

EVALUAREA EXTRAORDINARĂ A JUDECĂTORILOR ÎN EUROPA DE SUD-EST: REFORMĂ EXCEPȚIONALĂ SAU SUBSTITUT DISCIPLINAR?

EXTRAORDINARY EVALUATION OF JUDGES IN SOUTHEASTERN EUROPE: EXCEPTIONAL REFORM OR DISCIPLINARY SUBSTITUTE?

CZU: 347.962.1/.6:347.96.04

<https://doi.org/10.59295/spd2025j.71>

Natalia GAVRILENCO

ORCID: 0000-0002-2043-3917

E-mail: natalita.gavrilenco@gmail.com,

Universitatea de Stat din Moldova, Chișinău, Republica Moldova

Summary: *The article explores the extraordinary evaluation (vetting) of judges as a judicial reform tool in Southeast Europe, with a focus on the Republic of Moldova. Through a comparative analysis of the experiences in Albania, Bosnia and Herzegovina, Serbia, Kosovo, and Moldova, the paper examines whether such evaluation processes act as a genuine reform mechanism or a substitute for traditional disciplinary accountability. The study assesses the implications of these practices from the perspective of international legal standards, including the Venice Commission and the jurisprudence of the ECtHR.*

Keywords: *extraordinary evaluation, disciplinary liability, independence of the judiciary, judicial reform, South-Eastern Europe.*

INTRODUCERE

Consolidarea statului de drept în democrațiile emergente din Europa de Sud-Est a presupus, adesea, recurgerea la mecanisme excepționale pentru combaterea corupției și restabilirea încrederii în justiție. Unul dintre aceste instrumente este evaluarea extraordinară – procedură prin care sunt verificate integritatea, averea și activitatea profesională a judecătorilor și procurorilor, distinctă de răspunderea disciplinară tradițională. Republica Moldova a lansat acest proces prin Legea nr. 26/2022, Legea nr. 65/2023 și Legea nr. 252/2023, alăturându-se inițiativelor similare desfășurate în Albania, Bosnia și Herțegovina, Serbia și Kosovo. Acest articol își propune să analizeze dacă astfel de evaluări extraordinare constituie o soluție legitimă de reformă a justiției sau, dimpotrivă, funcționează ca un substitut al mecanismelor clasice de răspundere disciplinară.

MATERIAL ȘI METODĂ

Articolul utilizează o abordare comparativă și analitică, axându-se pe următoarele surse: acte normative naționale (legi, regulamente), rapoarte oficiale internaționale (Comisia de la Veneția, Consiliul Europei), avizele Comisiei de la Veneția (inclusiv nr.

976/2020 și 1113/2022), jurisprudența CEDO și documente de analiză produse în cadrul proceselor de reformă judiciară din cele cinci state. Sunt examinate criteriile, procedurile, rezultatele și implicațiile fiecărui proces de evaluare extraordinară, cu accent pe eficiența raportată la sistemul clasic de răspundere disciplinară.

REZULTATE ȘI DISCUȚII

Relația dintre evaluarea extraordinară și răspunderea disciplinară: reflecții în baza standardelor internaționale

Republica Moldova este al cincilea stat din Europa de Sud-Est care a lansat un proces formal de evaluare extraordinară a judecătorilor și procurorilor. Tabelul de mai jos sintetizează trăsăturile esențiale ale acestor inițiative în cele cinci state analizate.

Tabelul 1. Evaluarea extraordinară în Europa de Sud-Est – abordări comparative

Țara	Cadru legal principal	Instituții vizate	Organism de evaluare	Caracter excepțional	Observații
Bosnia și Herțegovina	Mandatul Comisiei Judiciare Independente (CJI), sprijinită de ONU (1999–2003)	Întregul sistem judiciar (judecători și procurori)	Comisia Judiciară Independentă, apoi Înalta Comisie de Reconfirmare (hibrid internațional/național)	Da	Proces finalizat în 2003, 244 de magistrați nu au fost reconfirmați [4]
Albania	Reforma constituțională (2016), Legea nr. 84/2016 privind reevaluarea	Judecători și procurori	Comisia de Evaluare, Comisia de Apel, camere speciale în cadrul Curții Supreme și Curții Constituționale	Da	Peste 400 de magistrați au fost evaluați; au existat contestații privind durata și impactul procesului [1]
Serbia	Reformă post-2009 (numire și reconfirmare)	Judecători și procurori	Consiliul Superior al Magistraturii, cu implicarea Consiliului Național Judiciar	Parțial	Critici din partea Comisiei de la Veneția privind transparența și criteriile utilizate [2]

