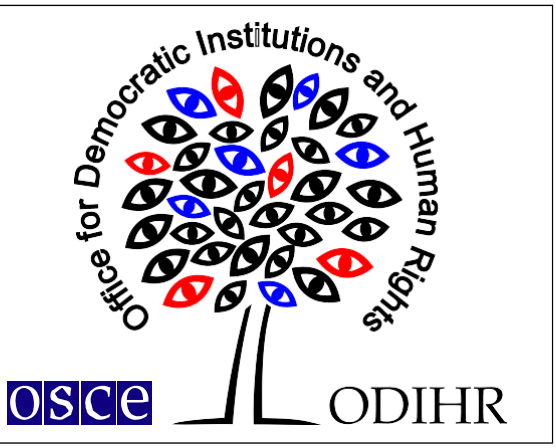
Varșovia, 16 octombrie 2019 Opinie-nr.: JUD-MDA/358/2019 [AlC] http://www.legislationline.org/	

OPINIE INTERIMARĂ
REFERITOR LA PROIECTUL DE LEGE CU PRIVIRE LA REFORMAREA CURȚII SUPREME DE JUSTIȚIE ȘI ORGANELOR PROCURATURII DIN REPUBLICA MOLDOVA
(VERSIUNEA DIN SEPTEMBRIE 2019)

în baza traducerii neoficiale în limba engleză a Proiectului de lege, furnizate de către Ministerul Justiției al Republicii Moldova

Prezenta Opinie a beneficiat de contribuțiile aduse de următorii experți: Dr. Grzegorz Borkowski, Judecător, Expert Juridic Internațional și ex-Președinte al Oficiului Consiliului Național Judecătoresc al Poloniei; Dra. Michèle Rivet, C.M., Membru de Onoare și ex-Vicepreşedinte al Comisiei Internaționale a Juriștilor; Profesorul Andras Sajo, Universitatea Central Europeană din Budapesta și ex-judecător și Vicepreşedinte al Curții Europene pentru Drepturile Omului; Dl. Maarten Steenbeek, Expert Internațional în domeniul Supremației Legii; și Dl. Arman Zrvandyan, Jurist specializat în Drepturile Internaționale ale Omului.

Prezenta Opinie reprezintă doar poziția ODIHR și nu reflectă în mod necesar poziția experților.

Biroul OSCE pentru Instituții Democratice și Drepturile Omului
Ulica Miodowa 10 PL-00-251 Varșovia tel. +48 22 520 06 00 fax. +48 22 520 0605

Prezenta opinie este tradusă din limba engleză. Însă versiunea în limba engleză este considerată ca fiind singura versiune oficială a acestui document.

CONȚINUT

I. INTRODUCERE 3

II. DOMENIUL DE ANALIZĂ 3

III. SUMAR EXECUTIV ȘI RECOMANDĂRILE CHEIE 4

IV. ANALIZĂ ȘI RECOMANDĂRI 8

1. Standardele internaționale relevante și angajamentele asumate în cadrul OSCE 8

1.1. Referitor la independența judecătorească 8

1.2. Referitor la Organele Procuraturii 10

2. Cadrul juridic național 11

3. Raționamentele Reformei 12

3.1. Modificarea atribuțiilor Curții Supreme de Justiție și reducerea numărului de judecători ai Curții Supreme de Justiție 14

3.2. Principiile siguranței duratei mandatului de judecător și inamovibilitatea judecătorească 17

3.3. Mecanismele existente pentru evaluarea performanței judecătorilor și a legitimității procedurii de reevaluare 20

3.4. Problema conformității cu prevederile Constituției 25

4. Procedura de reevaluare a judecătorilor CSJ de către mecanismul ad-hoc 26

4.1. Termenul 27

4.2. Componența Comisiei de Evaluare, modalitățile de desemnare a membrilor și statutul membrilor Comisiei 27

4.3. Criteriile și domeniul evaluării 32

4.4. Competențele Comisiei de Evaluare 35

4.5. Standardele generale ale echității procedurale 37

4.5.1. Echitatea procedurală 37

4.5.2. Ședința publică 38

4.5.3. Contestarea rezultatelor evaluării 38

4.5.4. Caracterul public al rezultatelor evaluării 38

4.6. Consecințele reevaluării 39

4.7. Contestarea raportului de evaluare 41

4.7.1. Dreptul la o "instanță" 41

4.7.2. Examinarea contestării de către Consiliul Superior al Magistraturii 43

4.7.3. Soluțiile potențiale pentru asigurarea dreptului la un recurs efectiv 44

4.8. Transparența și caracterul public al procedurii de evaluare 45

4.9. Evaluarea președinților și vicepreședinților instanțelor judecătorești ai curților de apel și ai judecătoriilor de primă instanță și a altor reprezentanți cheie din sistemul judecătoresc 46

4.10. Alte comentarii 47

5. Evaluarea procurorilor 47

6. Desemnarea noilor judecători ai CSJ 49

7. Modificarea componenței Consiliului Superior al Magistraturii 51

7.1. Componența CSM 51

7.2. Continuitatea Reformei 53

8. Aspecte îngrijorătoare suplimentare privind procedura de elaborare și adoptare a modificărilor din Proiectul de lege 54

Anexa: Proiectul de lege cu privire la reformarea Curții Supreme și a Procuraturii din Republica Moldova

I. INTRODUCERE

1. *Pe data de 18 septembrie 2019, Biroul OSCE pentru Instituții Democratice și Drepturile Omului (ODIHR) a primit solicitarea Ministerului Justiției al Republicii Moldova de a revizui Proiectul de lege cu privire la reformarea Curții Supreme de Justiție și a Procuraturii (în continuare, denumit "Proiect de lege"), care acordă o atenție deosebită mecanismului extra-judiciar pentru evaluarea candidaților la posturile de judecători și procurori și modificărilor din lege ce vizează Consiliul Superior al Magistraturii (CSM).*

2. *Pe data de 27 septembrie 2019, ODIHR a dat curs acestei solicitări, confirmând disponibilitatea Biroului de a elabora prezenta Opinie juridică privind Proiectul de lege, prin care se evaluează conformitatea acestuia cu angajamentele asumate față de OSCE în domeniul dimensiunii umane și drepturilor internaționale ale omului și standardelor de supremație a legii. Luând în considerare că ODIHR a fost informat despre faptul că acest Proiect de lege va fi modificat în săptămânile imediat următoare, ODIHR a decis să publice prezenta Opinie Interimară cu referire la Proiectul de lege, elaborată în baza versiunii din septembrie 2019. Ulterior urmează publicarea Opiniei Finale la Proiectul de lege în versiunea revizuită, odată ce aceasta din urmă va fi furnizată de către Ministerul Justiției. De asemenea, Biroul ODIHR ține să-și exprime aprecierea pentru angajamentul asumat de către Ministerul Justiției de a lua în considerare recomandările din prezenta Opinie Interimară la etapa de modificare a Proiectului de lege.*

3. *Pe data de 3 octombrie 2019, ODIHR a recepționat cea de-a doua solicitare din partea Avocatului Poporului al Republicii Moldova, de asemenea cu referire la analiza Proiectului de lege prin prisma conformității acestuia cu standardele și angajamentele asumate în fața OSCE.*

4. *Prezenta Opinie a fost elaborată ca răspuns la solicitările sus-menționate. ODIHR a efectuat prezenta analiză în cadrul mandatului său de a acorda asistență Statelor participante ale OSCE în procesul de implementare a angajamentelor asumate de către acestea în fața OSCE.*[1]

II. DOMENIUL DE ANALIZĂ

5. Domeniul de analiză al prezentei Opinii se extinde doar asupra Proiectului de lege prezentat spre revizuire. Fiind astfel delimitată, prezenta Opinie nu constituie o revizuire exhaustivă a întregului cadru juridic și instituțional ce reglementează funcționarea sistemului judecătoresc și a organelor procuraturii din Moldova.

6. Prezenta Opinie elucidează aspectele cheie și identifică domeniile ce prezintă îngrijorare. Recomandările ce urmează sunt bazate pe standardele, normele și practicile internaționale și regionale, precum și conțin referiri la angajamentele asumate în fața OSCE în domeniul dimensiunii umane. De asemenea, Opinia accentuează, în funcție de relevanță, bunele practici ale Statelor participante ale OSCE în domeniul elucidat.

[1] A se vedea *Decizia Consiliului Ministerial al OSCE nr.7/08 privind consolidarea statului de drept în spațiul OSCE* (2008), punctul 4, unde Consiliul Ministerial "*[î]ncurajează Statele participante, cu asistența, după caz, a structurilor executive relevante ale OSCE, în conformitate cu mandatele lor și în cadrul resurselor existente, să continue și să-și consolideze eforturile de a împărtăși informații și bunele practici și de a consolida statul de drept [în ceea ce privește] independența sistemului judecătoresc […]*."

7. Mai mult decât atât, în conformitate cu prevederile Convenției privind Eliminarea Tuturor Formelor de Discriminare împotriva Femeilor[2] (denumită în continuare CEDAW) și Planului de Acțiune din 2004 al OSCE privind Promovarea Egalității de Gen,[3] precum și în baza angajamentelor de integrare a perspectivei de gen în activitățile, programele și proiectele desfășurate sub egida OSCE, prezenta analiză își propune ca scop să fie luat în considerare impactul potențial diferit ce îl poate avea prezentul Proiect de lege asupra femeilor și bărbaților, fie în calitate de judecători sau de persoane ce nu dețin funcții de demnitate publică.

8. Prezenta Opinie se bazează pe traducerea neoficială în limba engleză a Proiectului de lege, furnizată de Ministerul Justiției al Republicii Moldova, care este atașată sub formă de anexă la acest document. Prin urmare, sunt posibile erori de traducere. Prezenta Opinie este de asemenea disponibilă în limba română. Totuși, versiunea documentului în limba engleză va fi considerată ca fiind unica versiune oficială a prezentului document.

9. În lumina celor expuse mai sus, ODIHR ține să menționeze că prezenta analiză nu constituie un impediment pentru formularea de către ODIHR pe viitor a unor recomandări sau comentarii în formă scrisă sau orală cu referire la actele normative respective sau vizând legislația aferentă pentru reglementarea cadrului juridic, privind desfășurarea activității judecătorești sau de către organele procuraturii din Moldova.

III. SUMAR EXECUTIV ȘI RECOMANDĂRILE CHEIE

10. În pofida progreselor marcate pe plan legislativ și instituțional prin care sunt reglementate instituțiile sistemului judecătoresc, ODIHR ține să menționeze că problemele privind integritatea, corupția, influența politică și lipsa încrederii publice în instituțiile sistemului judecătoresc din Moldova au fost recunoscute pe scară largă de către comunitatea internațională.[4] De asemenea, s-a vehiculat pe larg problema că există o structură ierarhică excesiv de rigidă în cadrul instituțiilor din sistemul judecătoresc, precum și problema caracterului netransparent și arbitrar al deciziilor în procesul de selecție, desemnare, carieră, evaluare profesională și demitere a judecătorilor, care au afectat în mod nefast independența și imparțialitatea sistemului judecătoresc din

[2] *Convenția ONU privind Eliminarea Tuturor Formelor de Discriminare împotriva Femeilor* (denumită în continuare "CEDAW"), adoptată prin Rezoluția Adunării Generale 34/180 din 18 decembrie 1979. Republica Moldova a aderat la această Convenție pe 1 iulie 1994 și la Protocolul Opțional al CEDAW pe 28 februarie 2006.

[3] A se vedea par. 32 al *Planului de Acțiune al OSCE privind Promovarea Egalității de Gen*, adoptat prin Decizia nr. 14/04, MC.DEC/14/04 (2004).

[4] A se vedea de ex. Adunarea Parlamentară a Consiliului Europei (APCE), *Rezoluția 2308 (2019) privind funcționarea instituțiilor democratice din Republica Moldova* (3 octombrie 2019); Comitetul de Monitorizare APCE, *Raportul privind funcționarea instituțiilor democratice din Republica Moldova*, 16 septembrie 2019, în special subsecțiunea 3.4.3 și par. 101; Comisia Europeană, *Raportul privind implementarea Acordului de Asociere de către Republica Moldova*, 12 septembrie 2019; ODIHR, *Raportul Final privind Misiunea de Observare a Alegerilor* (22 mai 2019), p. 4; Consiliul Europei, Directoratul pentru Drepturile Omului (DDO) al Directoratului General pentru Drepturile Omului și Statul de Drept (DGI) (CoE DHR-DGI), *Strategia de Dezvoltare a Sectorului Justiției Republicii Moldova – Revizuirea Implementării – Evaluare și Recomandări* (5 decembrie 2017); Comitetul ONU pentru drepturile omului, *Observații finale privind cel de-al treilea raport periodic al Republicii Moldova*, CCPR/C/MDA/CO/3, 18 noiembrie 2016, par. 29-30, menționând că *„corupția rămâne endemică și sistemică în sistemul judecătoresc"* și recomandând *„[s]ă fie asigurate investigații rapide, minuțioase, independente și imparțiale cu privire la orice acuzație de interferență în independența sistemului judecătoresc și să fie puse sub urmărire penală și atrase la răspundere persoanele vinovate, inclusiv funcționarii din sistemul judecătoresc acuzați de complicitate.*"; Adunarea Parlamentară a Consiliului Europei, *Rezoluția 1955 (2013) privind onorarea obligațiilor și angajamentelor asumate de către Republica Moldova*, 2 octombrie 2013, par. 12-13; Comisia Internațională a Juriștilor, *Raportul "Promisiunea neîndeplinită privind un sistem judecătoresc independent în Moldova"*, 13 martie 2019; și Bertelsmann Stiftung - Indicele de Transformare, *2018 Raport de țară privind Republica Moldova*, pag. 11-12. În Moldova, 80 procente din cetățeni percep sistemul judecătoresc ca fiind corupt sau extrem de corupt; a se vedea Transparency International, *Starea Corupției: Armenia, Azerbaidjan, Georgia, Moldova și Ucraina, Raportul Transparency International*, 2015, pag. 9.

Moldova.[5] Recunoscând rolul cheie al independenței, imparțialității, responsabilității, transparenței și profesionalismului în asigurarea supremației legii și generarea încrederii publice în instituțiile judecătorești, este esențial ca autoritățile să abordeze obstacolele sus-menționate întâmpinate de către sistemul judecătoresc din Moldova. Prin urmare, ODIHR salută voința și eforturile întreprinse de către autoritățile publice în a consolida independența judecătorească pe teritoriul țării.

11. Deși este recunoscut dreptul fiecărui stat de a efectua reforma sistemului său judecătoresc, orice proces de reformă a sistemului judecătoresc nu poate fi efectuat prin subminarea independenței judecătorești și urmează a se desfășura în conformitate cu standardele internaționale ale supremației legii, ale drepturilor omului precum și angajamentele asumate în cadrul OSCE. În special, sub aspectele ce vizează o reformă atât de aprofundată a competențelor și structurii organelor de jurisdicție superioară , precum și cariera reprezentanților cheie din sistemul judecătoresc și instituția procuraturii, orice reformă necesită a se baza pe o analiză adecvată multilaterală a impactului acesteia, pentru a fi identificate lacunele structurale din cadrul sistemului judecătoresc existent, și o evaluare a opțiunilor legislative înainte de a se face propuneri privind luarea unor asemenea măsuri extreme cum este procesul de reevaluare. Dacă necesitatea unei asemenea măsuri nu poate fi identificată cu claritate, sau atunci când se recurge la aplicarea unor măsuri disproporționate sau neechilibrate, guvernul este expus riscului de a fi perceput ca instituind o ”acaparare” a Curții Supreme de Justiție, ceea ce ar putea cauza repercusiuni grave pentru independența acestei instituții și de asemenea poate rezulta în crearea unui precedent periculos în baza căruia guvernele ulterioare ar putea să procedeze în mod similar, fără a oferi o motivare substanțială necesară.

12. Implementarea reformelor cu asemenea caracter urgent, în perioada imediat următoare a alegerilor este expusă riscului de aprobare a anumitor proceduri inerent deficiente, care nu ar rezulta în efectuarea unei analize calitative a procesului de reevaluare a persoanelor ce dețin funcțiile respective, sau ar putea rezulta în cauzarea unui impact dăunător pe termen lung, ținându-se cont de faptul că judecătorii Curții Supreme de Justiție sunt desemnați pe un termen nedeterminat, și chiar ar putea culmina în exacerbarea problemei lipsei de încredere publică în sistemul de justiție. În caz că o reformă atât de amplă este totuși implementată, legiuitorii trebuie să se asigure de existența unui vast consens politic, în același timp garantând elaborarea unui cadru juridic solid pentru implementarea unei asemenea reforme, care însă va fi aplicată pe post de soluție ”de unică folosință”.

13. După cum ODIHR a mai menționat anterior, măsurile extraordinare pot fi necesare și justificate pe post de excepție. De exemplu: ca remediu pentru eradicarea unui nivel extrem de înalt al corupției și a lipsei de competență profesională în rândul judecătorilor, sau atunci când s-a marcat o imixtiune semnificativă de ordin politic în procesul de desemnare a judecătorilor în perioadele precedente, sau atunci când există o lipsă totală a încrederii publice în sistemul judecătoresc. Însă chiar și în asemenea cazuri, punctul de pornire întotdeauna va fi principiul că mecanismele și procedurile ordinare de asigurare a responsabilității judecătorilor vor continua a fi aplicate, cu excepția cazului când se demonstrează că acestea sunt compromise în sine într-un asemenea grad, încât nu-și pot îndeplini rolul scontat. Este pus la îndoială faptul că prin crearea mecanismului temporar *ad-hoc* pe post de structură paralelă, care să substituie

[5] A se vedea de ex., Comisia Europeană, *Raportul privind implementarea Acordului de Asociere de către Republica Moldova*, 12 septembrie 2019, pag. 7. A se vedea și documentul Comisiei Europene DHR-DGI, *Strategia de Dezvoltare a Sectorului Justiției a Republicii Moldova – Revizuirea Implementării – Evaluare și Recomandări* (5 decembrie 2017), par. 125-132; și Comisia Internațională a Juriștilor, *Raportul ”Promisiunea neîndeplinită privind un sistem judecătoresc independent în Moldova”*, 13 martie 2019.

mecanismele existente, fiind în special menit substituirii Consiliului Superior al Magistraturii (CSM), Consiliului Superior al Procurorilor (CSP) și organelor specializate ale acestora, care își vor continua existența și după implementarea reformei, se va obține realizarea obiectivelor propuse, dacă aceste măsuri nu vor fi însoțite de reforme structurale suplimentare mai ample ale acestor mecanisme (a se vedea par. 57-58 și Subsecțiunea 7).

14. În caz că autoritățile totuși decid să continue implementarea unui asemenea mecanism *ad-hoc*, este recomandabilă o revizuire substanțială a Proiectului de lege, pentru a se asigura faptul că sunt instituite garanții extrem de stringente prin care să fie garantată independența judecătorească. Respectiv, procedura de reevaluare urmează a fi efectuată în baza unor criterii clare și obiective, de către instituții ce dețin toate caracteristicile unei instanțe judecătorești imparțiale și independente, în conformitate cu standardele de bază ale unui proces echitabil, și cu oferirea posibilității judecătorului supus evaluării de a contesta decizia în fața unui organ independent și imparțial, atât sub aspect de drept, cât și de procedură, în același timp asigurându-se transparența și examinarea publică a acestui proces.

15. În mod specific, ODIHR a elaborat următoarele recomandări, în baza standardelor și bunelor practici în domeniul supremației legii și al drepturilor internaționale ale omului, cu scopul de a îmbunătăți în continuare Proiectul de lege, în special sub aspectul implementării mecanismului *ad-hoc* de reevaluare, și anume necesitatea:

A. de majorare considerabilă a termenului pentru crearea Comisiei de Evaluare, precum și a perioadei desemnate reevaluării judecătorilor Curții Supreme de Justiție și a altor candidați pentru funcțiile publice cheie; [par. 39, 59 și 63-64]

B. de a efectua în paralel, în baza unei analize de evaluare corespunzătoare, inclusiv și reformarea CSM, CSP și a organelor specializate ale acestora, asigurând simultan obiectivitatea, transparența, eficiența și eficacitatea organelor și procedurilor relevante activității acestora, precum și respectarea siguranței duratei mandatului de membru al CSM; [par. 53-57 și 131-138]

C. de a reconsidera componența Comisiei de Evaluare și modalitățile de desemnare a membrilor acesteia, în baza următoarelor criterii:

- de a asigura faptul că o parte substanțială sau majoritatea membrilor Comisiei de Evaluare sunt judecătorii desemnați de către colegii lor, în același timp fiind limitat rolul și influența partidelor politice în capacitatea lor de autorități de desemnare; [par. 68 și 70]
- de a se specifica criteriile, procedura și modalitățile de desemnare atribuite fiecărei entități investite cu putere de desemnare, asigurându-se în același timp caracterul manifest, incluziv și transparent al procesului de desemnare, precum și să se instituie un mecanism pentru a asigura existența unui raport echitabil de reprezentare al femeilor și bărbaților desemnați în componența Comisiei de Evaluare; [par. 67, 71 și 74]
- de a se lua în considerare includerea unor garanții suplimentare, prin care să se asigure sporirea independenței și imparțialității Comisiei de Evaluare, în special în ceea ce ține de criteriile de neeligibilitate, motivele recuzării, imunitatea atribuită în baza funcției de membru, independența financiară, procedura și motivele demiterii, și exercitarea funcțiilor secretariale; [par. 75-78]

D. de a se specifica criteriile de bază și elementele cheie ale procesului de reevaluare, asigurându-se în același timp o definire clară a tipurilor de conduită inacceptabilă, care pot să rezulte în emiterea unui raport de evaluare negativ, precum si să fie asigurat faptul că aceste criterii de evaluare nu se răsfrâng în mod negativ asupra dreptului la viață privată și familie a judecătorilor ce sunt supuși procesului de evaluare, și să fie specificat că aspectele ce țin de conținutul deciziilor judecătorești nu vor fi niciodată puse la baza procedurii de reevaluare, cu excepția situațiilor de comportament intenționat de rea voință sau culpă din neglijență gravă, sau atunci când există un tipar clar și consistent de hotărâri judecătorești caracterizate printr-o vădită lipsă de profesionalism; [par. 80-83]

E. de a se clarifica regulile cu privire la admisibilitatea și examinarea probelor, totodată specificându-se standardele necesare ale probatoriului, precum și asigurarea faptului că sarcina probațiunii este atribuită Comisiei de Evaluare, aceasta având obligația de a demonstra în fiecare caz în parte că există o conformitate cu standardele stabilite ale probațiunii, cu excepții strict delimitate; [par. 87-90]

F. de a se asigura conformitatea cu standardele de bază ale desfășurării unui proces echitabil, inclusiv prin:

- asigurarea faptului că judecătorul e notificat prin intermediul poștei recomandate sau prin alte metode demonstrabile de notificare, despre data, timpul și locul desfășurării interviului; [par. 94]
- asigurarea posibilității pentru judecătorul supus evaluării să beneficieze de asistența unui reprezentant la etapa intervievării; [par. 95]
- în urma ședinței de evaluare este necesar să se elaboreze un proces verbal și să fie asigurat accesul judecătorilor supuși evaluării la aceste procese verbale ale interviului; [par. 97]
- asigurarea faptului că decizia de publicare a raportului de evaluare, precum și privind reținerea a 50 % din salariul judecătorilor ce nu au trecut cu succes evaluarea este suspendată până la pronunțarea hotărârii irevocabile ulterior depunerii contestației împotriva acestei decizii, în baza deciziei instanței de examinare a contestației; [par. 101 și 104]

G. de a se asigura că orice deținător al funcției publice supus evaluării are posibilitatea să conteste decizia de reevaluare în fața unei instanțe independente și imparțiale; [par. 109 și 111-114]

H. de a se clarifica că în situațiile când există suspiciuni privind lipsa de integritate, Comisia de Evaluare trebuie să înainteze cauza spre cercetare unui organ competent, și nu va purcede la emiterea unei concluzii negative privind judecătorul în cauză și nu îl/o va transfera la o instanță ierarhic inferioară; [par. 103]

I. de a se asigura că se vor lua în considerare criteriile de gen și diversitate în cazul desemnării judecătorilor Curții Supreme de Justiție, în alte funcții cheie din cadrul sistemului judecătoresc și al organelor procuraturii, precum și la reformarea CSM, CSP și a altor organe specializate. [par. 102 și 132]

Recomandările adiționale, evidențiate cu caractere aldine, sunt incluse în textul prezentei Opinii.

IV. ANALIZĂ ȘI RECOMANDĂRI

1. Standardele internaționale relevante și angajamentele asumate în cadrul OSCE

1.1. Referitor la independența judecătorească

16. Independența judecătorească este un principiu fundamental și un element esențial al oricărui stat democratic bazat pe supremația legii.[6] Principiul independenței judecătorești este de asemenea un concept crucial sub aspectul promovării standardelor drepturilor internaționale ale omului.[7] Această independență înseamnă că atât sistemul judecătoresc per ansamblu, dar și judecătorii individuali trebuie să-și poată exercita atribuțiile sale fără a fi supuși influenței din partea organelor puterii executive sau legislative, sau de către alte surse externe. Independența judecătorească este de asemenea esențială pentru asigurarea încrederii publice și a credibilității sistemului judecătoresc în totalitate, astfel ca fiecare persoană să fie percepută ca fiind egală în fața legii și să fie tratată în baza principiului egalității, și anume în baza principiului că nimeni nu poate fi mai presus de lege. Încrederea populației în instituțiile judecătorești ca fiind independente în fața influenței politice este vitală într-o societate bazată pe supremația legii.

17. La nivel internațional, este un fapt demult recunoscut că părțile atât în cauzele de drept penal, cât și în litigiile civile au dreptul să fie audiați de către un "tribunal independent și imparțial", în conformitate cu prevederile articolului 14 din *Pactul Internațional cu privire la Drepturile Civile și Politice*[8] (denumit în continuare "PIDCP"). Relațiile și mecanismele instituționale necesare creării și menținerii unui sistem judecătoresc independent sunt stipulate de *Principiile de bază ale ONU privind Independența puterii judecătorești* (1985),[9] și continuă a fi desfășurate mai amplu în cadrul *Principiilor de la Bangalore privind conduita judiciară* (2002).[10] Concepția pe plan internațional a cerințelor practice cu referire la independența puterii judecătorești este în continuare configurată prin lucrul instituțiilor internaționale, inclusiv al Comitetului ONU pentru Drepturile Omului[11] și al Raportorului Special al ONU privind Independența judecătorilor și avocaților. De asemenea, este utilă referirea la Articolul 11 din

---

[6] A se vedea Comitetul ONU pentru Drepturile Omului, *Rezoluția privind Independența și Imparțialitatea Sistemului judecătoresc, a juraților, evaluatorilor, și Independența Avocaților*, A/HRC/29/L.11, 30 iunie 2015, care accentuează *"importanța asigurării răspunderii, transparenței și integrității sistemului judecătoresc ca element esențial al independenței judiciare și un concept inerent al statului de drept, atunci când este pus în aplicare în conformitate cu Principiile de Bază privind Independența Sistemului judecătoresc și cu alte norme, principii și standarde relevante ale drepturilor omului". După cum se precizează în Documentul OSCE de la Copenhaga 1990, „statul de drept nu înseamnă doar o ordine juridică formală, prin care se asigură regularitatea și consecvența în realizarea și aplicarea ordinii democratice, ci o justiție bazată pe recunoașterea și acceptarea deplină a valorii supreme a personalității umane, fiind garantată de instituțiile care oferă un cadru pentru expresia sa maximă*" (par 2).

[7] A se vedea de ex., *Consiliul Ministerial al OSCE Decizia nr. 12/05 privind Respectarea Drepturilor Omului și a Statului de Drept în Sistemele de Justiție Penală*, 6 decembrie 2005.

[8] Pactul internațional al Organizației Națiunilor Unite cu privire la drepturile civile și politice (denumit în continuare PIDCP), adoptat de către Adunarea Generală ONU prin Rezoluția 2200A (XXI) din 16 decembrie 1966. Republica Moldova a aderat la PIDCP pe 26 ianuarie 1993.

[9] *Principiile de Bază ale ONU privind Independența Sistemului judecătoresc*, aprobate de Adunarea Generală ONU prin rezoluțiile 40/32 din 29 noiembrie 1985 și 40/146 din 13 decembrie 1985.

[10] *Principiile de bază de la Bangalore ale conduitei judiciare*, adoptate de Grupul judiciar pentru consolidarea integrității judiciare, care este o entitate independentă, autonomă, non-profit și voluntară, compusă din conducătorii sistemului judecătoresc sau din judecătorii cu experiență vastă judiciară din diferite țări, astfel, revizuite în cadrul Mesei rotunde de la Haga a președinților instanțelor judecătorești supreme (25-26 noiembrie 2002) și adoptate de Consiliul Economic și Social al ONU prin Rezoluția 2006/23 din 27 iulie 2006. A se vedea și *Măsurile pentru implementarea eficientă a principiilor de la Bangalore ale conduitei judiciare* (2010), publicate de Grupul judiciar pentru consolidarea integrității judecătorești.

[11] A se vedea în special, Comitetul ONU pentru drepturile omului, *Comentariul general nr. 32 privind articolul 14 din PIDCP: Dreptul la acces egal și proces echitabil în fața tribunalelor și curților de justiție*, 23 august 2007, par. 19.

Convenția Națiunilor Unite împotriva Corupției (UNCAC), în care Statele părți convin "*să ia măsurile necesare pentru a consolida integritatea judecătorilor și de a preveni posibilitățile de a-i corupe*".[12]

18. În calitate de membru al Consiliului Europei, Moldova de asemenea și-a asumat angajamente în baza *Convenției Europene pentru Protecția Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale*[13] (denumită în continuare "CEDO"), în special fiind relevante prevederile Articolului 6, care stipulează că orice persoană are dreptul la judecarea cauzei, în mod echitabil și public, "*de către o instanță independentă și imparțială instituită prin lege*". Pentru a determina dacă o instanță poate fi considerată a fi "independentă" în conformitate cu Articolul 6 alin. 1 al CEDO, Curtea Europeană pentru Drepturile Omului (denumită în continuare "CtEDO") ia în considerare mai multe elemente, *inter alia*, modul de desemnare a membrilor acesteia și durata mandatului lor pentru exercitarea funcțiilor, existența garanțiilor pentru a-i îngrădi de presiunile externe, precum și dacă această instituție deține în aparență caracteristicile de independență.[14]

19. Comitetul Miniștrilor al Consiliului Europei de asemenea a formulat principii importante și fundamentale ale independenței judiciare în cadrul *Recomandărilor CM/Rec(2010)12 privind judecătorii: independența, eficiența și responsabilitățile*,[15] care, printre altele, stipulează în mod expres că "*[a]utoritatea care ia deciziile privind selecția și cariera judecătorilor trebuie să fie independentă de puterile executivă și legislativă*" (par. 46). Opinia prezentă face de asemenea referire la opinia Consiliului Consultativ al Judecătorilor Europeni (CCJE),[16] organ consultativ al Consiliului Europei privind aspectele ce țin de independența, imparțialitatea și competența judecătorilor, și la opiniile și rapoartele elaborate de Comisia Europeană pentru Democrație prin Drept (Comisia de la Veneția).[17]

20. Statele participante ale OSCE de asemenea și-au asumat angajamente de a asigura "*independența judecătorilor și funcționarea cu imparțialitate a serviciului public judiciar*" ca fiind unul din elementele actului de justiție, "*esențiale pentru exprimarea deplină a demnității inerente și exercitarea drepturilor egale și inalienabile ale tuturor ființelor umane*" (*Documentul de la Copenhaga din 1990*).[18] În *Documentul de la Moscova din 1991*,[19] Statele participante s-au angajat în continuare de a "*respecta*

---

[12] Convenția ONU împotriva corupției (UNCAC), adoptată de Adunarea Generală ONU pe 31 octombrie 2003. Republica Moldova a ratificat UNCAC pe 1 octombrie 2007.

[13] Convenția Europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale (CEDO) a Consiliului Europei, semnată pe 4 noiembrie 1950, a intrat în vigoare pe 3 septembrie 1953. Republica Moldova a ratificat CEDO pe 12 septembrie 1997.

