



UNIVERSITATEA DE STAT DIN MOLDOVA
FACULTATEA DE DREPT
DEPARTAMENTUL DREPT PUBLIC

Andrei NEGRU

DOCUMENTE ALE COMISIEI DE LA VENEȚIA
CE VIZEAZĂ REFORMA JUSTIȚIEI
DIN REPUBLICA MOLDOVA
emise în perioada octombrie 2019 – martie 2023

Interpretări și formulări didactice

Suport metodico-didactic

Ciclul II, Master. Profilul: Drept Public și Guvernare Electronică

Aprobat de
Consiliul Calității al USM

Chișinău, 2025

CZU 341.176(4):340.13(478)"2019/2023"(075.8)
N 42

Recomandat spre publicare de Departamentul Drept Public

Recenzenți:

Sergiu ȚURCANU, doctor în drept, conferențiar universitar

Rodica CIOBANU, doctor habilitat în drept, conferențiar universitar

DESCRIEREA CIP A CAMEREI NAȚIONALE A CĂRȚII DIN REPUBLICA MOLDOVA

Negru, Andrei.

Documente ale Comisiei de la Veneția ce vizează reforma justiției din Republica Moldova : emise în perioada octombrie 2019 – martie 2023 : Interpretări și formulări didactice : Suport metodic-didactic : Ciclul 2, Master. Profilul: Drept Public și Guvernare Electronică / Andrei Negru ; Universitatea de Stat din Moldova, Facultatea de Drept, Departamentul Drept Public. – Chișinău : Editura USM, 2025. – 241 p.

50 ex.

ISBN 978-9975-62-861-7.

341.176(4):340.13(478)"2019/2023"(075.8)

N 42

© A. Negru, 2025
© Editura USM, 2025

ISBN 978-9975-62-861-7

CUPRINS

Prefață.....	6
Axiologia recomandărilor regionale pentru procesul de reformare a justiției naționale. Rolul Comisiei Europene pentru Democrație prin Drept a Consiliului Europei.....	8
OPINIE COMUNĂ INTERIMARĂ A COMISIEI DE LA VENEȚIA ȘI A DIRECȚIEI DREPTURILE OMULUI (DHR) A DIRECTORATULUI GENERAL PENTRU DREPTURILE OMULUI ȘI STATUL DE DREPT (DGI) AL CONSILIULUI EUROPEI LA PROIECTUL DE LEGE PRIVIND REFORMA CURȚII SUPREME DE JUSTIȚIE ȘI A PROCURATURII Adoptată de Comisia de la Veneția în cadrul celei de-a 120-a sesiuni plene (Veneția, 11-12 octombrie 2019).....	12
Interpretări didactice	33
Concluzii și subiecte de reper.....	34
OPINIE <i>AMICUS CURIAE</i> PENTRU CURTEA CONSTITUȚIONALĂ A REPUBLICII MOLDOVA PRIVIND AMENDAMENTELE LA LEGEA CU PRIVIRE LA PROCURATURĂ Adoptată de Comisia de la Veneția în cadrul celei de-a 121-a sesiuni plene (Veneția, 06-07 decembrie 2019).....	36
Interpretări didactice	45
Concluzii și Recomandări	46
OPINIE COMUNĂ A COMISIEI DE LA VENEȚIA ȘI A DIRECTORATULUI GENERAL PENTRU DREPTURILE OMULUI ȘI STATUL DE DREPT (DGI) AL CONSILIULUI EUROPEI ASUPRA PROIECTULUI DE LEGE PRIVIND MODIFICAREA ȘI SUPLIMENTAREA CONSTITUȚIEI Adoptată de Comisia de la Veneția la 20 martie 2020 printr-o procedură scrisă care a înlocuit cea de-a 122-a sesiune plenară.....	48
Interpretări didactice	62
Subiecte de reper	63
OPINIE COMUNĂ URGENTĂ A COMISIEI DE LA VENEȚIA ȘI A DIRECȚIEI DREPTURILE OMULUI A DIRECTORATULUI GENERAL PENTRU DREPTURILE OMULUI ȘI STATUL DE DREPT (DGI) AL CONSILIULUI EUROPEI LA PROIECTUL DE LEGE PENTRU MODIFICAREA LEGII NR. 947/1996 CU PRIVIRE LA CONSILIUL SUPERIOR AL MAGISTRAGIEI Eliberată în temeiul art. 14a din Regulamentul de procedură al Comisiei de la Veneția la 22 ianuarie 2020. Avizată de Comisia de la Veneția la 18 iunie 2020 printr-o procedură scrisă care a înlocuit cea de-a 123-a sesiune plenară	64
Interpretări didactice	72
Concluzii și Recomandări	73

OPINIE COMUNĂ A COMISIEI DE LA VENEȚIA ȘI A DIRECTORATULUI GENERAL PENTRU DREPTURILE OMULUI ȘI STATUL DE DREPT (DGI) AL CONSILIULUI EUROPEI PRIVIND PROIECTUL REVIZUIT DE MODIFICARE ȘI COMPLETARE A CONSTITUȚIEI ÎN CEEA CE PRIVEȘTE CONSILIUL SUPERIOR AL MAGISTRATURII Adoptată de Comisia de la Veneția la 19 iunie 2020 printr-o procedură scrisă care a înlocuit cea de-a 123-a sesiune plenară	75
Interpretări didactice	85
Concluzii	86
OPINIE COMUNĂ <i>AMICUS CURIAE</i> A COMISIEI DE LA VENEȚIA ȘI A DIRECTORATULUI GENERAL PENTRU DREPTURILE OMULUI ȘI STATUL DE DREPT (DGI) AL CONSILIULUI EUROPEI PRIVIND TREI ÎNTREBĂRI JURIDICE REFERITOARE LA MANDATUL MEMBRILOR ORGANELOR CONSTITUȚIONALE Adoptată de Comisia de la Veneția în cadrul celei de-a 125-a sesiuni plenary online (11-12 decembrie 2020)	88
Interpretări didactice	99
Subiecte de reper	100
OPINIE COMUNĂ A COMISIEI DE LA VENEȚIA ȘI A DIRECTORATULUI GENERAL PENTRU DREPTURILE OMULUI ȘI STATUL DE DREPT (DGI) AL CONSILIULUI EUROPEI ASUPRA UNOR MĂSURI AFERENTE SELECTĂRII CANDIDAȚILOR LA FUNCȚIA DE MEMBRU ÎN ORGANELE DE AUTOADMINISTRARE ALE JUDECĂTORILOR ȘI PROCURORILOR Adoptată de Comisia de la Veneția la cea de-a 129-a sesiune plenară (Veneția/online, 10-11 decembrie 2021)	102
Interpretări didactice	113
Subiecte de reper	114
OPINIE PRIVIND MODIFICĂRILE DIN 24 AUGUST 2021 ADUSE LEGII CU PRIVIRE LA PROCURATURĂ Adoptată de Comisia de la Veneția la cea de-a 129-a sesiune plenară (Veneția/online, 10-11 decembrie 2021)	116
Interpretări didactice	138
Concluzii și Recomandări	139
OPINIE PRIVIND PROIECTUL DE MODIFICĂRI LA LEGEA NR. 3/2016 CU PRIVIRE LA PPROCURATURĂ Adoptată de Comisia de la Veneția la cea de-a 131-a sesiune plenară (Veneția, 17-18 iunie 2022).....	141
Interpretări didactice	150
Concluzii	151

OPINIE COMUNĂ A COMISIEI DE LA VENEȚIA ȘI A DIRECTORATULUI GENERAL PENTRU DREPTURILE OMULUI ȘI STATUL DE DREPT (DGI) AL CONSILIULUI EUROPEI PRIVIND PROIECTUL DE LEGE PENTRU MODIFICAREA UNOR ACTE NORMATIVE (SISTEMUL JUDECĂTORESC) Adoptată de Comisia de la Veneția în cadrul celei de-a 131-a sesiuni plenare (Veneția, 17-18 iunie 2022).....	154
Interpretări didactice	166
Concluzii	167
OPINIE COMUNĂ A COMISIEI DE LA VENEȚIA ȘI A DIRECTORATULUI GENERAL PENTRU DREPTURILE OMULUI ȘI STATUL DE DREPT (DGI) AL CONSILIULUI EUROPEI ASUPRA PROIECTULUI DE LEGE CU PRIVIRE LA CURTEA SUPREMĂ DE JUSTIȚIE Adoptată de Comisia de la Veneția în cadrul celei de-a 132-a sesiuni plenare (Veneția, 21-22 octombrie 2022)	169
Interpretări didactice	185
Concluzii	186
OPINIE COMUNĂ A COMISIEI DE LA VENEȚIA ȘI A DIRECTORATULUI GENERAL PENTRU DREPTURILE OMULUI ȘI STATUL DE DREPT (DGI) AL CONSILIULUI EUROPEI ASUPRA PROIECTULUI DE LEGE CU PRIVIRE LA CURTEA SUPREMĂ DE JUSTIȚIE Adoptată de Comisia de la Veneția în cadrul celei de-a 133-a sesiuni plenare (Veneția, 16-17 decembrie 2022).....	188
Interpretări didactice	200
Concluzii și Recomandări	201
OPINIE COMUNĂ A COMISIEI DE LA VENEȚIA ȘI A DIRECTORATULUI GENERAL PENTRU DREPTURILE OMULUI ȘI STATUL DE DREPT (DGI) AL CONSILIULUI EUROPEI ASUPRA PROIECTULUI DE LEGE PRIVIND EVALUAREA EXTERNĂ A JUDECĂTORILOR ȘI PROCURORILOR Adoptată de Comisia de la Veneția în cadrul celei de-a 134-a sesiuni plenare (Veneția, 10-11 martie 2023).....	203
Interpretări didactice	228
Concluzii	229
CONCLUZII FINALE GENERALE.....	231
CONCLUZII FINALE SPECIALE	233

Prefață

Masteranzii implicați în programul de master „Drept Public și Guvernare Electronică”, la disciplina *Condiții determinantii ale calității și eficienței justiției contemporane*, și-au elaborat un program de activitate specific în manifestarea lucrului individual, și anume – elaborarea unei culegeri de documente ale Comisiei de la Veneția ce vizează procesul de reformă a justiției naționale emise în perioada 2019-2023¹ cu traducerea acestor materiale în limba română. Amplasarea în culegere fiind cronologică, se evidențiază evoluția și retrospectiva comunicării realizate între Comisia de la Veneția și autoritățile Republicii Moldova pe o problemă de interes major pentru societatea noastră – reformarea justiției naționale. Programul de master menționat este realizat în cadrul Facultății de Drept a Universității de Stat din Moldova. Disciplina sus-menționată își propune drept scop studierea interacțiunii normativ-juridice în formarea și funcționarea unei justiții eficiente și calitative, unul dintre obiective fiind anume organizarea unui proces de reformă a justiției.

Produsul final include 13 documente ale Comisiei. În procesul de traducere și redactare a acestora, masteranzii le-au supus unui studiu prin prisma evenimentelor juridice legate de reforma justiției. Efectuând exerciții teoretico-practice, în procesul de studiu au fost supuse analizei anumite componente ale reformei justiției naționale și, în cazul în care au fost identificate anumite disconcordanțe cu standardele și recomandările evidențiate de Comisie, masteranzii s-au implicat activ în căutarea soluțiilor de reabilitare a anumitor componente sensibile ale reformei justiției naționale, în scopul fortificării lor, acordând posibilitatea unei continuități eficiente a reformei în realizare, distanțându-se de criticile invocate fenomenului și procesului. Or, formarea profesional-juridică este orientată anume spre identificarea unor soluții originale, cu respectarea cadrului normativ-juridic național, realitatea de fapt și a standardelor internaționale în domeniu. Evident, aceste activități identifică finalități teoretico-practice, orientate spre o anumită calificare a masteranzilor, produsul real fiind culegerea menționată ce ar putea fi utilă în scopuri didactice, științifice și practice. Or, orice proces de reformă într-un regim politic democratic impune și valorificarea principiului publicității și transparenței decizionale. Activitatea de selectare și analiză a impactului avizelor și opiniilor a fost coordonată și valorificată inclusiv în procesul științific, prin realizarea anumitor publicații științifice. În calitate de titular al disciplinei menționate am promovat o accentuare și accelerare a interesului masteranzilor față de acest fenomen și proces, cum este reforma justiției naționale, monitorizând procesul de formare a acestei culegeri prin prisma calității ei. Traducerile au fost realizate de către masteranzii Ludmila Bunăcale,

¹ Perioada octombrie 2019 – martie 2023

Daniela Costin, Valeria Danilov, Ecaterina Mitcova, Olesea Panchiv, Olesea Savenco, Florin Zagaican. Meritul elaborării aparține întru totul masteranzilor menționați, finalitatea fiind fortificarea profesionalismului acestora în domeniu. Evident, nu se intenționează a pretinde la o autenticitate textuară a traducerilor realizate, intenția fiind popularizarea, cunoașterea documentelor emise de Comisie, deoarece nu toate aveau o traducere în limba română. Textul autentic al documentelor menționate poate fi identificat pe www.venice.coie.int. Culegerea este orientată spre subiecții interesați de reforma justiției naționale, în special, și de valoarea documentelor Comisiei de la Veneția, la general. Înainte de a supune criticii procesul de reformă a justiției naționale, toți au posibilitatea de a cunoaște opiniile Comisiei, care într-un text autentic, în limba română, în majoritate lipsesc.