Kosovo	Legea nr. 06/L-057 privind vetingul, proces lansat în 2021	Judecători, procurori, personal auxiliar	Comisia Independentă de Evaluare și Consiliul Procurorilor	Da	Proces în desfășurare; susținut de parteneri internaționali, inclusiv UE și SUA
Republica Moldova	Legea nr. 26/2022, Legea nr. 65/2023, Legea nr. 252/2023	Judecători (inclusiv CC, CSJ, CA), procurori, candidați la organe de autoadministrare (CSM, CSP)	Comisia de Evaluare Externă, sprijinită de parteneri internaționali	Da	Evaluare etapizată, bazată pe criteriile declarative de integritate și avere [7]

Examinarea celor cinci experiențe naționale relevă că, deși fiecare proces de evaluare extraordinară a fost adaptat la contextul juridic și politic local, toate au avut la bază un scop comun: restabilirea integrității sistemului judiciar printr-un mecanism excepțional, dar riguros. Bosnia și Herțegovina a constituit precedentul regional cel mai timpuriu, fiind și singura țară unde procesul s-a încheiat complet. Potrivit raportului final al Comisiei Judiciare Independente, 244 de judecători și procurori nu au fost reconfirmați în funcție între 2000–2003, în urma unui proces care a implicat peste 1.000 de candidați și a fost asistat de parteneri internaționali [4, p. 20].

În Albania, procesul a fost poate cel mai ambițios din punct de vedere instituțional și legislativ, dar a întâmpinat numeroase provocări privind durata excesivă și consecințele asupra capacității administrative a instanțelor. Serbia, în schimb, a fost criticată de Comisia de la Veneția pentru lipsa de transparență și criteriile clare în reconfirmarea judecătorilor după 2009 [2]. În Kosovo, procesul este abia la început și evoluează sub supravegherea strictă a actorilor internaționali, în timp ce în Republica Moldova evaluarea se desfășoară etapizat, cu un accent declarat pe criteriile de integritate, profesionalism și avere, dar cu efecte practice ce urmează a fi cuantificate.

Este esențial de remarcat că în toate aceste procese evaluarea extraordinară a fost percepută, în mod implicit sau explicit, ca o soluție de avarie în fața disfuncționalităților mecanismelor tradiționale de răspundere disciplinară. Totuși, eficiența lor variază considerabil: în Bosnia, de exemplu, deși procesul a fost considerat un succes operațional, raportul final a subliniat că „evaluările de integritate nu pot înlocui consolidarea instituțiilor judiciare interne și reformele sistemice de durată” [4, p. 28].

Experiențele din Europa de Sud-Est oferă lecții valoroase pentru Republica Mol-

dova, dar ridică și întrebări fundamentale privind sustenabilitatea acestor reforme și riscul transformării evaluărilor extraordinare în instrumente de selecție pur excludente, în absența unei strategii coerente de consolidare a capacității instituționale și a culturii de integritate.

Delimitarea evaluării extraordinare de răspunderea disciplinară: între eficiență și respectarea statului de drept

Relația dintre evaluarea extraordinară și răspunderea disciplinară a judecătorilor suscită o dezbatere esențială privind limitele reformei judiciare în democrațiile emergente. Deși aceste două mecanisme urmăresc în aparență un scop comun – asigurarea integrității corpului judecătoresc – natura, finalitatea și garanțiile procedurale diferă fundamental. Evaluarea extraordinară, ca măsură cu caracter excepțional, este de regulă invocată în fața unui eșec sistemic al răspunderii disciplinare tradiționale, dar riscă să se transforme într-un substitut care eludează standardele internaționale consacrate pentru garantarea independenței judiciare.

Principiile de la Bangalore, Carta Europeană privind Statutul Judecătorilor și avizele Comisiei de la Veneția conturează în mod clar exigențele privind caracterul strict legal, transparent și previzibil al mecanismelor de sancționare disciplinară. Astfel, Comisia de la Veneția a recomandat Republicii Moldova, în avizul său nr. 976/2020, ca orice formă de evaluare a judecătorilor să fie însoțită de garanții solide, pentru a nu se transforma într-o presiune asupra independenței justiției. În același sens, jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului (CEDO) – în cauze precum *Gumenyuk și alții v. Ucraina* sau *Oleksandr Volkov v. Ucraina* – a stabilit că lipsa unor criterii clare, proceduri contradictorii și dreptul la apărare în procedurile de sancționare sau înlăturare din funcție echivalează cu încălcarea articolului 6 și 8 din CEDO.