[14] A se vedea cauzele pronunțate de Curtea Europeană a Drepturilor Omului (CtEDO), *Campbell și Fell c. Marii Britanie* (Cererile nr. 7819/77, 7878/77, hotărârea din 28 iunie 1984), par. 78. A se vedea și *Olujić c. Croația* (Cererea nr. 22330/05, hotărârea din 5 mai 2009), par. 38; *Oleksandr Volkov c. Ucrainei* (Cererea nr. 21722/11, hotărârea din 25 mai 2013), par. 103; *Morice c. Franței* [GC] (Cererea nr. 29369/10, hotărârea din 23 aprilie 2015), par. 78; privind relația sistemului judecătoresc cu alte ramuri ale puterii: *Baka c. Ungariei* [GC] (Cererea nr. 20261/12, hotărârea din 23 iunie 2016), par. 165; *Ramos Nunes de Carvalho E SÁ c. Portugaliei* [GC] (Cererile nr. 55391/13, 57728/13 și 74041/13, hotărârea din 6 noiembrie 2018), par. 144; *Guðmundur Andri Ástráðsson c. Islandei* (Cererea nr. 26374/18, hotărârea din 12 martie 2019), par. 100-103.

[15] Consiliul Europei, *Recomandarea CM/Rec(2010)12 a Comitetului de miniștri din cadrul Consiliului Europei către statele membre privind judecătorii: Independența, eficiența și responsabilitățile*, adoptată de Comitetul de miniștri pe 17 noiembrie 2010.

[16] Disponibil la <http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/ccje/textes/Avis_en.asphttp://www.coe.int/t/dghl/cooperation/ccje/textes/Avis_en.asp>, în special Consiliul consultativ al judecătorilor europeni (CCJE), *Avizul nr. 1 (2001) cu privire la standardele independenței sistemului judecătoresc și inamovibilitatea judecătorilor; Avizul nr. 10 (2007) privind Consiliul judiciar în serviciul societății; Avizul nr. 17 (2014) privind Evaluarea muncii judecătorilor, calitatea justiției și respectarea independenței judiciare; Avizul nr. 18 (2015) privind poziția sistemului judecătoresc și relația acestuia cu celelalte puteri ale statului într-o democrație modernă; Avizul nr. 19 (2016) privind rolul președinților de instanțe; Avizul nr. 20 (2017) privind rolul instanțelor cu privire la aplicarea uniformă a legii;* și *Avizul nr. 21 (2018) privind prevenirea corupției în rândul judecătorilor*.

[17] În special Comisia europeană pentru democrație prin drept (Comisia de la Veneția), *Raport privind numirea judecătorilor* (2007), CDL-AD (2007) 028-e; *Raport privind independența sistemului judecătoresc - Partea I: Independența judecătorilor* (2010), CDL-AD (2010) 004; și *Lista de verificare a principiilor statului de drept*, CDL-AD (2016) 007, 18 martie 2016.

[18] CSCE/OSCE, *Documentul de la Copenhaga din 1990*, par. 5 și 5.12.

[19] CSCE/OSCE, *Documentul de la Moscova din 1991*, par. 19.1 și 19.2.

standardele internaționale privind independența judecătorilor […], precum și privind funcționarea cu imparțialitate a sistemului public judecătoresc" și de a *"asigura faptul că independența sistemului judecătoresc este garantată și stipulată în Constituție sau în legislația țării și este respectată în practică".* Mai mult decât atât, în *Decizia nr. 7/08 privind consolidarea continuă a Supremației legii în Statele membre ale OSCE* (2008), Consiliul Ministerial al OSCE de asemenea a îndemnat Statele participante ale OSCE "*să-și onoreze obligațiile asumate în baza dreptului internațional și angajamentele asumate față de OSCE privind edificarea supremației legii atât la nivel internațional, cât și național, inclusiv privind toate aspectele legislative, administrative și ale sistemului judiciar din Statele respective*", acest criteriu fiind elementul cheie în consolidarea supremației legii din arealul geografic al Statelor membre ale OSCE.[20] De asemenea, linii directoare detaliate suplimentare se conțin și în *Recomandările de la Kiev ale ODIHR privind Independența judecătorilor din Europa de Est, Caucazul de Sud și Asia Centrală* (2010) (Recomandările de la Kiev ale ODIHR).[21]

21. De asemenea, au fost elaborate o serie de alte documente utile de referință în cadrul diverselor entități naționale și internaționale, ce conțin recomandări practice suplimentare ce pot fi de asistență în procesul de asigurare a independenței judecătorești.[22]

1.2. Referitor la Organele Procuraturii

22. Există un șir de documente internaționale, care stipulează cadrul normativ privind standardele și recomandările privind activitatea, statutul și rolul Procuraturii. Aceste instrumente includ *Principiile directoare ale ONU din 1990 privind rolul procurorilor*,[23] prin care se încearcă a se acorda asistență Statelor membre ale ONU în implementarea și promovarea standardelor imparțialității și echității procurorilor în desfășurarea urmăririi penale. Alte principii importante se conțin și în *Standardele Asociației Procurorilor din 1999 cu referire la responsabilitatea profesională și declarația drepturilor și obligațiilor esențiale ale procurorilor*.[24] Standarde suplimentare sunt reglementate și în cadrul Convenției ONU împotriva Corupției, care îndeamnă Statele părți să ia măsuri pentru consolidarea integrității organelor Procuraturii și să prevină posibilitățile de a corupe procurorii, reamintind despre rolul crucial al acestora în combaterea corupției.[25]

---

[20] OSCE, *Decizia Consiliului Ministerial nr. 7/08 privind consolidarea continuă a statului de drept în zona OSCE* (Helsinki, 4-5 decembrie 2008).

[21] *Recomandările de la Kiev ale ODIHR privind independența judiciară în Europa de Est, Caucazul de Sud și Asia Centrală* (2010) au fost elaborate de un grup de experți independenți, sub egida ODIHR și a Institutului Max Planck pentru Drept Public Comparativ și Drept Internațional - Grupul de cercetare Minerva privind independența judiciară.

[22] Acestea includ, printre altele: rapoartele Raportorului special al ONU cu privire la independența judecătorilor și avocaților (disponibile la <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Judiciary/Pages/Annual.aspxhttp://www.ohchr.org/EN/Issues/Judiciary/Pages/Annual.aspx>); *Carta universală a judecătorului* (1999, ultima actualizare în 2017), adoptată de Asociația Internațională a Judecătorilor; *Carta europeană privind statutul judecătorilor* (Strasbourg, 8-10 iulie 1998), adoptată de Asociația Europeană a Judecătorilor, DAJ/DOC (98)23; CCJE *Magna Carta a judecătorilor*, 17 noiembrie 2010; rapoartele și alte documente ale Rețelei europene de consilii judiciare (ENCJ), disponibile la <https://www.encj.eu/https://www.encj.eu/>; și avizele ale ODIHR (disponibile la < http://www.legislationline.org/search/runSearch/1/type/2/topic/9>) și ale Comisiei de la Veneția (disponibile la < https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?topic=27&year=all>) ce abordează probleme referitoare la independența sistemului judecătoresc.

[23] Adoptate la cel de-al optulea Congres al ONU privind prevenirea criminalității și tratamentele aplicate delincvenților, Havana, Cuba, 27 august - 7 septembrie 1990.

[24] Asociația Internațională a Procurorilor, *Standardele de responsabilitate profesională și declarația privind obligațiile și drepturile esențiale ale procurorilor*, aprobate de Asociația Internațională a Procurorilor la 23 aprilie 1999. Aceste standarde au fost anexate la rezoluția 2008/5 a Comisiei pentru prevenirea criminalității și justiția penală a Consiliului Economic și Social al ONU privind „Consolidarea statului de drept prin îmbunătățirea integrității și a capacității organelor de urmărire penală", care a solicitat de asemenea statelor să ia în considerare aceste standarde atunci când acestea își revizuiesc sau elaborează propriile standarde de urmărire penală.

[25] A se vedea articolul 11 din UNCAC.

23. De asemenea, Comitetul de Miniștri al Consiliului Europei a elaborat principiile importante și fundamentale privind rolul serviciului public al Procuraturii.[26] Carta de la Roma, adoptată de către Consiliul Consultativ al Procurorilor Europeni (CCPE) în 2014, declară principiul independenței și autonomiei procurorilor, și CCPE recomandă că "*[i]ndependența procurorilor […] trebuie să fie garantată prin lege, la cel mai înalt nivel posibil, în mod similar cu asigurarea independenței judecătorilor*".[27] Respectiv, "*procurorii ar trebui să ia decizii în mod independent și, în timp ce cooperează cu alte instituții, ar trebui să-și îndeplinească sarcinile în afara oricăror presiuni externe sau imixtiuni din partea executivului sau legislativului, în conformitate cu principiile de separație a puterilor și responsabilității*".[28] Anumite principii referitoare la organele procuraturii se conțin de asemenea și în angajamentele OSCE, spre exemplu *Documentul de la Copenhaga din 1990*, care stipulează că "*regulile ce țin de procedura penală vor conține o definiție clară a puterilor la etapa anchetei penale și a măsurilor efectuate înainte de inițierea și în timpul desfășurării urmăririi penale*".[29] Mai recent, în cadrul *Declarației de la Bruxelles din 2006 privind sistemele de justiție penală*, membrii Consiliului Ministerial al OSCE au declarat că *"[p]rocurorii trebuie să fie persoane ce posedă integritate și abilități, în baza unei instruiri profesionale și calificărilor corespunzătoare; procurorii trebuie să mențină întotdeauna onoarea și demnitatea profesiei sale și să demonstreze respect pentru supremația legii*" și că *"[o]ficiile procurorului trebuie să fie separate cu strictețe de funcțiile judecătorești, și procurorii trebuie să respecte independența și imparțialitatea judecătorilor*".[30]

24. Unele principii importante pot fi de asemenea regăsite și în alte documente diverse fără caracter obligatoriu, elaborate la nivel regional și internațional, în special de către Comisia de la Veneția, de CCPE și UNODC, care conțin linii directoare stipulate mai detaliat și în profunzime.[31]

2. Cadrul juridic național

25. Articolul 116, alin. 1 al Constituției Moldovei stipulează că *"[j]udecătorii instanțelor judecătorești sunt independenți, imparțiali și inamovibili, potrivit legii"*. În continuare, articolul 116 stipulează că *"[p]romovarea și transferarea judecătorilor se fac numai cu acordul acestora"* (alin. 5) și că *"[s]ancționarea judecătorilor se face în conformitate cu legea"* (alin. 6). Cu privire la statutul judecătorilor, Articolul 123, alin. 1 prevede următoarele*"[C]onsiliul Superior al Magistraturii asigură numirea, transferarea, detașarea, promovarea în funcție și aplicarea de măsuri disciplinare față de judecători"*. În conformitate cu Articolul 72, alin. 3 (e) al Constituției, organizarea și

[26] *Recomandarea Rec(2000)19 a Comitetului Miniștrilor către statele membre privind rolul urmăririi penale publice în sistemul de justiție penală* (6 octombrie 2000); și *Recomandarea CM/Rec(2012)11 a Comitetului Miniștrilor către statele membre cu privire la rolul procurorilor în afara sistemului de justiție penală* (19 septembrie 2012). A se vedea și Adunarea parlamentară a Consiliului Europei, *Recomandarea 1604 (2003) privind rolul Procuraturii într-o societate democratică guvernată de un stat de drept* (27 mai 2003).

[27] Consiliul consultativ al procurorilor europeni (CCPE), *Carta de la Roma - Avizul nr. 9 (2014) privind normele și principiile europene referitor la procurori*, par. 33.

[28] ibid. par. 34 (2014 CCPE Carta de la Roma).

[29] OSCE, *OSCE Documentul de la Copenhaga 1990*, par. 5.14.

[30] OSCE, *Declarația de la Bruxelles privind sistemele de justiție penală din 2006* (MC.DOC/4/06).

[31] Aceasta include de ex, Comisia de la Veneția *Raportul privind standardele europene ale independenței sistemului judecătoresc: partea a II-a Organele de urmărire penală*, CDL-AD(2010)040, Veneția, 17-18 decembrie 2010 și avizele conexe ale Comisiei din Veneția; *Liniile directoare europene pentru procurorii publici privind etica și conduita*, CPGE (2005)05, adoptate de Conferința procurorilor generali din Europa la 31 mai 2005; avizele Consiliului consultativ al procurorilor europeni (CCEP) disponibile la <https://www.coe.int/en/web/ccpe/opinions/adopted-opinions>, în special, *Opinia nr. 3 (2008) privind „Rolul organelor de urmărire penală în afara domeniului dreptului penal"; Avizul nr. 9 (2014) privind „Normele și principiile europene privind procurorii"; Avizul nr. 11 (2016) privind „Calitatea și eficiența muncii procurorilor, inclusiv în lupta împotriva terorismului și a crimei grave și organizate"; și Avizul nr. 13 (2018) privind „Independența, răspunderea și etica procurorilor"*; și *Ghidul privind statutul și rolul procurorilor* (2014) al UNODC și al Asociației Internaționale a Procurorilor.

funcționarea Consiliului Superior al Magistraturii (CSM) și a instanțelor judecătorești de jurisdicție generală sunt reglementate prin legi organice.

26. Un șir de alte legi, care au fost modificate în 2018, reglementează modul de organizare și exercitare a profesiei de judecător, inclusiv *Legea nr. 544 privind statutul judecătorului* , *Legea nr. 514 cu privire la organizarea judecătorească*, *Legea nr. 789 cu privire la Curtea Supremă de Justiție*, *Legea nr. 947 privind Consiliul Superior al Magistraturii*, *Legea nr. 154 privind selecția, evaluarea performanței și cariera judecătorilor* și *Legea nr. 178 cu privire la răspunderea disciplinară a judecătorilor*.

3. Raționamentele Reformei

27. Din start, în timp ce ODIHR recunoaște dreptul fiecărui stat de a efectua reforma sistemului judiciar, orice proces de reformare a sistemului judecătoresc nu trebuie să submineze independența judecătorilor și trebuie să fie desfășurat în conformitate cu standardele aplicabile internaționale ale supremației legii și drepturilor omului, precum și cu angajamentele asumate față de OSCE. În special atunci când se intenționează o reformare de asemenea proporții a competențelor și structurii instanțelor de cel mai înalt nivel și a carierei reprezentanților cheie din sistemul judecătoresc și din organele procuraturii, legiuitorii trebuie să efectueze o analiză corespunzătoare prin care să fie identificate lacunele structurale aferente sistemului judecătoresc în formula sa actuală, să evalueze posibilitatea aplicării unor opțiuni de ordin legislativ, înainte să sugereze aplicarea unei asemenea măsuri cu repercusiuni extreme cum este reevaluarea. Mai mult decât atât, este necesar ca legiuitorii să ofere timp suficient prin care să se asigure caracterul deschis, incluziv, eficient și transparent al procesului de legiferare și de implementare a reformei respective (a se vedea Subsecțiunile 4.1. și 8. *infra*). Implementarea reformării cu o asemenea urgență și în perioada imediat următoare desfășurării alegerilor poartă riscul adoptării unor proceduri inerent deficiente, care nu vor avea ca rezultat o estimare și reevaluare calitativă a reprezentanților sistemului judiciar. La fel aceste proceduri deficiente ar putea rezulta în cauzarea unui impact negativ pe termen lung, deoarece judecătorii Curții Supreme de Justiție sunt desemnați pe un termen nelimitat și în scăderea drastică a încrederii publicului în justiție.

28. Avizul informativ anexat la Proiectul de lege menționează că *raționamentul* din spatele reformei preconizate este dublu: de a spori integritatea și profesionalismul judecătorilor și de a reduce volumul de atribuții ale instanțelor judecătorești superioare în asigurarea controlului și uniformității aplicării legii (atribuirea rolului de curte de casație), precum și de uniformizare a practicii judecătorești, astfel motivându-se reducerea numărului judecătorilor. În același timp, aceste două obiective sunt în mod clar diferite și le sunt aplicabile principii diferite, deși într-un final ambele se supun principiului privind necesitatea asigurării siguranței duratei mandatului de judecător și trebuie să fie aliniate la toate standardele de garantare a independenței judecătorești (a se vedea Subsecțiunea 3.2. *infra*).

29. În același timp, în Preambulul Proiectului de lege se conține specificarea privind obiectivele mai largi ale reformării respective, și anume asigurarea imparțialității judecătorilor Curții Supreme de Justiție și a calității actului de justiție reflectate prin acțiunile lor, restaurarea încrederii publice în sistemul judecătoresc, asigurarea aplicării uniforme a legilor și o bună funcționare a sistemului judecătoresc și a organelor procuraturii. Uzul unui asemenea limbaj, combinat cu titlul Proiectului de lege, este în aparență contradictoriu cu conținutul Avizului informativ și al Proiectului de lege, or

acesta din urmă se adresează în mod prioritar procedurii de reevaluare a reprezentanților cheie a sistemului judecătoresc și a organelor procuraturii, ceea ce este un exercițiu de natură temporară. Această discrepanță conferă ambiguitate obiectivelor principale, scopului și rezultatelor finale scontate ale reformei respective. De asemenea, este surprinzător faptul că Preambulul nu menționează obiectivul consolidării independenței sistemului judecătoresc per ansamblu și a fiecărui judecător individual în parte, ceea ce poate fi menționat ca fiind îngrijorarea principală ce se conturează din analiza Avizului Informativ. **Prin urmare, este necesar de a modifica Preambulul pentru ca acesta să stipuleze mai clar obiectivul(ele) propuse, precum și să accentueze caracterul extraordinar și temporar al procedurii de reevaluare. De asemenea, urmează a fi modificat și titlul Proiectului de lege, pentru ca acesta să reflecte o asemenea modificare de competență**, în scopul asigurării unei precizii mai mari a reglementării procesului de reorganizare judecătorească, deși modificarea titlului instanței superioare a țării va implica de asemenea și o modificare a prevederilor Constituției.

30. De asemenea, nu este clar de ce legiuitorii nu au propus inclusiv și o reformare mai aprofundată a instituțiilor care vor continua și pe viitor să dețină rolul de garanți cheie ai integrității, profesionalismului și independenței judecătorilor și procurorilor, și anume a CSM; a CSP și a organelor specializate ale acestora (cum ar fi de exemplu, Colegiile de evaluare a performanțelor și Colegiile disciplinare). De menționat, în raportul său recent din 2019 privind Moldova, Grupul Statelor împotriva Corupției (GRECO) al CoE a reiterat necesitatea efectuării unei reforme substanțiale a componenței, modalității de desemnare și funcționare a CSM și al CSP.[32] Aceste aspecte rămân preponderent fără o soluție reflectată de reforma supusă analizei curente, deși se recunoaște că unele din recomandările propuse de GRECO ar necesita, de fapt, revizuirea prevederilor Constituției (a se vedea de asemenea Subsecțiunile 5. și 7. *infra*).

31. Reforma propusă constă din instituirea unui organ *ad-hoc*, extra-judiciar[33], care să fie investit cu atribuții de a supune evaluării pe toți judecătorii Curții Supreme de Justiție, iar la a doua etapă a reformei – pe toți președinții curților de apel și ai judecătoriilor, precum și vicepreședinții curților de apel și unele judecătorii (Articolul 16 din Proiectul de lege). În cadrul evaluării se propune, la prima etapă, estimarea "*integrității și stilului de viață*" a judecătorilor înainte de a se purcede la evaluarea "*activității profesionale*" a acestora pe parcursul perioadei din ultimii zece ani, precum și a "*calităților personale*" a acestora relevante funcției deținute de judecător (Articolul 2(2) din Proiectul de lege) – a se vedea mai jos detaliile privind procedura de reevaluare. Ca rezultat al promovării acestei evaluări, judecătorii își vor menține funcția de judecător, iar în caz de eșuare de a promova evaluarea, li se va propune transferul la o altă instanță judecătorească, fără a fi necesar consimțământul lor, sau demisia în caz de refuz de transfer (Articolul 10 (2) din Proiectul de lege).

32. Procurorul General și procurorii adjuncți, precum și procurorii din alte funcții cheie din organele procuraturii vor fi supuși procedurii de reevaluare în conformitate cu aceeași

[32] Grupul de state împotriva corupției al Consiliului Europei (GRECO), *Al doilea raport de conformitate al celei de-a patra runde de evaluare privind prevenirea corupției în ceea ce privește deputații, judecătorii și procurorii din Republica Moldova*, GrecoRC4(2018)10, 24 iulie 2019, par. 40, 45-46, 48, 51, 53, 58-59, 79 și 80.

[33] În conformitate cu Articolul 3 (2) din Proiectul de lege, acest organ, „Comisia de evaluare", este compusă din 20 de membri, dintre care doi membri desemnați de Parlament, doi membri desemnați de Președinte, doi membri desemnați de Guvern, doi membri desemnați de CSM, doi membri desemnați de Consiliul superior al Procurorilor (CSP), patru membri desemnați de Platforma Națională din Moldova a Forumului Societății Civile din Parteneriatul Estic și șase (experți străini) desemnați de Ministrul Justiției. Comisia de evaluare va fi constituită din două colegii de evaluare. Conform articolului 4 (1) din proiectul de lege, fiecare colegiu de evaluare va avea în componența sa un membru desemnat de Președinte, unul de Parlament, unul de Guvern, unul de Consiliul Superior al Magistraturi i, unul de Consiliul superior al Procurorii, doi de Platforma Națională din Moldova a Forumului Societății Civile din Parteneriatul Estic și trei de Ministrul Justiției, componența exactă a colegiilor de evaluare fiind decisă de Comisia de evaluare.

procedură, ceea ce ar putea rezulta în demiterea lor în caz că nu promovează evaluarea (Articolul 21 din Proiectul de Lege).

3.1. Modificarea atribuțiilor Curții Supreme de Justiție și reducerea numărului de judecători ai Curții Supreme de Justiție

33. În conformitate cu Avizul Informativ, Curtea Supremă de Justiție (CSJ) urmează a fi transformată în Curte de Casație cu atribuția de a asigura interpretarea și aplicarea uniformă a legilor de către instanțele judecătorești și aceasta va putea doar examina dacă legea a fost aplicată corect de către instanțele judecătorești ierarhic inferioare, și nu va deține competența de a examina chestiunile de fapt ale cauzelor. În conformitate cu Avizul Informativ, o asemenea reducere de competențe justifică reducerea numărului de judecători ai CSJ de la 33 la 17 (Articolul 1 (2) din Proiectul de lege).

34. Este întotdeauna important ca Statul să definească cu claritate motivele pentru care decide să efectueze o reformă în profunzime a sistemului său de justiție. Totuși, când asemenea reforme se răsfrâng asupra drepturilor stabilite sau asupra așteptărilor legitime ale judecătorilor în baza aplicării legislației curente, așa cum este cazul prezent, acestea pot fi justificate doar prin prezentarea unor argumente convingătoare,[34] cum ar fi îmbunătățirea climatului de independență și eficiență a sistemului judecătoresc și doar dacă sunt disponibile metode alternative mai puțin intruzive. Standardele internaționale privind securitatea menținerii mandatului de judecător nu pot fi ocolite prin efectuarea unor reforme ale structurii instanțelor judecătorești, prin utilizarea metodei de a reduce posturile anumitor judecători și astfel să se ajungă la demiterea sau transferul judecătorilor.[35] Prezentarea unei justificări ample este și mai stringentă pentru a se evita imixtiunea legislativului și executivului în chestiunile ce au impact direct și imediat relevant asupra exercitării actului de justiție, ceea ce ar putea să aibă, respectiv, un impact potențial negativ asupra independenței instituționale a sistemului judecătoresc.[36]

35. Reforma organizatorică a sistemului judecătoresc este reglementată în baza standardelor internaționale și regionale și poate justifica faptul desemnării judecătorului într-un post nou sau decizia de transfer a acestuia la o altă instanță judecătorească fără a fi necesar consimțământul lui/ei prealabil.[37] Totuși, aceste măsuri trebuie limitate la cazurile excepționale de reorganizare instituțională necesară și *legitimă*,[38] de exemplu în caz de dizolvare a instanței de judecată sau dacă competențele de jurisdicție teritorială a acesteia sunt reduse considerabil în asemenea măsură, încât angajarea în continuare a judecătorului nu mai este posibilă sau nu mai poate fi justificată.[39] Mai mult, toți membrii ce activează în cadrul instanței de judecată respective urmează, în principiu, să fie reinstituiți în funcție la instanța de judecată ce o substituie pe cea precedentă (în caz că este aplicabil), sau urmează să li se ofere posibilitatea de transfer, în baza unor criterii clare, la o altă instanță judecătorească de tip și statut similar, dacă dizolvarea

---

[34] A se vedea de ex., Comisia de la Veneția, *Avizul cu privire la proiectul de lege privind introducerea modificărilor și completărilor în Codul judiciar din Armenia*, CDL-AD(2014)021-e, 16 iunie 2014, par. 46-54.

[35] *Op. cit.* nota de subsol 38, par. 39 (august 2017 *Opinia ODIHR privind Curtea Supremă a Poloniei*). A se vedea și de ex., J. van Zyl Smit, *Numirea, mandatul și demisionarea judecătorilor în conformitate cu principiile Commonwealth: un compendiu și o analiză a celor mai bune practici* (Raport de cercetare elaborat de Centrul Bingham pentru statul de drept), par. 2.2.8. a.

[36] UNODC, *Comentariul asupra principiilor de la Bangalore ale conduitei judiciare* (septembrie 2007), par. 26.

[37] *Op. cit.* nota de subsol 15, par. 52 (2010 CoE *Recomandarea CM/Rec(2010)12*); și *op. cit.* nota de subsol 22, par. 3.4. (1998 *Carta Europeană*).

[38] A se vedea ODIHR, *Opinie referitor la anumite prevederi ale proiectului de lege privind Curtea Supremă a Poloniei*, 30 august 2017, par. 70. A se vedea Comisia de la Veneția, *Lista de verificare a principiilor unui stat de drept*, 18 martie 2016, par. 80.

[39] ibid. par. 70 (august 2017 *Opinia ODIHR privind Curtea Supremă a Poloniei*). A se vedea și Comisia de la Veneția, *Avizul privind Legea CLXII din 2011 privind statutul juridic și remunerarea judecătorilor și Legea CLXI din 2011 privind organizarea și administrarea instanțelor din Ungaria*, CDL-AD(2012)001, 19 martie 2012, par. 77.

anumitor posturi de judecător este inevitabilă.[40] În caz de transfer, este necesar de a nu se admite reducerea retribuirii judecătorului în cauză.[41] În cazurile când nu există o substituire cu instanțe judecătorești echivalente, judecătorului respectiv i se va oferi o compensare deplină pentru pierderea postului anterior deținut.[42] Posibilitatea efectuării unui transfer nejustificat/nemotivat al judecătorului de la o instanță de judecată la alta poate rezulta în subminarea independenței individuale a fiecărui judecător individual în parte, precum și a independenței sistemului judecătoresc ca instituție și, prin urmare, este necesar să fie prevăzute garanții împotriva transferurilor arbitrare. Prin urmare, desemnarea judecătorului într-o altă funcție trebuie să fie bazată pe criterii obiective și clare, și să fie ghidată prin aplicarea unor garanții corespunzătoare,[43] inclusiv prin posibilitatea de a fi supusă revizuirii de către o entitate independentă, care să verifice legalitatea transferului și dacă o asemenea măsură este realmente justificată.[44]

36. În principiu, cu referire la modul de determinare a numărului de posturi de judecători necesar în cadrul unei instanțe judecătorești, trebuie consultat cel puțin CSM, deoarece o asemenea decizie va avea un impact asupra exercitării funcțiilor judecătorilor[45] și sistemul judecătoresc este, probabil, cel mai bine poziționat pentru a indica numărul necesar al judecătorilor pentru o examinare a litigiilor într-un termen rezonabil.[46]

37. Per total, legitimitatea acestei reforme depinde de existența unei nevoi sociale stringente pentru o schimbare și măsurile aplicate trebuie să reflecte îndeaproape scopul scontat. Avizul Informativ la Proiectul de lege explică *raționamentul* pus la baza deciziei de a reduce arealul de competențe atribuit CSJ și transformarea acesteia în curte de casație prin nevoia de a asigura uniformitatea practicii judiciare, ca motiv legitim al acestei decizii.

38. În același timp, CSJ deja exercită funcțiile unei curți de casație în conformitate cu Articolul 2 (a) al Legii cu privire la CSJ. Mai mult decât atât, motivele contestației menționate în proiectul de lege pentru modificarea prevederilor Codului de Procedură

---

[40] A se vedea de ex., *op. cit.* nota de subsol 10, par. 16.3 (2010 *Măsurile de punere în aplicare eficientă a principiilor de la Bangalore*). A se vedea și *Codul IBA privind standardele minime de independență judiciară* (1982), principiul 20, care prevede în mod specific că *„[i]n cazul legislației de reorganizare a instanțelor, judecătorii care activează în aceste instanțe nu vor fi afectați, cu excepția cazului de transfer al acestora la o altă instanță cu același statut”*. A se vedea și *Declarația de la Beijing privind principiile independenței sistemului judecătoresc în regiunea LAWASIA din 1995*, par. 29: *“În cazul în care o instanță este desființată sau restructurată, toți membrii instanței trebuie să fie desemnați din nou în funcții în instanța nou-formată sau transferați la o altă instanță cu un statut și o funcție echivalentă.*”. A se vedea și Comisia de la Veneția, *Avizul cu privire la proiectele de lege privind judecătorii și organizarea instanțelor judecătorești din Republica Serbia*, CDL-AD(2008)007, 19 martie 2008, par. 23; și Comisia de la Veneția, *Avizul cu privire la proiectele de lege privind instanțele și drepturile și îndatoririle judecătorilor și cu privire la Consiliul judiciar din Muntenegru*, CDL-AD(2014)038, 15 decembrie 2014, par. 58.

[41] A se vedea de ex., Rețeaua europeană a consiliilor judiciare (ENCJ), *Raportul - Finanțarea sistemului judecătoresc (2015-2016)*, 3 iunie 2016, Recomandarea 10, ceea ce prevede că *„în afară de perioadele de urgență economică, […] nu ar trebui să se reducă remunerarea judecătorilor”*; *Codul IBA privind standardele minime de independență judiciară* (1982), principiul 15 (b) care prevede că *„[s]alariile judiciare nu pot fi reduse în timpul exercitării mandatului judecătorilor”*. A se vedea și *op. cit.* nota de subsol 15, par. 55 (2010 CoE *Recomandarea CM/Rec(2010)12*), care prevede că *„sistemele care condiționează remunerarea de bază a judecătorilor de performanța acestora trebui să fie evitate, deoarece acestea ar putea crea dificultăți pentru independența judecătorilor”*; și *op. cit.* nota de subsol 16, par. 62 (CCJE *Avizul nr. 1 (2001)*).

[42] A se vedea de ex., *op. cit.* nota de subsol 10, par. 16.3 (2010 *Măsurile pentru punerea în aplicare eficientă a principiilor de la Bangalore*), care prevăd că *„[u]nde nu există o astfel de instanță cu un statut sau o funcție echivalentă, judecătorului în cauză trebuie să i se acorde compensații complete pentru pierderea funcției”*. A se vedea și *Declarația de la Beijing privind principiile independenței ale sistemului judecătoresc în regiunea LAWASIA din 1995*, par. 29: *„Membrii instanței pentru care nu se poate găsi o poziție alternativă trebuie să fie compensați integral”*.

[43] ibid.

[44] *Op. cit.* nota de subsol 15, par. 50 (2010 CoE *Recomandarea CM/Rec(2010)12*); și *op. cit.* nota de subsol 22, par. 3.4. (1998 *Carta Europeană*).

[45] *Op. cit.* nota de subsol 22, par. 9 (2010 CCJE *Magna Carta pentru judecători*).

[46] *Op. cit.* nota de subsol 38, par. 36-39 (august 2017 *Opinia ODIHR privind Curtea Supremă a Poloniei*). A se vedea și de ex., Comisia de la Veneția și CoE DHR-DGI, *Avizul comun privind proiectul de lege privind modificările la Legea organică privind instanțele generale din Georgia*, CDL-AD(2014)031, 14 octombrie 2014, par. 19, unde Comisia de la Veneția afirmă că: *„într-un final, organul corespunzător pentru a evalua numărul de judecători ai Curții Supreme și necesitatea suplimentării acestuia, este de regulă legiuitorul sau Consiliul Superior al Magistraturii, având în vedere că alegerea depinde, printre altele, de mijloacele bugetare disponibile, care nu pot fi determinate de către judecătorii Curții Supreme. Cu toate acestea, se recomandă cu fermitate ca legiuitorul să ia în considerare opinia Curții Supreme în procesul legislativ [...]"*

Civilă, ale Codului de Procedură Penală și Codului Contravențional sugerează că va avea loc o anumită formă de examinare a faptelor cauzelor, în special atunci când judecătorul va examina dacă "*hotărârea a fost emisă în mod arbitrar sau se bazează în mod evident pe o examinare eronată a probelor"*. Nu este clar dacă noua CSJ va expedia, în esență, cauzele spre reexaminare instanțelor judecătorești pentru reluarea examinării judecătorești *de novo*. Respectiv, nu este posibil să se ajungă la o concluzie dacă competențele actuale ale CSJ sunt realmente supuse unei reformări substanțiale.