Valoarea didactică a documentelor menționate constă anume în faptul că acestea fundamentează toate subiectele generice reflectate în disciplina „Condiții determinantii ale calității și eficienței justiției contemporane” și formează, împreună cu sistemul legislativ național, un câmp de analiză juridică complexă în domeniul justiției naționale. Concomitent, este de menționat amprenta didactică elaborată de subsemnat: pentru fiecare document, din cele indicate, a fost elaborat un compartiment aparte reflectat în plan – *Interpretări didactice*, ce include o caracteristică interpretativă neutră a documentului respectiv și, suplimentar, subiecte didactice formulate pe baza documentului, orientate spre verificarea cunoștințelor persoanei interesate.

Materialul didactic menționat, deși nu include toate subiectele curriculare, demonstrează o tangență teoretico-practică cu întreg arealul tematic al curriculei disciplinei *Condiții determinantii ale calității și eficienței justiției contemporane*; or, utilizarea eficientă a standardelor internaționale și a celor regionale identifică prin sine un pas spre valorificarea acquis-ului comunitar. Cunoașterea standardelor internaționale și regionale din domeniul justiției poate contribui esențial la eficientizarea procesului național de legiferare și uniformizare a legislației și a practicii judecătorești.

Andrei Negru,
dr. hab., prof. univ.

Axiologia recomandărilor regionale pentru procesul de reformare a justiției naționale. Rolul Comisiei Europene pentru Democrație prin Drept a Consiliului Europei

Andrei Negru, dr. hab., prof. univ.

Cuvinte-cheie: *justiție, autoritate judecătorească, reforma justiției, Consiliul Superior al Magistraturii, Consiliul Superior al Procurorilor.*

Un proces de reformă a justiției naționale impune, pe lângă multiple intervenții legislative de formă și conținut, și o revizuire considerabilă a corespunderii legislației naționale, prin prisma scopului identificat în această reformă, cu obiectivele respective. Însă modificările legislative și ale practicilor caracteristice sistemului nu pot avea o realizare eficientă și rezultativă decât prin aducerea în concordanță a segmentului sistemului juridic național din domeniu cu reglementările și recomandările internaționale și regionale corespunzătoare.

O valoare indiscutabilă pentru procesul de reformă a justiției naționale o identifică Comisia de la Veneția sau, altfel denumită, Comisia Europeană pentru Democrație prin Drept a Consiliului Europei, cunoscută interesaiilor prin avizele sale emise pe diferite probleme stringente de reglementare juridică. În condițiile democrației contemporane, ale dezvoltării procesului de integrare europeană, prezintă relevanță nu doar finalitățile ce urmează a fi realizate, dar și metodele, tacticile, mecanismele și procedeele utilizate în procesul de valorificare a acestor obiective. Or, sistemul valorilor democratice, în manifestarea sa, nu poate ignora metodele prin care sunt implementate acestea; în caz contrar, intențiile bune nu vor avea succesul și acceptarea socială scontată. Mai mult, la o anumită etapă de dezvoltare socială acestea pot fi percepute eronat, drept ostile, de către societate. Paradoxul poate fi explicat lejer prin faptul că o mare parte a societății este mai sensibilă la metodele de realizare a unei reforme decât la finalitățile ei. Însăși valoarea reformei include două componente calitative – valorificarea eficientă a finalităților propuse și metodele de realizare a acestor reforme. Evident, calitatea ambelor componente menționate sunt cerințe clare de apreciere a calității și eficienței reformei; mai mult, interdependența calitativă a componentelor identifică o influență reciprocă.

Un sistem juridic, în condițiile de manifestare contemporană, dacă pretinde a se considera un element al regimului democratic, nu poate exista autonom și izolat. Acesta include reciprocități de influență valorică cu alte sisteme juridice, inclusiv cu sisteme juridice suprastatale, sisteme ce-și valorifică influența prin comunicări, schimburi de experiențe, colaborări în domeniul elaborării și aplicării dreptului, fiind într-o finalitate

orientate spre asigurarea supremației dreptului. Valoarea documentelor emise de Comisie, pentru orice domeniu de interes, este incontestabilă, fiind orientată spre o uniformizare a dreptului european și exprimă o experiență, memorie instituțională ce și-o poate permite Consiliul Europei, abil respectând suveranitatea statelor. Între avize și opinii nu există nicio deosebire. Intrând într-o dificultate, în scopul diferențierii avizelor de opinii, este mare probabilitatea de a pierde timpul în intenția de a face delimitările respective, prezumând anumite proceduri speciale sau alte diferențieri. În realitate, lucrurile sunt cu mult mai simple: engleza și franceza, fiind limbile oficiale ale Comisiei, în varianta engleză se utilizează cuvântul „opinie”, iar în varianta franceză – cuvântul „aviz”. Detalierea o identifică Protocolul referitor la elaborarea avizelor de urgență, elaborat de Comisia Europeană pentru Democrație prin Drept (Comisia de la Veneția)², Strassbourg, 22 octombrie 2018, care delimitează avizele de urgență de avizele ordinare, ultimele având o manifestare axiologică mai pronunțată.

Justiția este o valoare universală pentru regimurile contemporane democratice. Ea nu poate prin esența, arhitectura, influența sa să difere de la un stat la alt stat. Sistemul de principii caracteristice justiției contemporane anume și identifică valoarea ei adevărată. Procesele de reformă a justiției contemporane, pe lângă scopul și obiectivele specifice ce se conturează dintr-o realitate socială obiectivă, identifică un sistem de principii conceptuale ce nu pot fi ignorate, ocolite, indiferent de intențiile de reformare. Nerespectarea acestor principii poate discredita procesul de reformă, orientându-l spre o ineficiență sau ilegalitate.

O sustenabilitate importantă a oricărui proces de reformă a justiției într-un stat european contemporan este acordată în prezent de Comisia Europeană pentru Democrație prin Drept a Consiliului Europei. „La 22 iunie 1996, Curtea Constituțională a Republicii Moldova devine membru al Comisiei Europene pentru Democrație prin Drept a Consiliului Europei (European Commission for Democracy through Law), cunoscută sub numele de Comisia de la Veneția. Obținerea statutului de membru cu drepturi depline al acestui organism internațional prestigios a contribuit la stabilirea și dezvoltarea relațiilor de colaborare cu alte instituții judiciare similare în vederea consolidării democrației, apărării drepturilor și libertăților fundamentale ale omului și promovării valorilor și principiilor justiției constituționale și a preeminenței dreptului”³. Fondată în anul 1990, Comisia de la Veneția este orientată spre o colaborare cu autoritățile naționale prin emiterea de avize/opinii. Menționăm că aceste documente juridice sunt relevante pentru sistemul nostru juridic. Or, în domeniul dreptului constituțional comparat, Comisia poate elabora, la solicitarea Curții Constituționale a

² CDL-AD(2018)019-f Protocole relatif à l'élaboration d'avis urgents, adopté par la Commission de Ve-nise à sa 116e session plénière (Venise, 19-20 octobre 2018).

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2018\)019-f](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2018)019-f) ;

³ <https://www.constcourt.md/pageview.php?l=ro&id=218&idc=54?l=ro&id=218&idc=54> ;

unui stat, documente-recomandări, cunoscute sub denumirea *amicus curiae*, care la fel pot fi valoroase atât pentru Curtea Constituțională, cât și pentru alte autorități ale statului.

Importanța unei autorități regionale pentru domeniul dreptului devine cu atât mai valoroasă, cu cât contradicțiile sociale, realitatea socială diminuează considerabil sistemul național de autorități naționale, dar și contribuie la o uniformizare mai dinamică a sistemelor juridice caracteristice unor culturi generale și juridice similare. Recomandările Comisiei Europene pentru Democrație prin Drept a Consiliului Europei nu poartă, evident, un caracter obligatoriu pentru autoritățile statale. Un studiu detaliat al actelor emise de autoritatea în cauză ne determină să le privim drept sinteze de practică și doctrină pe subiectele de interes, elaborate de membrii acesteia și confirmate prin ședințele de plen ale Comisiei. Or, activitatea Comisiei Europene pentru Democrație prin Drept este bazată pe o interacțiune teoretico-practică cu rezultatele obținute și de alte autorități europene specializate.

Subiectul de interes: sunt oare obligatorii documentele Comisiei Europene pentru Democrație prin Drept a Consiliului Europei? Evident că nu. Documentele elaborate de către Comisie poartă un caracter consultativ – atât avizele de urgență, cât și avizele ordinare sau *amicus curiae* solicitate de Curtea Constituțională. Guvernul, Curtea Constituțională pot lua în considerare documentele în cauză total, parțial sau le poate ignora în procesul de legiferare și promovare a politicilor esențiale sau adiacente domeniului și, respectiv, în soluționarea spețelor constituționale. Există totuși oportunitatea de a ignora documentele emise de Comisie? Există, dar nu este recomandabilă o astfel de opțiune. Or, documentele Comisiei reflectă acele standarde, principii ale dreptului european, acel sistem valoric european spre care societatea tinde în procesul de aderare la Uniunea Europeană. Mesajul-cheie al acestei investigații este că scopuri nobile prin metode publice antidemocratice nu pot fi realizate în domeniul de politică socială. Altfel s-ar prezuma că societatea, căreia îi sunt adresate aceste documente, este considerată ignorantă ori se disconsideră valoarea Comisiei. Un stat care se respectă, apreciază dreptul ca o valoare supremă a societății contemporane democratice nu poate ignora documentele Comisiei, mai ales că documentele în cauză sunt elaborate și emise la solicitarea autorităților statului. Republica Moldova este stat membru al Consiliului Europei și valoarea documentelor emise de Comisie constă anume în continuitatea politicilor, principiilor ce caracterizează sistemul drepturilor omului și al reglementărilor juridice din domeniu și în uniformizarea sintezelor teoretico-practice cu practici similare de reglementare juridică și aplicare ale altor state.

După cum nu poate exista autonom un sistem juridic în procesul său de dezvoltare, la fel un proces complex de reformă a justiției nu-și poate realiza obiectivele într-o izolare absolută de comunicările cu instituțiile regionale specializate pe domeniul corespunzător. Inclusiv un proces de reformă a justiției este orientat spre un obiectiv final – fortificarea mecanismului de protecție a drepturilor omului și cetățeanului.

O eroare evidentă ar fi promovarea unor politici ostile drepturilor omului și cetățeanului, ca parte componentă a reformei justiției și chiar a oricărui proces de reformă. Metodele și tehnicile ilegale nu-și vor putea găsi argumentarea în procesul de valorificare a unor transformări socio-juridice progresive și, evident, necesare. De rând cu scopul, obiectivele, etapele unei reforme, sunt valoroase și tacticile aplicabile; or, acestea și sunt finalități de percepere a rezultatelor fundamentalelor transformări scontate. Utilizarea eficientă a tacticilor prezumă experiență și abilități profesionale, acumulate într-un proces de manifestare profesională, prezența unei echipe armonios completate, în care persistă respectul profesional și încrederea. Suplimentând aceste condiții cu incoruptibilitatea membrilor echipei, apare posibilitatea reală de valorificare a unei reforme complexe, rezultatele căreia vor fi eficiente și apreciate pozitiv de către societate. Anume cerințele în cauză, de organizare și valorificare a unui proces de reformă, îmbinarea lor armonioasă ar putea permite o valorificare a unor obiective latente, pe care societatea la moment nu este pregătită să le perceapă și să le accepte.