Evaluarea extraordinară nu este, în sine, contrară statului de drept, însă doar în măsura în care funcționează ca mecanism tranzitoriu și este însoțită de garanții efective. În caz contrar, aceasta riscă să submineze încrederea în sistemul judiciar și să înlocuiască – fără temei constituțional sau convențional – procedura de răspundere disciplinară reglementată.

Relația dintre evaluarea extraordinară și răspunderea disciplinară: reflecții în baza standardelor internaționale

Evaluarea extraordinară a judecătorilor, ca mecanism cu caracter excepțional, a fost justificată în mod repetat prin necesitatea combaterii corupției sistemice și a restabilirii încrederii în justiție. Totuși, această procedură se suprapune, în mod parțial, cu finalitatea urmărită de răspunderea disciplinară – și anume excluderea judecătorilor care nu respectă standardele de integritate sau profesionalism. Din această perspectivă, o întrebare esențială este dacă evaluarea extraordinară trebuie înțeleasă ca o completare sau un substitut al răspunderii disciplinare tradiționale.

Standardele internaționale consacră criterii clare în ceea ce privește revocarea sau suspendarea judecătorilor. Carta Europeană privind Statutul Judecătorilor (1998) prevede că orice încetare a mandatului trebuie să se bazeze pe cauze obiective, reglementate expres prin lege, iar procedura trebuie să asigure dreptul la apărare și posibilitatea unui recurs efectiv [8]. La rândul său, Principiile de bază ale ONU privind independența magistraturii (1985) dispun că un judecător nu poate fi înlăturat decât în urma unei proceduri echitabile și transparente, în conformitate cu o conduită dovedită inacceptabilă pentru funcția deținută [9].

În mod similar, Comisia de la Veneția a analizat legitimitatea evaluărilor extraordinare în mai multe state, inclusiv în Albania și Republica Moldova, accentuând faptul că acestea pot fi compatibile cu statul de drept doar dacă sunt reglementate clar, sunt temporare, proporționale și însoțite de garanții solide de proces echitabil [1][2]. În Avizul nr. 976/2020 referitor la Albania, Comisia subliniază că o procedură de vetting poate fi justificată în circumstanțe excepționale, dar ea nu trebuie să devină un mecanism paralel de excludere, care să substituie complet cadrul disciplinar consacrat. Mai mult, în Avizul nr. 1113/2022 privind Republica Moldova, Comisia recomandă în mod expres ca procedurile de evaluare să nu fie utilizate pentru a evita standardele mai riguroase ale răspunderii disciplinare, ci ca instrumente complementare care să sprijine curățarea sistemului, fără a ocoli drepturile individuale ale judecătorilor [2].

În jurisprudența sa, Curtea Europeană a Drepturilor Omului (CEDO) a dezvoltat o doctrină robustă cu privire la dreptul magistraților la un proces echitabil, în special în cauzele în care se decide încetarea funcției. În cauza Gumenyuk și alții c. Ucraina, Curtea a stabilit că orice procedură care are ca efect înlăturarea unui judecător din funcție trebuie să respecte pe deplin articolul 6 §1 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului (dreptul la un proces echitabil), chiar dacă este calificată formal ca procedură administrativă [3]. Mai mult, în cauza Bilgen c. Turciei (2020), CEDO a accentuat că un judecător are dreptul nu doar la o audiere publică și imparțială, ci și la examinarea proporționalității măsurii de revocare, chiar și în contextul unor reforme de sistem.

Prin urmare, evaluarea extraordinară, deși nu este echivalentă cu răspunderea disciplinară, produce efecte comparabile, iar aplicarea ei trebuie să se conformeze aceluiași exigențe de legalitate, necesitate și proporționalitate. Atunci când aceste condiții nu sunt respectate, evaluarea riscă să devină o formă de sancțiune mascată, lipsită de garanțiile asociate procedurilor disciplinare consacrate. În acest context, legitimitatea procesului nu derivă doar din scopul său declarativ (anticorupție), ci din conformitatea sa cu exigențele dreptului internațional al drepturilor omului și cu standardele europene privind statutul judecătorilor.

CONCLUZII

Evaluarea extraordinară a judecătorilor a devenit un instrument de reformă recurent în Europa de Sud-Est, adoptat de cel puțin cinci state într-un interval de două decenii. Analiza comparativă a acestor procese scoate în evidență o serie de trăsături comune:

motivația declarată de a combate corupția sistemică, intervenția legislativă excepțională și implicarea unor structuri temporare sau hibride în procesul de selecție și excludere a judecătorilor. Totodată, se constată diferențe notabile în privința duratei, rezultatelor și garanțiilor procedurale asigurate.