39. Cei 17 judecători ai CSJ reorganizate urmează să-și înceapă activitatea pe 1 ianuarie 2020, ceea ce este un termen foarte restrâns. De asemenea, Proiectul de lege nu menționează modalitățile de examinare în termen rezonabil a cauzelor deja aflate pe rolul CSJ, care urmează a fi adjudecate în prima instanță în baza procedurilor și regulilor precedente reformei, de către un număr redus de judecători (Articolul I al Prevederilor finale și tranzitorii). În plus, nu este clar dacă și cum anume procesul de reevaluare va afecta cauzele deja examinate de către un judecător, atunci când cauza se află la etapele finale de examinare judecătorească, și dacă cauza respectivă urmează a fi examinată repetat de către un nou complet judecătoresc. În plus, nu este clarificată situația cauzelor în curs de examinare atunci când sunt examinate de către judecătorii care nu au promovat evaluarea. Fie că aceste cazuri vor fi calificate ca "erori evidente de judecată", ca hotărâri judecătorești emise în rezultatul unei "examinări manifest arbitrare" sau ca "refuz de asigurare a accesului la justiție", aceste situații vor constitui încălcări ale Articolului 6 alin. 1 al CEDO,[47] ceea ce trebuie să se ia în considerare. **Aceste aspecte trebuie să fie clarificate de către legiuitori în proiectul de lege, în același timp asigurându-se faptul că CSJ va rămâne operațională** în această perioadă de timp, de exemplu prin includerea sintagmei că aceasta va putea emite hotărâri chiar și atunci când va avea în componența sa doar trei judecători admiși la exercitarea atribuțiilor sale.

40. Din analiza de mai sus, nu rezultă că reformarea propusă spre implementare se bazează pe o analiză aprofundată a impactului normativ al Proiectului de lege înaintat, inclusiv a urmărilor acestuia asupra drepturilor omului. Dacă legitimitatea unei asemenea reforme nu poate fi stabilită cu claritate, noua guvernare ar putea să riște să i se atribuie rolul de "acaparare" a celei mai înalte instanțe din Moldova, ceea ce ar putea rezulta în cauzarea unor repercusiuni grave asupra independenței obiective a acestei instanțe judecătorești, ori aceasta ar putea cauza o subminare în continuare a încrederii publice în instituția respectivă și în sistemul judecătoresc per total.[48] O asemenea situație poate rezulta în crearea unui precedent periculos în care guvernele viitoare vor putea să exercite o imixtiune în actul de justiție, prin revizuirea substanțială a numărului judecătorilor sau a competențelor CSJ, fără să ofere o argumentare a necesității unor asemenea schimbări.

41. În orice caz, este necesară aplicarea unei abordări individualizate, în cazul in care numărul de posturi de judecători ai CSJ este realmente redus considerabil, datorită unei reorganizări bine justificate a instanței judecătorești respective, **este necesar să se ofere posibilitatea ca judecătorii respectivi să fie transferați în funcții de *cel mai înalt nivel posibil,***[49] cu excepția situației când există motive obiective ce constituie

[47] A se vedea de ex., CtEDO, *Dulaurans c. Franței* (Cererea nr. 34553/97, hotărârea din 21 martie 2000), par. 38; *Khamidov c. Rusiei* (Cererea nr. 72118/01, hotărârea din 15 noiembrie 2007), par. 170; *Anđelković c. Serbiei* (Cererea nr. 1401/08, hotărârea din 9 aprilie 2013), par. 24; *Bochan c. Ucrainei* (nr. 2) [GC] (Cererea nr. 22251/08, hotărârea din 5 februarie 2015), par. 63-65.

[48] A se vedea de ex., *op. cit.* nota de subsol 46, par. 95-99 (2014 Comisia de la Veneția-CoE DHR-DGI Avizul comun privind proiectul de modificare a Legilor organice privind judecătoriile din Georgia).

[49] *Op. cit.* nota de subsol 38, par. 71 (august 2017 *Opinia ODIHR privind Curtea Supremă a Poloniei*). A se vedea și *Codul IBA privind standardele minime de independență judiciară* (1982), Principiul 12, care prevede: „Competența de a transfera un judecător de la o instanță la altă trebuie exercitată de către o autoritate judiciară și, de preferință, decizia dată va fi supusă consimțământului judecătorului, acest consimțământ ce nu poate fi ignorat în mod nerezonabil".

impedimente în efectuarea unui asemenea transfer (de exemplu, în caz de lipsă gravă de profesionalism, identificată în baza deciziei unei instanței independente). Mai mult decât atât, **decizia de transfer trebuie să fie revizuită de către o autoritate independentă** (a se vedea Subsecțiunea 4.7. *infra*). **Aceste garanții trebuie să fie reflectate în Proiectul de lege**.

42. De menționat, în conformitate cu Articolul III al Dispozițiilor finale și tranzitorii, Legea nr. 789 privind CSJ va fi abrogată începând cu 1 ianuarie 2020, ceea ce poate fi calificat ca o măsură excesiv de promptă, luându-se în considerare modificările instituționale ce urmează a fi implementate în baza reformei propuse. **Legiuitorii trebuie să discute posibilitatea prelungirii termenului de *vacatio legis,* adică posibilitatea amânării intrării în vigoare a noii legi, pentru a se asigura că există o perioadă suficientă de timp pentru pregătirea ajustărilor necesare implementării legii**.

3.2. Principiile siguranței duratei mandatului de judecător și inamovibilitatea judecătorească

43. Siguranța exercitării mandatului judecătoresc pe întreaga durată și inamovibilitatea judecătorilor sunt părți integrante ale garanțiilor independenței judecătorești.[50] Judecătorilor trebuie să le fie garantată menținerea mandatului judecătoresc până la atingerea plafonului de vârstă pentru pensionare sau până la expirarea mandatului, dacă un asemenea criteriu este prevăzut de lege.[51] Excepțiile de la această regulă trebuie să se limiteze la cazurile specifice, stipulate prin lege, și deciziile de a înlătura din post judecătorii nu pot fi luate cu ușurință, sau aplicate de o manieră sumară.[52] Dimpotrivă, judecătorii pot fi înlăturați din postul de judecător doar în cazuri excepționale, cum ar fi, de exemplu, în caz de incapacitate,[53] încălcare disciplinară care are ca urmare imposibilitatea ca judecătorii respectivi să-și poată exercita atribuțiile sale profesionale,[54] în baza motivelor de incompetență gravă sau de încălcare gravă a normelor profesionale,[55] atunci când se poate trage o concluzie inevitabilă că judecătorul respectiv este lipsit de capacitate profesională sau nu dorește să-și exercite obligațiile lui/ei profesionale în conformitate cu standardele minime stabilite pentru exercitarea atribuțiilor de judecător, ceea ce rezultă (în baza unei evaluări obiective) într-o încălcare a reputației actului de justiție,[56] precum și rezultă în încălcări grave ale codului deontologic sau ale prevederilor legislației penale reglementate prin lege.[57]

44. În orice caz, siguranța menținerii mandatului de judecător trebuie să fie garantată prin lege, iar motivul înlăturării din funcție a judecătorului în cauză necesită să fie argumentat cu claritate (în cazurile sus-menționate), în același timp asigurându-se faptul că orice decizie de înlăturare din post a unui judecător este luată în baza unui proces de evaluare echitabil, cu oferirea posibilității judecătorului în cauză de a contesta decizia respectivă în fața unei autorități care deține competențele depline de a examina o

---

[50] *Op. cit.* nota de subsol 15, par. 49 (2010 CoE *Recomandarea CM/Rec(2010)12*).

[51] ibid. A se vedea și *op. cit.* nota de subsol 9, Principiul 12 (1985 *Principiile de bază ale ONU privind independența sistemului judecătoresc*). A se vedea și *op. cit.* nota de subsol 16, par. 57 și 60 (CCJE *Avizul nr. 1 (2001)*). Carta europeană din 1998 privind statutul judecătorilor afirmă că acest principiu se extinde la numirea sau repartizarea judecătorului la o altă instanță sau locație fără consimțământ (nu în cazurile de reorganizare a instanțelor sau în care astfel de acțiuni sunt doar temporare). A se vedea și *op. cit.* nota de subsol 24, par. 19.2 (v) (OSCE *Documentul de la Moscova din 1991*), care include un angajament specific de garantare a mandatului judecătorilor.

[52] A se vedea de ex., *op. cit.* nota de subsol 38, par. 67 (August 2017 *Opinia ODIHR privind Curtea Supremă a Poloniei*).

[53] *Op. cit.* nota de subsol 9, Principiul 18 (1985 *Principiile de bază ale ONU privind independența sistemului judecătoresc*).

[54] ibid.

[55] *Op. cit.* nota de subsol 11, par. 20 (Comitetul ONU pentru drepturile omului *Comentariul general nr. 32*).

[56] A se vedea de ex., *op. cit.* nota de subsol 16, par. 62 (CCJE *Avizul nr. 1 (2001)*); și par. 29 (CCJE *Avizul nr. 17 (2014)*).

[57] *Op. cit.* nota de subsol 15, par. 50 (2010 CoE *Recomandarea CM/Rec(2010)12*).

asemenea contestație.[58] În general, atunci când are loc planificarea modului de organizare și funcționare a sistemului judecătoresc, legislativul și executivul trebuie să se abțină de a adopta măsuri ce ar putea periclita siguranța menținerii duratei mandatului de judecător sau inamovibilitatea judecătorească, și prin urmare, să constituie o imixtiune în independența judecătorească.[59] În mod corespunzător, noua majoritate parlamentară și guvernare nu ar trebui să pună sub semnul întrebării necesitatea menținerii posturilor judecătorilor ce au fost în mod legitim numiți în funcția de judecător,[60] în lumina normelor aplicabile independenței judecătorești, enunțate mai sus.

45. Deși poate fi necesară aplicarea unei anumite forme de evaluare a judecătorilor individual selectați pentru a corespunde celor două criterii cruciale ale oricărui sistem judecătoresc, și anume efectuarea actului de justiție de cea mai înaltă calitate și o responsabilitate adecvată în fața societății democratice,[61] totuși rezultatul unei evaluări nefavorabile nu ar trebui *per se* să rezulte în demisionarea judecătorului.[62] În același timp, după cum se menționează în par. 43 *supra*, aceasta nu exclude posibilitatea demiterii judecătorului, în cazurile când se atestă o gravă lipsă de profesionalism, când poate fi trasată concluzia inevitabilă că judecătorul în cauză este lipsit de capacitate profesională sau nu dorește să-și îndeplinească responsabilitățile judecătorești în conformitate cu standardele minime acceptate, ceea ce rezultă (în baza unei evaluări obiective) în vicierea reputației sistemului ce înfăptuiește actul de justiție.[63] În principiu, procedura de evaluare trebuie în mod primar să se axeze pe obiectivul de a îmbunătăți modul de funcționare a sistemului judecătoresc, și ca atare necesită să existe o separare clară de problema necesității demiterii din post a unui judecător ca urmare a aplicării procedurilor de responsabilitate disciplinară în cazurile concrete de încălcare a normelor deontologice ale profesiei de judecător.[64] În orice caz, rolul fundamental al oricărei evaluări individuale a judecătorilor trebuie să fie menținerea respectului total față de principiul independenței judecătorești.[65] Respectiv, orice procedură de evaluare a judecătorilor implementată de puterile legislativă sau executivă ale Statului, sau urmare a influenței decisive a puterilor sus-menționate, va fi mereu considerată ca fiind una problematică.[66]

46. Principiul securității menținerii mandatului de judecător se aplică de asemenea atunci când circumstanțele aparent dictează necesitatea înlocuirii unui număr mare de judecători sau necesită aplicarea unor forme ale procesului de evaluare, pentru a îmbunătăți integritatea și calitatea sistemului judecătoresc.[67] În conformitate cu

---

[58] CtEDO a recunoscut în mod expres că articolul 6 alin. 1 din CEDO, sub aspectul său civil, se aplică procedurilor disciplinare împotriva judecătorilor; a se vedea *Oleksandr Volkov c. Ucrainei* (Cererea nr. 21722/11, hotărârea din 25 mai 2013), par. 91 și 95. A se vedea și *op. cit.* nota de subsol 14, Principiul 17 (1985 *Principiile de bază ale ONU privind independența sistemului judecătoresc*), care afirmă că „[j]udecătorul are dreptul la un proces echitabil".

[59] *Op. cit.* nota de subsol 16, par. 43 (CCJE *Avizul nr. 18 (2015)*). A se vedea și Comisia de la Veneția, *Avizul privind proiectul de modificare a Legilor organice privind judecătoriile din Georgia*, CDL-AD(2013)007, 11 martie 2013, par. 71.

[60] ibid. *par.* 44 (CCJE *Avizul nr. 18 (2015)*).

[61] A se vedea de ex., *op. cit.* nota de subsol 16, par. 49 (1) (CCJE *Avizul nr. 17 (2014) privind Evaluarea judecătorilor*).

[62] A se vedea de ex., ibid. par. 29 (CCJE *Avizul nr. 17 (2014) privind Evaluarea judecătorilor*). A se vedea și ODIHR, *Opinie privind Procedura de evaluare a calificării judecătorilor din Ucraina*, 12 noiembrie 2015, par. 53.

[63] A se vedea de ex., *op. cit.* nota de subsol 16, par. 62 (CCJE *Avizul nr. 1 (2001)*); și par. 29 (CCJE *Avizul nr. 17 (2014)*).

[64] A se vedea de ex., ibid., par. 29 (CCJE *Avizul nr. 17 (2014) privind Evaluarea judecătorilor*); și par. 53 (2015 ODIHR *Opinie privind Procedura de evaluare a calificării judecătorilor din Ucraina*).

[65] *Op. cit.* nota de subsol 16, în deosebi par. 45 (CCJE *Avizul nr. 1 (2001)*); și par. 34 (*CCJE Avizul Nr. 6(2004)*).

[66] A se vedea ibid. par. 6 (CCJE *Avizul nr. 17 (2014) privind Evaluarea judecătorilor*).

[67] A se vedea Raportorul special al ONU privind Independența judecătorilor și avocaților (UN SRIJL), *Leandro Despouy*, *Raportul din 2009*, UN Doc A/HRC/11/41, 24 martie 2009, par. 64, subliniind că această modalitate de demisionare a judecătorilor nu poate avea loc decât în conformitate cu principiile de bază ale ONU privind independența sistemului judecătoresc, adică bazat pe motive de incapacitate sau de abateri disciplinare grave, confirmate printr-un proces echitabil. A se vedea și Raportorul special al ONU pentru promovarea adevărului, justiției, reparațiilor și a garanțiilor de nerepetare, *Raportul privind garanțiile de nerepetare*, UN Doc A/HRC/30/42, 7 septembrie 2015, par. 55 și 107.

Principiile de bază ale ONU privind independența judecătorilor, și în aceste cazuri, înlăturarea judecătorilor poate avea loc doar din motive de lipsă atestată de competență sau comitere a unor încălcări grave, identificate în baza unor proceduri echitabile de evaluare.[68] Consiliul Consultativ al Judecătorilor Europeni (CCJE) a menționat în mod explicit că există riscul ca evaluarea judecătorilor suspectați de acte de corupție să fie "*instrumentalizată și astfel să se abuzeze acest proces de validare în scopul înlăturării judecătorilor "inconvenabili" politic*".[69] De asemenea, CCJE a lansat îndemnul ca orice evaluare individuală "*să fie efectuată cu o atenție sporită, respectându-se principiul potrivit căruia, de regulă, judecătorii nu sunt atrași la răspundere pentru hotărârile emise de ei",* în același timp fiind necesară asigurarea faptului că "*doar cazurile excepționale de comitere intenționată a încălcărilor legii și a principiilor drepturilor omului ar putea rezulta în posibilitatea aplicării opțiunii de a demite judecătorul din funcție*".[70] Atunci când se intenționează aplicarea unor anumite forme ale procesului de evaluare în perioadele de tranziție, acest proces at trebui să fie axat în mod prioritar pe demiterea acelor persoane care sunt culpabile de comiterea celor mai grave încălcări.[71]

47. În baza declarațiilor enunțate de către ODIHR și Comisia de la Veneția în opiniile relevante ale acestor instituții, măsurile extraordinare pot fi necesare și justificate în cazurile cu totul excepționale, de exemplu pentru remedierea unui nivel extrem de înalt al corupției și a lipsei de competență profesională în rândul judecătorilor, sau acolo unde este semnalată prezența unei considerabile influențe politice asupra procedurii de numire în funcție a judecătorilor pentru perioadele precedente, și unde se conturează o totală lipsă a încrederii publice fie în onestitatea, fie în competențele profesionale ale judecătorilor.[72] Totuși, în asemenea cazuri, este necesar să fie prevăzute un șir de garanții stricte pentru a oferi protecție judecătorilor care își îndeplinesc conștiincios obligațiile de serviciu (a se vedea par. 62 *infra*).[73] Deși se admite faptul că o asemenea procedură cu caracter excepțional ar putea fi considerată ca fiind o măsură legitimă în contextul specific al țării, totuși luând în considerare obiectivul necesității de a asigura protecția independenței judecătorești, orice decizie privind reevaluarea și demiterea judecătorilor se va lua în baza unor criterii clare și obiective, de către o entitate independentă și imparțială sau o instanță de judecată în baza unui proces care să fie efectuat în corespundere cu toate garanțiile unui proces echitabil, inclusiv prin oferirea judecătorului a posibilității de a contesta hotărârea în fața unei instanțe independente și imparțiale.[74] Or, după cum a menționat Raportorul Special al ONU privind independența sistemului judecătoresc, *"[a]plicarea măsurilor de purificare ale sistemului judecătoresc fără a se ține cont de standardele internaționale de desfășurare ale*

---

[68] *Op. cit.* nota de subsol 14, principiile 17-20 (*Principiile de bază ale ONU privind independența sistemului judecătoresc*).

[69] A se vedea de ex., *op. cit.* nota de subsol 16, par. 28 (CCJE *Avizul nr. 21 (2018) privind prevenirea corupției*).

[70] Biroul CCJE și Biroul CCPE, *Raport privind impedimentele pentru independența și imparțialitatea judiciară din statele membre ale Consiliului Europei*, 24 martie 2016, par. 20.

[71] Raportorul special al ONU pentru promovarea adevărului, justiției, reparațiilor și a garanțiilor de nerepetare, *Raportul privind evaluarea*, UN doc A/70/438 (21 octombrie 2015), par. 62.

[72] ODIHR, *Avizul cu privire la Legea Ucrainei privind sistemul judecătoresc și statutul judecătorilor*, 30 iunie 2017, par. 50. A se vedea și de ex., Comisia de la Veneția, *Avizul provizoriu privind proiectul de amendamente constituționale privind sistemul judecătoresc din Albania*, CDL-AD(2015)045, 21 decembrie 2015, par. 98-99; și Comisia de la Veneția și CoE DHR-DGI, *Avizul comun referitor la Legea privind sistemul judecătoresc și statutul judecătorilor și modificări ale Legii cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii din Ucraina*, CDL-AD(2015)007, par. 72-74.

[73] ibid. par. 50 (2017 ODIHR *Opinie referitor la Legea Ucrainei privind sistemul judecătoresc și statutul judecătorilor*); și par. 74 (2015 Comisia de la Veneția-CoE DHR-DGI *Avizul comun privind sistemul judecătoresc din Ucraina*).

[74] *Op. cit.* nota de subsol 9, principiile 17-20 (1985 *Principiile de bază ale ONU privind independența sistemului judecătoresc*); *op. cit.* nota de subsol 16, par. 59-60 (CCJE *Avizul nr. 1 (2001)*); și *op. cit.* nota de subsol 16, par. 20 (Comitetul ONU pentru drepturile omului *Comentariul general nr. 32*).

procesului echitabil sau de principiile de bază ale independenței judecătorilor va rezulta, dimpotrivă, în subminarea și nu în consolidarea sistemului judecătoresc".[75]

3.3. Mecanismele existente pentru evaluarea performanței judecătorilor și a legitimității procedurii de reevaluare

48. În principiu, în cazul când este atestată absența așa-numitei "integrități" sau în cazul în care judecătorul nu corespunde standardelor profesionale, în calitate de criteriu primordial vor fi întotdeauna aplicate mecanismul și procedurile ordinare privind asigurarea responsabilității judecătorești.[76] Într-adevăr, așa cum menționează și Raportorul Special al ONU privind independența judecătorilor și avocaților, utilizarea procedurilor de reevaluare sau monitorizare în loc de aplicare a mecanismelor uzuale este în mod inerent însoțită de riscul "*abuzului și tentativelor de egalare de scopuri*" atunci când are loc schimbarea regimurilor politice, și este necesar să fie luate măsuri de precauție "*pentru a se evita recrearea situației antecedente și pentru a asigura faptul că sistemul judecătoresc își sporește autoritatea și credibilitatea*".[77] Respectiv, Statul trebuie să demonstreze că mecanismele existente și sistemul judecătoresc în general sunt compromise în asemenea grad și profunzime extreme, încât aplicarea măsurilor ordinare pentru asigurarea răspunderii judecătorilor nu sunt fezabile pentru a asigura menținerea independenței, imparțialității și integrității judecătorilor.[78] Este necesară stabilirea unui prag valoric deosebit de înalt pentru respectarea principiului fundamental al independenței judecătorești, și măsurile specifice adoptate trebuie să fie strict necesare și proporționale în raport cu situația *de facto* existentă în contextul țării respective, și necesită să fie supuse unor clare limitări temporale.[79]

49. Avizul Informativ prezintă argumentările pentru necesitatea reformării sistemului judecătoresc, făcând-se referire la un șir de rapoarte sau documente internaționale în care se confirmă că Moldova este "un stat capturat prin interese oligarhice",[80] specificându-se preponderent că este exercitată influență asupra sistemului judecătoresc și accentuând că atât CSM, cât și CSP "*sunt organe corupte și în servitutea intereselor oligarhice*". În pofida unor progrese atestate în procesul de reformare a sistemului judecătoresc, un șir de organizații și instituții internaționale și regionale au recunoscut problemele ce țin de integritatea, corupția și influența politică exercitate, în special cu referire la CSJ, Curtea Constituțională, CSM, Procuratura Generală, accentuându-se nevoia depolitizării acestor instituții, precum și absența încrederii publice în sistemul judecătoresc din Moldova și un indice înalt al nivelului perceput de corupție.[81]

50. Deși este salutabilă voința și eforturile autorităților publice, direcționate pe obiectul consolidării independenței judecătorești din Moldova, ODIHR ține să menționeze că argumentele prezentate de autorități nu demonstrează că există suficiente explicații pentru a justifica că decizia de a implementa un mecanism extraordinar *ad-hoc,* care va activa în paralel cu CSM și CSP, este cea mai potrivită sau unica soluție disponibilă. În particular, analiza ce se conține în Avizul Informativ nu demonstrează de ce nu este posibilă inițial o reformare a mecanismelor existente de asigurare a responsabilității

---

75 Raportorul Special al ONU privind Independența Judiciară (denumit în continuare UN SRIJL), *Raportul anual din 2005*, UN Doc E/CN.4/2005/60 (2005), par. 45.
76 A se vedea de ex., Comisia internațională a juriștilor, *Responsabilitatea judiciară – Ghidul pentru practicieni* (2016), p. 83-84.
77 UN SRIJL, *Raportul anual din 2005*, UN Doc E/CN.4/2005/60 (2005), par. 45.
78 A se vedea de ex., Comisia internațională a juriștilor, *Responsabilitatea judiciară - Ghidul pentru practicieni* (2016), p. 83-84.
79 A se vedea de ex., ibid. p. 83-84, *Responsabilitatea judiciară - Ghidul pentru practicieni* (2016).
80 A se vedea de ex., Parlamentul European, *Rezoluția din 14 noiembrie 2018 privind punerea în aplicare a Acordului de asociere al UE cu Moldova*, par. 3.
81 A se vedea rapoartele și documentele citate la *op. cit.* nota de subsol 4.

judecătorilor și procurorilor, fără a se crea un mecanism *ad-hoc,* și astfel să se permită instituțiilor constituțional constituite, deși într-o formulă reformată, să continue să gestioneze activitatea judecătorilor și procurorilor în conformitate cu Articolele 123 și 125[1] din Constituție. Mai mult decât atât, reforma propusă nu pare să soluționeze unele lacune identificate în activitatea diverselor organe teritoriale,[82] problemă care deja a fost abordată parțial ceva timp în urmă, prin intermediul propunerilor de amendamente ale Constituției.[83]

51. În Avizul Informativ se menționează că "*sistemul judecătoresc este incapabil de autopurificare*", subliniind în mod special că oamenii ce fac parte din componența instituțiilor actuale sunt compromiși. În același timp, în afară de evaluarea reprezentanților cheie ai sistemului judecătoresc și ai organelor procuraturii, Proiectul de lege practic nu abordează problema lipsei identificate a integrității și profesionalismului membrilor din cadrul mecanismelor existente de atestare a răspunderii judecătorilor și procurorilor, și anume, a CSM, CSP și a organelor specializate a acestora, în special a Colegiului de evaluare a performanțelor judecătorilor și Colegiului disciplinar. Acest aspect este unul problematic, în special din motivul că organele sus-menționate vor rămâne să activeze în continuare în calitate de garanți ai independenței și răspunderii judecătorești și a procurorilor, chiar și după ce Comisia de Evaluare își va încheia activitatea.

52. Cu atât mai mult, merită de subliniat că modificările aduse în organigrama personalului angajat sunt măsuri insuficiente pentru a transforma sisteme judecătorești ineficiente sau suspectate de "complicitate" în arbitri de încredere și în garanți fiabili ai drepturilor, dacă aceste modificări nu sunt însoțite de realizarea unor modificări necesare structurale, inclusiv prin modalități pentru consolidarea independenței judecătorești,[84] prin organizarea instruirii corespunzătoare a judecătorilor[85] și luarea măsurilor pentru a promova o schimbare a culturii organizaționale din cadrul sistemului judecătoresc. Astfel, prin crearea unui mecanism temporar *ad-hoc* cu caracter de structură paralelă pentru împiedicarea funcționării mecanismelor deja existente, care vor continua să existe și după implementarea reformei propuse spre realizare, este puțin probabilă atingerea rezultatelor scontate, cu excepția dacă aceste măsuri vor fi complementate prin reforme mai aprofundate structurale ale mecanismelor deja existente, precum și ale procedurilor de realizare a răspunderii judecătorești și a procurorilor, toate bazându-se pe o cercetare corespunzătoare în profunzime și o analiză a impactului reglementărilor normative propuse (a se vedea par. 56 *infra*).

53. *Legea nr. 947 cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii* stipulează care sunt statutul, rolul și competența CSM, în calitatea acestuia de garant al independenței judecătorești și organ de autoadministrare judecătorească. Acest organ deține rolul cheie prin propunerea de numire în funcție a judecătorilor, de numire în funcția de președinte sau vicepreședinte de instanță, în baza deciziilor Colegiului pentru selecția și cariera

[82] A se vedea de ex., Comisia de la Veneția, *Avizul referitor la legea privind modificarea și completarea Constituției (sistemul judecătoresc)*, CDL-AD(2018)003-e, par. 51-65; *Op. cit.* nota de subsol 32, par. 40, 45-46, 48, 51, 53, 58-59, 79 și 80 (Raportul GRECO privind Moldova din 2019); și Comitetul de monitorizare al Adunării Parlamentare a Consiliului Europei (APCE), *Raportul privind funcționarea instituțiilor democratice din Republica Moldova*, 16 septembrie 2019.

[83] Disponibilă la <https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-REF(2018)008-e>.

[84] A se vedea și Raportorul special al ONU pentru promovarea adevărului, justiției, reparațiilor și a garanțiilor de nerepetare, *Raportul privind garanțiile de nerepetare*, UN Doc A/HRC/30/42, 7 septembrie 2015, par. 57. A se vedea și Comitetul de monitorizare al Adunării Parlamentare a Consiliului Europei (APCE), *Raportul privind funcționarea instituțiilor democratice din Republica Moldova*, 16 septembrie 2019, par. 102, care observă că "*[s]chimbarea funcționarilor ar putea fi relevantă dacă este justificată în mod corespunzător,* și subliniind, de asemenea, că *„[e]ste cu atât mai important să se asigure ca modificările legislative să fie puse în aplicare în vederea consolidării instituțiilor și a organelor independente: inversarea sistemelor juridice nu trebuie să se facă în detrimentul respectării cuvenite a procedurilor previzibile, bazate pe criterii clare și obiective și nu ar trebui să conducă la „vânătoarea de vrăjitoare"*".

[85] *Op. cit.* nota de subsol 21, par. 19 (2010 ODIHR *Recomandările de la Kiev*).

judecătorilor, precum și privind promovarea, suspendarea din funcție, înaintare a demisiei sau eliberare din funcție a judecătorilor. Acesta de asemenea examinează contestațiile la hotărârile diverselor colegii. Proiectul de lege își propune reformarea CSM, deși la scară minimă (a se vedea Subsecțiunea *infra*),[86] în timp ce un șir de instituții regionale au recomandat efectuarea unei reformări în profunzime a componenței și modului de funcționare a CSM.[87] Avizul Informativ face referire la unele cazuri invocate în care s-a efectuat selectarea și promovarea "*judecătorilor cu probleme de integritate și care au averi nejustificate"*, ceea ce pune sub semnul întrebării integritatea, independența și imparțialitatea membrilor CSM. De asemenea, s-a raportat că există în Moldova "*o mentalitate prevalentă de ierarhizare excesivă și o cultură de supunere și considerație exagerată față de deciziile Consiliului Superior al Magistraturii și Curții Supreme de Justiție*", în același timp fiind menționată luarea "deciziilor cu caracter netransparent de către Consiliul Superior al Magistraturi."[88] Dacă acest fapt este confirmat, **legiuitorii trebuie să depună eforturi să soluționeze această problemă și să efectueze o cercetare corespunzătoare pentru a identifica opțiunile pentru efectuarea unei reformări suplimentare, în timp ce se va garanta durata mandatului judecătorilor care sunt membri ai CSM și luând în considerare că aceste modificări ar putea necesita efectuarea unor amendamente constituționale.** Există un șir de opțiuni, care ar putea fi luate în considerare, după cum se descrie detaliat în Subsecțiunea 7, *infra*. Dacă reformarea are loc în mod corespunzător, urmează, inclusiv, să i se confere CSM un rol sporit în implementarea acestei reforme.

54. *Legea nr. 178 privind răspunderea disciplinară a judecătorilor* reglementează detaliile ce țin de comiterea de abateri disciplinare de către judecători, privind sancțiunile disciplinare aplicate acestora, atribuțiile instituțiilor implicate în procedura disciplinară, precum și procedura examinării cauzelor disciplinare împotriva judecătorilor.[89] O revizuire și analiză amplă a procedurii de examinare a cauzelor disciplinare împotriva judecătorilor nu constituie obiectivul prezentei Opinii, însă urmare a reformelor efectuate în 2018, mecanismul de examinare a abaterilor disciplinare este, aparent, în mare parte aliniat la standardele și recomandările internaționale, [90] deși obiectivitatea, eficiența și transparența de examinare a cauzelor disciplinare împotriva judecătorilor necesită să fie supusă unei verificări. Din conținutul Avizului Informativ si din alte surse informative disponibile nu rezultă că mecanismul actual are anumite lacune sau că

[86] Mai ales prin schimbarea componenței sale prin adăugarea a trei membri noi fără statut de judecător, doi dintre care vor fi numiți de Guvern și unul de Președinte (noul Proiect al Legii privind CSM articolul 3 par. 3(1)) și schimbarea modalităților de desemnare a celor trei profesori de drept desemnați de Parlament. Proiectul de lege urmărește, de asemenea, să asigure o reprezentativitate mai proporțională a judecătorilor de la toate nivelurile, ceea ce este foarte salutabil și în conformitate cu recomandările internaționale; a se vedea op. cit. nota de subsol 30, par. 7 (ODIHR Recomandările de la Kiev din 2010 privind independența judiciară), care afirmă că *„judecătorii membri [al consiliului judiciar] trebuie să […] reprezinte sistemul judecătoresc în general, inclusiv și judecătorii de la judecătoriile de primă instanță".*

[87] *Op. cit.* nota de subsol 32 (Raportul GRECO privind Moldova).