Sensul unei reforme democratice contemporane constă și în convingerea societății în utilitatea, valoarea, necesitatea acesteia. În valorificarea unui proces de reformă, un element esențial este remodelarea conștiinței sociale prin implicarea societății într-un dialog tematic real. Astfel, societatea va percepe valoarea implicării ei în transformările ce urmează a fi realizate, ar avea loc un proces de consolidare a societății cu puterea de stat și nu o distanțare – acest fenomen fiind un element esențial al democrației. Și invers, orice tentativă de implementare imperativă va fi percepută drept ostilă, dictatorială, deși în realitate intențiile de reformă ar avea un caracter novator și util. Promovarea unei reforme în termene reduse nu poate fi argumentată prin lipsă de timp, persistând un iminent pericol de a comite erori și de a nu fi percepută corect reforma în cauză de societate. *Este foarte complicat de a organiza un proces de reformă, chiar în condiții sociale favorabile. Este ușor de criticat o reformă în derulare și este incomparabil mai dificil de a repara erorile comise într-un astfel de proces, îndeosebi dacă reticența vine din partea adepților acestei reforme.*

Concluzie. Ignorarea unor documente ale Comisiei, destinate unui proces concret de reformă, nepublicarea lor, ajustându-le într-un text oficial, o putem considera drept o sfidare a valorilor democratice contemporane și inevitabil riscă de a lăsa spațiu de interpretări netransparente care vor afecta orice proces de reformă și nu vor contribui la o conciliere socială. Or, numai concilierea socială poate servi drept factor decisiv în valorificarea parcursului european democratic. Și orice proces de reformă poate fi restartat, analizat și valorificat cu o finalitate rezultativă multiaspectuală eficientă.

**COMISIA EUROPEANĂ PENTRU DEMOCRAȚIE PRIN DREPT
(COMISIA DE LA VENEȚIA)**

REPUBLICA MOLDOVA

**OPINIE COMUNĂ INTERIMARĂ
A COMISIEI DE LA VENEȚIA ȘI A DIRECȚIEI DREPTURILE
OMULUI (DHR) A DIRECTORATULUI GENERAL PENTRU
DREPTURILE OMULUI ȘI STATUL DE DREPT (DGI) AL
CONSILIULUI EUROPEI
LA PROIECTUL DE LEGE PRIVIND REFORMA
CURȚII SUPREME DE JUSTIȚIE ȘI A PROCURATURII**

**Adoptată de Comisia de la Veneția
în cadrul celei de-a 120-a sesiuni plenare
(Veneția, 11-12 octombrie 2019)**

pe baza observațiilor formulate de:
DI Alexander BARAMIDZE (membru supleant, Georgia)
DI Richard BARRETT (membru, Irlanda)
Dna Nina BETETTO (expert DGI)
DI António Henriques GASPAR (membru, Portugalia)

I. Introducere

1. Printr-o scrisoare din 9 septembrie 2019 Ministrul Justiției din Republica Moldova a solicitat opinia Comisiei de la Veneția asupra proiectului de lege privind reforma Curții Supreme de Justiție și a Procuraturii. În scrisoarea sa, Ministrul Justiției a indicat că s-a solicitat opinia Comisiei de la Veneția cu privire doar la prevederile din proiectul de lege privind mecanismul de evaluare extrajudiciară pentru pozițiile-cheie ale judecătorilor și asupra modificărilor privind Consiliul Superior al Magistraturii.

2. Dl Alexander Baramidze (membru supleant, Georgia), dl Richard Barrett (membru, Irlanda) și dl António Henriques Gaspar (membru, Portugalia) au acționat ca raportori în numele Comisiei de la Veneția. Doamna Nina Betetto a analizat proiectul de lege în numele Direcției Drepturile Omului („Direcția”).

3. În perioada 19-20 septembrie 2019, o delegație a Comisiei de la Veneția și a Direcției, constituită din raportori însoțiți de dna Simona Granata Menghini, director adjunct și secretar adjunct al Comisiei de la Veneția, și dl Ziya Caga Tanyar, ofițer juridic al Secretariatului, a vizitat Republica Moldova și a avut întreveneri cu reprezentanți ai Ministerului Justiției, Consiliului Superior al Magistraturii, Curții Supreme de Justiție, Parlamentului, precum și ai organizațiilor societății civile. Ministrul Justiției a informat Comisia de la Veneția că intenționează să revizuiască proiectul de lege privind reforma Curții Supreme de Justiție și a Procuraturii pe baza recomandărilor din prezenta Opinie și să prezinte versiunea revizuită Comisiei pentru avizul final. Comisia de la Veneția și Direcția salută această intenție și își exprimă recunoștința față de autoritățile moldovenești pentru excelența lor cooperare.

4. Această Opinie interimară se bazează pe traducerea în limba engleză a proiectului de lege furnizat de autoritățile moldovenești (CDL-REF(2019)031). Este posibil ca traducerea să nu reflecte cu exactitate versiunea originală în toate punctele. Prin urmare, unele dintre problemele ridicate își pot găsi cauza mai degrabă în traducere decât în substanța dispozițiilor în cauză.

5. Prezenta Opinie interimară a fost elaborată în baza observațiilor raportorilor și rezultatelor vizitei la Chișinău. A fost examinată de Subcomisia pentru justiție la reuniunea sa din 10 octombrie 2019 și a fost adoptată de Comisia de la Veneția la a 120-a sesiune plenară (Veneția, 11-12 octombrie 2019).

II. Proiectul de lege și contextul

6. În scrisoarea din 9 septembrie, autoritățile au furnizat o „Notă informativă la Hotărârea de Guvern privind aprobarea proiectului Legii privind reforma Curții Supreme de Justiție și a Procuraturii”. Potrivit Notei informative, „rațiunea proiectului de lege se referă, pe de o parte, la necesitatea construirii unei justiții veritabile care să respecte cerințele de integritate și profesionalism, iar, pe de altă parte – intenția de a reforma Curtea Supremă de Justiție, prin reducerea competențelor Curții Supreme, ceea ce presupune reducerea numărului de judecători”.

7. Proiectul de lege urmărește, în primul rând, reformarea competenței Curții Supreme de Justiție ce va include transformarea Curții Supreme de Justiție într-o Curte de Casație care va asigura interpretarea și aplicarea consecventă a legii de instanțe și uniformizarea jurisprudenței. În conformitate cu proiectul de lege, Curtea Supremă nu este o instanță terță după curțile de apel și alte instanțe și rolul său se limitează la aprecierea dacă legea a fost aplicată corect în baza faptelor deja stabilite în decizii

definitive. Rolul său nou se limitează la „furnizarea sistemului judiciar a unei jurisprudențe constante și concentrarea mai ales pe remedierea discrepanțelor din practica judiciară, la crearea unei practici noi și revizuirea celei vechi”.

8. Această sferă de competență limitată a Curții Supreme justifică, potrivit autorităților, reducerea numărului judecătorilor Curții Supreme de la 33 la 17. Articolul 1 din proiectul de lege prevede că „(1) Curtea Supremă de Justiție se reorganizează prin schimbarea atribuțiilor și reducerea numărului de judecători, începând cu 1 ianuarie 2020” și că „(2) de la 1 ianuarie 2020, pentru Curtea Supremă de Justiție vor fi stabilite un număr de 17 posturi de judecător” (numărul de 33 este conform Legii nr. 514/1995 privind organizarea judecătorească).

9. În vederea identificării judecătorilor Curții Supreme de Justiție care vor continua să ocupe funcția la Curtea Supremă de Justiție după reorganizare, proiectul de lege instituie un organ extrajudiciar special ad-hoc („Comisia de evaluare”) (art. 3(1) din proiectul de lege), care va efectua evaluarea și selecția judecătorilor în exercițiu ai Curții Supreme de Justiție. Comisia de evaluare este formată din 20 de membri numiți de: Parlament (2 membri), Președintele Republicii (2 membri), Guvern (2 membri), Consiliul Superior al Magistraturii (2 membri), Consiliul Superior al Procurorilor (2 membri), Platforma Națională a Moldovei a Forumului Societății Civile a Parteneriatului Estic (4 membri) și Ministerul Justiției (6 experți străini, pe baza propunerilor primite de la organizațiile internaționale și partenerii de dezvoltare ai Republicii Moldova). Aceasta constă din două comisii de evaluare formate din a câte 10 membri. Evaluarea, în temeiul art. 6(2) din proiectul de lege, va fi efectuată de una dintre comisiile de evaluare în baza criteriilor privind integritatea, stilul de viață (art. 6(2)a din proiectul de lege), activitatea profesională și calitățile profesionale ale candidaților (art. 6(2)b din proiectul de lege).

10. Dacă judecătorul Curții Supreme de Justiție refuză evaluarea sau nu participă la evaluare până la data stabilită de Comisia de evaluare, acesta are dreptul de a demisiona în condițiile prevăzute de Legea nr. 544/1995 privind statutul judecătorului (art. 2(4) din proiectul de lege).

11. În urma evaluării judecătorului Curții Supreme de Justiție, ce se efectuează în două etape care includ în primul rând integritatea/stilul de viață și activitatea profesională/calitățile personale evaluate, Comisia de evaluare întocmește un raport motivat, prin care se constată dacă judecătorul a promovat sau nu evaluarea. Judecătorii Curții Supreme care au promovat evaluarea își continuă activitatea de judecător la Curtea Supremă de Justiție (art. 7(2) din proiectul de lege). Cu toate acestea, conform articolului 7(7), în cazul în care numărul judecătorilor Curții Supreme de Justiție care au promovat evaluarea este mai mare de 17, doar 17 dintre ei cu cea mai mare vechime în calitate de judecător la Curtea Supremă de Justiție își vor continua activitatea la Curtea Supremă. Restul care vor fi transferați la alte instanțe își vor păstra salariul ca judecător la Curtea Supremă de Justiție.

12. Raportul de evaluare cu rezultat negativ întocmit de prima comisie de evaluare poate fi contestat de judecătorul în cauză, printr-o contestație depusă la secretariatul Comisiei de evaluare (art. 8 din proiectul de lege). Contestația este examinată de cealaltă comisie de evaluare care nu a efectuat evaluarea inițială a judecătorului și care efectuează propria evaluare a judecătorului, în baza informațiilor colectate de comisia inițială de evaluare.

13. Raportul emis de a doua comisie de evaluare în urma revizuirii recursului poate fi contestată de judecătorul în cauză la Consiliul Superior al Magistraturii (art. 9(2) din proiectul de lege). Consiliul Superior al Magistraturii, după examinarea contestației în ședință publică, poate respinge, în termen de 14 zile, raportul de evaluare dacă constată că raportul conține deficiențe sau erori care pot modifica concluziile raportului și decizia va fi expediată Comisiei de evaluare (art. 9 alin. (3) și (4) din proiectul de lege).

14. Evaluarea finală se face de comitetul de evaluare care verifică constatările din hotărârea Consiliului Superior al Magistraturii și decide dacă menține raportul Comisiei de evaluare sau adoptă un nou raport (art. 9(5) din proiectul de lege). Raportul final al Comisiei de evaluare nu poate fi respins de Consiliul Superior al Magistraturii (art. 9(6) din proiectul de lege).

15. În cazul în care raportul inițial al Comisiei de evaluare care a constatat că judecătorul de la Curtea Supremă de Justiție nu a promovat evaluarea nu a fost contestată la a doua comisie de evaluare și la Consiliul Superior al Magistraturii de judecătorul în cauză sau în cazul în care Comisia de evaluare decide printr-o decizie finală menținerea evaluării inițiale în urma examinării recursului de Consiliul Superior al Magistraturii, acesta din urmă, cel târziu în termen de 14 zile de la primirea raportului final, va propune judecătorului în cauză transferul, cu acordul acestuia, pentru orice posturi vacante de judecător în alte instanțe, fără concurs. Judecătorul Curții Supreme de Justiție care refuză transferul are dreptul de a demisiona (art.10(2) din proiectul de lege), caz în care nu poate candida din nou pentru a fi numit în funcția de judecător timp de 10 ani (art. 10(9) din proiectul de lege).

16. Nota informativă transmisă de autorități explică că proiectul de lege a anticipat și el situația în care, în urma evaluării, numărul de 17 locuri la Curtea Supremă nu va fi completat. Potrivit articolului 11 din proiectul de lege, în cazul în care la Curtea Supremă de Justiție rămân posturi vacante în urma procesului de evaluare, Comisia de evaluare va anunța concurs pentru suplinirea acestora. Concursul se desfășoară de Comisia de evaluare (art. 11(3) din proiectul de lege care se referă la procedura privind evaluarea judecătorilor de la Curtea Supremă în temeiul art. 6(1)). Candidații pentru funcția de judecător sunt selectați de Comisia de evaluare dacă promovează verificarea integrității și stilului de viață. În urma concursului, Comisia de evaluare întocmește un raport motivat privind fiecare candidat care este prezentat Consiliului Superior al Magistraturii. Consiliul poate respinge propunerea Comisiei de evaluare dacă constată că raportul

conține defecte și erori care pot modifica concluziile raportului (art. 13(2) din proiectul de lege). Decizia finală este pronunțată de Comisia de evaluare care verifică constatările din decizia Consiliului Superior al Magistraturii și decide dacă menține raportul Comisiei de evaluare sau adoptă un nou raport. Acest raport final al Comisiei de evaluare nu poate fi respins de Consiliul Superior al Magistraturii care adoptă o hotărâre cu privire la propunerea de numire a judecătorului la Curtea Supremă de Justiție și va transmite hotărârea Parlamentului (art. 13(5) din proiectul de lege). În termen de 15 zile de la data primirii propunerii de Consiliul Superior al Magistraturii, Parlamentul numește candidatul în funcția de judecător la Curtea Supremă de Justiție (art. 13(6) din proiectul de lege).