Experiențele din Bosnia și Herțegovina și Albania indică atât potențialul acestor reforme de a reseta încrederea în justiție, cât și riscurile de politizare, supralicitare și afectare a independenței judiciare atunci când garanțiile minime nu sunt respectate. În cazul Republicii Moldova, procesul este încă în derulare, dar observațiile Comisiei de la Veneția pun în lumină pericolul de a transforma evaluarea într-un mecanism alternativ la răspunderea disciplinară, evitând astfel rigorile și drepturile aferente acesteia.

În final, legitimitatea unei evaluări extraordinare nu derivă exclusiv din contextul său istoric sau scopul declarat, ci din conformitatea cu standardele internaționale privind statul de drept. Evaluarea poate fi o soluție legitimă de reformă doar în măsura în care este temporară, reglementată clar, proporțională și compatibilă cu procedurile disciplinare, nu în locul acestora. Numai astfel, ea poate servi justiției și cetățeanului, fără a deveni o formă de sancțiune colectivă lipsită de transparență și control jurisdicțional.

REFERINȚE:

1. **COMISIA DE LA VENETIA.** Opinia privind proiectul de amendamente constituționale referitoare la sistemul judiciar din Albania, CDL-AD(2007)047. Strasbourg: Consiliul European, 2007. Disponibil: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2007\)047-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2007)047-e) [Accesat: 20.06.2025].
2. **COMISIA DE LA VENETIA.** Opinia asupra proiectului de lege privind evaluarea externă a judecătorilor și procurorilor (Republica Moldova), CDL-AD(2022)030. Strasbourg: Consiliul European, 2022. Disponibil: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2022\)030-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2022)030-e) [Accesat: 20.06.2025].
3. **CURTEA EUROPEANĂ A DREPTURILOR OMULUI.** Cauza *Gumenyuk și alții c. Ucraina*, Hotărârea din 6 aprilie 2017. Cererea nr. 11423/05. Disponibil: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-172102> [Accesat: 20.06.2025].
4. **CURTEA EUROPEANĂ A DREPTURILOR OMULUI. CURTEA EUROPEANĂ A DREPTURILOR OMULUI.** Cauza *Bilgen c. Turciei*, Hotărârea din 9 martie 2021. Cererea nr. 1571/07. Disponibil: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-208367> [Accesat: 20.06.2025].
5. **CONSILIUL EUROPEI.** Carta Europeană privind Statutul Judecătorilor. Strasbourg, 8–10 iulie 1998. Disponibil: <https://www.coe.int/en/web/ccje/the-european-charter-on-the-statute-for-judges> [Accesat: 20.06.2025].
6. **ORGANIZAȚIA NAȚIUNILOR UNITE.** Principiile de bază privind independența sistemului judiciar. Milano, 1985. Disponibil: <https://www.oh->

- chr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/basic-principles-independence-judiciary [Accesat: 20.06.2025].
7. Legea nr. 26 din 10 martie 2022 privind unele măsuri aferente selectării candidaților la funcția de membru în organele de autoadministrare ale judecătorilor și procurorilor. În: *Monitorul Oficial al R. Moldova*, nr. 80–88 din 18.03.2022. Disponibil: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=131114&lang=ro [Accesat: 20.06.2025].
 8. Legea nr. 65 din 30 martie 2023 privind evaluarea externă a judecătorilor și a candidaților la funcția de judecător al Curții Supreme de Justiție. În: *Monitorul Oficial al R. Moldova*, nr. 140–145 din 11.05.2023. Disponibil: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=136838&lang=ro [Accesat: 20.06.2025].
 9. Legea nr. 252 din 17 august 2023 privind evaluarea externă a judecătorilor și procurorilor și modificarea unor acte normative. În: *Monitorul Oficial al R. Moldova*, nr. 306–313 din 06.10.2023. Disponibil: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=138676&lang=ro [Accesat: 20.06.2025].
 10. **COMISIA INTERNAȚIONALĂ A JURIȘTILOR.** *Răspunderea judiciară: Ghid practic pentru practicieni.* Geneva: CIJ, 2016. Disponibil: <https://www.icj.org/wp-content/uploads/2016/06/Universal-PG-13-Judicial-Accountability-Publications-Reports-Practitioners-Guide-2016-ENG.pdf> [Accesat: 20.06.2025].
 11. **COMISIA DE LA VENETIA.** Lista de verificare privind statul de drept, CDL-AD(2016)007. Strasbourg: Consiliul European, 2016. Disponibil: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2016\)007-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2016)007-e) [Accesat: 20.06.2025].