[88] A se vedea rapoartele și documentele citate la *op. cit.* nota de subsol 5.

[89] Printre altele, articolul 4 din Legea nr. 178 oferă o listă de 14 infracțiuni disciplinare; Articolele 8-17 prevăd constituirea Colegiului disciplinar format din cinci judecători aleși de colegii lor și patru persoane din societatea civilă, în calitate organ disciplinar de primă instanță, având un mandat de 6 ani, fără posibilitatea de împlinire a două mandate consecutive. Articolele 18-29 reglementează procedura de examinare a cauzelor disciplinare înainte de audiere a cauzei în ședința principală a Colegiului disciplinar. Această procedură este în mod principal înfăptuită de așa-numita inspecție judiciară, și anume un grup compus din cinci inspectori-judecători independenți care îndeplinesc cerințele profesionale specifice și care au fost selectați de CSM printr-o procedură transparentă. A se vedea și Comisia de la Veneția, *Avizul Amicus Curiae pentru Curtea Constituțională a Moldovei asupra unor prevederi ale Legii privind testarea integrității profesionale*, CDL-AD(2014)039, 15 decembrie 2014, par. 22, în care Comisia de la Veneția a considerat că au fost incluse garanții stringente împotriva influenței nepotrivite sau nelegitime de către puterea executivă, care poate fi exercitată în cadrul unei proceduri disciplinare împotriva judecătorilor, deși cu referire la o versiune anterioară a legislației.

[90] Comisia de la Veneția a considerat, deși în ceea ce privește o versiune anterioară a legii, că Colegiul disciplinar este un „tribunal independent și imparțial (instituit prin lege)" în sensul articolului 6 din CEDO și că aparent respectă garanțiile cheie ale unui proces echitabil și că *„reglementările privind răspunderea disciplinară a judecătorilor […] par să fie, în cea mai mare parte, în conformitate cu standardele europene și internaționale, în special cu cele privind principiul independenței judiciare și al separării puterilor în stat"*; a se vedea ibid. par. 21 (2014 *Avizul Amicus Curiae pentru Curtea Constituțională a Moldovei asupra unor prevederi ale Legii privind testarea integrității profesionale*).

a fost în totalitate ineficient în practică în examinarea cauzelor disciplinare împotriva judecătorilor, sau că abordează problemele ce țin de așa-numita "integritate" a judecătorilor. Dacă situația este contrară, după cum se menționează în par. 50-52 *supra*, poate fi o opțiune legislativă mai prielnică să se încerce o perfecționare a mecanismului respectiv sau soluționarea oricăror lacune posibile, în locul unei complete dezintegrări a structurilor deja existente.

55. *Legea nr. 154 privind selecția, evaluarea performanțelor și cariera judecătorilor* reglementează procedura de evaluare a performanțelor judecătorilor, care este efectuată de Colegiul pentru selecție care face parte din Consiliul Superior al Magistraturii, precum și reglementează modul de numire a membrilor colegiului pentru selecție, precum și modalitatea de funcționare și procedura prin care acesta adoptă hotărârile. Deși domeniul prezentei analize nu include și obiectivul de a se efectua o analiză în profunzime a respectivei Legi, în cadrul Opiniei sale precedente cu privire la un proiect precedent al acestei legi, ODIHR a concluzionat că această lege conține, per total, o structură pozitiv avizată, în pofida unor lacune remarcate, în special sub aspectul că evaluarea în ultimă instanță ar putea rezulta în demiterea judecătorului, precum și faptul că evaluarea judecătorilor se efectuează excesiv de frecvent,[91] ceea ce ar putea avea ca efect final limitarea independenței judecătorilor.[92] Avizul Informativ nu conține o evaluare a procedurii existente de selecție și nu concluzionează că aceasta ar fi lipsită de funcționalitate.

56. Prin prisma celor enunțate mai sus, este necesar a se prezenta probe convingătoare privind lacunele inerente ale sistemului în vigoare, prin care să se ofere o justificare din ce motive mecanismele și procedurile ordinare de asigurare a responsabilității judecătorilor, și în speță evaluarea performanțelor judecătorilor, răspunderea disciplinară și în cazurile cele mai grave, răspunderea penală nu pot aplicate în forma lor obișnuită. Respectiv, se recomandă ca **legiuitorii să efectueze o analiză corespunzătoare a mecanismelor și procedurilor ordinare de asigurare a răspunderii judecătorilor, cu scopul de a soluționa lacunele și deficiențele structurale depistate în cadrul organelor deja instituite ale administrării judecătorești, deoarece acestea oricum urmează să funcționeze și după ce Comisia de Evaluare își va înceta activitatea.**

57. În scop de a realiza reformarea CSM, CSP și a organelor specializate ale acestora, legiuitorii trebuie să ia în considerare necesitatea implementării unor elemente pozitive sau modalități propuse în Proiectul de lege, care au ca obiectiv o sporire a legitimității procedurii aplicate, deși unele măsuri ar putea necesita modificări ale Constituției, de exemplu:

- Realizarea unei supravegheri publice sporite a organelor de autoadministrare judiciară, prin asigurarea unei transparențe și informări publice sporite a lucrului organelor ce sunt investite cu funcția de evaluare și/sau examinare a cauzelor disciplinare împotriva judecătorilor (de exemplu, prin realizarea unor sesiuni publice privind activitatea acestor instituții, a ședințelor publice, publicarea documentelor informaționale de suport, publicarea hotărârilor motivate, etc.) deși respectându-se dreptul la viața privată și de familie a judecătorilor vizați (a se vedea par. 100 și 118 *infra*);

[91] A se vedea ODIHR, *Opinie referitor la Legea privind selecția, evaluarea performanței și cariera judecătorilor din Moldova*, 13 iunie 2014, par. 9 și 13-14, ce menționează în special faptul că procesul de evaluare periodică nu ar trebui să rezulte în demiterea judecătorilor, recomandând în același timp eliminarea indicatorilor cantitativi, precum și o detaliere mai mare a conținutului deciziilor Colegiului de evaluare în ceea ce privește punctajele și scorurile.

[92] A se vedea de ex., *op. cit.* nota de subsol 16, par. 6 (CCJE *Avizul nr. 17 (2014) privind Evaluarea judecătorilor*); și Comisia de la Veneția, *Raportul privind independența sistemului judecătoresc - Partea I: Independența judecătorilor (2010)*, par. 72.

- Implicarea sporită a experților internaționali (deși doar temporară și nu în mod necesar însoțită de atribuirea drepturilor de vot – a se vedea par. 72 *infra*) și/sau a societăți civile în lucrul acestor organe – cu condiția că selecția acestora este efectuată în conformitate cu o procedură deschisă, transparentă și incluzivă și în conformitate cu principiul egalității; și
- Diversificarea desemnării candidaților în posturile de conducere ale CSM și în organele specializate ale acestuia – cu rezerva că majoritatea sau o parte substanțială a acestora vor fi desemnați de către colegii lor judecători și că procesul de numire nu va putea fi influențat de puterile executivă și legislativă.

58. Este posibilă luarea în considerare a unor raționamente adiționale în acest sens, cum ar fi:

- Necesitatea definirii de o manieră mai detaliată a procesului de nominalizare a candidaților pentru funcția de membru al CSM și a organelor specializate ale acestuia, în același timp asigurându-se că acest proces va fi unul deschis, transparent și incluziv, de exemplu prin luarea în considerare a posibilității de a implica în acest proces organe/entități externe autonome (de ex. reprezentanți ai mediului academic, organizații neguvernamentale, barouri de avocați etc.);[93]
- Introducerea unor mecanisme de responsabilitate pentru aceste organe și a unui mecanism adecvat de înlăturare din calitatea de membru a acestora în cazurile de comitere a unor abateri grave; și
- Luarea în considerare a elaborării unor noi prevederi pentru a se asigura echilibrul de gen și o diversitate mai sporită a componenței sistemului judiciar, inclusiv în cadrul organelor de autogestionare judecătorească.[94]

59. În orice caz, este necesar să se țină seama de următoarele preocupări, în caz că se va examina posibilitatea creării mecanismelor *ad-hoc* de evaluare:

- instituirea unui mecanism de reevaluare sau revizuire *ad-hoc* trebuie să fie o măsură absolut excepțională, aplicabilă o singură dată, strict temporară și care nu poate fi aplicată în condiții normale,[95] or, în caz contrar, aplicarea acesteia comportă riscul de creare a unui precedent în care o nouă majoritate politică va fi tentată să procedeze în mod similar;[96]
- această măsură va fi utilizată doar dacă mecanismele și procedurile ordinare ale asigurării răspunderii judecătorești în vigoare s-au demonstrat a fi complet ineficiente, neadecvate și/sau disfuncționale;[97]
- mecanismele respective trebuie să se bazeze pe un studiu în profunzime a impactului instituirii acestuia asupra cadrului de reglementare și să fie justificat cu strictețe prin argumente demonstrabile și convingătoare, în lumina circumstanțelor specifice din țară, atunci când deficiențele sistemului judecătoresc sunt de o asemenea magnitudine, încât acestea necesită aplicarea de măsuri extraordinare și că aceste deficiențe au paralizat toate celelalte mecanisme existente de responsabilizare ale sistemului judecătoresc; în mod contrar, implementarea

[93] A se vedea de ex., Comisia de la Veneția, *Avizul final privind proiectul revizuit de amendamente constituționale privind sistemul judecătoresc din Albania*, CDL-AD(2016)009, 14 martie 2016, par. 15-16.
[94] A se vedea de ex., ODIHR, *Gen, diversitate și justiție: prezentare generală și recomandări* (23 mai 2019).
[95] *Op. cit.* nota de subsol 72, par. 100 (2015 Comisia de la Veneția *Avizul provizoriu privind sistemul judecătoresc din Albania*).
[96] UN SRIJL, *Raportul anual 2005*, UN Doc E/CN.4/2005/60 (2005), par. 45.
[97] A se vedea de ex., Comisia internațională a juriștilor, *Răspunderea judiciară - Ghidul pentru practicieni* (2016), p. 83-84.

acestor măsuri ar putea afecta în mod nefast încrederea publică în sistemul judecătoresc și în instituțiile publice în general;[98]

- trebuie să existe un consens politic vast și demonstrabil și un sprijin public al acestei proceduri pe întreg teritoriul țării;[99]
- urmează a se acorda o considerare aparte problemei care ar putea fi impactul potențial al acestui proces extraordinar asupra sistemului judecătoresc, precum și recunoașterea posibilității că lucrul acestuia ar putea fi afectat în mod destabilizant;[100]
- este necesar să se ofere un termen adecvat, care să permită efectuarea unei evaluări obiective și calitative, în același timp fiind asigurat caracterul deschis și transparent al procesului respectiv (a se vedea Subsecțiunile 4.1. și 4.8. *infra*);
- aceasta trebuie să fie însoțită de implementarea unei reformări mai ample structurale a mecanismelor și procedurilor ordinare ale răspunderii judecătorești (a se vedea par. 50-52 *supra*);
- această măsură trebuie implementată cu luarea în considerare a fiecărui caz în parte, prin a de efectua o cercetare dacă judecătorul a fost desemnat în mod ilegal (sau dacă a obținut acces la funcția de judecător în baza loialității față de autoritatea nelegitimă de desemnare)[101] și/sau dacă el/ea au comis încălcări grave ale drepturilor omului, o abatere gravă care poate fi calificată ca o încălcare disciplinară ce este pasibilă de aplicarea măsurii de demitere din funcție și/sau pedeapsă penală, acestea fiind singurele motive pentru care este necesară eliberarea din funcție; și
- pentru a evita riscul capturării puterii judecătorești pe viitor de către o putere politică care controlează implementarea unei asemenea măsuri,[102] o astfel de reevaluare trebuie întotdeauna realizată de către un organ independent și imparțial și cu prevederea unor garanții extrem de stringente (a se vedea par. 62 și Subsecțiunea 4 *infra*).

3.4. Problema conformității cu prevederile Constituției

60. Deși o analiză a constituționalității modelului propus de evaluare depășește obiectivul propus al prezentei Opinii, este util de menționat că gradul de corespundere normelor constituționale al Proiectului supus analizei este pus sub semnul întrebării. Mecanismul *ad-hoc* pare să prezinte impedimente și limitări ale rolului constituțional al CSM sub aspectul numirii, transferului și eliberării din post al judecătorilor (Articolul 123 din Constituție). Întrucât decizia Comisiei de Evaluare este obligatorie pentru CSM (Articolul 9 (6) din Proiectul de lege), aceasta ar putea ridica semne de întrebare privind compatibilitatea Proiectului cu prevederile Constituției.

---

98 *Op. cit.* nota de subsol 72, par. 98 (2015 Comisia de la Veneția *Avizul provizoriu privind sistemul judecătoresc din Albania*).
99 ibid. par. 100 (2015 Comisia de la Veneția *Avizul provizoriu privind sistemul judecătoresc din Albania*).
100 ibid. par. 98 (2015 Comisia de la Veneția *Avizul provizoriu privind sistemul judecătoresc din Albania*).
101 UN SRIJL, *Raportul privind garanțiile independenței judiciare*, UN Doc A/HRC/11/41 (2009), par. 64. A se vedea și *Principiile ONU actualizate pentru protecția și promovarea drepturilor omului prin acțiuni de combatere a impunității* (2005), care afirmă că „judecătorii numiți în mod ilegal sau care își derivă puterea judecătorească dintr-un act de loialitate față de autoritatea nelegitimă de desemnare pot fi eliberați de funcțiile lor prin lege, în conformitate cu Principiul paralelismului. Acestora trebuie să li se ofere posibilitatea de a contesta demiterea lor în baza procedurilor care întrunesc criteriile de independență și imparțialitate, în scop de a fi restabiliți în funcție."
102 ibid. par. 98 (2015 Comisia de la Veneția *Avizul provizoriu privind sistemul judecătoresc din Albania*).

4. Procedura de reevaluare a judecătorilor CSJ de către mecanismul ad-hoc

61. Fără a se aduce prejudiciu caracterului legitim și necesității înfăptuirii prezentei proceduri extraordinare de reevaluare, ODIHR consideră necesar de a oferi recomandări cu scopul de a limita, în măsura posibilităților, impactul negativ pe care o asemenea procedură îl poate avea și de a asigura respectarea principiilor supremației legii în cursul derulării reformei respective.

62. În orice caz, o asemenea procedură de reevaluare a judecătorilor cu caracter extraordinar și la scară largă, care ar putea în ultimă instanță rezulta în eliberarea din funcție a judecătorilor, **trebuie să fie supusă unei revizuiri substanțiale prin care să fie asigurată introducerea unor garanții extrem de stringente pentru a se asigura îngrădirea imixtiunii în independența judecătorească**.[103] Respectiv, procesul de reevaluare trebuie să fie **efectuat în conformitate cu criterii obiective și clare, de către entități ce comportă calitățile caracteristice ale unui tribunal imparțial și independent**.[104] De asemenea, luându-se în considerare consecințele serioase pe care acest proces îl are asupra judecătorilor,[105] cu efecte comparabile examinării cauzelor disciplinare împotriva judecătorilor, în special dacă judecătorul nu promovează evaluarea,[106] prezenta procedură de evaluare foarte probabil intră sub incidența Articolului 14, alin. 1 al PIDCP și Articolului 6 alin. 1 al CEDO, sub aspectul civil.[107] Astfel, **procedura de reevaluare trebuie să fie realizată în conformitate cu standardele de bază ale echității procesului de judecată, cu posibilitatea de a fi contestată decizia adoptată în fața unui tribunal independent și imparțial, care să revizuiască atât aspectele de drept cât și procedurale, asigurându-se simultan transparența și supravegherea publică asupra procedurii respective.** În consecință, acest criteriu solicită legiuitorilor să aplice o diligență extremă în procesul de revizuire a Proiectului de lege, pentru a se asigura că toate componentele enumerate și garanțiile stringente sunt prezente și, respectiv, **să modifice Proiectul de lege în mod corespunzător**.

---

[103] A se vedea de ex., *op cit.* nota de subsol 72, par. 50 și 53 (2017 ODIHR *Avizul cu privire la Legea Ucrainei privind sistemul judecătoresc și statutul judecătorilor*); și par. 74 (2015 Comisia de la Veneția- CoE DHR-DGI *Avizul comun privind sistemul judecătoresc din Ucraina*). A se vedea și *op. cit.* nota de subsol 16, par. 29 (CCJE *Avizul nr. 17 (2014) privind Evaluarea judecătorilor*).

[104] A se vedea de ex., Comisia de la Veneția, *Avizul Amicus Curiae pentru Curtea Constituțională a Albaniei privind Legea privind reevaluarea tranzitorie a judecătorilor și procurorilor (Legea privind evaluarea)*, CDL-AD(2016)036, 12 decembrie 2016, par. 32.

[105] A se vedea de ex., CtEDO, *Ramos Nunes de Carvalho E SÁ c. Portugaliei* [GC] (Cererile nr. 55391/13, 57728/13 și 74041/13, hotărârea din 6 noiembrie 2018), par. 196, în care Curtea a menționat că atunci când măsura poate duce la demitere sau suspendarea din funcție a judecătorului, aceasta va fi considerat ca *„sancțiune gravă care duce la un grad semnificativ de stigmatizare”*.

[106] Chiar și în contextul evaluării performanței, ceea ce în principiu ar trebui să declanșeze consecințe mai puțin grave, așa cum este menționat la par din prezentul aviz, CCJE subliniază că *"este important să existe garanții procedurale pentru judecătorii care participă la procedura de evaluare"*, a se vedea *op. cit.* nota de subsol 16, par. 44 (CCJE *Avizul nr. 17 (2014) privind Evaluarea judecătorilor*).

[107] De remarcat, cazurile pendinte în fața CtEDO privind procesul de verificare în Albania, de ex., *Xhoxhaj c. Albaniei* (Cererea nr. 15227/19, comunicată la 18 iunie 2019). A se vedea și de ex., *op. cit.* nota de subsol 72, par. 110 (2015 Comisia de la Veneția *Avizul provizoriu privind sistemul judecătoresc din Albania*), în cazul în care Comisia de la Veneția a afirmat în mod expres că „[a]plicabilitatea ramura ‘civil’ al articolului 6 în procesul de verificare este, de asemenea, deschisă la îndoieli, dar este probabilă”. În ceea ce privește procedurile disciplinare împotriva judecătorilor, a se vedea *op. cit.* nota de subsol 11, par. 20 (COMITETUL ONU PENTRU DREPTURILE OMULUI *Comentariul general nr. 32*); Raportul UN SRIJL, par. 61 ; Recomandarea CM/Rec (2010)12, par. 69; și UN HRC, *Casanovas c. Franței*, Comunicarea nr. 441/1990, UN Doc CCPR/C/51/D/441/1990 (1994), par. 5.2; și *Perterer c. Austriei*, Comunicarea nr. 1015/2001, UN Doc CCPR/C/81/D/1015/2001 (2004), par. 9.2. A se vedea și *op. cit.* nota de subsol 9, principiul 17 (1985 *Principiile de bază ale ONU privind independența sistemului judecătoresc*), care prevede că *„[j]udecătorul are dreptul la o audiere echitabilă”*. CtEDO a considerat de asemenea că articolul 6 par. 1 din CEDO, pe ramura sa civilă, se aplica procedurilor disciplinare împotriva judecătorilor, a se vedea de ex., *Oleksandr Volkov c. Ucrainei* (Cererea nr. 21722/11, hotărârea din 25 mai 2013), par. 91 și 95.

4.1. Termenul

63. Comisia de evaluare își începe activitatea în cel mult 15 zile din data intrării în vigoare a Proiectului de lege (Articolul VII din Dispozițiile finale și tranzitorii). Termenul propus este extrem de stringent și chiar nerealist pentru selecția membrilor unui asemenea organ, cu atât mai mult dacă se intenționează efectuarea acestuia prin proces deschis, incluziv și transparent, care să asigure restabilirea încrederii publice (a se vedea Subsecțiunile 4.2 și 4.10). Mai mult decât atât, este îngrijorător faptul că evaluarea judecătorilor CSJ se va efectua într-un termen extraordinar de restrâns, deoarece deja pe data de 1 decembrie 2019, se propune ca CSM să fi încheiat în întregime procedura de evaluare și transfer a unui număr de 16 judecători ai CSJ la posturile din instanțele judecătorești inferioare (Articolul I (3) din Dispozițiile Finale și Tranzitorii). Judecătorii care au promovat evaluarea își vor începe activitatea pe 1 ianuarie 2020 (Articolul I (4) din Dispozițiile finale și tranzitorii).

64. La nivel internațional și regional, se recomandă acordarea unui termen adecvat procedurii de evaluare a candidaților în funcțiile de judecători sau pentru efectuarea evaluării performanțelor judecătorilor în exercițiu.[108] Perioadele de timp restrânse acordate pentru evaluarea unui număr de 33 de judecători ai CSJ sunt susceptibile riscului de a se efectua o evaluare pripită, ceea ce nu corespunde standardelor unei evaluări obiective și calitative a judecătorilor supuși reevaluării competențelor profesionale și calităților personale ale acestor judecători.[109] Deși este apreciată necesitatea întreprinderii de reforme urgente într-un asemenea context, aceasta nu poate servi drept justificare pentru introducerea unor proceduri inerent deficiente, care comportă riscul cauzării unui impact negativ cu repercusiuni de lungă durată, din motiv că judecătorii CSJ sunt desemnați în calitate de judecători pentru un termen nelimitat.[110] De asemenea, oferirea unui termen atât de restrâns ar putea rezulta în imposibilitatea asigurării unui proces transparent de numire a judecătorilor (a se vedea Subsecțiunea 4.1 *infra*), ceea ce nu va rezulta în restabilirea încrederii publice în justiție. **Legiuitorii trebuie să revizuiască termenul acordat reformării.**

4.2. Componența Comisiei de Evaluare, modalitățile de desemnare a membrilor și statutul membrilor Comisiei

65. În conformitate cu Articolul 3 (2) al Proiectului de lege, Comisia de evaluare este compusă din 20 de membri, inclusiv doi membri desemnați de Parlament, doi membri desemnați de Președintele Republicii Moldova, doi membri desemnați de Guvern, doi membri desemnați de CSM, doi membri desemnați de Consiliul Superior al Procurorilor, patru membri desemnați de Platforma Națională din Moldova a Forumului Societății Civile din Parteneriatul Estic și șase membri desemnați de Ministrul justiției (experți străini, ce se bucură de o reputație ireproșabilă și au cel puțin 10 ani de experiență în domeniul dreptului – preferabil în domeniul judiciar și al procuraturii). Cel puțin șase membri ai Comisiei de Evaluare vor fi foști judecători care au activat în funcție cel puțin 10 ani sau care sunt judecători în exercițiu (cel puțin un membru

[108] A se vedea de ex., *op. cit.* nota de subsol 16, par. 36 (CCJE *Avizul nr. 17 (2014) privind Evaluarea judecătorilor*), care afirmă că „[e]valuatorii ar trebui să aibă suficient timp și resurse pentru a permite o evaluare cuprinzătoare a competențelor și performanțelor individuale ale fiecărui judecător"; și principiile 9-11 din *Principiile din Cape Town privind rolul comisiilor independente în selecția și numirea judecătorilor* (februarie 2016), care sunt rezultatul unui proiect de cercetare internațional condus de profesorul Hugh Corder de la Universitatea din Cape Town, realizat în colaborare cu Centrul Bingham pentru statul de drept, parte componentă a Institutului britanic de drept internațional și comparativ.

[109] A se vedea de ex., ODIHR, *Opinie referitor la proiectul de modificări privind numirea judecătorilor Curții Supreme din Georgia*, 17 aprilie 2019, par. 69-70.

[110] ibid. par. 70 (2019 ODIHR *Opinie referitor la proiectul de modificări privind numirea judecătorilor Curții Supreme din Georgia*).

desemnați de Parlament, Președintele țării, Guvern și Consiliul Superior al Magistraturii și cel puțin doi membri desemnați de Platforma Națională). De altfel, membrii Comisiei trebuie să se bucure de o "*reputație ireproșabilă și să aibă cel puțin 10 ani de experiență în domeniul de activitate*".

66. În principiu, dacă este considerat necesar, cel puțin procedura de reevaluare trebuie să fie efectuată de către un organ competent,[111] care deține toate caracteristicile unui tribunal independent și imparțial.[112] Realmente, dacă procedura de reevaluare a fost condusă în mod necorespunzător de către executiv sau legislativ, întregul proces de reformă ar putea fi grav compromis.[113] În acest sens, pentru a se determina faptul dacă un organ poate fi considerat ca "independent" în conformitate cu prevederile Articolului 6 alin. 1 al CEDO, în mod general, CEDO ia în considerare elemente diverse, inclusiv *inter alia* modul de numire în funcție a membrilor acestui organ, precum și termenul mandatului acestora, existența unor garanții împotriva exercitării de presiuni din exteriorul instituției și dacă organul respectiv conține caracteristicile de independență.[114] În acest sens, este salutabil faptul că Proiectul de lege conține un șir de garanții prin care se intenționează menținerea independenței și imparțialității membrilor desemnați să activeze în cadrul Comisiei de Evaluare, cum ar fi de exemplu criteriile ce limitează eligibilitatea acestora,[115] setarea unui prag înalt de remunerare pentru activarea în calitate de membru al Comisiei (deși modalitățile de remunerare a experților străini necesită o clarificare suplimentară),[116] precum și reglementarea modalităților de protecție împotriva imixtiunii, influenței și potențialelor amenințări din exterior.[117] Proiectul de lege de asemenea stipulează că membrii Comisiei de evaluare trebuie să prezinte o declarație de averi și a intereselor personale (Articolul 3, alin. 7), ceea ce s-a demonstrat a fi un instrument util în prevenirea actelor de corupție, pentru detectarea îmbogățirii ilicite și prevenirea conflictelor de interese.

67. În același timp, Proiectul de lege trece complet sub tăcere aspectul privind modalitatea de desemnare în calitate de membru de către fiecare instituție enumerată investită cu autoritatea de a desemna candidații, deși anume acest aspect este un element cheie care necesită să fie examinat pentru a determina dacă Comisia de evaluare va fi realmente una independentă. Dacă se ajunge la instituirea acestui mecanism *ad-hoc*, **este necesar să fie reglementată detaliat inclusiv și procedura și modalitățile de selecție de către fiecare autoritate enumerată în Proiect, în același timp asigurându-se că procesul de selecție a candidaților în funcția de membru al Comisiei de evaluate este unul deschis, incluziv și transparent.**

68. Componența acestei Comisii menține, aparent, un anumit echilibru dintre membrii desemnați de puterile executivă și legislativă, de CSC, de CSP, societatea civilă și

---

[111] A se vedea de ex., *op. cit.* nota de subsol 16, par. 28 (CCJE *Avizul nr. 21 (2018) privind prevenirea corupției*); și *op. cit.* nota de subsol 104, par. 8 (2016 Comisia de la Veneția *Avizul Amicus Curiae pentru Curtea Constituțională a Albaniei cu privire la Legea privind evaluarea*).

[112] A se vedea de ex., ibid. par. 32 (2016 Comisia de la Veneția *Avizul Amicus Curiae pentru Curtea Constituțională a Albaniei cu privire la Legea privind evaluarea*).

[113] A se vedea de ex., ibid. par. 28 (2016 Comisia de la Veneția *Avizul Amicus Curiae pentru Curtea Constituțională a Albaniei cu privire la Legea privind evaluarea*).

[114] A se vedea Curtea Europeană a Drepturilor Omului (CtEDO), *Campbell și Fell c. Marii Britanii* (Cererea nr. 7819/77, 7878/77, hotărârea din 28 iunie 1984), par. 78. A se vedea și *Olujić c. Croației* (Cererea nr. 22330/05, hotărârea din 5 mai 2009), par. 38; și *Oleksandr Volkov c. Ucrainei* (Cererea nr. 21722/11, hotărârea din 25 mai 2013), par. 103.

[115] A se vedea articolul 3 alin. 4 din Proiectul de lege conform căruia *„a) membrii unui partid politic în ultimii trei ani, b) persoanele care dețin funcții publice cu statut special, funcții de demnitate publică sau funcții din cabinetul persoanelor cu funcții de demnitate publică, c) persoane ale căror soț, soție, părinți, copii sau soții copiilor sunt judecători sau procurori, nu pot fi desemnați membri ai Comisiei de evaluare".*

[116] A se vedea articolul 3 alin. 12 al Proiectului de lege (salariul unui judecător al CSJ în funcție de judecător de peste 16 ani).

[117] A se vedea articolul 3 alin. 6 care stipulează că *„este interzisă orice imixtiune în activitatea și procesul de luare a deciziilor Comisiei de evaluare"*, alin. 7 care prevede că membrii Comisiei sunt obligați să raporteze *„orice încercare de influențare a sa"* și alin. 14 care prevede că *„membrilor Comisiei le este acordată protecție de stat la solicitarea Comisiei sau a colegiului".*

experții străini în domeniul dreptului. Este salutabil faptul că Articolul 3 (4) previne membrii partidelor politice și persoanele cu funcții de demnitate publică de a fi desemnați în calitate de membri ai Comisiei de evaluare. Totuși, aceste elemente nu reprezintă în mod necesar garanții care să asigure caracterul independent și imparțial al Comisiei de evaluare. Într-adevăr, per ansamblu, zece din membrii Comisiei vor fi desemnați de către puterea executivă (doi membri vor fi desemnați de Președintele Republicii Moldova, doi membri – de Guvern și șase membri urmează a fi desemnați de Ministrul Justiției), precum și doi membri vor fi desemnați de puterea legislativă. Așa cum se menționează în par. 45 și 66 *supra*, aplicarea procedurii de reevaluare a judecătorilor de către membrii puterilor legislativă și executivă ale Statului, sau ca urmare a influenței decisive a acestor puteri, este deosebit de problematică și ar putea rezulta în cauzarea de potențiale interferențe politice în procesul de reevaluare, astfel existând un risc potențial că se va ajunge la o diminuare a independenței, dar și a credibilității reformei propuse. Similar, este problematică și participarea organelor procuraturii în acest proces. Pentru a se evita riscul politizării sau crearea suspiciunilor privind luarea unor decizii influențate de prejudecată vis-a-vis de procesul de reevaluare și eventualii candidați nou-desemnați, precum și pentru a se asigura independența Comisiei de evaluare, este necesar să fie **limitate rolul și influența puterilor cu caracter politic în a desemna membrii pentru Comisia în cauză**.[118]

69. Cel puțin șase din numărul total de 20 de membri ai Comisiei de evaluare trebuie să fie foști judecători sau foști judecători ai Curții constituționale. În conformitate cu standardele internaționale, în scopul de a garanta protecția independenței judecătorești, orice decizie care poate afecta modul de selecție, desemnare, numire, evaluare și demisie a judecătorilor trebuie să fie luată de către o autoritate independentă de puterile executivă și legislativă, dintre care cel puțin jumătate din persoanele desemnate în calitate de membri ai Comisiei ar trebui să fie judecători, aleși de către colegii lor, în scop de a preveni situațiile de posibilă influență nejustificată din exterior.[119] Cu referire la procedura de evaluare în mod specific, aceasta de asemenea va rezulta în faptul că evaluatorii vor putea să dispună de un nivel suficient de cunoștințe și experiență profesională pentru a înțelege toate aspectele specifice profesiei judecătorești.[120] În afara acestui număr de șase membri care trebuie să fie judecători, Proiectul de lege nu stabilește criterii specifice privind experiența profesională în cazul desemnării altor membri, cu excepția criteriului stabilit față de experții internaționali, și anume că ei trebuie să aibă cel puțin 10 ani de experiență în domeniul *dreptului*, însă nu și obligatoriu în domeniul judiciar.