17. Concomitent și după evaluarea judecătorilor Curții Supreme de Justiție, aceeași evaluare se aplică președinților curților de apel și ai instanțelor de fond, vicepreședinților curților de apel și ai instanțelor din Chișinău, Bălți, Cahul și Comrat (art. 16 din proiectul de lege). Mai mult, Titlul II [Evaluarea procurorilor] din proiectul de lege prevede un proces similar de evaluare a procurorilor care activează în cadrul Procuraturii Anticorupție, precum și a Procurorului General și a adjuncților săi, a procurorilor-șefi ai subdiviziunilor Procuraturii Generale, Procuraturii pentru Combaterea Criminalității Organizate și Cauze Speciale, procuraturilor teritoriale și ai Oficiilor regionale din Chișinău, Bălți, Cahul și Comrat.

18. Nota informativă transmisă de autorități Comisiei de la Veneția și cererea ministrului Justiției pentru solicitarea avizului oferă câteva explicații, în special cu privire la contextul ce se referă la necesitatea instituirii unui mecanism de evaluare extrajudiciară ad-hoc pentru judecătorii-cheie și funcțiile procurorilor din Republica Moldova. Conform cererii și Notei informative: „La 8 iunie 2019 un guvern ales democratic a fost numit de o nouă majoritate parlamentară formată în scopul deoligarhizării. După o săptămână de criză politică creată de Curtea Constituțională, regimul oligarhic a cedat puterea și stăpânirea sa asupra instituțiilor de drept a slăbit. Acest lucru a deschis oportunitatea de a implementa reforme profunde menite să asigure un sistem judecătoresc și al procuraturii independent și responsabil. Republica Moldova a luptat de-a lungul istoriei sale pentru a construi un sistem de justiție independent și imparțial. Cu toate acestea, în ultimii ani sistemul de justiție a demonstrat o lipsă fără precedent de independență și supunere față de interesele oligarhice”.

19. Solicitarea Ministrului Justiției și Nota informativă se referă, în special, la hotărârile din 5 iulie 2018 și din 14 noiembrie 2018 ale Parlamentului European, care subliniază că „liderii politici aflați la guvernare preferă interesele de afaceri și au puțină opoziție din partea majorității clasei politice și a justiției, [ca rezultat] Republica Moldova fiind un stat capturat de interese oligarhice cu o concentrare a puterii economice și politice în mâinile unui grup mic de oameni care își exercită influența asupra Parlamentului, Guvernului, partidelor politice, administrației de stat, poliției,

sistemului judiciar și mass-mediei”. Nota informativă adaugă că Consiliul Superior al Magistraturii „a dat dovadă de un istoric consacrat în ignorarea punctajelor atribuite candidaților de Colegiul de evaluare a judecătorilor în timpul selecției și promovării judecătorilor. Consiliul Superior al Magistraturii a selectat și promovat, de asemenea, judecători cu probleme de integritate și bunuri nejustificate”. Acestea sunt, conform Notei informative, câteva exemple care arată că justiția din Republica Moldova nu este capabilă să se curețe de corupție și de persoane vulnerabile.

20. Cererea și Nota informativă concluzionează că Guvernul și coaliția parlamentară nu au altă opțiune decât să faciliteze crearea unui mecanism extrajudiciar care ar avea sarcina dificilă și extrem de responsabilă de a evalua toate persoanele-cheie din justiție și procuratură pentru a stabili dacă integritatea și profesionalismul lor se potrivesc pozițiilor acestora.

III. Răspunderea disciplinară și evaluarea performanțelor judecătorilor în temeiul dreptului intern

21. Legea nr. 178 din 25 iulie 2014 reglementează temeiurile răspunderii disciplinare a judecătorilor, categoriile abaterilor disciplinare săvârșite de judecători, atribuțiile instituțiilor implicate în procedura disciplinară, precum și procedura de examinare, adoptare și contestare a hotărârii în cauzele disciplinare privind judecătoria.

22. Abaterile disciplinare sunt reglementate în mod detaliat și exhaustiv în art. 4 al Legii nr. 178. Acestea includ încălcări privind prestația judecătorilor, cum ar fi, de exemplu, „încălcarea termenului de îndeplinire a acțiunilor procesuale” (art. 4(1)g) ori „neîndeplinirea sau îndeplinirea cu întârziere sau necorespunzătoare a sarcinii de serviciu (...) fără o justificare rezonabilă” (art. 4(1)j) și cu privire la integritatea lor, cum ar fi, de exemplu, „folosirea funcției de judecător (...) pentru a căuta sau accepta soluționarea intereselor personale sau intereselor altor persoane, sau pentru a primi avantaje necuvenite”.

23. Capitolul II din Legea nr. 178 instituie un organ independent, Colegiul disciplinar, investit cu sarcina de a conduce procedura disciplinară și de a examina cauzele disciplinare în privința judecătorilor. Acesta este format din cinci judecători (aleși de Adunarea Generală a Judecătorilor) și patru reprezentanți ai societății civile (art. 9(1)) (numiți de ministrul Justiției) care sunt aleși/numiți pentru un mandat de șase ani și nu pot fi aleși sau numiți pentru două mandate consecutive (art. 9(4)).

24. Articolul 19 prevede o procedură de sesizare a Colegiului disciplinar cu privire la actele care pot constitui abateri disciplinare. În consecință, această notificare poate fi depusă de persoana ale cărei drepturi au fost încălcate, de un membru al Consiliului Suprem al Magistraturii, de Colegiul de evaluare a performanțelor judecătorilor (reglementat prin Legea nr. 154 privind selecția, evaluarea performanțelor și cariera judecătorilor – a se vedea mai jos), de Inspekția judiciară (privind verificarea activității

organizatorice a instanțelor judecătorești în administrarea justiției – art. 7 din Legea nr. 947 cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii) și de Centrul Național Anticorupție (învățat cu întocmirea raportului privind integritatea instituțională).

25. Cauzele disciplinare sunt examinate de Colegiul disciplinar care adoptă o decizie cu privire la răspunderea disciplinară a judecătorului în cauză. Colegiul poate decide cu privire la: 1) constatarea abaterii disciplinare și aplicarea uneia dintre sancțiunile disciplinare prevăzute la art. 6 din Lege (a. avertisment, b. muștrare, c. reducerea salariului, d. eliberarea din funcție); 2) încetarea procedurii disciplinare în cazul în care a expirat termenul pentru tragerea la răspundere disciplinară; 3) încetarea procedurii în cazul în care nu a fost comisă o abatere disciplinară; 4) încetarea procedurii în cazul revocării sersizării depuse (art. 36).

26. Hotărârea Colegiului disciplinar poate fi contestată la Consiliul Superior al Magistraturii (art. 39). După examinarea contestației, Consiliul Superior al Magistraturii poate decide: 1) să mențină decizia Colegiului disciplinar fără modificări; 2) să accepte contestația și să adopte o nouă decizie. Legea prevede controlul judiciar al deciziei Consiliului Superior al Magistraturii privind răspunderea disciplinară a judecătorului în cauză. Potrivit articolului 40, hotărârea adoptată de Consiliul Superior al Magistraturii poate fi atacată cu recurs în fața Curții Supreme de Justiție.

27. Evaluarea performanțelor judecătorilor este reglementată de Titlul II, capitolul 1, din Legea nr. 154 privind selecția, evaluarea performanțelor și cariera judecătorilor. Scopul evaluării performanței este de a determina cunoștințele și abilitățile profesionale ale judecătorilor, precum și capacitatea lor de a aplica cunoștințele teoretice și abilitățile necesare în exercitarea profesiei de judecător, determinând aspectele slabe și forte în activitatea judecătorilor etc. (art. 12 din Legea nr. 154).

28. Evaluarea performanțelor se realizează de Colegiul de evaluare (instituit prin art. 12 din Legea nr. 154), constituit din 5 judecători ai instanțelor de toate nivelurile (2 judecători de la Curtea Supremă de Justiție, 2 judecători de la curțile de apel și un judecător de la instanțele ordinare) aleși de Adunarea Generală a Judecătorilor (3 membri) și de Consiliul Superior al Magistraturii (2 membri) și 2 reprezentanți ai societății civile (numiți de Consiliul Superior al Magistraturii). Evaluarea este inițiată de președintele instanței unde judecătorul își exercită atribuțiile sale, de judecătorul care solicită evaluarea performanței sau de membrii Consiliului Superior al Magistraturii (art. 13(6) din Legea nr. 154).

29. Criteriile și indicatorii utilizați de Colegiul de evaluare la evaluarea performanței judecătorilor sunt indicate și reglementate foarte detaliat în Regulamentul privind criteriile, indicatorii și procedura de evaluare a performanțelor judecătorilor (adoptat prin hotărârea din 5 martie 2013 a Consiliului Superior al Magistraturii). De asemenea, Anexa nr. 1 la acest Regulament prevede criterii detaliate, indicatori, surse de verificare și punctaje în baza cărora sunt evaluate eficiența și calitatea activității, precum

și integritatea profesională a judecătorului. Evaluarea include mai întâi o evaluare a performanței în baza datelor (obținute din Programul Integrat de Gestionare a Dosarelor) privind numărul de dosare examinate de judecător într-o anumită perioadă de timp, respectarea de către judecător a termenelor rezonabile în procesul de înfăptuire a justiției, calitatea hotărârilor judecătorești emise de judecător alese aleatoriu, îndeplinirea altor sarcini, precum implicarea în elaborarea proiectelor actelor normative, participarea la cursuri de instruire și alte criterii detaliate privind cunoașterea programelor de calculator ca MS Word sau Excel etc. Evaluarea efectuată de Colegiu include și evaluarea integrității profesionale în baza criteriilor privind respectarea eticii profesionale, inclusiv codul de etică al judecătorilor, reputația profesională (acest indicator este evaluat în baza opiniei scrise a președintelui instanței în care judecătorul își exercită atribuțiile) și în baza informațiilor primite de la Colegiul disciplinar cu privire la abaterile disciplinare comise de judecător (art. 10 și 11 din Regulament).

30. După examinarea dosarului și audierea judecătorului, Colegiul de evaluare poate decide dacă acesta a susținut cu succes evaluarea performanței (acordarea uneia dintre note: „insuficient”, „bine”, „foarte bine” și „excelent”) sau a eșuat evaluarea (art. 23 din Legea nr. 154). În cazul în care Colegiul, în cursul procesului de evaluare, identifică anumite motive pentru proceduri disciplinare, amână procesul de evaluare și sesizează Consiliul Superior al Magistraturii pentru a examina oportunitatea inițierii procedurilor disciplinare.

31. Hotărârile Colegiului de evaluare pot fi contestate la Consiliul Superior al Magistraturii, prin intermediul Colegiului, în termen de 10 zile lucratoare de la data adoptării acestora (art. 24 din Legea nr. 154).

32. Rezultatele evaluării performanței judecătorului sunt utilizate în vederea organizării adecvate a formării profesionale a judecătorilor, determinării gradului de conformitate a judecătorilor cu postul ocupat, asigurării unei comparații obiective între mai mulți judecători pentru promovarea și îmbunătățirea administrării instanțelor (art. 12 din Legea nr. 154). Conform art. 19 din Legea cu privire la răspunderea disciplinară a judecătorilor, sesizarea poate fi depusă și la Colegiul disciplinar în cazul în care abaterile disciplinare sunt identificate în procesul de evaluare.

IV. Standarde internaționale și opinii anterioare relevante ale

Comisiei de la Veneția

A. Independența sistemului judiciar și inamovibilitatea judecătorilor

33. În prezenta analiză, Comisia de la Veneția și Direcția vor lua în considerare garanțiile și cerințele esențiale care decurg din articolul 6 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului (denumită în continuare „CEDO”) și din jurisprudența relevantă a Curții Europene a Drepturilor Omului, precum și principiile, cerințele și standardele pentru independența justiției stabilite în diverse documente, inclusiv în Raportul

Comisiei de la Veneția privind independența sistemului judiciar (Partea I: Independența judecătorilor (CDL-AD(2010)004)).

34. Unul dintre aspectele-cheie ale independenței judecătorești este principiul inamovibilității judecătorilor. El cere ca „judecătorii, fie că sunt numiți sau aleși, să aibă mandat garantat până la vârsta de pensionare obligatorie sau la expirarea mandatului”. Principii similare sunt susținute în alte texte internaționale oficiale care au stabilit standarde internaționale privind independența justiției, precum Avizul nr. 1 al Consiliului Consultativ al Judecătorilor Europeni (CCJE). Nu poate fi necesar niciun consimțământ în cazul în care transferul este prevăzut și a fost pronunțat în temeiul unei sancțiuni disciplinare, în cazul unei modificări legale privind sistemul judiciar și în cazul unei misiuni temporare de consolidare a unei instanțe învecinate.

35. Comisia de la Veneția „a favorizat întotdeauna mandatul până la pensionare”, „a susținut constant principiul inamovibilității în constituții” și a indicat că „transferurile împotriva voinței judecătorului pot fi permise numai în cazuri excepționale”.

36. În unele state post-comuniste s-au întreprins încercări de a elimina judecătorii în exercițiu prin „test de calificare”. În principiu, Comisia de la Veneția a criticat astfel de demiteri. Potrivit Comisiei, în loc să se efectueze teste de calificare ar fi indicată rezolvarea problemelor privind calificarea judecătorilor prin proceduri disciplinare eficiente în cazuri individuale.

B. Justificarea măsurilor radicale temporare

37. În pofida principiilor stabilite mai sus, Comisia de la Veneția a observat că în unele țări post-comuniste standardele privind independența justiției pot avea ca rezultat un paradox. În Opinia sa interimară referitoare la proiectul de amendamente constituționale privind sistemul judiciar din Albania, Comisia a considerat că: „(...) în Albania, precum și în alte țări post-comuniste, constituționalizarea standardelor privind independența sistemului judiciar a dus la un paradox: au fost acordate garanții constituționale judecătorilor care nu erau încă independenți și imparțiali în practică. Ca urmare, în opinia politicianilor albanezi și a publicului larg, mulți membri ai sistemului judiciar au dezvoltat atitudini corporativiste care au dus la corupție pe scară largă și lipsă de profesionalism și eficiență. În aceste împrejurări, inițiativa revizuirii dispozițiilor constituționale privind sistemul judiciar este înțeleasă perfect”.

38. În astfel de circumstanțe, mecanismul temporar ce presupunea „curățarea rândurilor sistemului judiciar/procuraturii și „repornirea” întregului sistem” a fost considerat lăudabil. Comisia de la Veneția a împărțit punctele de vedere ale aproape tuturor interlocutorilor din Albania, potrivit cărora nivelul de corupție din sistemul judiciar albanez era extrem de mare și că situația necesita „măsuri urgente și radicale”, cum ar fi verificarea tuturor judecătorilor în funcție. Potrivit Comisiei de la Veneția, întrebarea dacă consensul larg din țară creează o bază suficientă pentru a supune reevaluării toți judecătorii de ședință (inclusiv cei onești), indiferent de circumstanțele

specifice fiecărui judecător în parte, era o problemă de necesitate politică și Comisia de la Veneția nu a fost în măsură să se pronunțe cu privire la aceasta. Comisia a avertizat, însă, „că o astfel de soluție radicală ar fi imprudent de a o recomanda în condiții normale, deoarece creează tensiuni enorme în cadrul sistemului judiciar, îi destabilizează activitatea, sporește neîncrederea publicului în justiție, deturneză atenția judecătorilor de la sarcinile lor normale și, ca orice măsură extraordinară, creează riscul capturării sistemului judiciar de forța politică care controlează procesul”.

39. În avizul final cu privire la proiectul de amendamente constituționale revizuit privind sistemul judiciar din Albania, Comisia de la Veneția a remarcat că măsurile extraordinare de verificare a judecătorilor și procurorilor erau „nu doar justificate”, ci și „necesare (...) pentru a se proteja de flagelul corupției care, dacă nu este abordată, ar putea distruge complet sistemul său judiciar”.

40. Anterior, s-a constatat că o soluție similară este acceptabilă în contextul ucrainean. De asemenea, acolo Comisia de la Veneția a luat în considerare problemele majore existente privind corupția și incompetența în rândul celor ce activează în sistemul judiciar, influența politică asupra numirii judecătorilor în perioada anterioară și aproape lipsa totală de încredere a publicului fie în onestitatea, fie în competența justiției. Aceasta a considerat că „dacă situația este cea descrisă de reprezentanții autorităților, poate să fie atât necesar, cât și justificat să se ia măsuri extraordinare pentru a remedia aceste deficiențe”. Comisia a avertizat, însă, că „o măsură precum evaluarea calificării prevăzută la articolul tranzitoriu (...) ar trebui să fie considerată cu totul excepțională și să fie supusă unor garanții extrem de stricte pentru a proteja acei judecători care sunt apti să-și ocupe pozițiile”.

V. Analiză

A. Observații preliminare

41. Orice legiuitor suveran poate introduce legi despre instanțele și judecătorii care, fiind subiect al normelor constituționale aplicabile, pot distribui jurisdicțiile și funcțiile între diferite instanțe. În timp, pot fi create noi instanțe și instanțele existente pot fi eliminate sau combinate cu alte jurisdicții. Astfel de schimbări vor avea implicații pentru judecătorii în funcție. Odată ce un sistem judiciar este în vigoare, toate aceste reforme sunt supuse protecției generale a independenței justiției. Judecătorii actuali nu pot fi demși din funcție ca parte a unui plan de reformă decât dacă există o schemă care să transfere astfel de judecători în posturi judiciare echivalente cu acordul lor. În raportul său privind independența sistemului judiciar, Comisia a considerat că transferurile împotriva voinței judecătorului pot fi admise numai în cazuri excepționale.

42. Dacă efectul proiectului de lege ar fi acela că Curtea Supremă și-ar schimba natura și ar fi înlocuită cu o altă instanță cu o funcție diferită, atunci în mod ideal ar fi ca toți judecătorii actuali să fie transferați, cu excepția cazului în care nu îndeplinesc

criteriile privind noile funcții ale Curții Supreme care necesită expertiză profesională specifică. Dacă unii judecători nu au îndeplinit aceste criterii profesionale, atunci vor fi transferați la o altă instanță cu același salariu. Dacă natura instanței noi necesită un număr mai mic de judecători, acesta poate fi realizat prin plecări naturale în timp.

43. Se pare că actualul proiect de lege nu se concentrează exclusiv pe punerea în aplicare a reformei Curții Supreme, ci mai degrabă combină un astfel de plan de reformă care vizează înlocuirea Curții Supreme existente cu o nouă instanță având o jurisdicție/funcție diferită și mai puțini judecători supuși procesului de verificare. Această amalgamare între reforma Curții Supreme și procesul de verificare este deosebit de evidentă, deoarece criteriile care vor fi utilizate de Consiliul/Comisia de evaluare nu urmăresc doar evaluarea abilităților judecătorilor în exercițiu, având în vedere noua jurisdicție/funcție a Curții Supreme, dar se referă și la evaluarea „integrității” și „stilului de viață” (art. 6 din proiectul de lege). Este de remarcat în acest context că acei judecători ai Curții Supreme, care nu au succes în procesul de evaluare ce include testul de integritate, nu sunt eliberați automat, dar li se propune să fie transferați în orice post vacant de judecător în alte instanțe, fără a susține un concurs (art. 10(2) din proiectul de lege).

44. Aceasta este o combinație problematică, deoarece nu e clar care este justificarea reală a ingerinței asupra principiului inamovibilității judecătorilor. Întrucât proiectul de lege este axat pe metoda de evaluare a judecătorilor existenți prin referire la integritate și performanță și nu în primul rând pe noul rol al Curții Supreme de Justiție, schema este în esență un proces de verificare a tuturor judecătorilor Curții Supreme.

45. Așadar, proiectul de lege trebuie evaluat în raport cu principiile dezvoltate prin intermediul examinării altor procese de verificare în statele membre. Proiectul de lege în discuție are ca efect eliminarea competenței organismelor de specialitate existente investite cu evaluarea integrității și profesionalismului, conferind-o unui nou organ de specialitate.

46. În ceea ce privește justificarea unei astfel de proceduri de verificare, Comisia de la Veneția și Direcția iau notă de evaluarea făcută de autorități, în special pe baza a două rezoluții ale Parlamentului European menționate mai sus: că „în ultimii ani sistemul justiției a demonstrat o lipsă fără precedent de independență și supunere intereselor oligarhice” și că „instituțiile naționale și internaționale au declarat Republica Moldova un stat capturat”. În cele din urmă, în competența autorităților moldovenești intră să decidă dacă nivelul ridicat de corupție din sistemul judiciar moldovenesc creează sau nu suficiente temeiuri pentru supunerea tuturor judecătorilor de la Curtea Supremă reevaluării extraordinare prevăzute de proiectul de lege.

47. Cu toate acestea, în primul rând, trebuie să se țină seama de faptul că verificarea nu este un remediu implicit. Toate celelalte elemente ale cadrului legislativ ar trebui luate în considerare. Procedurile disciplinare, evaluarea regulată și, în cazuri extreme,

investigațiile penale și urmărirea sunt metode ordinare de răspundere judiciară. Trebuie să fie clar de ce aceste căi nu sunt disponibile înainte de a fi luată în considerare opțiunea de verificare. Faptul că ar putea exista un nivel foarte scăzut de încredere în justiție cere ca problemele să fie examinate, dar aceasta nu necesită ca procesul de verificare să fie considerat ca soluție, decât dacă sunt excluse toate mijloacele posibile.

48. În al doilea rând, actualul proces de reformă judiciară din Republica Moldova nu implică modificări constituționale și modificările propuse sunt doar la nivel legislativ. Prin urmare, orice schemă de verificare prevăzută de proiectul de lege și implementarea sa ar trebui să respecte actuala Constituție și în special prevederile constituționale privind independența sistemului judiciar, inclusiv cele vizând Consiliul Superior al Magistraturii.

49. În cele din urmă, Comisia de la Veneția și Direcția reamintesc că, în temeiul articolului 72 din Constituția Republicii Moldova, legile de organizare și funcționare a Consiliului Superior al Magistraturii și a instanțelor de jurisdicție generală și administrativă ar trebui guvernate de legea organică. Prin urmare, acest proiect de lege ar trebui adoptat ca unul organic. Acest lucru ar legitima, de asemenea, natura sa de derogare de la procedurile ordinare existente de evaluare a integrității și profesionalismului.

B. Criterii de evaluare

50. În timp ce Titlul I al proiectului de lege este format din capitolele I-VII privind organizarea și procedura de evaluare, acesta nu reușește să precizeze regulile de fond privind evaluarea integrității, activității profesionale și a calităților personale. După cum a informat delegația Comisiei de la Veneția în timpul reuniunilor din Chișinău și așa cum este subliniat în Secțiunea III (Răspunderea disciplinară și evaluarea performanței judecătorilor de drept intern) din prezenta Opinie, legislația existentă prevede deja astfel de criterii. Pentru a evita arbitrariul, principalele criterii cu privire la elementele stipulate în conformitate cu articolul 2 alineatul (2), și anume: integritatea, stilul de viață, activitatea profesională și calitățile personale, ar trebui să fie stabilite clar și exhaustiv de legislația primară și nu trebuie lăsate, așa cum sunt prevăzute în proiectul de lege, în regulamentele care urmează să fie utilizate de Comisia de evaluare. Aceste criterii ar trebui să fie aceleași cu criteriile care deja sunt în vigoare privind răspunderea disciplinară și evaluarea performanței judecătorilor. Detaliile pot fi reglementate de legislația secundară. Alternativ, proiectul de lege se poate referi la prevederile existente în legile relevante.

C. Comitetul de evaluare

51. În *amicus curiae* pentru Curtea Constituțională a Albaniei cu privire la legea privind reevaluarea tranzitorie a judecătorilor și procurorilor (legea verificării), Comisia de la Veneția a considerat că dacă procesul de verificare este condus sau controlat de executiv, întregul proces de verificare poate fi compromis. Comisia a acordat o atenție

deosebită faptului că organele de verificare (adică Comisia Independentă și Camera de Apel) dețin caracteristicile organelor judiciare care decid independent și imparțial, precum și că membrii acestora, pe durata mandatelor lor, au calitatea de judecător la Înalta Curte.