70. De asemenea, este necesar de accentuat că la evaluarea independenței unui consiliu judecătoresc, CtEDO s-a pronunțat că în cazul respectiv exista o deficiență structurală incompatibilă cu principiul independenței, deoarece majoritatea membrilor consiliului

[118] De exemplu, prin prevederea că ei ar trebui să selecteze doar candidați din sfera non-politică sau desemnați de către un comitet apolitic profesionist *ad-hoc*.

[119] A se vedea *op. cit.* nota de subsol 22, par. 1.3. (1998 Carta Europeană), care afirmă că *„[cu] referire la fiecare decizie care afectează selecția, recrutarea, desemnarea, cariera sau demisia unui judecător, statutul prevede posibilitatea intervenției unei autorități independente de executiv și legislativ, în cadrul căreia cel puțin jumătate din membri să fie judecători aleși de colegii lor prin proceduri care garantează reprezentarea cât mai largă a sistemului judecătoresc"*. A se vedea și *op. cit.* nota de subsol 21, par. 30 (2010 ODIHR Recomandările de la Kiev); și *op. cit.* nota de subsol 16, par. 37 și 49 (8) (CCJE Avizul nr. 17 (2014) privind Evaluarea judecătorilor). A se vedea și de ex., referitor la componența consiliilor judiciare, par. 50 (2010 Comisia de la Veneția - Raportul privind independența sistemului judecătoresc), care afirmă că *„[o] parte substanțială sau majoritatea membrilor Consiliului Judiciar trebuie să fie aleși chiar de către sistemul judecătoresc însuși"*; *op. cit.* nota de subsol 15, par. 27 (2010 CoE Recomandarea CM/Rec(2010)12) care afirmă că *„[c]el puțin jumătate din membrii acestor consilii trebuie să fie judecători aleși de colegii lor"*; *op. cit.* nota de subsol 16, par. 17-18 și 25 (CCJE Avizul nr. 10 (2007) privind Consiliile judecătorești), unde se afirmă că *„[i]n cazul în care există o compoziție mixtă (judecători și non-judecători), CCJE consideră că, pentru a preveni exercitarea oricăror manipulări sau interferență nepotrivită, o majoritate substanțială a membrilor consiliului trebuie să fie judecători aleși de colegii lor"*.

[120] ibid. par. 38 (CCJE Avizul nr. 17 (2014) privind evaluarea judecătorilor).

judecătoresc erau desemnați de către puterile legislativă și executivă, fără să se ia în considerare faptul că mai mult decât jumătate dintre membrii din componența consiliului erau judecători.[121] Prin prisma celor enunțate anterior, **se recomandă majorarea numărului minim stabilit pentru componența membrilor Comisiei de evaluare care să aibă o experiență relevantă în funcții judecătorești, astfel ca acest organ să reprezinte în mod substanțial sau majoritar profesia de judecător**.

71. Ministrul Justiției va desemna șase experți străini, în baza propunerilor primite de la organizațiile internaționale și partenerii de dezvoltare ai Republicii Moldova implicați în reforma sectorului justiției. În același timp, aceasta poate să nu prevină în mod necesar efectuarea unei selecții arbitrare, din motivul că a fost stabilit un termen foarte restrâns de implementare, precum și datorită lipsei detaliilor relevante cu privire la modul de desfășurare a procedurii de desemnare a membrilor și privind criteriile aplicate procesului de desemnare a membrilor, care, luate în ansamblu, pot constitui impedimente care să prevină realizarea unui proces de selecție transparent și cu o acoperire informativă corespunzătoare, ceea ce de asemenea nu va rezulta în restabilirea încrederii publice în justiție. **Este necesar să se aducă claritate Proiectului de lege sub acest aspect.**

72. Deși la prima vedere măsura de a implica experți străini în asemenea proceduri pare a fi una neobișnuită, totuși acest instrument poate fi o alternativă viabilă de redresare a corupției sistemice, așa cum arată experiența Ucrainei în cadrul efectuării procesului de evaluare a integrității, cunoștințelor și aptitudinilor profesionale ale candidaților la posturile de judecător în cadrul Curții Supreme Anticorupție. Astfel, o asemenea procedură poate fi luată în considerare, ținându-se cont de circumstanțele specifice și cu condiția că asemenea măsuri se bucură de sprijinul public, dacă există o inițiativă clară din partea partenerilor internaționali de a oferi sprijin în cursul derulării procesului respectiv, precum și dacă însăși procedura de selecție a experților străini este una transparentă și bazată pe criterii clare și obiective, și dacă un asemenea algoritm este de natură temporară și într-un final urmează a fi substituit prin funcționarea unui mecanism obișnuit.[122]

73. De asemenea, Proiectul de lege conține referirea la ”*o reputație ireproșabilă*” însoțită de o experiență de cel puțin 10 ani de activitate în domeniul său de activitate, ceea ce constituie o condiție destul de ambiguă, în special pentru că se omite menționarea **care anume domeniu de activitate este relevant** în cazul desemnării persoanelor în funcția de membru al Comisiei de Evaluare. Acest aspect este cu atât mai îngrijorător, din motiv că ar trebui să se stabilească criteriul posedării celui mai înalt nivel posibil de profesionalism, or această Comisie urmează să evalueze capacitățile profesionale ale judecătorilor care dețin, prezumabil, cel mai înalt nivel de experiență în domeniu din țară. **Este necesară ajustarea Proiectului de lege sub acest aspect**.

74. Mai mult decât atât, Proiectul de lege trece sub tăcere necesitatea creării unei componențe echilibrate sub aspect de gen a Comisiei de evaluare. Omiterea acestui aspect nu este în conformitate cu recomandările internaționale, care încurajează asigurarea unei reprezentări echilibrate în bază de gen în procesul de desemnare a reprezentanților în organele autorităților publice, în cadrul comisiilor publice și orice alte funcții publice.[123] Respectiv, legiuitorii **trebuie să ia în considerare introducerea unor**

---

[121] *Op. cit.* nota de subsol 114, par. 112 și 117, în special par. 112 (*Oleksandr Volkov c. Ucrainei*, CtEDO hotărârea din 9 ianuarie 2013).

[122] A se vedea de ex., *op. cit.* nota de subsol 72, par. 131 (2015 Comisia de la Veneția *Avizul provizoriu privind sistemul judecătoresc din Albania*).

[123] Conform recomandării Consiliului Europei Rec (2003)3, statele membre trebuie să prevadă o reprezentare echilibrată între femei și bărbați la toate numirile făcute de un ministru sau guvern în comitetele publice și în posturile sau funcțiile ale căror deținători sunt nominalizați de guvern și de alte autorități publice; a se vedea par. 9-10 din anexa la *Recomandarea Rec (2003)3 a Comitetului de*

mecanisme care să asigure un echilibru sporit în bază de gen în cadrul Comisiei de evaluare.[124]

75. De asemenea, ca minimum, este necesară alinierea Comisiei de Evaluare la standardele internaționale și recomandările aplicabile în cadrul activității consiliilor judecătorești, luând în considerare rolul cheie al acestui organ în procesul de evaluare și desemnare a judecătorilor. În principiu, consiliile judecătorești trebuie să asigure faptul că în cursul desfășurării activității consiliului respectiv nu apare nici un conflict de interese,[125] și aceleași principii ar trebui să fie aplicabile rolului ce-l are Comisia de evaluare.[126] Articolul 3 (4) reglementează criteriile de **neeligibilitate** a persoanelor a căror soț, soție, părinți, copii sau soții copiilor sunt judecători sau procurori, ceea ce este un criteriu binevenit, **însă această listă probabil trebuie extinsă pentru ca să fie incluse și alte categorii, și anume frații, surorile și alte rude apropiate (membrii de familie – a se defini cine anume, partenerii, persoanele dependente)**. Mai mult decât atât, este posibil să apară și alte situații de conflict potențial de interese, de exemplu în cazul foștilor colegi (de exemplu, colegii de serviciu din ultimii cinci ani) sau alte persoane cu relații apropiate. **Aceste situații trebuie reglementate în calitate de motive de recuzare**, astfel obligând membrii Comisiei să se autorecuze în asemenea cazuri, precum și să fie oferită posibilitatea ca judecătorul supus evaluării să poată solicita substituirea oricărui evaluator, care în mod obiectiv ar putea fi considerat ca având motive de prejudecată.[127]

76. O altă caracteristică esențială necesară de a fi inclusă în Proiectul de lege, și care ar constitui corolarul esențial al independenței conferit membrilor Comisiei de Evaluare, **este garantarea membrilor acesteia a statutului de imunitate pentru acțiunile întreprinse în cadrul exercitării funcțiilor sale**, astfel încât independența lor nu va putea fi compromisă prin frica de a fi supuși intentării de dosare penale sau inițierii litigiilor civile, inclusiv de către autoritățile de Stat.[128] De asemenea, nu este clar dacă membrii Comisiei **vor activa în funcția de membri ai Comisiei de Evaluare în bază de program complet de lucru și dacă le este permis să primească remunerare și de la alți angajatori**, ceea ce în ultima situație ar implica inevitabil o potențială dependență materială, ierarhică și administrativă față de angajatorul primar al acestora.[129] **De asemenea, chestiunea independenței financiare a organului respectiv, cu garantarea unui buget dedicat special acestuia, care să nu depindă de**

Miniștri către statele membre CoE cu privire la participarea echilibrată a femeilor și bărbaților în procesul de luare a deciziilor politice și publice, adoptată pe 30 aprilie 2002. În plus, în Rezoluția sa 66/130, Adunarea Generală a ONU încurajează statele *„să desemneze femei în posturi la toate nivelurile de guvernare, inclusiv, dacă este cazul, în organele responsabile pentru elaborarea reformelor constituționale, electorale, politice sau instituționale”*; a se vedea par. 8 din *Rezoluția Adunării Generale 66/130*, adoptă pe 19 martie 2012.

[124] Având în vedere ca reprezentarea femeilor sau a bărbaților în cadrul oricărui organ cu putere de decizie în viața politică sau publică nu trebuie să scadă sub 40%; a se vedea Preambulul *Anexei la Recomandarea Rec (2003)3 a Comitetului de Miniștrii privind participarea echilibrată a femeilor și bărbaților la luarea deciziilor politice și publice*, 12 martie 2003. De exemplu, aceasta ar putea consta în reglementarea criteriului ca grupul de persoane desemnate de fiecare organ să fie echilibrat în baza criteriului de gen (a se vedea exemplul din Danemarca, unde instituțiile sau organizațiile publice trebuie să propună un număr egal de bărbați și femei atunci când nominalizează membrii comisiei, a se vedea *Anexa IV la Expunerea de motive privind Recomandarea CoE CM / Rec (2003)3 privind participarea echilibrată a femeilor și bărbaților la luarea deciziilor politice și publice*). În ceea ce privește cei șase candidați desemnați Ministrul Justiției, e posibil de solicitat ca organizațiile internaționale și partenerii de dezvoltare să propună doi candidați pentru fiecare funcție, o femeie și un bărbat, iar Ministrul Justiției ar trebui să țină seama în mod corespunzător de obiectivul asigurării unei reprezentări corecte a femeilor și bărbaților în Comisia de evaluare, per total, la etapa de selectare a experților internaționali.

[125] *Op. cit.* nota de subsol 16, Recomandarea D(a) (CCJE *Avizul nr. 10 (2007) privind consiliile judiciare*).

[126] A se vedea de ex., *op. cit.* nota de subsol 104, par. 31 (2016 Comisia de la Veneția *Avizul Amicus Curiae pentru Curtea Constituțională a Albaniei cu privire la Legea privind evaluarea*).

[127] A se vedea de ex., în contextul evaluării, *op. cit.* nota de subsol 16, par. 36 (CCJE *Avizul nr. 17 (2014) privind Evaluarea judecătorilor*).

[128] A se vedea ODIHR-Comisia de la Veneția, *Opinie comună referitor la proiectele de modificări ale cadrului juridic privind răspunderea disciplinară a judecătorilor din Republica Kârgâzstan*, 16 iunie 2014, par. 37. A se vedea CtEDO, *Ernst c. Belgiei* (Cererea nr. 33400/96, hotărârea din 15 octombrie 2003), par. 85, care susține că interdicția intentării unei acțiuni civile împotriva judecătorilor pentru asigurarea independenței lor judecătorești a fost emisă în conformitate cu cerința asigurării proporționalității dintre mijloacele utilizate și scopul urmărit.

[129] *Op. cit.* nota de subsol 114, par. 113 (*Oleksandr Volkov c. Ucrainei*, CtEDO hotărârea din 9 ianuarie 2013).

alte instituții, nu este abordată în Proiect. Este necesară elaborarea acestor aspecte în cadrul Proiectului de lege.

77. Articolul 3 (9) din Proiectul de lege stipulează expres circumstanțele în care calitatea de membru al Comisiei de Evaluare poate fi revocată de Comisia de Evaluare, și anume "*dacă acțiunile sau comportamentul membrului comisiei perturbează serios activitatea Comisiei, sau afectează serios reputația Comisiei*". O asemenea **formulare a motivelor de revocare a calității de membru se prezintă ca fiind ambiguă, la fel și procedura de revocare a calității de membru, în special nu este clar cum este generată inițiativa de revocare, și acest aspect trebuie definit cu o mai mare precizie**. Articolul 3 (10) prevede două motive de substituire a membrului CE, și anume în caz de demisie a membrului comisiei și absență nemotivată a acestuia de la două ședințe consecutive ale colegiului de evaluare. Nu este clar ce anume se subînțelege prin sintagma **"absență nejustificată"**, or acest lapsus **trebuie clarificat**. De asemenea, Proiectul de lege trebuie să ofere posibilitatea de a substitui un membru și în bază oricărui alt motiv de *imposibilitate* de a activa în calitate de membru al CE, cum ar fi pe motiv de boală, în baza deciziei Comisiei de Evaluare, **Proiectul necesitând o completare în acest sens.**

78. Într-un final, este util de menționat că în conformitate cu Articolul 3 (13) din Proiectul legii, secretariatul Comisiei de evaluare este asigurat de către Ministerul Justiției, ceea ce poate presupune că acest organ este în anumită măsură trecut cu vederea sau se află sub controlul puterii executive. Din acest motiv se recomandă **alocarea funcțiilor de secretariat unei alte instituții, una care este independentă de puterile legislativă și executivă, de exemplu să fie conferită CSM**. Mai mut decât atât, Proiectul de lege este foarte ambiguu în ceea ce ține de **modul de organizare și funcționare a secretariatului și este necesar să fie elucidat sub acest aspect, inclusiv prin clarificarea unor reglementări privind componența și structura de conducere, nivelul de experiență solicitat și criteriile de selecție a membrilor secretariatului, statutul și remunerarea personalului angajat al secretariatului, prevederea unui buget suficient etc.**

4.3. Criteriile și domeniul evaluării

79. Articolul 2 (2) al Proiectului de lege enumeră trei criterii largi, utilizate pentru evaluarea judecătorilor, și anume evaluarea integrității și a stilului de viață, a activității profesionale din ultimii 10 ani și calităților personale relevante funcției de judecător. Aceleași criterii sunt de asemenea aplicate la suplinirea posturilor vacante de judecător în cadrul CSJ, în caz de necesitate (a se vedea Articolul 11 (3) din Proiectul de lege și Subsecțiunea 6. *infra*).

80. În conformitate cu standardele internaționale, cu referire la selecția judecătorilor și efectuarea evaluărilor ordinare ale performanțelor acestora,[130] respectivele evaluări necesită să fie bazate pe criterii obiective și clare reglementate de lege, în scopul evitării unei aplicări arbitrare a procedurii vizate. Formularea sintagmelor din Proiectul de lege în acest sens este lipsită de claritate, prea largă și ambiguă. Din câte se cunoaște, există linii directoare mai detaliate privind criteriile, indicatorii și listele de punctaje obținute,

[130] A se vedea de ex., *op. cit.* nota de subsol 11, par. 19 (2007 UN HRC *Comentariul general nr. 32*); *op. cit.* nota de subsol 15, par. 44 (2010 CoE *Recomandarea CM/Rec(2010)12*); *op. cit.* nota de subsol 21, par. 21 (2010 ODIHR *Recomandările de la Kiev*); *op. cit.* nota de subsol 22, articolele 4-1 și 5-1 (1999 *Carta universală a judecătorului*); *op. cit.* nota de subsol 22, par. 2.1. și 2.2. (1998 *Carta Europeană*); *op. cit.* nota de subsol 17, par. 27 (2010 Comisia de la Veneția - Raportul privind independența sistemului judecătoresc); *op. cit.* nota de subsol 16, par. 50-51 (CCJE *Avizul nr. 10 (2007) privind Consiliile judiciare*); și par. 9 (CCJE *Avizul nr. 17 (2014) privind Evaluarea judecătorilor*).

care au fost elaborate de către organele specializate ale CSM în scopul evaluării performanțelor și examinării cauzelor disciplinare împotriva judecătorilor. Legiuitorii trebuie să ia în considerare recomandarea ca aceleași criterii să fie aplicate și în cazul reevaluării propuse. Dacă nu este cazul, **cel puțin bazele și elementele principale ale fiecărui criteriu (de exemplu, cu referire la averi, contactele politice, etc.), precum și standardele pentru colectarea informației (procedura de colectare, probele, admisibilitatea etc.) trebuie stipulate cu claritate și în mod deplin în cadrul Proiectului de lege însuși, pentru a se asigura transparența și pentru reducerea posibilităților de comitere a abuzurilor și aplicării arbitrare a acestor criterii.**[131] **De asemenea, este o recomandare generală să fie specificat ce pondere/punctaj va fi acordat fiecăruia dintre criteriile aplicate în cadrul evaluării**.[132]

81. "Integritatea" este un termen destul de general, fără a exista o definiție a acestuia în Proiectul de lege și, în orice caz, este unul dificil de evaluat în practică.[133] Deși anumite documente internaționale se referă la "integritate" ca fiind un concept normativ, însă acestea conțin și specificarea că semnificația acestei sintagme depinde de context și, prin urmare, se recomandă de a se efectua un studiu dacă o anumită formă de comportament va avea ca rezultat diminuarea respectului și a imaginii publice.[134] În orice caz, în contextul evaluării, termenul "integritate**"** nu trebuie să fie egalat cu respectarea normelor deontologice, care datorită naturii sale și din motiv că sunt deseori reglementate în mod general prin uzul unei terminologii ambigue, nu pot fi aplicate în mod direct pe post de criteriu pentru evaluarea sau aplicarea răspunderii disciplinare a judecătorilor, cu atât mai mult în situația când ar putea servi, într-un final, ca bază pentru demiterea judecătorului din funcție.[135] De asemenea, nu este clar din ce motiv Autoritatea Națională de Integritate (ANI) nu este implicată în implementarea acestei evaluări, sub aspectul efectuării analizei declarațiilor de averi și a intereselor personale, în conformitate cu cadrul juridic aplicabil. **Legiuitorii trebuie să clarifice care este domeniul de aplicare și semnificația noțiunii de "integritate"**.

82. Includerea referinței privind "stilul de viață", în afara faptului că este o sintagmă lipsită de claritate și poate servi ca motiv potențial de aplicare a tratamentului discriminatoriu, ar putea avea o conotație prea personală (privată) și nu oferă în mod necesar o conturare a criteriului relevant pentru o evaluare a rolului judecătorului. De fapt, uzul acestui concept ar putea constitui o încălcare a dreptului la respectarea vieții private, protejat de Articolul 8 al CEDO, așa cum reflectă jurisprudența CEDO în cauzele unde măsurile aplicate de autorități se refereau nu doar la aspectele de performanțe profesionale, ci de asemenea implicau aspecte *nerelevante* ce făceau parte din sfera vieții private.[136] Deși anumite modele comportamentale personale ale judecătorilor ar putea avea un impact asupra reputației sistemului judecătoresc, cadrul legislativ trebuie să reglementeze în termeni clari care pot fi consecințele unor acțiuni private inacceptabile, și să stipuleze garanții pentru a proteja judecătorii de aplicarea unor criterii arbitrare.[137] Mai mult decât

---

[131] ibid. par. 30 și 49 (5) (CCJE *Avizul nr. 17 (2014) privind Evaluarea judecătorilor*). De exemplu, Legea privind evaluarea din Albania (Cap. IV-VI) prezintă fiecare criteriu de verificare cu mare precizie și oferă detalii în ceea ce privește aspectele specifice și procedura/metoda de colectare a datelor etc.

[132] A se vedea de ex., *op. cit.* nota de subsol 109, par. 42 (2019 ODIHR *Avizul cu privire la desemnarea judecătorilor Curții Supreme din Georgia*); și Comisia de la Veneția, *Avizul privind proiectul de lege referitor la criteriile și standardele pentru alegerea judecătorilor și a președinților instanțelor judecătorești din Serbia*, CDL-AD(2009)023, par. 22.

[133] A se vedea de ex., *op cit.* nota de subsol 72 par. 52 (2017 ODIHR *Opinie referitor la Legea Ucrainei privind sistemul judecătoresc și statutul judecătorilor*).

[134] A se vedea de ex., UNODC, *Comentarii privind Principiile de la Bangalore privind Conduita Judiciară* (2007), par. 101-102.

[135] *Op. cit.* nota de subsol 16, par. 44 și 46-48 (CCJE *Avizul nr. 3 (2002)*). A se vedea și ODIHR-Comisia de la Veneția, *Opinie comună referitor la proiectul de lege privind modificarea cadrului juridic privind răspunderea disciplinară a judecătorilor din Republica Kârgâzstan*, 16 iunie 2014, par. 25-28.

[136] A se vedea de ex., CtEDO, *Denisov c. Ucrainei* [GC] (Cererea nr. 76639/11, hotărârea din 25 septembrie 2018), par. 103-105.

[137] A se vedea de ex., CtEDO, *Özpınar c. Turciei* (Cererea nr. 20999/04, hotărârea din 19 octombrie 2010), par. 76-78.

atât, dacă aceste acțiuni au tangență cu chestiunile ce țin de averi și alte cheltuieli, atunci aceste aspecte ar putea fi deja prevăzute prin stabilirea unor obligații generale de a declara averile. **Respectiv, criteriul stipulat privind "stilul de viață" trebuie să fie înlăturat din Proiectul de lege sau, în mod alternativ, urmează să fie definit mai clar, prin includerea specificării care tipuri de comportament indezirabil ar putea avea impact negativ asupra reputației sistemului judecătoresc, și care ar putea rezulta în eșecul judecătorului de a promova evaluarea.** De asemenea, **termenul "calitățile personale" ale judecătorului** la fel nu este definit în mod clar și **necesită să fie explicat**.

83. Este important de menționat că în cadrul evaluării activității profesionale a judecătorului, precum și în cursul examinării cauzelor disciplinare împotriva judecătorilor, modul în care judecătorii au interpretat legile, au examinat fondul cauzei, precum și modalitatea de deliberare la examinarea cauzelor nu vor putea fi puse la baza deciziei că judecătorul supus evaluării nu a promovat această evaluare,[138] cu excepția, eventual, a cazurilor în care judecătorul a comis abateri din rea-voință sau a acționat cu neglijență gravă în serviciu, fapte din comportamentul judecătorului din care poate fi dedus cu claritate și în mod consistent un tipar comportamental prin care acesta emite hotărâri judecătorești eronate, ceea ce indică o lipsă vădită de profesionalism.[139] De asemenea, aceasta înseamnă că judecătorii nu pot fi eliberați din funcție din alte motive care nu sunt raportate la acest standard, de exemplu din motiv că judecătorul a comis erori în aplicarea legislației sau deciziile acestor judecători au rezultat în constarea unor încălcări ale normelor dreptului internațional, sau, în caz de aplicabilitate, deciziile acestor judecători au fost anulate la etapa exercitării căilor de atac sau la etapa recursului împotriva acestor hotărâri în fața unei instanțe judecătorești ierarhic superioare.[140] Această condiție este o condiție cheie, de asemenea luându-se în considerare riscul potențial că judecătorii ar putea fi supuși urmăririi penale pentru emiterea presupuselor "hotărâri judecătorești ilegale", ceea ce periclitează independența judecătorească.[141] **Legiuitorii trebuie să ia în considerare necesitatea de a se concretiza că aspectele ce țin de modul de emitere a unei hotărâri judecătorești nu vor face parte din procesul de reevaluare, cu excepția cazurilor când judecătorii acționează cu rea-voință sau neglijență gravă în serviciu, sau dacă în baza acțiunilor judecătorului se conturează în mod evident un model consistent de emitere a unor decizii judecătorești eronate, ceea ce semnalează lipsa de profesionalism.**

84. În concluzie, **reevaluarea trebuie să fie implementată fără discriminare pe niciun motiv, în conformitate cu principiul egalității și standardele internaționale de combatere a discriminării[142] și în baza dreptului național în vigoare**.

---

[138] A se vedea de ex., *op. cit.* nota de subsol 104, par. 35 (2016 Comisia de la Veneția *Avizul Amicus Curiae pentru Curtea Constituțională a Albaniei cu privire la Legea privind evaluarea*). A se vedea și *op. cit.* nota de subsol 21, par. 25 (2010 ODIHR *Recomandările de la Kiev*), care prevăd că *„[p]rocedurile disciplinare împotriva judecătorilor trebuie să vizeze cazurile sesizate de abateri grave și nejustificate disciplinare și care, de asemenea, dăunează reputației sistemului judecătoresc. Răspunderea disciplinară a judecătorilor nu se va extinde asupra conținutului hotărârilor și deciziilor emise de acești judecători, și nici asupra divergențelor de interpretare legală dintre instanțe; precum și nici asupra cazurilor de erori judiciare; sau criticilor exprimate la adresa instanțelor."*

[139] A se vedea *op. cit.* nota de subsol 15, par. 66 (2010 CoE *Recomandarea CM/Rec(2010)12*); și de ex., *op. cit.* nota de subsol 104, par. 35 (2016 Comisia de la Veneția *Avizul Amicus Curiae pentru Curtea Constituțională a Albaniei cu privire la Legea privind evaluarea*).

[140] A se vedea de ex., ODIHR, *Opinie referitor la Legea privind selecția, evaluarea performanțelor și cariera judecătorilor din Moldova*, 13 iunie 2014, par. 25. A se vedea și *Raportul UN SRIJL din 2009*, A/HRC/11/41, 24 martie 2009, par. 58; Comisia ONU pentru drepturile omului, *CCPR/CO/75/VNMCCPR/CO/75/VNM*, par. 10; CCPR/CO/71/UZB, par. 14; și *op. cit.* nota de subsol 21, par. 25 (2010 ODIHR *Recomandările de la Kiev*).

[141] A se vedea de ex., Comisia Europeană, *Raportul privind implementarea Acordului de Asociere de către R. Moldova*, 12 septembrie 2019, page 7. A se vedea de ex., *op. cit.* nota de subsol 135, par. 44-47 și referințele conținute de aceasta (2014 ODIHR-Comisia de la Veneția Opinie comună privind responsabilitatea disciplinară a judecătorilor din Republica Kârgâzstan).

[142] A se vedea articolul 26 al PIDCP, articolul 14 al CEDO și protocolul nr. 12 la CEDO (ETS nr. 177), care a fost semnat de Republica Moldova la 4 noiembrie 2000, deși nu a fost încă ratificat. A se vedea și de ex., *op. cit.* nota de subsol 108, principiul 3 (2016 *Principiile*

4.4. Competențele Comisiei de Evaluare

85. Articolul 5 (1) al Proiectului de lege stipulează competența Comisiei de evaluare de a "*întreprinde orice măsuri pentru obținerea informației*" și că "*orice autoritate publică este obligată să pună la dispoziția Comisiei de evaluare orice informație solicitată*". În continuare, Articolul 5(4) din Proiectul de lege prevede că "*este în sarcina persoanei evaluate să prezinte informații care să înlăture suspiciunile Comisiei cu privire la integritate și stilul de viață*". Acordarea unor asemenea competențe vaste Comisiei de evaluare este problematică sub aspecte multiple.

86. În primul rând, faptul că se oferă posibilitatea Comisiei de evaluare de a întreprinde orice măsuri pentru obținerea informației sau de a solicita autorităților publice să prezinte informații despre judecători poate fi considerată ca fiind o atribuție excesivă, chiar și luând în considerare că Articolul 5 (5) prevede că "*informațiile anonime sau ce constituie secret de stat nu sunt examinate*". În cadrul *Opiniei referitoare la Legea privind selecția, evaluare performanțelor și cariera judecătorilor din Republica Moldova*, ODIHR menționează, cu referire la puterile vaste puse la dispoziția Colegiului de evaluare de a solicita de la orice "*autorități publice [și] persoane juridice ce activează în baza legislației de drept public sau privat*", că evaluarea nu trebuie să rezulte în inițierea unor investigații ample privind conduita judecătorilor, care pot fi caracterizate ca depășind atribuțiile realmente stabilite pentru acest organ.[143] Prin urmare, se recomandă **includerea în Proiectul de lege a unei liste limitate și a unui număr specific indicat de documente și informații, care prezintă interes strict relevant în procesul de reevaluare, care pot fi solicitate de la anumite autorități publice,** de exemplu cazierul judiciar, deciziile privind aplicarea măsurilor de răspundere disciplinară a judecătorilor supuși evaluării, informație privind averile acestora și situația lor financiară[144] (a se vedea de asemenea par. 87-88 *infra* privind admisibilitatea și examinarea probelor administrate).

87. În conformitate cu Articolul 5, Comisia de evaluare are acces nelimitat la orice informație considerată ca fiind necesară pentru îndeplinirea atribuțiilor de către Comisie, fără nici o limitare. O asemenea competență e considerată a fi excesivă, în special că aceasta ar putea include colectarea informației privind stilul de viață a judecătorului, care ar putea fi informație cu caracter extrem de privat. În special, Proiectul de lege nu **exclude posibilitatea colectării informației privind starea de sănătate a judecătorilor,** informație care este protejată în baza dreptului la respectarea vieții private cu referire la Articolul 8 al CEDO. Asemenea aspecte trebuie să fie excluse din domeniul evaluării. Mai mult decât atât, nu este clar dacă Comisia de evaluare poate de asemenea să solicite orice informație privind membrii de familie ai judecătorului supus evaluării. În orice caz, obținerea acestor informații trebuie strict delimitată prin a se specifica gradul de apropiere a judecătorului/procurorului cu persoana respectivă, și să fie limitată colectarea informației privind soțul/soția, membrii dependenți ai familiei și, după relevanță, privind rudele apropiate. De asemenea, este

---

de la Cape Town privind rolul comisiilor independente de selecție și desemnare a judecătorilor); și *op. cit.* nota de subsol 9, principiul 10 (1985 *Principiile de bază ale ONU privind independența sistemului judecătoresc*).

[143] ODIHR, *Opinie referitor la Legea privind selecția, evaluarea performanțelor și cariera judecătorilor din Moldova*, 13 iunie 2014, par. 38.