52. Potrivit art. 3 din proiectul de lege, Comisia de evaluare este compusă din 20 de membri numiți de: Parlament (2 membri), Președintele Republicii (2 membri), Guvern (2 membri), Consiliul Superior al Magistraturii (2 membri), Consiliul Superior al Procurorilor (2 membri), Platforma Națională a Republicii Moldova a Forumului Societății Civile a Parteneriatului Estic (4 membri) și Ministerul Justiției (6 experți străini care au cel puțin 10 ani de experiență în domeniul dreptului – de preferință în domeniul justiției și procuraturii). Cel puțin un membru desemnat de Parlament, unul de Președinte, unul de Guvern și unul de Consiliul Superior și 2 membri numiți de Platforma Națională trebuie să fie foști judecători care au lucrat în sistem cel puțin 10 ani sau care sunt foști judecători constituționali.

53. Este pozitiv că proiectul de lege prevede o serie de garanții pentru membrii Comisiei pentru a le asigura independența și imparțialitatea. În conformitate cu articolul 3 alineatul (4), membrii unui partid politic în ultimii trei ani, titularii de funcții publice, funcții publice cu statut special, demnitarilor publici sau persoanele angajate în cabinetul demnitarilor publici, persoane ai căror soț, părinți, copii sau soții copiilor sunt judecători sau procurori nu pot fi numiți membri ai Comisiei de evaluare. Mai mult, orice amestec în activitatea și procesul decizional al Comisiei de evaluare va fi interzisă (art. 3(6)). Membrii Comisiei de evaluare sunt obligați să respecte prevederile Legii privind declararea averii și intereselor personale și ar trebui să raporteze Comisiei de evaluare orice încercare de influențare a acestora (art. 3(7) din proiectul legii). Aceștia sunt remunerați pentru perioada de serviciu în cadrul Comisiei cu salariul de judecător la Curtea Supremă cu vechime de 16 ani (art. 3(12) din proiectul legii).

54. În ceea ce privește componența Comisiei de evaluare, se pare că proiectul de lege stabilește un anumit echilibru între membrii numiți de organele politice (Parlamentul, Guvernul și Președintele), organele judiciare, societatea civilă și experții străini. Cu toate acestea, Comisia de la Veneția și Direcția observă că numai în temeiul articolului 3 alineatele (1)-(3) 6 din 20 de membri ai Comisiei de evaluare (în cel mai rău caz) trebuie să fie foști judecători sau foști judecători constituționali. Restul membrilor nu sunt obligați să aibă careva experiență judiciară după cum este cerința de experiență profesională pentru experții străini, care nu se limitează doar la domeniul judiciar (art. 3(g)). Potrivit Opiniei nr. 17(2014) privind evaluarea judecătorilor, calitatea justiției și respectarea independenței judecătorești, „(...) pentru a proteja independența judiciară, evaluarea ar trebui să fie efectuată în principal de judecători. Consiliul Justiției (acolo unde există) poate juca un rol în acest exercițiu. Cu toate acestea, alte mijloace de evaluare ar putea fi utilizate, de exemplu, de membrii sistemului judiciar numiți sau aleși

în scopul specific al evaluării (...) În plus, alți profesioniști care pot aduce o contribuție utilă procesului de evaluare ar putea participa la acesta. Cu toate acestea, este esențial ca astfel de evaluatori să se bazeze pe cunoștințe și experiență suficiente în domeniul sistemului judiciar pentru a fi capabili să evalueze corect activitatea judecătorilor (...).”

55. Prin urmare, Comisia de la Veneția și Direcția recomandă ca numărul de membri ai Comisiei de evaluare cu experiență judiciară (adică foști judecători sau foști judecători ai Curții Constituționale) ar trebui să fie mărit în măsura în care un număr substanțial de membri (dacă nu jumătate) au experiență juridică. Pentru a le asigura tuturor independența față de presiunile externe și imparțialitatea, membrilor Comisiei de evaluare ar trebui să li se acorde imunitatea pentru orice acte pe care le desfășoară în îndeplinirea funcțiilor lor (imunitate funcțională).

56. Potrivit articolului 3 alineatul (13) din proiectul de lege, secretariatul Comisiei este asigurat de Ministerul Justiției. Pentru asigurarea independenței și imparțialității, se recomandă ca secretariatul să fie asigurat de Consiliul Superior al Magistraturii.

57. În conformitate cu articolul 3 alineatul (8) din proiectul de lege, entitățile relevante ar trebui să numească membrii Comisiei de evaluare în termen de 15 zile de la data intrării în vigoare a prezentei legi. Comisia începe să funcționeze atunci când sunt numiți cel puțin 14 membri. Procesul de evaluare poate fi un exercițiu dureros pentru judecătorii în exercițiu și întregul sistem judiciar și prea important ca statul moldovenesc și societatea să îl implementeze într-o manieră atât de rapidă. Cu greu este posibil să selectezi membrii Comisiei relevanți în doar 15 zile, mai ales când este vorba de experți internaționali. Prin urmare, Comisia de la Veneția și Direcția recomandă ca cvorumul minim de 14 membri să fie eliminat și înlocuit cu cerința ca Comisia să își înceapă activitatea când toți cei 20 de membri ai Comisiei au fost numiți.

58. În cele din urmă, candidații la Comisia de evaluare ar trebui să treacă o evaluare a averii lor și a antecedentelor acestora.

D. Puterea de decizie

59. Proiectul de lege pune puterea de decizie în probleme disciplinare exclusiv în mâinile Comisiei de evaluare (mai întâi primei comisii, apoi eventual celeilalte comisii și, în cele din urmă, întregii comisii).

60. Comisia de la Veneția și Direcția reiterează cu fermitate necesitatea ca această reformă să respecte pe deplin Constituția în vigoare. Curtea Constituțională a Republicii Moldova este cea care are ultimul cuvânt cu privire la interpretarea obligatorie a Constituției și la compatibilitatea legilor naționale cu acest text.

61. Potrivit articolului 123 din Constituție, „Consiliul Superior al Magistraturii va asigura numirea, transferul, detașarea, promovarea și aplicarea sancțiunilor disciplinare în privința judecătorilor”. Prin urmare, Consiliului Superior al Magistraturii îi aparține în mod clar decizia în materie disciplinară. Până și cu excepția cazului în care articolul 123-1 este modificat (așa cum era planificat în 2018), Comisia de la Veneția și Direcția

nu constată că decizia poate fi delegată altor organisme de specialitate precum Comisia de evaluare.

62. Proiectul de lege nu doar conferă putere de decizie Comisiei de evaluare, el, de asemenea, înlătură și puterea de decizie în apel a Consiliului Superior al Magistraturii, pe care o are în prezent în privința hotărârilor Colegiului disciplinar, Colegiului de evaluare a performanțelor și ale Centrului Național de Integritate. Consiliul Superior este consultat doar în mod neobligatoriu. Această procedură pare a fi în contradicție cu articolul 123 din Constituție.

63. Comisia de la Veneția și Direcția consideră că decizia efectivă cu privire la răspunderea disciplinară a judecătorilor de la Curtea Supremă ar trebui lăsată în sarcina Consiliului Superior al Magistraturii, pe baza recomandării cuprinse în raportul emis de Comisia de evaluare. Consiliul Superior ar trebui să aibă dreptul de a trimite raportul înapoi Comisiei de evaluare pentru o investigație suplimentară înainte de a-și lua decizia. Nu pare a fi nevoie de o revizuire a raportului de cealaltă comisie a Comisiei de evaluare la cererea judecătorului în cauză. Acest lucru ar complica inutil procedura. În schimb, trebuie să existe o formă de recurs judiciar împotriva deciziei Consiliului Superior.

64. Standardele internaționale în această materie sunt destul de clare. Articolul 6 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului (CEDO) garantează, implicit, dreptul de acces la instanță, care se aplică și judecătorilor supuși sancțiunilor disciplinare.

65. Chiar dacă nu se pune nicio întrebare în temeiul articolului 6 CEDO, necesitatea de a face apel la o instanță de drept în materie disciplinară decurge dintr-o serie de documente europene, precum, de exemplu, Avizul nr. 10 de către CCJE. Punctul 39 din Avizul nr. 10 spune că „unele hotărâri” ale Consiliului Judiciar, precum „hotărârile referitoare la [...] disciplina și revocarea judecătorilor”, ar trebui să fie „subiect al posibilității unui control judiciar”. Standardele Comitetului Miniștrilor sunt mai flexibile: Recomandarea CM(2010)12, în paragraful 69, consideră că procedurile disciplinare „trebuie să fie conduse de o autoritate independentă sau de o instanță cu toate garanțiile unui proces echitabil și să ofere judecătorului dreptul de coontestare a deciziei și sancțiunii”. Prin urmare, recomandarea Comitetului Miniștrilor cere un al doilea grad de jurisdicție pentru contestarea sancțiunii, deși nu precizează dacă organismul care judecă recursul trebuie să fie o instanță de judecată.

66. În cele din urmă, Comisia de la Veneția a recomandat în mai multe rânduri să existe un recurs împotriva hotărârilor consiliilor judiciare în materie disciplinară, recunoscând totuși că acest recurs poate avea o sferă limitată.

67. În Republica Moldova, legea prevede controlul judiciar al deciziilor disciplinare emise de Consiliul Superior al Magistraturii. Articolul 25(1) din Legea nr. 947 cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii prevede, într-adevăr, că hotărârile Consiliului Superior pot fi atacate cu recurs înaintea Curții Supreme de Justiție. Totuși, așa cum urmărește proiectul de lege în discuție, desfășurarea unui proces de examinare a Curții

Supreme de Justiție ar exclude scopul ca Curții Supreme de Justiție să i se acorde competența de a revizui deciziile relevante. Prin urmare, contestația împotriva hotărârii Consiliului Superior în procedura de evaluare în fața Curții Supreme de Justiție ar putea fi posibilă numai în privința procurorilor. În ceea ce privește procedura de evaluare a judecătorilor de la Curtea Supremă, proiectul de lege ar trebui să prevadă un recurs în fața unui organ judiciar care va trebui conceput în afara coortei de judecători ai Curții Supreme de Justiție (dacă acest lucru este posibil în temeiul Capitolului IX din Constituție privind sistemul judiciar). Legea ar putea da Consiliului Superior al Magistraturii sarcina de a înființa un astfel de organ judiciar, dar ar trebui să definească criteriile și procedura. Membrii acestui organ judiciar vor trebui să treacă o evaluare a averii și a experienței lor. Termenul de trei zile propus în prezent pentru ca judecătorul să depună apel este, cu siguranță, prea scurt.

68. În cadrul întâlnirilor de la Chișinău, unii interlocutori întâlniți de delegație au vorbit despre lipsa de încredere în Consiliul Superior al Magistraturii, justificând procedura stabilită prin proiectul de lege care conferă Comisiei de evaluare puterea de a decide definitiv, dar nu și Consiliului Superior. Comisia de la Veneția și Direcția înțeleg aceste preocupări; cu toate acestea, forța constituțională a articolului 123 din Constituție prevalează. Pentru a răspunde acestor preocupări, proiectul de lege ar putea prevedea unele garanții în vederea asigurării implementării eficiente a raportului de evaluare negativ adoptat de Comisia de evaluare. În acest sens, proiectul de lege ar trebui să prevadă că un raport de evaluare negativă declanșează automat necesitatea unei hotărâri a Consiliului Superior al Magistraturii pe deplin motivate și publice. De asemenea, trebuie remarcat faptul că, după cum va fi analizat mai jos, proiectul de lege propune majorarea numărului de membri ai Consiliului Superior de la 12 la 15, iar noii trei membri, care vor fi profesori de drept, vor fi numiți de Guvern (2 membri) și Președintele Republicii (1 membru). Prin urmare, având în vedere noua componență a Consiliului Superior, preocupările exprimate de interlocutorii din Chișinău ar putea fi într-o oarecare măsură atenuate, deși nu complet abordate. O altă prevedere în acest scop ar putea viza o evaluare specială a membrilor Consiliului Superior al Magistraturii.

E. Garanții procedurale în procedura de evaluare

69. Articolul 5(4) din proiectul de lege prevede că judecătorul evaluat are sarcina „de a prezenta informații care vor înlătura suspiciunea Comisiei cu privire la integritate și stilul de viață”. Comisia de la Veneția și Direcția consideră problematic să pună sarcina exclusiv pe judecător pentru a-și dovedi integritatea în absența unor elemente specifice de suspiciune. O abordare ar fi cerința ca judecătorul în cauză să prezinte orice informație sau probe pentru a respinge probele primare disponibile în dosar care pot ridica întrebări despre integritatea sau stilul său de viață. Prin urmare, Comisia recomandă eliminarea inversării sarcinii probei.

70. Conform articolului 5 din proiectul de lege, Comisiei de evaluare i se acordă acces la orice informație considerată necesară pentru îndeplinirea sarcinii sale. Singura limitare privind informațiile care ar putea fi adunate de Comisie se referă la regula conform căreia informațiile anonime sau secrete de stat nu sunt luate în considerare (art. 5(5)). Având în vedere că procesul de evaluare presupune și o evaluare privind „modul de viață” al judecătorilor, articolului 5 din proiect și următoarele proiecte de dispoziții din capitolul III (Procedura de evaluare) ar trebui să stabilească că dreptul judecătorilor la viața privată și de familie, în temeiul articolului 28 din Constituție și articolului 8 CEDO, ar trebui respectat. După cum a menționat Comisia în rezumatul *amicus curiae* pentru Curtea Constituțională a Albaniei, în timp ce evaluarea de fond a persoanelor supuse procesului de evaluare ar putea fi obstructivă, aceasta ar putea fi considerată ca nereprezentând o ingerință nejustificată în viața privată, în special în contextul în care judecătorul în cauză a avut contacte extinse cu organizații criminale.

71. În conformitate cu articol 5(5) din proiectul de lege, orice persoană poate furniza Comisiei de evaluare informații despre judecătorul evaluat. Prevederea este neclară și vagă, mai ales luând în considerare faptul că judecătorii trebuie adesea să ia decizii nepopulare. Prin urmare, este necesară stabilirea mai precisă a relevanței și valorii probante a unor astfel de informații pentru determinarea faptelor.

72. Este pozitiv că, în temeiul articolului 6 alineatul (1) din proiectul de lege, audierea organizată de Comisia de evaluare, în timpul căreia judecătorul evaluat poate prezenta orice informație în apărarea poziției sale, este audiere publică. Comisia consideră, în primul rând, că proiectul ar trebui să prevadă dreptul judecătorului în cauză de a se prezenta în fața Comisiei și de a participa la procedură înaintea acesteia. Proiectul de lege ar trebui să precizeze că Comisia de evaluare poate refuza audierea publică sau o parte a acesteia din motive privind informații personale despre terți sau în baza considerațiilor de securitate națională. Totuși, aceste considerații nu ar trebui să pună în pericol dreptul judecătorului de a fi prezent.

73. În cele din urmă, având în vedere recomandarea de mai sus, Consiliului Superior al Magistraturii ar trebui să i se încredințeze puterea de a lua decizii în procedura de evaluare extrajudiciară. Mai trebuie de adăugat că raportul negativ întocmit de Comisia de evaluare nu trebuie făcut public până când Consiliul Superior al Magistraturii nu ia o hotărâre sau, în caz de recurs, organul judiciar confirmă raportul, pentru ca reputația judecătorului să nu fie pusă în pericol înainte de a se lua o decizie definitivă. Comisia de la Veneția a afirmat anterior că „publicarea anterioară deciziei instanței este problematică în ceea ce privește articolul 8 CEDO. Efectele negative ale unei astfel de publicări asupra reputației persoanei cu greu pot fi înlăturate printr-o rectificare ulterioară, iar persoana afectată nu are mijloace de a se apăra împotriva unor astfel de efecte adverse. Aceasta din urmă poate părea doar o măsură proporțională necesară într-o societate democratică când

colaborarea este definitiv verificată, însă nu înainte. Prin urmare, publicarea ar trebui să aibă loc numai după decizia instanței”.

F. Unele consecințe ale procedurii de evaluare

74. Potrivit articolului 11 alineatul (1) din proiectul de lege, în cazul în care, în urma procesului de evaluare, la Curtea Supremă de Justiție rămân posturi vacante, Comisia de evaluare va anunța un concurs pentru a le completa. În urma concursului, Comisia de evaluare întocmește un raport motivat cu privire la fiecare candidat, precizând dacă este selectat sau nu pentru promovarea la Curtea Supremă de Justiție (art. 12). Cu toate acestea, deși acest raport motivat se prezintă Consiliului Superior al Magistraturii, care îl poate respinge pentru conținutul incomplet sau eronat, decizia finală privind selecția candidaților se adoptă de Comisia de evaluare. Potrivit articolului 13 alineatul (4) din proiectul de lege, raportul final al Comisiei de evaluare nu poate fi respins de Consiliul Superior al Magistraturii. Pe baza acestui raport, Consiliul Superior va adopta o hotărâre asupra propunerii de numire a judecătorului la Curtea Supremă de Justiție și va depune decizia în Parlament.

75. Comisia de la Veneția și Direcția reamintesc că, potrivit articolului 116 alineatul (4) din Constituție, judecătorii Curții Supreme de Justiție sunt numiți de Parlament la propunerea înaintată de Consiliul Superior al Magistraturii. Articolul 13 alineatul (4) din proiectul de lege este în contradicție cu art 116(4) din Constituție. Prin urmare, Comisia recomandă ca Consiliului Superior al Magistraturii să i se încredințeze puterea de a accepta sau de a respinge propunerea făcută de Comisia de evaluare și de a adopta decizia finală cu privire la selecția candidaților care urmează să fie prezentați Parlamentului pentru numirea lor în calitate de judecător la Curtea Supremă de Justiție.

76. Articolul 10(2) din proiectul de lege prevede că Consiliul Superior al Magistraturii va propune acelor judecători care nu au promovat evaluarea să fie transferați, cu acordul lor, în posturile vacante de judecător din alte instanțe fără concurs. Această prevedere, în coroborare cu articolul 6 alineatele (2) și (3) din proiectul de lege, este destul de vagă. În interpretarea actuală, judecătorului care eșuează partea de integritate a procesului de evaluare i se propune o altă funcție judiciară, în ciuda faptului că el sau ea nu a reușit să depășească suspiciunea privind lipsa de integritate și acest eșec a fost făcut public. Textul ar trebui să fie mai clar în acest sens. De subliniat că în cadrul procedurilor normale o nerespectare a cerințelor de integritate conduce la o sancțiune disciplinară, nu la un transfer. Având în vedere că R.Moldova este una dintre țările în care corupția reală și/sau percepută în sistemul judiciar este o problemă de îngrijorare majoră a publicului, această prevedere destul de vagă trimite un semnal greșit cu privire la voința politică de a lua toate măsurile necesare pentru garantarea și promovarea unei culturi a integrității judiciare privind toate nivelurile sistemului judiciar. Comisia de la Veneția și Direcția sunt de părere că raportul negativ al Comisiei de evaluare privind integritatea judecătorului ar trebui să declanșeze o sancțiune disciplinară din partea

Consiliului Superior. Gravitatea sancțiunii ar trebui să depindă de gravitatea abaterii disciplinare. Transferul nu ar trebui să fie oferit în cazul în care sunt în discuție încălcările de integritate. Situația este clar diferită în cazul nepromovării evaluării profesionalismului.

G. Modificări la Legea cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii

77. Articolul 122 din Constituție prevede că Consiliul Superior al Magistraturii este format din judecători și profesori universitari aleși pentru un mandat de patru ani și că Președintele Curții Supreme de Justiție, Ministrul Justiției și Procurorul General sunt membri de drept ai Consiliului. Modul și procedura de alegere sau numire a membrilor Consiliului Superior sunt prevăzute de lege.

78. Articolul 3 din Legea nr. 947 cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii, care reglementează componența Consiliului Superior, prevede că trei membri ai Consiliului Superior trebuie să fie profesori titulari de drept aleși de Parlament cu majoritate de voturi și șase membri sunt judecători aleși de Adunarea Generală a Judecătorilor prin vot secret, reprezentând toate nivelurile de instanțe (pe lângă trei membri de drept menționați de prevederea constituțională).

79. Articolul III din Titlul II din proiectul de lege propune o creștere a numărului de membri ai Consiliului Superior de la 12 la 15. Trei membri suplimentari, conform art. III din proiectul de lege, sunt profesori de drept numiți de Guvern (2 membri) și de Președintele Republicii (1 membru) în urma unui concurs public. Prin urmare, odată cu intrarea în vigoare a proiectului de lege, 7 din 15 membri vor fi judecători.

80. După cum a menționat Comisia de la Veneția în Raportul său privind independența sistemului justiției, în comparație cu Recomandarea Rec(2010)12 a Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei, care impune ca nu mai puțin de jumătate din membrii consiliilor judiciare să fie judecători aleși de colegii lor de la toate nivelurile sistemului judiciar, poziția Comisiei de la Veneția este mai nuanțată. Comisia consideră că „în toate cazurile Consiliul ar trebui să aibă o componență pluralistă, astfel încât o parte substanțială a membrilor, dacă nu majoritatea, să fie judecători. Cu excepția membrilor din oficiu, acești judecători ar trebui să fie aleși sau numiți de colegii lor”.

81. Autoritățile susțin că, din cauza nivelului ridicat de corupție reală sau percepută în justiție, care este o preocupare majoră în țară, este nevoie să se monitorizeze sistemul judiciar prin intermediul membrilor nejudiciari ai Consiliului Judiciar. Comisia de la Veneția și Direcția admit că, pentru a evita corporatismul care poate compromite responsabilitatea în justiție, monitorizarea sistemului judiciar prin membrii nejudiciari ai Consiliului, cum ar fi cadre universitare ca în proiectul de lege, ar putea fi necesară. Cu toate acestea, Comisia reamintește că Consiliul Superior ar trebui să aibă o influență decisivă asupra deciziilor privind numirea și cariera judecătorilor. Dacă noua componență a Consiliului Superior îl protejează mai bine împotriva comportamentului corporatist, așa cum susțin autoritățile, acesta ar trebui să fie un motiv suplimentar pentru

implementarea recomandărilor Comisiei de la Veneția și ale Direcției menționate mai sus privind puterea Consiliului Superior al Magistraturii de a pronunța hotărâri definitive (sub rezerva controlului judiciar) în procesul de evaluare a judecătorilor Curții Supreme conform proiectului de lege.

82. Comisia salută faptul că proiectul de lege nu propune eliminarea actualilor membri ai Consiliului Superior al Magistraturii și înlocuirea acestora cu noi membri. Acesta propune doar adăugarea a trei membri noi la componența actuală. În acest context, Comisia de la Veneția și Direcția subliniază că Constituția stabilește mandatul membrilor Consiliului Superior pe un termen de patru ani. Articolul 12 din Legea cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii prevede circumstanțe excepționale și exhaustive în care Adunarea Generală a Judecătorilor poate revoca judecătorii membri ai Consiliului Superior. Comisia de la Veneția și Direcția au fost informate că există în prezent o inițiativă de a convoca Adunarea Generală a Judecătorilor în vederea înlocuirii actualilor 6 membri judecători ai Consiliului Superior cu judecători nou-aleși. Comisia consideră că această inițiativă este foarte îngrijorătoare. Securitatea duratei mandatului membrilor Consiliului servește scopului asigurării independenței acestora față de presiunile externe, inclusiv din partea organismelor care i-au ales. Membrii ar trebui să fie înlăturați numai pe motive disciplinare și nu pentru pierderea încrederii judecătorilor care au participat la alegerea lor. Comisia nu poate decât să sublinieze încă o dată necesitatea respectării pe deplin a Constituției.

VI. Concluzii

83. Comisia de la Veneția și Direcția înțeleg efortul autorităților moldovenești îndreptat spre construirea unui sistem judiciar care respectă cerințele de integritate și profesionalism. Acestea notează cu satisfacție angajamentul exprimat de Ministrul Justiției să urmeze recomandările Comisiei de la Veneția din această Opinie la finalizarea proiectului de lege.

84. După cum Comisia de la Veneția a afirmat în trecut (în alte contexte), situația în domeniul justiției este critică, iar nivelurile extrem de ridicate ale corupției pot justifica astfel de soluții radicale, cum ar fi procesul de verificare a judecătorilor în exercițiu. În cele din urmă, este de competența autorităților moldovenești de a decide dacă situația predominantă în justiția moldovenească creează o bază suficientă pentru supunerea tuturor judecătorilor în exercițiu de la Curtea Supremă de Justiție unei reevaluări extraordinare conform prevederilor proiectului de lege.

85. O preocupare majoră în procesul de reformă este că actualul proiect de lege combină procesul de verificare cu reforma Curții Supreme de Justiție care vizează înlocuirea Curții Supreme existente de către o nouă instanță cu o jurisdicție diferită și cu mai puțini judecători. Această combinație între două scopuri diferite obstrucționează justificarea supunerii tuturor judecătorilor de la Curtea Supremă reevaluării

extraordinare și imixtiunii în principiul inamovibilității judecătorilor. Această justificare este și mai importantă, deoarece schema de verificare poate crea un precedent periculos și poate duce la așteptarea că va exista o schemă de verificare după fiecare schimbare de guvern, care ar submina motivația justiției și i-ar reduce independența.