[144] Pentru comparație, în contextul selecției, Recomandările ODIHR de la Kiev subliniază faptul că, în timp ce organul de selecție poate solicita poliției să efectueze un control standard al cazierului judiciar și a altor motive posibile de descalificare, *„[n]u trebuie efectuate alte verificări de fond de către orice alte organe de securitate"* și procedura de efectuare a acestor controale trebuie să fie tratată cu cea mai mare atenție (a se vedea *op. cit.* nota de subsol 21, par. 22 (2010 ODIHR *Recomandările de la Kiev*)); similar, CCJE recomandă cu fermitate să nu se facă verificări de fond care depășesc sfera atribuită controalelor general acceptate ale cazierului judiciar și ale situației financiare (*op. cit.* nota de subsol 16, par. 26 (CCJE *Avizul nr. 21 (2018) privind Prevenirea corupției*).

necesar de menționat că această informație nu trebuie făcută în mod necesar disponibilă public.[145]

88. Proiectul de lege nu conține nici o prevedere cu referire la admisibilitatea probelor și criteriile de stabilire a valorii probatorii a informației colectate, și nu există o claritate privind standardele probatorii ale informației (a se vedea par. 89-90 *infra*).[146] În principiu, sursele probelor colectate trebuie să corespundă următoarelor criterii: să fie demne de încredere și suficiente în special dacă dovezile vor sta la baza unei evaluări nefavorabile.[147] În acest context, instituțiile relevante internaționale au avertizat sa nu să se pună in pericol imaginea publică a judecătorului atunci când are loc evaluarea.[148] Deci, este important de a se include în Proiectul de lege asemenea mecanisme, prin care să fie prevăzută garanția că **toată informația recepționată din surse publice poate fi supusă verificării și evaluării**.[149] Mai mult decât atât, Proiectul de lege nu prevede că **probele obținute prin mijloace ilegale vor fi considerate ca inadmisibile, similar probelor administrate în cauzele civile, contravenționale și penale**.[150]

89. În caz că există suspiciuni privind integritatea și stilul de viață, sarcina probațiunii revine persoanei supuse evaluării, de a prezenta informații prin care să fie înlăturate suspiciunile Comisiei (Articolul 5 (4) al Proiectului legii). Nu este clar cum judecătorul supus evaluării va putea înlătura suspiciunile și, de fapt, această măsură poate fi considerată ca fiind o măsură disproporționată, cu potențialul de a atrage încălcarea garanțiilor acordate pentru desfășurarea unui proces echitabil judiciar, drept protejat de Articolul 6 al CEDO și Articolul 14 al PIDCP.[151] În principiu, pentru a evita crearea unui dezechilibru semnificativ, **sarcina probațiunii pentru a argumenta poziția luată pe un caz anumit, supus evaluării la nivelul necesar probațiunii, ar trebui să revină colegiului de evaluare, cu excepția cazurilor când judecătorii supuși evaluării dețin averi sau bunuri ce în mod vădit sunt disproporționale cu veniturile lui/ei. În asemenea situații este necesar ca judecătorul respectiv să prezinte o justificare a veniturilor sau bunurilor aflate în proprietatea acestuia.**

90. Articolul 7 (6) din Proiectul de lege conține referirea la constatarea unor dubii cu privire la integritatea judecătorului sau stilul de viață a acestuia. Este necesar să se prezinte motive obiective și convingătoare pentru emiterea raportului prin care se constată că judecătorul nu a promovat evaluarea privind calitățile personale de integritate. **O simplă constatare că există dubii privind integritatea judecătorului nu trebuie să rezulte în decizia colegiului de evaluare că respectivul judecător nu a promovat evaluarea, și nici să cauzeze aplicarea oricăror alte acțiuni, iar o asemenea formulare trebuie să fie înlăturată din Proiectul de lege.**

---

[145] A se vedea Leonardo S. Borlini, *Raport privind concluziile și recomandările GRECO* (20 martie 2019), p. 16.

[146] A se vedea de ex., deși în contextul procedurilor disciplinare, ODIHR-Comisia de la Veneția, *Opinie comună referitor la proiectul de modificare a cadrului legal privind responsabilitatea disciplinară a judecătorilor din Republica Kârgâză*, 16 iunie 2014, par. 93.

[147] A se vedea de ex., *op. cit.* nota de subsol 16, par. 49 (9) (CCJE *Avizul nr. 17 (2014) privind Evaluarea judecătorilor*).

[148] A se vedea de ex., *op cit.* nota de subsol 72 par. 69 (2017 ODIHR *Opinie referitor la Legea Ucrainei privind sistemul judecătoresc și statutul judecătorilor*). A se vedea și ibid. par. 48 (CCJE *Avizul nr. 17 (2014) privind Evaluarea judecătorilor*). A se vedea și Comisia de la Veneția și CoE DHR-DGI, *Avizul comun cu privire la Legea privind sistemul judecătoresc și statutul judecătorilor din Ucraina*, CDL-AD(2010)026-e, par. 60.

[149] ibid. par. 69 (2017 ODIHR *Opinie referitor la Legea Ucrainei privind sistemul judecătoresc și statutul judecătorilor*). A se vedea și par. 3.5 al CoE, *Avizul cu privire la Regulamentul de procedură al Consiliului public de integritate din Ucraina*, aprilie 2017.

[150] A se vedea de ex., deși în contextul procedurilor disciplinare, ODIHR-Comisia de la Veneția, *Opinie comună referitor la proiectul de modificare a cadrului juridic privind responsabilitatea disciplinară a judecătorilor din Republica Kârgâzstan*, 16 iunie 2014, par. 93.

[151] A se vedea de ex., Comisia de la Veneția, *Avizul cu privire la proiectul de lege privind amendamentele constituționale care permit evaluarea politicienilor din Albania* (17 decembrie 2018), par. 75-76, în care Comisia de la Veneția a considerat, în contextul evaluării politicienilor, că, avându-se în vedere lipsa de claritate a prevederii, ar fi dificil de respins prezumția, ceea ce poate fi considerată o măsură disproporționată, capabilă să rezulte în încălcarea garanțiilor unui proces echitabil, protejate de articolul 6 din CEDO și de articolul 14 din PIDCP.

91. Deși Articolul 5 (7) prevede că membrii Comisiei de evaluare semnează un angajament de protecție a datelor cu caracter personal, la care vor avea acces în procesul de evaluare, ceea ce este o măsură binevenită, totuși această măsură nu este suficientă, fiind necesar de a se include **o reglementare clară a interdicției de a distribui datele, obligație care să revină inclusiv și personalului administrativ relevant din cadrul Comisiei de evaluare, iar încălcarea acestei interdicții să fie pasibilă de aplicarea sancțiunilor. Proiectul de lege trebuie completat cu o asemenea prevedere.**

4.5. Standardele generale ale echității procedurale

92. Procedura examinată este în mare parte comparabilă cu procedurile de examinare a cauzelor disciplinare,[152] și prin urmare, intră sub incidența Articolului 14 alin. 1 al PIDCP și al Articolului 6 alin. 1 al CEDO, sub aspect civil.[153] Astfel, procedura de evaluare trebuie să fie desfășurată în conformitate cu standardele de bază ale unui proces echitabil, indiferent de faptul dacă statutul Comisiei de Evaluare sau al CSM poate sau nu fi echivalat cu noțiunea de ”tribunal”. Respectiv, următoarele aspecte sunt relevante și trebuie luate în considerare.

4.5.1. Echitatea procedurală

93. Articolul 6 (1) al Proiectului de lege prevede că judecătorului supus evaluării i se va oferi ”*timp suficient pentru pregătirea poziției sale*”, dar fără o indicare a termenului în mod specific. O asemenea prevedere nu va servi ca o garanție eficientă, în special dacă a fost acumulat un volum mare de informații și documente de către Comisia de evaluare. Principiul egalității armelor îndeamnă ca fiecărei părți la un litigiu să i se ofere posibilitatea de a-și prezenta poziția sa în cauza respectivă în condiții ce nu constituie pentru el/ea un dezavantaj semnificativ față de oponentul său.[154] **Prin urmare, este recomandat să fie specificat termenul limită minim, în același timp garantându-se posibilitatea ca judecătorul supus evaluării să poată solicita prelungirea acestui termen, în caz de necesitate**.

94. Articolul 6 din Proiectul de lege nu prevede nici o procedură oficială de notificare despre data interviului și trebuie completat prin prevederea obligatorie ca **judecătorul să fie anunțat despre data, timpul și locul evaluării prin intermediul scrisorii recomandate sau alte modalități de citare prin mijloace demonstrabile.**

95. Similar cazului de examinare a cauzelor disciplinare împotriva judecătorilor, principiul procesului echitabil trebuie să ofere garanții judecătorului împotriva căruia este pornită o cauză disciplinară ca acesta să fie prezent sau s**ă** fie reprezentat în cursul audierii cauzei sale în fața Comisiei de evaluare.[155] **Respectiv, Proiectul de lege nu trebuie să fie interpretat în sensul că acesta exclude posibilitatea judecătorului evaluat să solicite asistența unui reprezentant în cadrul audierii, în special dacă evaluarea integrității ar putea eventual rezulta în inițierea urmăririi penale împotriva lui/ei la etapa post-evaluare.**

---

[152] Chiar și în contextul evaluării performanțelor, care în principiu ar trebui să declanșeze consecințe mai puțin grave, CCJE subliniază că *„este important să existe garanții procedurale pentru judecătorii care participă la procedura de evaluare”*, a se vedea *op. cit.* nota de subsol 16, par. 44 (CCJE *Avizul nr. 17 (2014) privind Evaluarea judecătorilor*).

[153] A se vedea referințele citate în *op. cit.* nota de subsol 120.

[154] A se vedea pentru referință CtEDO, *Werner c. Austriei* (Cererea nr. 21835/93, hotărârea din 24 noiembrie 1997), par. 63.

[155] A se vedea par. 7.4 în cauza *Aarela și Nakkalajarvi c. Finlandei*, Comunicarea Comitetului pentru drepturile omului 779/1997, UN Doc CCPR/C/73/D/779/1997 (2001). A se vedea și nota de subsol 22, par. 5.1. (1998 *Carta Europeană*), care afirmă: *„judecătorul împotriva căruia este intentată o procedură disciplinară trebuie să aibă dreptul la reprezentare”.*

4.5.2. Ședința publică

96. Este un aspect pozitiv că Articolul 6 (1) stipulează că "*ședința colegiului este publică*". În același timp, pot să existe circumstanțe specifice care pot fi invocate de către judecător pentru o audiere în ședință închisă, deși este necesar ca această măsură să fie justificată de existența unor circumstanțe excepționale,[156] decizia privind solicitarea judecătorului de a fi audiat în ședință închisă trebuie să fie una motivată și luată de un organ independent și imparțial.[157] O asemenea decizie trebuie adoptată în funcție de fiecare caz în parte, luându-se în considerare în mod corespunzător dreptul judecătorului evaluat la protecția onoarei și demnității personale, a vieții private și a reputației, prin prisma garanțiilor acordate de Articolul 17 al PIDCP și de Articolul 8 al CEDO. **Legiuitorii trebuie să stipuleze că această excepție este aplicabilă în cazuri strict limitate**. Mai mult, în scop de a asigura în mod eficient caracterul public al ședințelor, **Comisia de evaluare trebuie să facă publică informația privind timpul și locul desfășurării unor asemenea ședințe orale,[158] iar locația acestor ședințe trebuie să fie ușor accesibilă**.

97. Proiectul legii nu conține prevederi privind **necesitatea elaborării unui proces verbal al ședinței, precum și privind obligația de a oferi acces la aceste procese verbale a ședințelor judecătorilor supuși evaluării după încheierea ședinței, or aceasta e un element esențial al exercitării dreptului la înaintarea unui recurs efectiv împotriva rezultatului negativ al evaluării și Proiectul de lege trebuie completat în acest sens.**

4.5.3. Contestarea rezultatelor evaluării

98. Dacă nu se reușește transformarea Comisiei de evaluare într-un tribunal independent, este necesar să fie acordat dreptul la contestarea deciziilor emise de acest organ în fața unei instanțe judecătorești. Într-adevăr, posibilitatea de a contesta rezultatele reevaluării constituie o garanție importantă a independenței judecătorilor și procurorilor supuși acestui proces de revizuire (a se vedea Subsecțiunea 4.7. *infra*).[159]

4.5.4. Caracterul public al rezultatelor evaluării

99. Articolul 7 (5) din Proiectul de lege prevede că raportul de evaluare integral și rezultatul evaluării se publică pe pagina web a Ministerului Justiției. La determinarea faptului în ce măsură fiecare etapă a procesului de reevaluare va deveni publică, legiuitorii trebuie să echilibreze această decizie prin nevoia de a asigura independența judecătorească, precum și necesitatea de a asigura încrederea publică în procesul realizat.[160] În special, **cu referire la rapoartele detaliate ale evaluării, rezultatele și scorurile acordate judecătorilor individuali trebuie să fie tratate cu confidențialitate, și de regulă acestea nu sunt publicate**,[161] cu excepția situației când aceasta este expres solicitată de către persoana care a fost supusă evaluării. Această procedură este una diferită de chestiunea publicării deciziilor finale privind cauzele disciplinare împotriva

---

[156] A se vedea *op. cit.* nota de subsol 11, par. 28-29 (2007 UN HRC *Comentariul general nr. 32*).

[157] A se vedea, deși în contextul procedurilor disciplinare, *op. cit.* nota de subsol 21, par. 26 (2010 ODIHR *Recomandările de la Kiev*). A se vedea și CtEDO, *Diennet c. Franței* (Cererea nr. 18160/91, hotărârea din 26 septembrie 1995).

[158] A se vedea par. 6.2 of *Van Meurs c. Olandei*, Comunicarea Comitetului pentru drepturile omului 215/1986, UN Doc CCPR/C/39/D/215/1986 (1990).

[159] A se vedea, deși cu privire la procedurile disciplinare, *op. cit.* nota de subsol 9, principiul 20 (1985 *Principiile de bază ale ONU privind independența sistemului judecătoresc*) conform căruia deciziile în materie disciplinară ar trebui să fie supuse revizuirii independente.

[160] *Op. cit.* nota de subsol 109, par. 55 (2019 ODIHR *Opinie referitor la numirea judecătorilor Curții Supreme din Georgia*).

[161] A se vedea de ex., ibid. par. 56 (2019 ODIHR *Opinie referitor la numirea judecătorilor Curții Supreme din Georgia*). A se vedea și *op. cit.* nota de subsol 16, par. 48 (CCJE *Avizul nr. 17 (2014) privind Evaluarea judecătorilor*).

judecătorilor, acestea din urmă fiind în mod obligatoriu accesibilă public.[162] De fapt, o asemenea publicare a unor rezultate atât de personale și a informației personale ar putea rezulta în discreditarea judecătorului în opinia populației sau a colegilor săi judecători[163] și, astfel, judecătorul respectiv ar putea deveni vulnerabil în fața influenței externe exercitate asupra lui/ei, precum și expus atacurilor verbale sau de altă natură[164] și actelor de nesupunere civică,[165] în special luând-se în considerare că judecătorul evaluat ar putea să rămână în cadrul sistemului judecătoresc și să fie transferat la o altă instituție judecătorească.

100. În special în acest context, necesitatea publicării raportului evaluării în întregime este pusă sub semnul întrebării, luând-se în considerare că acesta ar putea să conțină chestiuni de caracter personal sau privind viața personală sau de familie a judecătorului respectiv, precum și chestiuni ce țin de aspecte profesionale care ar putea să afecteze grav reputația acestui judecător, și prin urmare, prevederea în cauză ar putea fi calificată ca fiind o încălcare a Articolului 8 al CEDO, în special dacă însăși existența unei conduite incorecte este contestabilă.[166] Este necesar să se identifice un compromis, prin omiterea oricărei informații privind viața privată și de familie a judecătorului, însă în același timp trebuie să fie asigurat faptul că procesul prin care se ajunge la o decizie să fie unul suficient de transparent. Prin urmare, în baza celor sus-menționate, **se recomandă ca legiuitorii să identifice un echilibru corespunzător între a se asigura caracterul public al deciziei, și în același timp asigurarea respectului pentru viața privată și de familie a judecătorului supus procesului de evaluare.**

101. În orice caz, publicarea deciziei anterior emiterii deciziei de către instanța de apel împotriva raportului de evaluare, este una problematică deoarece efectele adverse asupra reputației judecătorului ale publicării raportului privind faptul nepromovării evaluării nu vor mai putea fi înlăturate cu ușurință după o rectificare ulterioară.[167] Deci, **este necesar să fie amânat momentul publicării raportului de evaluare până la exercitarea ultimei căi de contestare al acestuia și până la pronunțarea hotărârii în acest sens a instanței de contestare a deciziei, iar Articolul 7 al Proiectului de lege trebuie modificat corespunzător**.

4.6. Consecințele reevaluării

102. Dacă numărul judecătorilor care au promovat evaluarea este mai mare de 17, doar judecătorii "*cu cea mai mare vechime în funcția de judecător al Curții Supreme de Justiție*" vor continua activitatea la CSJ (Articolul 7 (7)). Reglementarea unui asemenea criteriu de *"vechime în funcție*" nu pare a fi soluția cea mai potrivită, și posibil este o **recomandare mai relevantă de a se lua în considerare scorul obținut, precum și criteriul asigurării unei reprezentări echitabile a femeilor și bărbaților în componența CSJ, în locul focalizării în exclusivitate pe criteriul "vechimii în funcție"**. Alți judecători care au promovat evaluarea urmează să fie transferați în alte instanțe judecătorești, păstrând-și salariul de judecător al Curții Supreme de Justiție (Articolul 7(7)), ceea ce este o prevedere care corespunde standardelor. În același timp,

---

[162] *Op. cit.* nota de subsol 21, par. 26 (2010 ODIHR *Recomandările de la Kiev*).
[163] ibid. *par.* 48 (CCJE *Avizul nr. 17*). A se vedea de ex., Comisia de la Veneția, *Avizul referitor la proiectul de lege privind obținerea informației cu privire la activitățile instanțelor din Azerbaidjan* (11-12 decembrie 2009), CDL-AD(2009)055-e, par. 38.
[164] ibid. par. 48 și 49 (14) (CCJE *Avizul nr. 17*).
[165] A se vedea de ex., *op. cit.* nota de subsol 149, par. 3.6. (2017 CoE *Avizul cu privire la Regulamentul de procedură al Consiliului public de integritate din Ucraina*).
[166] A se vedea CtEDO, *Denisov c. Ucrainei* [GC] (Cererea nr. 76639/11, hotărârea din 25 septembrie 2018), par. 107-108 și 121; și CtEDO, *Pfeifer c. Austriei*, Cererea nr. 12556/03, hotărârea din 15 noiembrie 2007, par. 35.
[167] Comisia de la Veneția, *Avizul provizoriu privind Legea privind lustrația guvernului (Legea lustrației) din Ucraina*, CDL-AD(2014)044-e, par. 99.

ceea ce este contrar recomandărilor internaționale (a se vedea par. 35 *supra*), nu sunt prevăzute deloc garanții că judecătorii urmează a fi transferați la **cea mai înaltă posibilă instanță judecătorească** și judecătorul transferat s-ar putea simți constrâns să accepte o funcție de un nivel ierarhic comparativ mult mai inferior. **O asemenea garanție trebuie să fie inclusă în Proiectul de lege.**

103. În caz că judecătorul nu a promovat evaluarea, judecătorul supus evaluării poate fi transferat în oricare din instanțele judecătorești, fără a fi necesar acordul acestuia. În caz că judecătorul refuză transferul, acestuia i se oferă dreptul la demisie (Articolul 10 (2)). Nu este clar din Proiectul de lege dacă și judecătorii care nu au promovat evaluarea pe motiv de lipsă de "integritate" au dreptul de a continua să exercite profesia de judecător, ceea ce este, aparent, în contradicție cu obiectivul reformei propuse per ansamblu, și anume obiectivul de a asigura integritatea judecătorilor și de a restabili încrederea publică în justiție. Dacă răspunsul la întrebarea de mai sus este afirmativ, aceasta ar putea rezulta în situația când judecătorul care se presupune a fi lipsit de integritate totuși urmează să fie transferat la o instanță de nivel inferior, or acest efect este unul indezirabil. **Atunci când există suspiciuni privind lipsa de integritate a unui judecător, este necesar ca această cauză să fie referită pentru cercetare unui organ competent, în loc de a se recurge la măsura de a elabora un raport negativ privind judecătorul evaluat, cu transfer ulterior a lui/ei la o instanță de profil mai jos.** În mod similar, este dificil de înțeles de ce judecătorii cărora le lipsește capacitatea profesională ar trebui să continue să activeze în calitate de judecător, fie și în instanțe judecătorești inferioare.

104. De asemenea, este necesar de menționat că judecătorului ce nu a promovat evaluarea și care se află în așteptarea rezultatului contestării îi sunt aplicate cu efect imediat unele măsuri ce au loc după elaborarea raportului de evaluare, cum ar fi, de exemplu, remunerarea cu un salariu redus cu 50%, la etapa anterioară transferului sau demisiei (Articolul 7 (4)). O astfel de măsură poate fi calificată drept excesivă, luând în considerare că sunt posibile mai multe motive pentru a nu promova evaluarea, și cu atât mai mult cu cât criteriile evaluării poartă un caracter larg și ambiguu. De menționat, în Articolul 6 (1) (c) din Legea privind răspunderea disciplinară a judecătorilor este prevăzută reducerea salarială ca formă de sancțiune disciplinară, însă această reducere este limitată la o marjă variabilă între 15% și 30% și poate fi aplicată doar începând cu luna următoare de la data când decizia Colegiului disciplinar a rămas irevocabilă. Astfel, măsurile prevăzute de Proiectul de lege sunt mai stringente decât chiar măsurile aplicabile în cursul examinării cauzelor disciplinare ordinare împotriva judecătorilor. Din acest motiv, **se recomandă ca această măsură să fie revizuită în totalitate**, sau dacă se decide menținerea acesteia, este necesar ca **aplicarea unei astfel de măsuri să fie suspendată până la contestarea în ultimă instanță a raportului de evaluare și emiterea deciziei finale de către instanța de contestare.**

105. În conformitate cu prevederile Articolului 7 (4), judecătorul care nu a promovat evaluarea urmează a fi suspendat de la îndeplinirea *de facto* a activității sale în funcția de judecător al CSJ din momentul când rezultatele raportului colegiului de evaluare au fost comunicate lui/ei. De menționat, suspendarea judecătorului din funcție este o încălcare a unui drept "civil" și deci, acordă dreptul de acces la audierea în fața unei instanțe/tribunal independente în baza Articolului 6 al CEDO.[168]

[168] A se vedea cauza CtEDO, *Paluda c. Slovaciei* (Cererea nr. 33392/12, judecata din 23 mai 2017), par. 34.

4.7. Contestarea raportului de evaluare

106. Capitolul IV prevede modalitățile prin care judecătorul care nu a promovat evaluarea poate contesta raportul de evaluare, inițial contestația fiind depusă spre examinare la cel de-al doilea Colegiu de evaluare (articolul 8), iar ulterior fiind adresată Consiliului Superior al Magistraturii (Articolul 9), deși Comisia de evaluare va emite raportul decisiv (Articolul 9(6) din Proiectul de lege). Articolul 14(1) al Proiectului de lege stipulează că, prin derogare de la prevederile legislației în vigoare, hotărârile Consiliului Superior al Magistraturii emise în condițiile Proiectului de lege nu pot fi contestate și se adoptă cu votul a 2/3 din membrii săi cu drept de vot (cu excluderea judecătorilor CSJ care sunt membri ai CSM în conformitate cu prevederile Articolului 15 al Proiectului de lege). Per ansamblu, întreaga procedură de contestare a raportului de evaluare implică un șir de remiteri ale procedurii între mai multe instituții, fiind transferată de la un colegiu de evaluare la altul, la CSM, si la Comisia de evaluare, ceea ce nu pare să fie un mod eficient de a gestiona procedura prezentă, și nici nu prezintă claritate, deci **trebuie simplificată.**

4.7.1. Dreptul la o "instanță"

107. În baza jurisprudenței CEDO, dreptul de acces liber la justiție în baza Articolului 6 al CEDO este de regulă aplicabil tuturor "litigiilor de muncă" în cadrul procedurii civile, inclusiv privind selecția/desemnarea,[169] cariera/promovarea,[170] transferul,[171] și eliberarea din funcție[172] a judecătorilor. Există prezumpția în favoarea accesului liber la justiție a judecătorului și numai în situații excepționale poate fi justificat refuzul de a asigura acest acces liber la justiție, și anume, când legea din start a exclus expres accesul la audiere în fața unei instanțe judecătorești pentru persoanele ce dețin funcția respectivă sau pentru o anumită categorie de personal angajat, și cu condiția că asemenea limitare este efectuată în baza argumentării temeinic justificate și obiective a acesteia, în interesul Statului.[173] Articolul 6 al CEDO îndeamnă să fie constituite cel puțin două sisteme: fie ca organele profesionale de examinare a răspunderii disciplinare (sau reevaluare, ca în cazul prezent) înseși să acționeze în conformitate cu prevederile Articolului 6 alin. 1, sau dacă aceste organe nu se aliniază acestor standarde, să existe posibilitatea revizuirii ulterioare de către "*o instanță judecătorească ce deține o competență jurisdicțională deplină*" și care asigură aplicarea tuturor garanțiilor prevăzute de Articolul 6, alin. 1,[174] asigurând în special independența și imparțialitatea procesului.

108. După cum se menționează mai sus, Proiectul de lege conține un șir de lacune, în special sub aspectul lipsei de independență a Comisiei de evaluare, ceea ce ar putea rezulta în imposibilitatea Comisiei de evaluare de a corespunde calificării noțiunii de "tribunal" în sensul atribuit acestuia în Articolul 6 alin. 1 al CEDO. Aceasta de asemenea înseamnă că Proiectul de lege trebuie să prevadă complementarea procedurii de evaluare cu un nivel adițional al revizuirii în fața unui alt organ, care să satisfacă cerințele față de garanțiile necesare din Articolul 6 alin. 1 al CEDO. Chiar și dacă acest organ este considerat a fi o "instanță" în sensul stipulat de Articolul 6 alin. 1 al CEDO, procedura

[169] CtEDO, *Juričić c. Croației* (Cererea nr. 58222/09, hotărârea din 26 Iulie 2011).
[170] CtEDO, *Dzhidzheva-Trendafilova c. Bulgariei* (Cererea nr. 12628/09, hotărârea din 9 octombrie 2012).
[171] CtEDO, *Ohneberg c. Austriei* (Cererea nr. 10781/08, hotărârea din 18 septembrie 2012), par. 25.
[172] CtEDO, *Olujić c. Croației* (Cererea nr. 22330/05, hotărârea din 5 mai 2009), par. 38.
[173] CtEDO, *Vilho Eskelinen și alții c. Finlandei* (Cererea nr. 63235/00, hotărârea din 19 aprilie 2007), par. 62. A se vedea și CtEDO, *Baka c. Ungariei* [GC] (Cererea nr. 20261/12, hotărârea din 23 iunie 2016), par. 116-117.
[174] CtEDO, *Albert și Le Compte c. Belgiei* (Cererile nr.. 7299/75, 7496/76, hotărârea din 10 februarie 1983), par. 29.

de evaluare conține un șir de lacune, care necesită să fie revizuite substanțial pentru a se conforma total acestei norme juridice.

109. În baza standardelor internaționale, orice persoană trebuie să beneficieze de dreptul la un recurs efectiv împotriva deciziilor instanțelor administrative[175] și hotărârile instanțelor de judecată sau tribunalelor care examinează recursul împotriva actelor organelor administrative trebuie să fie susceptibile de a fi contestate prin apel într-o instanță ierarhic superioară sau în tribunal, cel puțin în cazuri importante, dacă nu este posibilă referirea directă a cauzei către o instanță ierarhic superioară în baza legislației naționale în vigoare.[176] Acesta este un criteriu important pentru a garanta protejarea independenței judecătorilor în mod individual, precum și a independenței per ansamblu a sistemului judecătoresc. Comisia de la Veneția a menționat expres că judecătorii și procurorii supuși unui proces de evaluare trebuie să se bucure de garanțiile minime ale unui proces echitabil și trebuie să dispună de dreptul de apel împotriva deciziei în fața unei instanțe independente.[177] Asigurarea posibilității de a înainta recurs împotriva deciziei colegiului judiciar sau împotriva deciziilor organelor similare este o cerință conformă recomandărilor internaționale și regionale.[178] După cum a menționat CCJE, ”*orice proceduri privind examinarea cauzelor disciplinare împotriva judecătorilor din fiecare țară urmează a fi reglementate în asemenea mod, încât să permită înaintarea unui apel în contestarea deciziei organului disciplinar inițial (indiferent de faptul dacă acesta este o autoritate publică, un tribunal sau o instanță de judecată) în fața unei instanțe de judecată*”.[179] Dacă un “tribunal” este împuternicit să examineze fondul cauzei care poate rezulta în eliberarea judecătorului din funcție, atunci judecătorul împotriva căruia a fost emisă decizia respectivă privind eliberarea din funcție va fi considerat îndreptățit să obțină acces liber la justiție în fața instanțelor judecătorești naționale, în conformitate cu prevederile Articolului 6 alin. 1 al CEDO, precum și din Articolul 14 alin. 1 al PIDCP.[180] Abordarea adoptată de către ODIHR a fost, în mod tradițional, să acorde posibilitatea de a contesta deciziile organelor de aplicare a răspunderii disciplinare [181] în fața unui organ independent, care întrunește toate caracteristicile unei ”instanțe/tribunal”, în modul prevăzut de Articolul 6 alin. 1 al CEDO, fără a se ține cont dacă un asemenea organ care examinează cauzele disciplinare poate sau nu fi considerat ca fiind o ”instanță” în baza criteriilor stipulate de articolul 6 alin. 1 al CEDO. O argumentare similară trebuie să fie aplicată prezentei proceduri de evaluare, care ar putea într-un final să cauzeze aceleași consecințe grave, similare procedurilor de răspundere disciplinară, și anume, să rezulte în demisia judecătorului. Prin urmare, judecătorul supus evaluării **trebuie să aibă dreptul de a contesta decizia CSM în fața unei instanțe judecătorești, cel puțin în cazurile când decizia vizează eșuarea judecătorului în a promova evaluarea.**

---

[175] CSCE/OSCE, *Documentul de la Copenhaga din 1990*, par. 5.10.

[176] CoE, *Recomandarea Rec(2004)20 privind controlul judiciar al actelor administrative*, 15 decembrie 2004, par. B.4.i.

[177] A se vedea de ex., *op. cit.* nota de subsol 72, par. 137 (2015 Comisia de la Veneția *Avizul provizoriu privind sistemul judecătoresc din Albania*).

[178] A se vedea de ex., *op. cit.* nota de subsol 21, par. 26 (2010 ODIHR *Recomandările de la Kiev*), care conține referirea la dreptul de a înainta apel la o instanță competentă. A se vedea și *op. cit.* nota de subsol 9, principiul 10 (1985 *Principiile de bază ale ONU privind independența sistemului judecătoresc*).

[179] *Op. cit.* nota de subsol 16, par. 77 (v) (CCJE *Avizul nr. 3 (2002)*).

[180] *Op. cit.* nota de subsol 135, par. 113 (2014 Opinie Comună a ODIHR-Comisia de la Veneția referitor la responsabilitatea disciplinară a j udecătorilor din Republica Kârgâzstan).

[181] A se vedea *op. cit.* nota de subsol 21, par. 26 (2010 ODIHR *Recomandările de la Kiev*); și ibid. par. 111 (de ex., 2014 *Opinie comună referitor la proiectul de modificare a cadrului juridic privind responsabilitatea disciplinară a judecătorilor din Republica Kârgâzstan*. A se vedea și *op. cit.* nota de subsol 72, par. 116 (2015 Comisia de la Veneția *Avizul provizoriu privind sistemul judecătoresc din Albania*).

4.7.2. Examinarea contestării de către Consiliul Superior al Magistraturii

110. CEDO s-a expus expres asupra faptului că drepturile la un proces echitabil, inclusiv dreptul la contestație în fața unui tribunal împotriva deciziei care aduce atingere acestor drepturi, sunt aplicabile litigiilor privind decizia de a elibera un judecător din funcție.[182] Prin urmare, un judecător trebuie, în principiu, să aibă posibilitatea de a contesta deciziile privind eliberarea precoce a lui/ei din funcție, deși CtEDO de asemenea s-a exprimat că legea națională poate să excludă accesul la proces în fața unei instanțe judecătorești pentru o anumită categorie a personalului angajat, dacă o asemenea limitare este stipulată de lege cu privire la personalul respectiv *ab initio,* și este o excludere justificată de interesele obiective ale Statului.[183]

111. Este necesar de a se lua în considerare dacă procedura de contestare a raportului de evaluare de către CSM, în formula sa actuală, oferă posibilitatea efectuării unei revizuiri corespunzătoare judecătorești. CtEDO a precizat că pentru a se decide dacă examinarea drepturilor și obligațiilor civile de către o ”instanță” este în concordanță cu prevederile Articolului 6 al CEDO, respectiva ”instanță” trebuie să dețină competența jurisdicțională să examineze toate chestiunile ce țin de problemele de fapt și de drept ale cauzei aflate pe rolul acesteia.[184] În conformitate cu prevederile Articolului 9 (6) din Proiectul de lege, la etapa finală a examinării raportului de evaluare adoptat, CSM va fi obligat să adopte propunerile raportului de evaluare al Comisiei, și respectiv este lipsit de puterea de a iniția o proprie examinare a faptelor și legii aplicabile. În esență, acest organ nu efectuează o examinare judiciară corespunzătoare a deciziei emise de Comisia de evaluare.[185] **Prin urmare, legiuitorii trebuie să reconsidere astfel de limitări ale împuternicirilor CSM de a decide asupra rezultatelor reevaluării.** Această deficiență se semnalează în plus la toate celelalte lacune atestate privind componența membrilor CSM, în special includerea Ministrului de Justiție și a Procurorului General ca membri *ex officio* al acestui organ, precum și posibilitatea că puterile executivă și legislativă ar putea exercita o potențială influență asupra modului de desemnare a membrilor care nu sunt judecători din componența CSM (a se vedea noua redacție din Proiectul legii a Articolului 3 din Legea cu privire la CSM), ceea ce ar putea pune sub semnul întrebării independența și imparțialitatea acestui organ.[186]

112. Mai mult decât atât, Articolul 14 (1) din Proiectul de lege prevede că hotărârile Consiliului Superior al Magistraturii emise în condițiile prezentei legi (Proiectului de

---

[182] A se vedea CtEDO, *Olujić c. Croației* (Cererea nr. 22330/05, hotărârea din 5 februarie 2009), par. 31-44. A se vedea și CtEDO, *Baka c. Ungariei* (Cererea nr. 20261/12, hotărârea din 23 iunie 2016), par. 107-111.

[183] ibid. par. 34 (2009 CtEDO *Olujić c. Croației*).

[184] A se vedea de ex., CtEDO, *Ramos Nunes de Carvalho E SÁ c. Portugaliei* [GC] (Cererile nr. 55391/13, 57728/13 și 74041/13, hotărârea din 6 noiembrie 2018), par. 176-177. A se vedea și CtEDO, *Obermeier c. Austriei* (Cererea nr. 11761/85, hotărârea din 28 iunie 1984), par. 70, în cazul în care Curtea a considerat că revizuirea care se limitează doar la verificarea limitelor puterilor discreționare exercitate de autoritățile publice nu este suficientă, pe când în cauza CtEDO, *Benthem c. Olandei* (Cererea nr. 8848/80, hotărârea din 23 octombrie 1985), par. 40, Curtea a considerat că prezența unor simple puteri de a emite avize consultative, chiar dacă acestea sunt implementate în practică, nu îndeplinește condiția pentru a fi considerată autoritatea respectivă pe post de „tribunal”.

[185] A se vedea de ex., *Ramos Nunes de Carvalho E SÁ c. Portugaliei* [GC] (Cererile nr.. 55391/13, 57728/13 și 74041/13, hotărârea din 6 noiembrie 2018), par. 176-184.

[186] Conform noii compoziții propuse a CSM (a se vedea proiectul articolului 3 din Legea nr. 947/1996 privind Consiliul Superior al Magistraturii), CSM va fi compus din 15 membri: Parlamentul și Guvernul vor numi fiecare trei profesori de drept; Adunarea generală a judecătorilor va selecta șase judecători, adică trei din judecătorii, doi de la curtea de apel și unul din CSJ. Președintele CSJ, Procurorul General și Ministrul Justiției sunt membri din oficiu ai CSM conform articolului 122 alin. 2 din Constituție. Astfel, din componența de 15 membri, doar șase membri sunt judecători selectați „de către colegii lor”, ceea ce este mai puțin decât jumătate din membrii sau majoritatea substanțială al CSM, așa cum recomandă standardele internaționale (a se vedea nota de subsol 238 de mai jos). În plus, în conformitate cu articolul 9 alin. 3, următoarele persoane nu vor avea dreptul de vot: cei trei membri din oficiu și judecătorii CSJ. Astfel, CSM rămâne cu o componență constituită din 6 profesori universitari numiți de organele executive și legislative și doar 5 judecători, care au dreptul de vot privind aspectele referitoare la cariera judecătorilor. În final, chiar și simpla prezență a Procurorului General și a Ministrului Justiției în componența CSM (articolul 14 alin. 2) poate periclita imparțialitatea structurală a organului, care are sarcina de a lua decizii cu privire la cariera judecătorilor; a se vedea de ex., CtEDO, *Denisov c. Ucrainei* [GC] (Cererea nr. 76639/11, hotărârea din 25 septembrie 2018), par. 68-69.

lege), nu pot fi contestate. **Excluderea expresă a posibilității de a înainta unei instanțe o contestare împotriva raportului de evaluare, care a fost menținut prin hotărârea CSM, ar putea să rezulte în încălcarea dreptului judecătorilor supuși evaluării la accesul liber la justiție, care este o garanție prevăzută de Articolul 6 alin. 1 al CEDO.**[187] **Respectiv, această limitare trebuie revizuită.** În același timp, rămâne să fie soluționată și problema privind care "instanță" anume va fi investită cu puterea de a examina această contestare a raportului de evaluare (a se vedea Subsecțiunea 4.7.3. *infra* cu privire la opțiunile recomandate în acest sens).

4.7.3. Soluțiile potențiale pentru asigurarea dreptului la un recurs efectiv

113. Legiuitorul **trebuie să asigure judecătorului posibilitatea de a contesta raportul de evaluare privind refuzul de a promova acest judecător în fața unui organ independent, care întrunește toate caracteristicile unei "instanțe" în baza prevederilor Articolului 6 alin. 1 al CEDO**.

114. Respectiv, **trebuie de luat în considerare următoarele opțiuni**:

- Reformarea CSM și asigurarea faptului că acesta efectuează o examinare judiciară corespunzătoare și decizia acestuia este una decisivă, atunci când un judecător depune o contestare împotriva raportului de evaluare, toate acestea prezumându-se că CSM în formula sa reformată întrunește condițiile unui "tribunal" independent și imparțial,[188] fapt ce nu poate fi garantat cu ușurință;[189]
- Reglementarea prin lege a posibilității de apel în fața unei Instanțe de Apel specializate, care ar putea fi, de exemplu, constituită din primii trei judecători ai CSJ care au promovat evaluarea; sau, în mod alternativ, în fața Curții Constituționale (deși aceasta ar putea necesita o modificare a Constituției, deoarece o asemenea competență nu este la moment prevăzută de Articolul 135 al Constituției, ceea ce nu ar fi realist de realizat într-un termen atât de restrâns); sau
- Crearea unui organ independent *ad-hoc*, deși o asemenea opțiune ar trebui luată în considerare doar dacă există circumstanțe extraordinare, doar atunci când aplicarea acestei măsuri este necesară datorită complexității problemei și în scop de realizare echitabilă a actului de justiție;[190] în orice caz, trebuie de reiterat că aceasta ar solicita necesitatea asigurării independenței și imparțialității acestui organ nou constituit, precum și să fie asigurat faptul că procedura de examinare pe

---

[187] A se vedea CtEDO, *Baka c. Ungariei* [GC] (Cererea nr. 20261/12, hotărârea din 23 iunie 2016), par. 116-117, unde CtEDO a menționat în mod specific că trebuie stabilit *„dacă accesul la o instanță a fost restricționat în temeiul prevederilor de drept național ce existau deja anterior, și nu la momentul în care a fost adoptată măsura contestată de reclamant"*; în caz contrar, autoritățile ar putea face abuz de acest mecanism prin interzicerea accesului la o instanță, simplu prin includerea unor prevederi în acest sens printr-o normă juridică ad- *hoc*, care nu este supusă examinării judiciare, la momentul când se adoptă măsurile individuale privind funcționarii lor publici. Conform cadrului juridic în vigoare, deciziile CSM pot fi contestate (articolul 25 din Legea privind CSM), deși recursul ar trebui să fie examinat de un complet format din cinci judecători ai CSJ. Aceasta înseamnă că dreptul de acces expres la o instanță nu a fost exclus în legislația prealabilă elaborării Proiectului de lege actual, deoarece în legislație există în prezent un drept de apel.

[188] A se vedea de ex., CtEDO, *Kamenos c. Ciprului* (Cererea nr. 147/07, hotărârea din 31 octombrie 2017), par. 75 și 84.

[189] A se vedea, de ex., CtEDO, *Mnatsakanyan c. Armeniei* (Cererea nr. 2463/12, comunicată pe 18 decembrie 2017), în cazul în care CtEDO a decis să comunice plângerea reclamantului (fostul judecător demis prin procedură disciplinară) în temeiul articolului 6 al CEDO (acces la instanță), deoarece solicitantului nu i s-a permis accesul la Curtea de contencios administrativ, în timp ce componența, competențele și procedurile Consiliului judiciar prezentau îngrijorări, astfel fiind necesară comunicarea cauzei autorităților. De luat în considerare, Consiliul judiciar la acel moment era constituit din nouă judecători, aleși de judecători și din patru profesori, membri aleși de Președintele țării și Parlament, care activa ca instanță pentru examinarea cauzelor disciplinare. În pofida faptului că acest organ avea o componență atât de semnificativă, precum și garanții și proceduri similare unei instanței, CtEDO a decis totuși să adreseze Guvernului întrebarea dacă Consiliul a satisfăcut sau nu condițiile unui „tribunal".

[190] A se vedea de ex., *op. cit.* nota de subsol 16, par. 50 (CCJE *Avizul nr. 21 (2018) privind prevenirea corupției*).

care o va desfășura acest organ va întruni toate garanțiile prevăzute de Articolul 6 alin. 1 al CEDO.[191]

115. Într-un final, Articolul 8 (1) din Proiectul de lege prevede un termen de trei zile lucrătoare de la comunicarea raportului de evaluare pentru ca judecătorul să conteste acest raport, ceea ce **este un termen insuficient acordat pentru pregătirea unei contestări în mod corespunzător, inclusiv cu implicarea asistenței juridice după caz, și ar trebui extins (de exemplu, minimal până la un termen de 15 zile).**

4.8. Transparența și caracterul public al procedurii de evaluare

116. Transparența este un element esențial al actului de justiție, care promovează principiul responsabilității, sporește gradul de încredere a populației în justiție și asigură societatea că actul de justiție este înfăptuit, în același timp demonstrând independența sistemului judecătoresc de puterile legislativă și executivă ale Statului.[192] În special, este crucial **de a se asigura o deplină transparență a procedurii de desemnare a membrilor Comisiei de evaluare, prin reglementarea obligației ca fiecare autoritate numită să aplice un proces de selecție deschis, transparent și public**.[193]

117. Mai mult decât atât, sub aspectele ce vizează desemnarea judecătorilor sau evaluarea judecătorilor, publicul larg trebuie să înțeleagă care sunt principiile generale, criteriile și procedura de evaluare aplicate.[194] **Respectiv, cadrul procedural și metodele utilizate în cadrul evaluării trebuie să fie accesibile public**.[195]

118. Aplicarea unui șir de alte aspecte ar putea rezulta în sporirea transparenței procedurii supuse prezentei analize, spre exemplu reprezentanții populației, organizațiile societății civile și/sau alte instituții ar putea să propună potențialii candidați instituțiilor investite cu competențe de a desemna membrii Comisiei de evaluare, precum și s-ar putea organiza ședințe publice pentru audierea potențialilor candidați la funcția de membru, în cadrul cărora ONG-le și experții ar putea adresa întrebări, fiind posibilă prezentarea publică a probelor prin care să se ateste experiența profesională a acestora, prin posibila publicare a unei decizii argumentate privind selecția unui membru anumit, etc.[196] În același timp, așa cum se menționează în par. 99 *supra*, la determinarea măsurii în care legiuitorul decide să facă publică informația despre diferitele etape ale procedurii de evaluare, este necesar ca legiuitorul întotdeauna să identifice care este echilibrul adecvat dintre necesitatea de a proteja independența judecătorească, dreptul la respectarea vieții private a judecătorilor individuali și nevoia de a se asigura încrederea populației în

---

[191] A se vedea *op. cit.* nota de subsol 16, par. 37 (CCJE *Avizul nr. 15 (2012) privind specializarea judecătorilor*), în care CCJE a subliniat în mod specific că „includerea categoriei judecătorilor specializați pentru a răspunde complexității sau cerințelor particulare din domeniile juridice specifice este o chestiune separată de înființarea unor instanțe speciale, ad hoc sau extraordinare, ca răspuns la circumstanțele individuale sau specifice. Există un potențial pericol ca aceste instanțe din urmă să nu reușească să ofere toate garanțiile prevăzute la articolul 6 din Convenție."

[192] A se vedea de ex., *op. cit.* nota de subsol 10, subsecțiunea 6 (2010 *Măsurile pentru punerea în aplicare eficientă a principiilor de la Bangalore*); *op. cit.* nota de subsol 22, par. 14 (2010 CCJE *Magna Carta a judecătorilor*); *op. cit.* nota de subsol 21, par. 10, 21, 26 și 32 (2010 ODIHR *Recomandările de la Kiev*); *Declarația de la Istambul privind transparența în procesul judiciar* (2013); și *Declarația de la Copenhaga privind reforma Convenției europene a drepturilor omului* (2018), par. 60.

[193] Pentru mai multe detalii la acest punct, a se vedea *op. cit.* nota de subsol 149, par. 2.4. (*2017 CoE Avizul cu privire la Regulamentul de procedură al Consiliului public de integritate din Ucraina*). A se vedea și de ex., principiul 15 al *Declarației de la Istambul privind transparența în procesul judiciar* (2013) și *Măsurile pentru implementarea eficientă a Declarației de la Istambul privind transparența în procesul judiciar* (2016).

[194] *Op. cit.* nota de subsol 21, par. 21 (2010 ODIHR *Recomandările de la Kiev*); și op. *cit.* nota de subsol 108, principiul 9 (2016 *Principiile de la Cape Town privind rolul comisiilor independente în selecția și numirea judecătorilor*). Privind evaluarea judecătorilor, *op. cit.* nota de subsol 16, par. 48 (CCJE *Avizul nr. 17 (2014) privind Evaluarea judecătorilor*).

[195] ibid. par. 48 (CCJE *Avizul nr. 17 (2014) privind Evaluarea judecătorilor*).

[196] A se vedea de ex., *op. cit.* nota de subsol 149, par. 2.4. (2017 CoE *Avizul cu privire la Regulamentul de procedură al Consiliului public de integritate din Ucraina*). A se vedea și de ex. *op. cit.* nota de subsol 109 (2019 ODIHR *Avizul privind numirea judecătorilor Curții Supreme din Georgia*)

procesul implementat. La general vorbind, anume procesul de evaluare și decizional trebuie să fie unul deschis și transparent, nu în mod necesar și toate detaliile evaluării unui anumit judecător.[197]

4.9. Evaluarea președinților și vicepreședinților instanțelor judecătorești ai curților de apel și ai judecătoriilor de primă instanță și a altor reprezentanți cheie din sistemul judecătoresc

119. Este util de menționat că măsurile speciale care sunt considerate de autoritățile publice ca fiind justificate în scopul reformării CSJ, sunt extinse fără vreo argumentare specifică și asupra altor judecători și instituții, care nu sunt afectate de prezenta reformă. În orice caz, îngrijorările exprimate cu referire la procesul de evaluare a judecătorilor CSJ sunt în egală măsură valabile pentru situația în care se regăsesc președinții curților de apel și a judecătoriilor de primă instanță, sau alți reprezentanți cheie al sistemului judiciar. Sub acest aspect, în scopul garantării independenței judecătorești, președinții instanțelor de judecată care au fost desemnați în aceste funcții pentru un termen anumit trebuie să-și poată îndeplini atribuțiile pentru întreaga perioadă a acestui mandat.[198] O eliberare precoce din această funcție poate avea loc doar în baza unei proceduri reglementate de lege și transparente, care să conțină garanții împotriva demiterii în baza unor criterii clare și obiective,[199] pentru a se exclude orice riscuri privind posibilitatea exercitării unor influențe politice nepotrivite.

120. CEDO de asemenea s-a pronunțat în mod expres că angajații/personalul administrativ al instanțelor judecătorești au dreptul în baza prevederilor Articolului 6 alin. 1 al CEDO de a-și îndeplini atribuțiile lor de serviciu pentru întreaga perioadă, până la expirarea mandatului funcției atribuite.[200] În cazurile când durata mandatului acestor persoane angajate/personalului administrativ al instanțelor de judecată a fost întreruptă prematur din motiv că a fost adoptată o lege nouă, Curtea a constatat o încălcare a Articolului 6 al CEDO în aceste cazuri, deoarece decizia de a demite persoanele din aceste funcții nu a fost disponibilă pentru efectuarea unei revizuiri deschise de către un tribunal național sau de către un alt organ național cu competențe judecătorești.[201] Acest fapt justifică și mai stringent necesitatea de a se reglementa garanții corespunzătoare ferme, care să fie în conformitate cu principiile enunțate mai sus. Prin prisma celor sus-menționate, **o încetare prematură a duratei mandatului președinților instanțelor de judecată poate avea loc doar dacă aceștia sunt supuși unor proceduri de răspundere pentru abateri ce pot fi calificate fie ca abateri grave disciplinare sau ca infracțiuni penale, sau în cazuri grave de erori de management al instanțelor, și doar în baza unor proceduri care să ofere garanții stricte și posibilitatea depunerii contestațiilor în fața unei "instanțe" de apel**.

---

[197] *Op cit.* nota de subsol 72 par. 62 (2017 ODIHR *Opinie referitor la Legea Ucrainei privind sistemul judecătoresc și statutul judecătorilor*).

[198] ibid. par. 46 (CCJE *Avizul nr. 19*). A se vedea și Comitetul pentru drepturile omului ONU, *Pastukhov c. Belarusiei*, Comunicarea nr. 814/1998, UN Doc. CCPR/C/78/D/814/1998, 19 august 2003, par. 7.3.

[199] ibid. par. 46 (CCJE *Avizul nr. 19*). A se vedea și Comitetul pentru drepturile omului ONU, *Pastukhov c. Belarusiei*, Comunicarea nr. 814/1998, UN Doc. CCPR/C/78/D/814/1998, 19 august 2003, par. 7.3.

[200] CtEDO, *Baka c. Ungariei* (Cererea nr. 20261/12, hotărârea din 23 iunie 2016), par. 107-111.

[201] ibid. par. 120-122.

4.10. Alte comentarii

121. Pentru a reflecta cum procesul de evaluare a funcționat în practică,[202] **se recomandă să fie introdusă revizuirea procesului de evaluare odată ce acesta este încheiat, să se efectueze o analiză critică și independentă, în special pentru a examina motivele care au rezultat în eliberarea din funcție a judecătorilor.** Pentru a se asigura o transparență mai mare acestui proces, **legiuitorii trebuie să includă norme juridice exprese privind necesitatea ca în cursul derulării procedurii de evaluare să participe reprezentanții societății civile sau ai altor instituții, în calitate de monitori și observatori.**

5. Evaluarea procurorilor

122. Procurorul General și adjuncții acestuia, precum și alți reprezentanți cu funcții cheie în cadrul organelor procuraturii vor fi supuși evaluării în baza unei proceduri similare, care va rezulta în eliberarea lor din funcție în cazul în care procurorii nu promovează evaluarea (Articolul 21 din Proiectul de lege), cu excepția cazului când contestația raportului de evaluare este examinată de către Consiliul Superior al Procurorilor (Articolul 21). Totuși, o diferență majoră a acestei proceduri este că nici o normă juridică nu restricționează dreptul procurorului de a contesta decizia emisă de către Consiliul Superior al Procurorilor (CSP) sau ordinul privind eliberarea din funcție emis de către Procurorul General (Articolul 21 (3)) în fața unor instanțe judecătorești ordinare. Dacă această constatare corespunde realității, atunci se pare că procurorii au acces la recurs efectiv judiciar și au posibilitatea de a invoca orice deficiență de drept și procedură în fața instanțelor de judecată, ceea ce este un fapt pozitiv.

123. După cum s-a menționat de către ODIHR în colaborare cu Comisia de la Veneția în cadrul *Opiniei comune referitor la Proiectul de lege privind organele Procuraturii din Republica Moldova*, *"[e]ste important, prin prisma principiului independenței lor, ca procurorilor să le fie garantată securitatea mandatului*".[203] Ca regulă generală, în ceea ce vizează procurorii, "*desemnarea și cariera procurorilor, inclusiv promovarea, transferul, procedura privind răspunderea lor disciplinară, trebuie să fie reglementate prin lege și să fie guvernate prin aplicarea unor principii transparente și obiective, în conformitate cu procedurile imparțiale, cu excluderea oricăror tratamente discriminatorii și fiindu-le oferit accesul la un proces imparțial de revizuire a deciziilor*".[204] În conformitate cu prevederile *Liniilor directoare privind statutul și rolul Procurorului* ale UNODC din 2014 "*instituirea unui mecanism atestat, transparent și responsabil pentru demiterea procurorilor șefi din cadrul organelor Procuraturii servește la garantarea independenței procurorilor*". Astfel, este necesar ca normele juridice în baza cărora procurorii pot fi eliberați din funcție să fie formulate cu precizie și fără ca acestea să fie ambigue,[205] să fie supuse unor criterii stricte prin care să le fie garantate independența și imparțialitatea îndeplinirii atribuțiilor de serviciu și protecția procurorilor de la o demitere arbitrară și motivată politic.[206] În special cu referire la Procurorul General, legea trebuie să reglementeze cu precizie condițiile în care poate

[202] *Op cit.* nota de subsol 72 par. 59 (2017 ODIHR *Opinie referitor la Legea Ucrainei privind sistemul judecătoresc și statutul judecătorilor*).
[203] ODIHR-Comisia de la Veneția-CoE DG I, *Opinie comună privind proiectul de Legea cu privire la Procuratură din Republica Moldova*, 23 martie 2015, par. 118.
[204] *Op. cit.* nota de subsol 27, principiul XII (2014 CCPE Carta de la Roma).
[205] *Op. cit.* nota de subsol 203, par. 118 (2015 *Avizul comun privind Procuratura din Republica Moldova*).
[206] *Op. cit.* nota de subsol 27, par. 72-73 din Expunerea de motive (2014 CCPE Carta de la Roma).

avea loc o potențială eliberare din funcție a acestuia.[207] Fără să fie necesar ca procurorii să beneficieze de protecțiile similare acordate judecătorilor, totuși legea trebuie să prevadă o asemenea procedură de evaluare a procurorilor, în cadrul căreia procurorii să obțină garanții corespunzătoare celor aplicabile în contextul cauzelor disciplinare împotriva procurorilor. Luând în considerare că evaluarea ar putea rezulta în eliberarea lor din funcție, aplicarea unor criterii ambigue în cursul evaluării, problema independenței și imparțialității Comisiei de evaluare, necesitatea de a se include standardele minime ale echității procedurale și posibilitatea de a contesta raportul de evaluate – toate aceste aspecte sunt de asemenea aspecte îngrijorătoare și în cazul evaluării procurorilor.[208] Respectiv, recomandările exprimate în cadrul Subsecțiunii 4 *supra* cu referire la aceste aspecte sunt aplicabile în întregime și procedurii de evaluare a procurorilor.

124. În ceea ce ține de statutul CSP, deși analiza cadrului juridic aplicabil acestuia depășește limitele stabilite pentru analiza prezentă, este utilă referirea la *Opinia Comună a ODIHR-Comisia de la Veneția-Consiliul Europei DG I referitor la Proiectul de lege privind Procuratura din Republica Moldova* (2015). Un fapt salutabil este că din momentul publicării respectivei Opinii, au fost implementate un șir de recomandări, în special că prevederile de bază ce vizează rolul, componența și modul de funcționare al Consiliului Superior al Procurorilor sunt acum incluse în Constituție (noul Articol 125[1]). În același timp, Procurorul General, Ministrul Justiției și Președintele CSM și în prezent continuă să fie membri *ex officio* ai CSP,[209] fapt ce ar putea ridica semne de întrebare privind exercitarea funcției de autoguvernare a sistemului judiciar de către organul respectiv, așa cum se menționează în cadrul Opiniei Comune.[210] Sub acest aspect, este util de menționat că în ultimul său raport ce vizează Moldova, GRECO a subliniat nevoia să fie luate măsuri adecvate pentru a se asigura că modul de funcționare și componența CSP sunt guvernate prin includerea garanțiilor privind obiectivitatea, imparțialitatea și transparența, inclusiv fiind necesar ca să fie excluse prevederile normative conform cărora Ministrul Justiției și Președintele CSM sunt membri *ex officio* ai SCP.[211]

125. Mai mult decât atât, prin contrast cu prevederile normative ce vizează judecătorii, Proiectul de lege nu conține reglementarea modului de desemnare a membrilor supleanți în funcțiile noi vacante de procuror, în cazurile când Procurorul general și adjuncții acestuia nu promovează evaluarea. Articolele 22 și 23 din Proiectul de lege pare să reglementeze doar modalitatea de desemnare a procurorului-șef al Procuraturii Anticorupție, al Procuraturii pentru Cauze Speciale, precum și a adjuncților acestora. Din câte se cunoaște, în paralel se realizează o reformă separată a procedurii de desemnare a Procurorului General[212] și este dificil de înțeles de ce acest aspect nu este de asemenea inclus în prezentul Proiect de lege.

---

[207] ibid. par. 73 din Expunerea de motive (2014 CCPE Carta de la Roma); și op. *cit.* nota de subsol 31 (2010 Comisia de la Veneția - Raportul privind standardele europene în ceea ce privește serviciul de urmărire penală).

[208] A se vedea de ex., Comisia de la Veneția, *Compilarea avizelor și rapoartelor ale Comisiei de la Veneția cu privire la procurori*, 11 noiembrie 2017, în special subsecțiunea 3.5.3 privind procedurile disciplinare. A se vedea de ex., Comisia de la Veneția și CoE-DHR, *Avizul comun referitor la proiectul de lege privind Procuratura din Ucraina*, CDL-AD(2013)025, par. 149.

[209] A se vedea articolul 69 din *Legea nr. 3/2016 cu privire la Procuratură din Republica Moldova* (2016).

[210] ODIHR-Comisia de la Veneția-CoE DG I, *Opinie comună referitor la proiectul de Legea cu privire la Procuratură din Republica Moldova* (23 Martie 2015), par. 131.

[211] *Op. cit.* nota de subsol 32, par. 89 și 92 (Raportul GRECO privind Moldova).

[212] A se vedea aici.

6. Desemnarea noilor judecători ai CSJ

126. Articolele de la 11 la 13 din Proiectul de lege reglementează procedura de suplinire a posturilor vacante de judecători ai CSJ, în cazul în care după încheierea evaluării nu vor putea fi identificați 17 judecători pentru aceste funcții. În conformitate cu prevederile Articolului 11 (4) al Proiectului de lege, judecătorii cu experiență de peste 10 ani vor putea candida în funcțiile de suplinire a posturilor vacante, aceasta reflectând prevederile Articolului 116 (4) din Constituția Republicii Moldova.

127. Chiar și în situația excepțională când o instanță de judecată este în mod *legitim* reorganizată, și din acest motiv au loc anumite transferuri ai judecătorilor și desemnarea în alte funcții, totuși este necesar să se aplice standardele privind selecția și desemnarea judecătorilor în procesul de realizare a acestor noi supliniri ale funcțiilor de judecător.[213] În baza recomandărilor elaborate la nivel internațional, selecția judecătorului trebuie să fie bazată pe criterii de merit, în baza unor criterii obiective, prestabilite și definite cu precizie,[214] care să fie centrate pe abilitățile profesionale ale candidatului, pe integritatea și experiența acestuia,[215] în același timp fiind garantată o asemenea componență a sistemului judecătoresc care să reflecte componența populației în întregime [216] și să fie una echilibrată în bază de gen.[217] Aceasta trebuie să se desfășoare în baza unor proceduri deschise și transparente [218] care să asigure independența sistemului judecătoresc, a încrederii publice în judecători și în sistemul instanțelor de judecată. Obiectivul este de a se asigura faptul ca deciziile privind selecția respectivă să fie bazate pe criterii de merit, cu luarea în considerare a calificării profesionale, aptitudinilor și capacităților necesare pentru examinarea cauzelor prin aplicarea legilor în conformitate cu normele recunoscute ale drepturilor omului,[219] simultan asigurând ca procesul de selecție să genereze o acceptare din partea comunității practicienilor în domeniul dreptului.[220] Orice decizie privind desemnarea sau promovarea judecătorilor trebuie să fie argumentată prin prezentarea unor explicații motivate, oferind posibilitatea candidatului care nu a promovat evaluarea de a contesta decizia respectivă,[221] și care trebuie să fie pasibilă revizuirii ulterioare în instanță de judecată .[222] În acest sens, ODIHR ține să menționeze recenta sa *Opinie referitor la selecția și desemnarea*

---

[213] A se vedea de ex., *op. cit.* nota de subsol 38, par. 79 (August 2017 *Opinia ODIHR referitor la Curtea Supremă a Poloniei*).

[214] A se vedea de ex., *op. cit.* nota de subsol 11, par. 19 (2007 Comitetul ONU pentru drepturile omului *Comentariul general nr. 32*); *op. cit.* nota de subsol 15, par. 44 (2010 CoE *Recomandarea CM/Rec(2010)12*); *op. cit.* nota de subsol 21, par. 21 (2010 ODIHR *Recomandările de la Kiev*); *op. cit.* nota de subsol 22, par. 2.1. și 2.2. (1998 *Carta Europeană*); *op. cit.* nota de subsol 16, par. 50-51 (CCJE *Avizul nr. 10 (2007) privind Consiliile Judiciare*).

[215] *Op. cit.* nota de subsol 9, principiul 13 (1985 *Principiile de bază ale ONU privind independența sistemului judecătoresc*); și op. *cit.* nota de subsol 16, par. 17 și 29 (CCJE *Avizul nr. 1 (2001)*).

[216] ibid. par. 24 (2010 ODIHR *Recomandările de la Kiev*).

[217] A se vedea par. 190 în cadrul Obiectivului strategic G.1: „A se lua măsuri pentru a asigura accesul egal al femeilor și participarea lor deplină la structurile de putere și la luarea deciziilor" al *Platformei pentru acțiune de la Beijing*, Capitolul I din Raportul celei de-a patra conferințe mondiale privind femeile, Beijing, 4-15 septembrie 1995 (A/CONF.177/20 și add.1); *Decizia 7/09 al Consiliului de Miniștri al OSCE privind participarea femeilor la viața politică și publică*, 2 decembrie 2009, par. 1; a se vedea și *op. cit.* nota de subsol 27, par. 81 și 91 (2011 Raportul UN SRIJL privind criteriul de gen și administrația justiției).

[218] *Op. cit.* nota de subsol 21, par. 21-23 (2010 ODIHR *Recomandările din Kiev*); *op. cit.* nota de subsol 17, par. 23-32 (2010 Comisia de la Veneția - Raportul privind independența sistemului judecătoresc); și op. *cit.* nota de subsol 22, articole 4-1, 5-1 și 5-2 (1999 *Carta universală a judecătorului*).

[219] *Op. cit.* nota de subsol 15, par. 44 (2010 CoE *Recomandarea CM/Rec(2010)12*); *op. cit.* nota de subsol 17, par. 4 și 10 (2007 Comisia de la Veneția - Raport privind numirile judiciare); și op. *cit.* nota de subsol 9, principiul 10 (1985 *Principiile de bază ale ONU privind independența sistemului judecătoresc*), care afirmă că *"[p]ersoanele selectate pentru funcții judiciare trebuie să fie persoane fizice de integritate și abilitate, cu pregătire sau calificări adecvate în domeniul dreptului"*.

[220] A se vedea de ex., Comisia de la Veneția, *Avizul cu privire la Legea pentru modificarea și completarea Constituției (a sistemului judecătoresc) din Republica Moldova*, CDL-AD(2018)003-e, par. 33.

[221] A se vedea *op. cit.* nota de subsol 15, par. 48 (2010 CoE *Recomandarea CM/Rec(2010)12*); *op. cit.* nota de subsol 21, par. 23 (2010 ODIHR *Recomandările de la Kiev*); și op. *cit.* nota de subsol 16, par. 50-51 și 91-93 (CCJE *Avizul nr. 10 (2007) privind Consiliile Judiciare*) și par. 17-31 (CCJE Avizul nr. 1 (2001)).

[222] ibid. par. 48 (2010 CoE *Recomandarea CM/Rec(2010)12*); și par. 39 (CCJE *Avizul nr. 10 (2007) privind Consiliile Judiciare*). A se vedea și de ex., Comisia de la Veneția, *Avizul cu privire la actele cardinale privind sistemul judecătoresc care au fost modificate în urma adoptării avizului CDL-AD (2012)001 privind Ungaria*, CDL-AD(2012)020, 15 octombrie 2012, par. 56.

judecătorilor Curții Supreme de Justiție din Georgia, care oferă linii directoare utile cu referire la condițiile și procedurile relevante în baza recomandărilor și standardelor internaționale și regionale.

128. Nu este clar dacă criteriile generale privind selecția, prevăzute de Articolul 2 din *Legea nr. 154 privind selecția, evaluarea performanțelor și cariera judecătorilor* sunt aplicabile, și chiar în caz de răspuns afirmativ, probabil este necesar ca acestea să fie complementate prin includerea unor alte criterii, suplimentar celor stipulate cu referire la candidații în funcții de judecător în instanțele judecătorești ierarhic inferioare. De exemplu, aceasta ar putea să incorporeze criteriul sensibilității pentru nevoile diverselor comunități și grupuri ale populației,[223] deținerea unor cunoștințe de expertiză în domeniul drepturilor omului, din motiv că instanțele judecătorești ierarhic superioare dețin un rol cheie în examinarea acestor aspecte ale cauzelor,[224] creativitate și flexibilitate, [225] aptitudini de a analiza în profunzime aspectele dificile și sensibile,[226] precum și gradul dedicării față de instituția judecătorească, printre altele.[227] În orice caz, în scopul evitării unei aplicări arbitrare, este important să se rețină, ca o cerință minimă necesară, recomandarea de includere în actele normative primare a unei liste detaliate a criteriilor aplicabile pentru selecție, inclusiv și ponderea acordată fiecărui element al evaluării,[228] și de a se asigura existența unor proceduri deschise și transparente.[229]

129. În timp ce ar putea să fie dificil de a evalua asemenea caracteristici în practică,[230] este totuși posibilă o eventuală apreciere a acestora în funcție de intervievare ce ține cont de situația și experiența aplicabilă cazului particular,[231] cu o ponderare a diverselor criterii care au fost identificate preliminar în scop de a limita riscurile de a se ajunge la concluzii subiective.[232] De asemenea, se recomandă **includerea unei reglementări specifice în lege, care să asigure că prezenta procedură de numire în funcție este realizată fără nici un tratament discriminatoriu în baza oricăror criterii,[233] simultan fiind creat mecanismul pentru a se obține un echilibru de gen și diversitate sporită în componența CSJ, însă fără a se compromite experiența și calitățile profesionale ale candidatului în funcție.**[234]

130. Este necesar de a se lua în considerare includerea altor măsuri suplimentare, prin care să se asigure o transparență și o responsabilitate accentuate ale procedurii vizate (a se

---

[223] A se vedea de ex., criteriile de numire în Curtea Supremă a Marii Britanii, disponibile la < https://www.supremecourt.uk/docs/information-pack-for-justices-role-2019.pdf>.

[224] A se vedea de ex., Comisia de la Veneția, *Avizul cu privire la reforma sistemului de protecție judiciară a drepturilor omului în Federația Bosniei și Hertegovinei*, CDL(1999)078, par. 30 și 32.

[225] *Op. cit.* nota de subsol 223, criteriile de numire în Curtea Supremă a Marii Britanii.

[226] ibid.

[227] A se vedea ENCJ, *Declarația de la Dublin care stabilește standarde minime pentru selectarea și numirea judecătorilor* (mai 2012), indicatorul nr. I.4.

[228] A se vedea de ex., *op. cit.* nota de subsol 109, par. 42 (2019 ODIHR *Opinie referitor la numirea judecătorilor Curții Supreme din Georgia*); și Comisia de la Veneția, *Avizul cu privire la proiectul de lege privind criteriile și standardele pentru alegerea judecătorilor și a președinților de curte din Serbia*, CDL-AD(2009)023, par. 22.

[229] *op. cit.* nota de subsol 21, par. 21-23 (2010 ODIHR *Recomandările de la Kiev*); și op. *cit.* nota de subsol 17, par. 23-32 (2010 Comisia de la Veneția - Raportul privind independența sistemului judecătoresc). A se vedea și *Declarația de la Istambul privind transparența în procesul judiciar* (2013), care a fost adoptată de către președinții instanțelor judecătorești și judecătorii cu experiență vastă în funcția de judecător din regiunea asiatică la 22 noiembrie 2013, secțiunea 13.

[230] A se vedea de ex., *op. cit.* nota de subsol 228, par. 30-31 (2009 Comisia de la Veneția *Avizul privind proiectul de lege privind criteriile și standardele pentru alegerea judecătorilor și a președinților de curte din Serbia*).

[231] A se vedea de ex., Centrul național al SUA pentru curțile publice, *Manualul pentru comisarii judiciari responsabili pentru numire* (ediția a II-a), cap. 7, p. 146-147.

[232] A se vedea *op. cit.* nota de subsol 21, par. 21 (2010 ODIHR *Recomandările de la Kiev*). A se vedea și de ex., *Principiile și liniile directoare de la Lilongwe privind selectarea și numirea funcționarilor judiciari* (2018), par. 3.7.

[233] *Op. cit.* nota de subsol 109, par. 44-45 (2019 ODIHR *Opinie referitor la numirea judecătorilor Curții Supreme din Georgia*).

[234] A se vedea *op. cit.* nota de subsol 124 și referințele citate în aceasta. A se vedea *Decizia 7/09 al Consiliului Ministerial al OSCE privind participarea femeilor la viața politică și publică*, 2 decembrie 2009, care îndeamnă în mod special statele participante să *„ia în considerare prevederea unor măsuri specifice pentru atingerea obiectivului de echilibru de gen în toate organele legislative, judiciare și executive"*. A se vedea și ibid. par. 49 (2019 ODIHR *Opinie referitor la numirea judecătorilor Curții Supreme din Georgia*), privind mecanismele posibile.

vedea *Opinia referitor la selecția și numirea judecătorilor Curții Supreme de Justiție din Georgia*).

7. Modificarea componenței Consiliului Superior al Magistraturii

131. În prezent, CSM este constituit din doisprezece membri, inclusiv șase judecători care reprezintă instanțele judecătorești de toate nivelurile, fiind desemnați de către Adunarea generală a judecătorilor, trei profesori de drept aleși de Parlament și trei membri *ex officio*, și anume Procurorul General, Ministrul Justiției și Președintele CSJ (Articolul 122 din Constituție și Articolul 3 al Legii nr. 947 privind CSM).[235] În conformitate cu prevederile Articolului III din Titlul III al Proiectului de lege, numărul membrilor CSM urmează să fie majorat la cincisprezece membri, din numărul total de trei membri adiționali, toți fiind profesori de drept – doi membri desemnați de Guvern și un membru fiind desemnat de către Președintele Republicii Moldova, selectați în baza unui concurs public. Proiectul de lege de asemenea își propune să asigure o structură mai proporțională de reprezentare a judecătorilor din judecătoriile de primă instanță, fapt care este binevenit și în conformitate cu recomandările internaționale.[236] În același timp, Proiectul de lege nu conține suficiente reglementări privind componența și organizarea CSM, în pofida faptului că în acest sens deja au fost exprimate un șir de recomandări de către diverse organizații internaționale și structuri regionale, precum și în lumina unor încercări precedente de a modifica prevederile Constituției în acest sens (a se vedea par. 49-50 și 53 *supra*).

7.1. Componența CSM

132. În general, este recunoscut la nivel internațional cu referire la consiliile judiciare sau alte organisme similare independente, că nu este primordial ca acestea să conțină în componența sa doar membrii sistemului judecătoresc în exclusivitate sau aproape în întregime, în scop de a preveni schemele ce implică interesele personale, protecția personală, nepotismul, precum și formarea unor percepții corporativiste.[237] În acest sens, componența CSM reflectă un amalgam relativ mixt de membri selectați din rândul judecătorilor, precum și din rândul persoanelor ce nu au statut de judecător, ceea ce se prezintă a fi un aspect pozitiv. În același timp, judecătorii desemnați de către colegii lor de profesie trebuie să constituie o parte esențială din structura consiliului judiciar respectiv, cu cel puțin jumătate sau majoritatea membrilor fiind judecători.[238] Proiectul

[235] A se vedea articolul 3 din *Legea cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii din Republica Moldova* (1996, modificată ultima dată la 23 noiembrie 2018).

[236] A se vedea *op. cit.* nota de subsol 30, par. 7 (2010 ODIHR Recomandările de la Kiev privind independența judiciară), care afirmă că *„membrii judecători trebuie să […] reprezinte sistemul judecătoresc în general, inclusiv judecătorii de la instanțele de fond*".

[237] A se vedea *op. cit.* nota de subsol 21, par. 2 (2010 ODIHR *Recomandările de la Kiev*); și *op. cit.* nota de subsol 16, par. 16 (CCJE *Avizul nr. 10 (2007) privind Consiliile Judiciare*). A se vedea și de ex., Comisia de la Veneția, *Avizul cu privire la cele șapte amendamente la Constituția „Fostei Republici Iugoslave a Macedoniei" privind, în special, Consiliul judiciar, competența Curții Constituționale și zonele financiare speciale*, CDL-AD(2014)026-e, par. 68-76.

[238] ibid. *par.* 26 (2010 ODIHR *Recomandările de la Kiev*), care afirmă că *„[i]n afară de un număr substanțial de membri judecători aleși de către judecători, Consiliul judiciar ar trebui să includă în componența sa și profesori de drept și, de preferință, un membru al baroului, pentru a se promova o mai mare incluziune și transparență"*; *op. cit.* nota de subsol 15, par. 27 (2010 CoE *Recomandarea CM/Rec(2010)12*), care afirmă că *„[n]u mai puțin de jumătate din membrii acestor consilii ar trebui să fie judecători aleși de colegii lor"*; par. 1.3 (1998 *Carta Europeană*), care afirmă că *„[cu] referire la fiecare decizie care afectează selecția, recrutarea, numire, cariera sau demisionarea unui judecător, statutul prevede intervenția unei autorități independente de puterile executivă și legislativă în cadrul căreia cel puțin jumătate de membrii să fie judecători aleși de colegii lor prin metode care garantează cea mai largă reprezentare a sistemului judecătoresc"*; par. 17-18 și 25 (CCJE *Avizul nr. 10 (2007) privind Consiliile judiciare*), unde se afirmă că atunci *„[c]ând există o compoziție mixtă (judecători și non-judecători), CCJE consideră că, pentru a preveni orice interferență sau presiune nejustificată, o majoritate substanțială a membrilor ar trebui să fie judecători aleși de colegii lor"*; *op. cit.* nota de subsol 12, par. 25 (2007 Comisia de la Veneția - Raportul privind numirile judiciare) și par. 50 (2010 Comisia de la Veneția - Raportul privind independența sistemului judecătoresc), care ambele prevăd că „[U]n element substanțial sau o majoritate a membrilor Consiliului

de lege va majora numărul membrilor din afara profesiei judecătorești, ceea ce va avea ca efect să-i plaseze în minoritate pe membrii judecători desemnați de colegii lor, care vor constitui un grup de șase membri judecători din numărul total de cincisprezece membri. **Respectiv, legiuitorii trebuie să asigure faptul că o parte substanțială din numărul sau majoritatea membrilor CSM sunt judecători desemnați de către colegii lor de profesie.** În plus, **este necesar de a se lua în considerare condiția asigurării unui echilibru de gen sporit, precum și a unei diversități mai mari în componența CSM**.[239]

133. Mai mult decât atât, așa cum se menționează în par. 111 *supra*, modalitățile de desemnare a membrilor și de constituire a componenței acestui organ, și anume **includerea în componența CSM a Ministrului Justiției și a Procurorului General ca membri *ex officio***, precum și influența potențială a puterilor executivă și legislativă asupra desemnării membrilor ce nu au statutul de judecător, ar putea ridica semne de întrebare despre independența și imparțialitatea unei asemenea instituții. Într-adevăr, organismele internaționale și regionale au pus în general la îndoială practica de a include reprezentanți ai puterii executive ca membri ai consiliilor judecătorești,[240] în principal din motiv că este necesar să se excludă exercitarea unor influențe inoportune de către alte puteri ale statului asupra modului de funcționare și asupra procesului decizional în cazul unui organ, care este garantul independenței judecătorilor. **Acest aspect necesită o revizuire, deși pentru a implementa această recomandare este necesară o reformă constituțională**.

134. Ca un exemplu de practici bune, trebuie să fie luată în considerare pe viitor posibilitatea de a garanta faptul că **în afară de un număr substanțial de membri judecători, CSM poate să includă în componența sa de asemenea și practicieni din alte profesii ce țin de domeniul dreptului sau persoane care sunt utilizatori ai serviciilor sistemului judecătoresc,[241] așa cum s-a propus într-un proiect de lege pentru modificarea prevederilor constituționale din 2018. Însă, iarăși, o asemenea reformă implică necesitatea unor modificări ale prevederilor Constituției**.

Judiciar ar trebui să fie aleși de sistemul judecătoresc însuși"; *op. cit.* nota de subsol 43, par. 2.1 (Raportul ENCJ privind Consiliul judecătoresc 2010-2011).

[239] ibid. par. 24 (2007 CCJE Avizul nr. 10 cu privire la Consiliul pentru sistemul judecătoresc aflat în serviciul societății), care afirmă că *„componența Consiliului pentru sistemul judecătoresc ar trebui să reflecte, pe cât posibil, diversitatea din societate"*. Aceasta ar putea fi redactată în conformitate cu recomandările făcute de ODIHR și Comisia de la Veneția cu privire la măsurile propuse pentru a asigura un echilibru mai mare de gen în componența Comisiei de disciplină din cadrul Consiliului Judecătorilor din Republica Kârgâzstan (a se vedea subsecțiunea 5.1 din *Opinia comună a OSCE/ODIHR-Comisia de la Veneția privind proiectul de legea pentru modificarea cadrului juridic privind răspunderea disciplinară a judecătorilor din Republica Kârgâzstan*, 16 iunie 2014). A se vedea și Comisia Europeană pentru Eficiența Justiției (CEPEJ), *Raportul privind sistemele judiciare europene - eficiența și calitatea justiției*, Studiile CEPEJ nr. 23, ediția 2016 (date din 2014), p. 101.

[240] *Op. cit.* nota de subsol 7, par. 23 și 32 (Avizul Nr. 10 al CCJE din 2007 cu privire la Consiliul judiciar aflat în serviciul societății); *op. cit.* nota de subsol 11, par. 93 (Raportul din 2014 al raportorului special al ONU privind independența judecătorilor și avocaților); și op. *cit.* nota de subsol 22, par. 32 (2007 Comisia de la Veneția - Raportul privind numirile judiciare). A se vedea de ex., *op. cit.* nota de subsol 43, par. 99 (Raportul de conformitate al GRECO din cadrul celei de-a patra runde de evaluare privind prevenirea corupției în rândul membrilor Parlamentului, judecătoriilor și procurorilor din Serbia), unde majoritatea membrilor Consiliului pentru sistemul judecătoresc este aleasă de Parlament și GRECO a recomandat modificarea componenței Consiliului Superior al Magistraturii, în special prin excluderea Adunării Naționale de la desemnarea membrilor acestuia, cu condiția ca cel puțin jumătate din membrii săi sunt judecători aleși de către colegii lor și să fie desființată calitatea de membru din oficiu al reprezentanților puterilor executive și legislative. Pentru o imagine de ansamblu a componenței consiliilor judiciare din țările UE, a se vedea ODIHR, *Opinie finală referitor la proiectul de lege privind modificări ale Legii privind Consiliul național al justiției și a unor alte acte normative din Polonia*, 5 mai 2017, par. 52-53.

[241] A se vedea de ex., *op. cit.* nota de subsol 30, par. 7-9 (2010 ODIHR Recomandările de la Kiev privind independența judiciară); *op. cit.* nota de subsol 7, *par.* 22-23, 32 și 45 (Avizul Nr. 10 al CCJE din 2007 cu privire la Consiliul judiciar în serviciul societății); Comisia de la Veneția, *Compilarea avizelor și rapoartelor ale Comisiei de la Veneția cu privire la instanțe și judecători*, CDL-PI(2015)001, 5 martie 2015, secțiunea 4.2.4 Membrii non-judecători: importanța reprezentării societății civile, p. 78-80; și Rețeaua europeană a consiliilor judiciare (ENCJ), *Raportul privind Consiliul judiciar din 2010-2011*, par. 2.2.

135. În același timp, poate să nu fie **recomandabil să fie majorat excesiv numărul de membri din componența SCM,[242] deoarece aceasta ar putea cauza crearea unor impedimente în funcționarea acestui organ, precum și ar putea fi percepută ca o tentativă a puterilor executivă și legislativă de a prelua controlul asupra acestei instituții**.

7.2. Continuitatea Reformei

136. După cum s-a menționat în par. 53 *supra*, legiuitorii **trebuie să efectueze o analiză adecvată a funcționării CSM și să ia decizia dacă este necesară implementarea unor reformări suplimentare în profunzime a acestei instituții**.

137. Dacă legiuitorii consideră că participarea experților internaționali poate să contribuie la promovarea alinierii mai pronunțate la normele aplicabile ale legislației, această măsură poate fi aplicată temporar, cu condiția că se va purcede la o eliminare graduală a acestei măsuri (a se vedea par. 72 *infra*). De asemenea, legislația trebuie de exemplu să reglementeze expres dacă CSM poate să facă abstracție de scorurile sau clasificarea atribuită candidaților de către Colegiul privind selecția și evaluarea performanțelor, însă doar în baza unei evaluări corespunzătoare a tuturor aspectelor profilului candidaților și doar dacă probele sau alte materiale administrate în cadrul evaluării justifică temeinicia unei asemenea decizii, și dacă decizia CSM este în mod temeinic motivată.[243] În plus, se subliniază că Legea privind CSM nu prevede alte motive pentru ridicarea mandatului de membru al CSM decât acelea enumerate în cadrul Articolului 12 al Legii privind CSM, care conține referirea generală la "*neîndeplinirea fără motive întemeiate a obligațiunilor de membru*", decizia de încetare a mandatului respectiv fiind luată în baza propunerii Consiliului. Legea privind CSM nu reglementează cu precizie **cazurile de comitere a unor încălcări grave ale legii, comiterea abaterilor disciplinare sau a faptelor pasibile de aplicarea pedepsei penale,[244] și trebuie complementată cu asemenea norme juridice**.

138. Legiuitorii ar putea de asemenea **să ia în considerare să implice un șir de entități/instituții externe** (de exemplu, universități, organizații non-guvernamentale, barouri de avocați etc.) **și/sau reprezentanți ai societății civile în procesul de desemnare a candidaților la funcția de membri ai CSM, membri cu sau fără statut de judecător**.[245] De asemenea, legiuitorii ar putea lua în considerare adoptarea unei atitudini deschise și a unei transparențe de proporții și mai avansate, prin asigurarea faptului că informația privind toate documentele colectate în cadrul procedurii de selecție a candidaților, inclusiv documentele privind candidații la funcția de membru al CSM, să fie accesibile publicului, iar ședințele deliberative ale organelor investite cu competențe de selecție, când este pusă în discuție chestiunea desemnării membrilor judecători ai CSM, să fie publice. În general, reprezentanților societății civile le poate fi oferită posibilitatea de a monitoriza procesul de selecție și desemnare a membrilor CSM, precum și o monitorizare în general a modului de funcționare și activitate a consiliului.[246] În caz de reformare a CSM, este utilă remarca despre redundanța ridicării

[242] A se vedea de ex., Comisia de la Veneția, *Avizul asupra proiectului de lege privind Consiliul Superior al Magistraturii și al Procuraturii din Bosnia și Hertegovina*, CDL-AD(2014)008, par. 31.

[243] A se vedea și CoE DHR-DGI, *Strategia de reformă a sectorului justiției din Republica Moldova - Revizuirea implementării - Evaluarea și recomandările* (5 decembrie 2017), recomandarea 26.

[244] A se vedea de ex., ODIHR, *Opinie finală referitor la proiectul de lege privind modificări ale Legii privind Consiliul național al Justiției și a unor alte acte normative din Polonia*, 5 mai 2017, par. 82.

[245] A se vedea de ex., Comisia de la Veneția, *Avizul final privind proiectul revizuit de amendamente constituționale privind sistemul judecătoresc din Albania*, CDL-AD(2016)009, 14 martie 2016, par. 15-16.

[246] A se vedea de ex., Misiunea ODIHR-OSCE în Serbia, *Raportul privind monitorizarea alegerilor de către colegii judecătorilor pentru Consiliul Superior al Magistraturii și Consiliul Procurorilor din Republica Serbia*, 23 mai 2016, p/ 21 și 35.

precoce a mandatului de membru al CSM, deoarece exercitând rolul de garant al independenței judecătorești, înșiși membrii acestei instituții trebuie să beneficieze de garanții ale independenței lor[247] și durata mandatului lor nu trebuie să constituie obiectul unei imixtiuni inoportune din partea executivului și legislativului, sau al unor altfel de presiuni din exterior.[248] În general, deciziile de a ridica mandatul membrilor consiliilor de autoadministrare judiciară înainte de expirarea termenului mandatului acestora trebuie să fie ghidate prin asigurarea unor garanții și principii similare celor aplicabile în cazul menținerii mandatului judecătorilor.[249]

8. Aspecte îngrijorătoare suplimentare privind procedura de elaborare și adoptare a modificărilor din Proiectul de lege

139. Statele membre ale OSCE și-au asumat angajamente de a asigura faptul că legislația acestora va fi "*adoptată în baza unei proceduri publice, și [că] se vor elabora acte normative, prin care se va reglementa aplicabilitatea acestor proceduri*" (Documentul de la Copenhaga din 1990, par 5.8).[250] Mai mult decât atât, în documentul cheie ce conține angajamentele asumate în cadrul OSCE, se precizează că *"[l]egile vor fi elaborate și adoptate în rezultatul desfășurării unui proces deschis, care reflectă aspirațiile populației, fie în mod direct sau prin intermediul reprezentanților săi aleși*" (Documentul de la Moscova din 1991, par. 18.1).[251]

140. În esență, consultațiile publice sunt metode de guvernare deschisă și democratică, deoarece ele rezultă în asigurarea transparenței și responsabilității instituțiilor publice și ajută la identificarea unor potențiale zone de divergențe înainte ca legile să fie adoptate.[252] Consultațiile pe marginea legislației și politicilor elaborate, pentru a fi eficiente, trebuie să poarte un caracter incluziv și să ofere părților participante timp suficient pentru a pregăti și înainta recomandările privind proiectul legilor; autoritățile statului trebuie de asemenea să asigure existența unui mecanism adecvat prin care autoritățile publice să confirme recepționarea și să ofere un răspuns prompt la contribuțiile respective.[253] În baza recomandărilor elaborate de către organismele internaționale și regionale, precum și referindu-se la bunele practici ale Statelor membre ale OSCE, consultațiile publice de regulă durează începând de la o perioadă minimă de 15 zile și până la două sau trei luni, deși este necesar să fie posibilă prelungirea acestui termen în caz de necesitate, ținând cont, *inter alia*, de natura, gradul de complexitate și volumul actului normativ propus spre analiză, precum și în funcție de datele/informația adiționale ale acestuia.[254] În scop de garantare a participării eficiente, mecanismele consultative trebuie să admită înaintarea contribuțiilor la etapele timpurii ale elaborări proiectelor de acte normative, precum și *în cursul derulării procedurii legislative*,[255] aceasta însemnând nu doar etapa când proiectele respective sunt elaborate de

---

[247] A se vedea de ex., ibid. *par.* 36 (CCJE *Avizul nr. 10 (2007) privind Consiliile Judiciare*)

[248] A se vedea ODIHR, *Opinie finală referitor la proiectul de lege privind modificări ale Legii privind Consiliul național al Justiției și a unor alte acte normative din Polonia*, 5 mai 2017, par. 82.

[249] *Op. cit.* nota de subsol 16, par. 44-48 (CCJE *Avizul nr. 19 (2016) privind rolul președinților de instanță*).

[250] Disponibil la <http://www.osce.org/fr/odihr/elections/14304http://www.osce.org/fr/odihr/elections/14304>.

[251] Disponibil la <http://www.osce.org/fr/odihr/elections/14310http://www.osce.org/fr/odihr/elections/14310>.

[252] ibid.

[253] A se vedea de ex., *Recomandările privind îmbunătățirea participării asociațiilor la procesele publice de luare a deciziilor* (de la participanții Forumului Societății Civile organizat de ODIHR la reuniunea adițională în domeniul dimensiuni umane din 2015 privind libertatea de întrunire și de asociere pașnică), Viena 15-16 aprilie 2015.

[254] A se vedea de ex., ODIHR, *Opinie referitor la proiectul de lege al Ucrainei „Cu privire la consultațiile publice"* (1 septembrie 2016), par. 40-41.

[255] A se vedea ODIHR, *Evaluarea procesului legislativ din Georgia* (30 ianuarie 2015), par. 33-34. A se vedea și de ex., ODIHR, *Linii directoare privind protecția apărătorilor drepturilor omului (2014)*, secțiunea II, subsecțiunea G privind dreptul de participare la afacerile publice.

ministerele relevante, dar și etapa examinării proiectelor de acte normative în Parlament (de exemplu, prin organizarea unor ședințe publice a dezbaterilor pe marginea proiectelor de acte normative). Discuțiile purtate într-o asemenea manieră, permit participarea în dezbateri deschise, ceea ce va spori înțelegerea de către toate părțile interesate a factorilor diverși, având ca rezultat creșterea nivelului de încredere în actele normative adoptate. În cele din urmă, aceasta de asemenea va rezulta într-o îmbunătățire a procesului de implementare a legilor după adoptare, precum și o sporire a încrederii publice în instituțiile statului, per ansamblu.

141. Cu referire la implicarea sistemului judecătoresc în procesul de reformă a justiției care-i afectează direct activitatea, CCJE a ținut să accentueze expres "*importanța participării judecătorilor la dezbaterile ce vizează politicile naționale privind sistemul judecătoresc*" precum și "*necesitatea consultării reprezentanților sistemului judecătoresc și participarea lor activă la elaborarea actelor normative privind statutul judecătorilor și funcționarea sistemului judecătoresc*".[256] Carta Europeană privind Statutul Judecătorilor din 1998 de asemenea conține recomandări specifice referitoare la solicitarea opiniei judecătorilor cu privire la orice modificare a statutului acestora, precum și privind orice modificare a algoritmului de remunerare a lor, sau privind statutul indemnizațiilor sociale ce-i vizează, inclusiv privind pensia judecătorilor pentru vechime în muncă, cu scopul să se garanteze că judecătorii nu sunt excluși din procesul decizional ce aduce atingere acestor domenii.[257] Mai specific, referindu-se la procesul legislativ de adoptare a actelor normative ce vizează cea mai înaltă Curte, Comisia de la Veneția a declarat că *"[s]e […] recomandă insistent ca legiuitorul să ia în considerare opinia Curții Supreme în cadrul procesului legislativ […].*"[258]

142. Din câte se cunoaște, Ministerul Justiției a lansat anunțul despre inițierea procesului de elaborare a Proiectului de lege pe data de 23 iulie 2019, fiind solicitată prezentarea comentariilor începând cu această dată și până pe data de 1 august 2019, respectiv, fiind oferit un termen cu durata de o săptămână pentru contribuții, ceea ce este un termen extrem de restrâns.[259] Pe data de 16 septembrie 2019, CSM de asemenea a publicat o invitație prin care a solicitat judecătorilor să ofere opinii și propuneri asupra acestui Proiect de lege, comentarii ce urmau a fi remise CSM pe data de 18 septembrie 2019.[260]

143. Dacă Proiectul de lege nu a fost supus unui proces de consultare deschis și semnificativ înainte de această dată, în special prin a se solicita opinia organelor din sistemul judecătoresc, a Asociației judecătorilor sau a altor organe similare, precum și a judecătorilor individuali, precum și prin efectuarea unui proces consultativ cu populația sau organizațiile societății civile, această situație intră în conflict cu principiile sus-menționate. În acest sens, este util de a se face referire la cele mai recente concluzii ale GRECO referitor la procesul legislativ din Republica Moldova, unde s-a accentuat cu îngrijorare absența implementării procedurii de desfășurare a consultărilor publice.[261]

---

[256] *Op. cit.* nota de subsol 16, par. 31 (*Avizul CCJE nr. 18 (2015)*).

[257] *Op. cit.* nota de subsol 22, par. 1.8. (1998 *Carta Europeană*). A se vedea și *op. cit.* nota de subsol 22, par. 9 (2010 CCJE Magna Carta a judecătorilor), care prevede că „[s]istemul judiciar trebuie să fie implicat în toate deciziile care afectează exercitarea funcțiilor judiciare (organizarea instanțelor, procedurile, alte acte legislative)"; și ENCJ, *Declarația de la Vilnius din 2011 privind provocările și oportunitățile pentru sistemul judecătoresc în climatul economic actual*, Recomandarea 5, care prevede ca „[a]utoritățile judiciare și judecătorii să fie implicați în reformele necesare".

[258] *Op. cit.* nota de subsol 46, par. 19 (Avizul comun al Comisiei de la Veneția-DGI din 2014 referitor la proiectul de lege privind modificările la Legea organică a instanțelor de fond ale Georgiei).

[259] A se vedea <http://www.justice.gov.md/libview.php?l=ro&idc=184&id=4439>.

[260] A se vedea <https://www.csm.md/ro/noutatii/3187-anunt-privind-prezentarea-opiniilor-si-propunerilor-asupra-proiectul-de-lege-cu-privire-la-reformarea-curtii-supreme-de-justitie-si-organelor-procuraturii.html>.

[261] Grupul de state împotriva corupției al Consiliului Europei (GRECO), *Cel de-al doilea raport de conformitate al celei de-a patra runde de evaluare privind prevenirea corupției în ceea ce privește deputații, judecătorii și procurorii din Republica Moldova*, GrecoRC4(2018)10, 24 iulie 2019. Punerea în aplicare adecvată a noului cadru legal care reglementează procesul legislativ, inclusiv procedura de consultare publică, este încă o provocare (par. 10).

144. Mai mult decât atât, luând în considerare impactul potențial pe care Proiectul de lege îl poate avea asupra independenței judecătorești și asupra supremației legii, este esențial ca asemenea acte normative să fie precedate de o analiză și un studiu în profunzime privind impactul scontat, fiind completate printr-un studiu adecvat al domeniilor problematice, cu aplicarea tehnicilor bazate pe utilizarea probelor, pentru a se face posibilă identificarea celor mai eficiente și operative opțiuni de reglementare.[262]

145. Având in vedere termenul restrâns acordat pentru adoptarea Proiectului de lege, și anume că acesta urmează să intre în vigoare pe data de 1 ianuarie 2020 în conformitate cu prevederile Dispozițiilor finale și tranzitorii, unele norme juridice ale acestuia intrând in vigoare imediat la momentul publicării în Monitorul Oficial, este de asemenea foarte puțin probabil ca Parlamentul Republicii Moldova să aibă timp suficient pentru o revizuire și evaluare a acestui proiect de act legislativ, și prin urmare, să obțină opiniile profesioniste din partea personalului sau Comisiilor sale relevante, sau să ia în considerare opiniile reprezentanților sistemului judecătoresc, a organizațiilor societății civile, precum și a altor experți. În principiu, este necesar să fie setate limite clare de timp înainte de a se întreprinde procesul de creație legislativă, precum și să fie instituite limite clare pentru o verificare adecvată a proiectelor de lege și verificarea politicilor legislative privind compatibilitatea cu standardele internaționale la toate etapele procesului legislativ.[263]

146. În lumina celor sus-menționate, procedura prin care s-a elaborat și adoptat prezentul Proiect de lege nu pare să fie aliniată la principiile sus-menționate ale procesului de legiferare democratic. Orice proces legitim de reformă a sistemului judecătoresc, în special atunci când se propune reformarea celor mai înalte instituții judecătorești naționale, **trebuie să fie unul transparent, incluziv, de scară largă și să implice desfășurarea unui proces eficace de consultări, inclusiv cu reprezentanții sistemului judecătoresc, cu asociațiile de judecători și juriști, cu mediul academic, organizațiile societății civile și trebuie să includă efectuarea unui studiu pentru evaluarea deplină a impactului, inclusiv evaluarea compatibilității acestuia cu standardele internaționale relevante, prin prisma principiilor enunțate mai sus. Este necesar să fie acordat un termen adecvat pentru desfășurarea fiecărei etape a procesului de legiferare.** Se recomandă ca părțile interesate să aplice o astfel de procedură în derularea oricăror eforturi de reformă legislativă pe viitor. ODIHR rămâne la dispoziția autorităților pentru orice asistență considerată ca fiind necesară ca urmare a inițiativelor de reformă legislativă ale sistemului judecătoresc.

[SFÂRÇIT DE TEXT]

[262] ODIHR, *Raportul privind evaluarea procesului legislativ din Republica Moldova* (2010), par. 14.5.
[263] *Op. cit.* nota de subsol 255, p. 6 și 7 (Raport al ODIHR din 2015 privind evaluarea procesului legislativ din Georgia).