86. Este de subliniat că actualul proces de reformă judiciară din Republica Moldova nu implică modificări constituționale și proiectele de amendamente sunt numai de nivel legislativ. Prin urmare, orice schemă de verificare prevăzută de proiectul de lege și implementarea acesteia ar trebui să respecte Constituția așa cum este în vigoare în prezent.

87. Principalele recomandări sunt următoarele:

- proiectul de lege să fie adoptat sub forma unei legi organice;
- pentru ca proiectul de lege să fie în conformitate cu Constituția, toate deciziile referitoare la transferul, promovarea și revocarea din funcție a judecătorilor trebuie luate de Consiliul Superior al Magistraturii. Astfel, Consiliului Superior ar trebui să i se încredințeze puterea să ia decizii în baza recomandării cuprinse în raportul Comisiei de evaluare. Hotărârea Consiliului Superior trebuie să fie publică și motivată integral și ar trebui să fie declanșată automat de raportul Comisiei de evaluare; s-ar putea prevedea evaluarea prealabilă a membrilor Consiliului Superior al Magistraturii;

- proiectul de lege nu trebuie să prevadă contestarea împotriva raportului de evaluare la una dintre comisiile Comitetului de evaluare către cealaltă comisie; în schimb, proiectul de lege ar trebui să prevadă contestația în fața unui organ judiciar împotriva hotărârilor Consiliului Superior al Magistraturii pe baza unui astfel de raport. Acest organ judiciar ar trebui conceput în afara coortei de judecători ai Curții Supreme de Justiție. Criteriile și procedura de selecție a membrilor săi trebuie să fie stabilită în lege;

- criteriile de evaluare care ar trebui utilizate în cursul procesului de evaluare extraordinară cu privire la integritatea, profesionalismul și stilul de viață al judecătorilor ar trebui să fie indicate clar și exhaustiv în proiectul de lege și să fie aceleași cu cele deja în vigoare în ceea ce privește răspunderea disciplinară și evaluarea performanței judecătorilor;

- numărul de membri ai Comisiei de evaluare cu experiență judiciară (de ex., foști judecători sau foști judecători ai Curții Constituționale) să fie mărit, astfel încât un număr substanțial de membri (dacă nu jumătate) să aibă experiență judiciară;

- sarcina inversată a probei care revine judecătorului în evaluare ar trebui eliminată;

- judecătorului care a eșuat la evaluarea integrității nu ar trebui să i se ofere nicio funcție judiciară în instanțele inferioare, dar ar trebui să fie supus unei sancțiuni disciplinare proporționale cu gravitatea faptei. Situația este diferită în cazul eșuării evaluării profesionale;

- în conformitate cu Constituția, Consiliul Superior al Magistraturii ar trebui să i se încredințeze puterea de a decide în privința candidaților la Curtea Supremă care urmează să fie prezentați Parlamentului în baza propunerii făcute de Comisia de evaluare.

88. Comisia de la Veneția și Direcția rămân la dispoziția autorităților moldovenești pentru ajutor suplimentar în această materie.

Interpretări didactice

Contextul reformei judiciare în Republica Moldova. Republica Moldova, o țară aflată la intersecția dintre Est și Vest, se confruntă cu provocări semnificative în sistemul său judiciar. Criticile interne și internaționale au subliniat o serie de probleme structurale, inclusiv acuzații de corupție, lipsa transparenței și influențe politice și oligarhice asupra justiției. Aceste deficiențe subminează încrederea publică în capacitatea sistemului judiciar de a furniza o justiție echitabilă și independentă, esențială pentru funcționarea unui stat de drept și pentru protecția drepturilor și libertăților cetățenilor.

Proiectul de lege analizat în textul inițial este o încercare ambițioasă de a aborda aceste probleme printr-o serie de reforme vizând Curtea Supremă de Justiție și procesul de evaluare a judecătorilor. Această inițiativă legislativă reflectă un angajament față de consolidarea integrității, profesionalismului și independenței sistemului judiciar, în linie cu standardele internaționale și recomandările instituțiilor, precum Comisia de la Veneția.

Procesul de evaluare: o inovație și provocare. Inima reformei este procesul de evaluare propus pentru judecătorii Curții Supreme de Justiție. Această evaluare urmărește să asigure că judecătorii nu doar îndeplinesc criteriile stricte de integritate și profesionalism, ci și că stilul lor de viață este în concordanță cu standardele așteptate de la membrii sistemului judiciar. Pentru a realiza aceasta, se propune crearea unei comisii de evaluare, compuse dintr-o varietate de membri, inclusiv reprezentanți ai societății civile, experți internaționali și profesioniști din domeniul juridic, desemnați de diverse autorități și instituții.

Această abordare multidisciplinară este menită să ofere o perspectivă largă și echilibrată asupra evaluării, însă ridică și întrebări legate de echilibrul dintre nevoia de reformă și protejarea independenței judiciare. Desemnarea membrilor Comisiei de evaluare de către entități guvernamentale și parlamentare poate crea percepția unui potențial conflict de interese sau a unei posibile influențe politice asupra procesului de evaluare.

Rolul și compoziția Consiliului Superior al Magistraturii. Modificările propuse în structura și prerogativele Consiliului Superior al Magistraturii (CSM) reprezintă un alt

pilon al reformei. Extinderea numărului de membri ai CSM pentru a include mai mulți profesori de drept și alți membri desemnați de autoritățile executive și legislative are ca scop diversificarea perspectivelor din cadrul Consiliului și, teoretic, reducerea riscului de corporatism. Totuși, această propunere trebuie să fie echilibrată cu necesitatea de a asigura că CSM rămâne un bastion al independenței judiciare, protejat de influențele externe și capabil să exercite atribuțiile sale constituționale fără interferențe.

Recomandările Comisiei de la Veneția: o fundație pentru reformă. Recomandările Comisiei de la Veneția oferă o bază solidă pentru a asigura că reforma propusă este în concordanță cu standardele internaționale și cu principiile statului de drept. Accentul pus pe necesitatea ca majoritatea membrilor Comisiei de evaluare să aibă experiență judiciară este crucial pentru menținerea obiectivității și imparțialității procesului de evaluare. De asemenea, insistența asupra unui rol central și decisiv al CSM în procesul de evaluare subliniază importanța protejării independenței sistemului judiciar în fața oricăror tentative de influențare politică sau externă.

Concluzii și subiecte de reper

Reforma judiciară propusă în Republica Moldova reprezintă un pas îndrăzneț în direcția consolidării integrității și independenței sistemului judiciar. În timp ce provocările sunt semnificative, atât în ceea ce privește implementarea reformei, cât și asigurarea alinierii acesteia la standardele internaționale, recomandările detaliate oferite de Comisia de la Veneția constituie un ghid valoros pentru autoritățile moldovenești. Este esențial ca reforma să fie abordată cu prudență și într-un mod care echilibrează necesitatea de schimbare cu imperativul de a proteja principiile fundamentale ale justiției. O reformă bine concepută și implementată poate reprezenta un moment de cotitură în restaurarea încrederii publice în sistemul judiciar și în consolidarea statului de drept în Republica Moldova.

Analiza didactică a textului respectiv implică formularea unor subiecte care să ghideze procesul de înțelegere și evaluare a reformei sistemului judiciar descris, precum și a recomandărilor Comisiei de la Veneția. Iată câteva întrebări de reper care ar putea fi utilizate în acest scop:

1. Care sunt principalele motive care au condus la propunerea reformei judiciare în Republica Moldova?
 - Această întrebare vizează identificarea contextului și a factorilor care au necesitat inițierea reformei.
2. Ce obiective majore își propune să atingă reforma sistemului judiciar?
 - Aici, scopul este de a clarifica intențiile și așteptările legiuitorului de la implementarea reformei.

3. Cum este structurat procesul de evaluare a judecătorilor propus de reformă și care sunt criteriile de evaluare?

- Această întrebare solicită o analiză detaliată a mecanismului de evaluare și a standardelor pe care judecătorii trebuie să le îndeplinească.

4. Ce modificări propune reforma în ceea ce privește compoziția și atribuțiile Consiliului Superior al Magistraturii?

- Prin această întrebare se urmărește înțelegerea schimbărilor aduse structurii și funcționalității CSM, un element-cheie în asigurarea independenței judiciare.

5. Care sunt principalele recomandări ale Comisiei de la Veneția referitoare la proiectul de reformă judiciară și cum contribuie acestea la îmbunătățirea propunerii inițiale?

- Se dorește explorarea feedback-ului și a orientărilor oferite de Comisia de la Veneția pentru a asigura alinierea reformei la standardele internaționale.

6. Cum se echilibrează nevoia de reformă și transparență cu protejarea independenței sistemului judiciar?

- Aceasta este o întrebare critică ce vizează analiza modului în care reforma gestionează tensiunea dintre introducerea unor mecanisme de evaluare și control și necesitatea de a păstra independența judiciară.

7. Ce provocări pot apărea în procesul de implementare a reformei și cum pot fi acestea abordate?

- Se caută identificarea potențialelor obstacole în aplicarea efectivă a reformei și a strategiilor pentru depășirea acestora.

8. În ce măsură reforma propusă poate influența percepția publică asupra integrității și eficienței sistemului judiciar?

- Această întrebare investighează potențialul impact al reformei asupra încrederii cetățenilor în justiție și în statul de drept.

Prin abordarea acestor subiecte se poate realiza o analiză didactică comprehensivă a reformei judiciare propuse în Republica Moldova, evaluând atât aspectele pozitive, cât și provocările și limitările acesteia.

Strasbourg, 09 decembrie 2019
Opinia nr. 972/2019

CDL-AD(2019)034
Textul originalului în engleză

**COMISIA EUROPEANĂ PENTRU DEMOCRAȚIE PRIN DREPT
(COMISIA DE LA VENETIA)**

REPUBLICA MOLDOVA

**OPINIE AMICUS CURIAE
PENTRU CURTEA CONSTITUȚIONALĂ A REPUBLICII MOLDOVA
PRIVIND AMENDAMENTELE LA LEGEA CU PRIVIRE LA
PROCURATURĂ**

**Adoptată de Comisia de la Venetia
în cadrul celei de-a 121-a sesiuni plenare
(Venetia, 06-07 decembrie 2019)**

**pe baza observațiilor formulate de:
DI Richard BARRETT (membru, Irlanda)
DI Murray HUNT (membru supleant, Regatul Unit)
DI Jørgen Steen SØRENSEN (membru, Danemarca)
DI András Zs. VARGA (membru, Ungaria)**

I. Introducere

1. Printr-o scrisoare din 7 octombrie 2019, dl Vladimir Țurcan, Președintele Curții Constituționale a Republicii Moldova, a solicitat o opinie *amicus curiae* de la Comisia de la Venetia (în continuare, Opinia) în legătură cu un caz pendinte privind constituționalitatea unor prevederi ale Legii cu privire la Procuratură.

2. Dl Richard Barrett, dl Jørgen Steen Sørensen, dl Murray Hunt și dl András Zs. Varga au contribuit în calitate de raportori pentru această Opinie.

3. Această Opinie se bazează pe traducerea în engleză a Legii nr. 3 din 25 februarie 2016 cu privire la Procuratură (așa cum aceasta era în vigoare înainte de amendamentele din iulie 2019 – CDL-REF(2019)41), a Legii nr. 87 din 19 iulie 2019 („amendamentele din iulie” – CDL-REF(2019)042) și a Legii nr. 128 din 16 septembrie 2019

(„amendamentele din septembrie” – CDL-REF(2019)043), oferită de autorități. În această Opinie *amicus curiae* pot exista erori, ca urmare a unei traduceri inexacte.

4. Opinia a fost elaborată pe baza comentariilor raportorilor. Ea a fost adoptată de Comisia de la Veneția la cea de-a 121-a sesiune plenară (Veneția, 6-7 decembrie 2019).

II. Context

A. Cadrul constituțional

5. Cazul pendinte la Curtea Constituțională a fost inițiat în septembrie 2019 de un grup de parlamentari, care au contestat constituționalitatea amendamentelor din iulie și din septembrie la Legea cu privire la Procuratură. Aceste amendamente vizează, în mod esențial, procesul de numire a Procurorului General (PG) și rolul Consiliului Superior al Procurorilor (CSP) în acest proces (pentru o descriere mai detaliată a acestor amendamente, vezi mai jos). Cadrul constituțional al acestui caz poate fi rezumat după cum urmează.

6. Potrivit Constituției Republicii Moldova (articolul 124 „Procuratura”, § 1), Procuratura reprezintă o „instituție publică autonomă în cadrul autorității judiciare”. În baza articolului 125 § 1 și 2 din Constituție, PG este numit și demis din funcție de Președintele Republicii Moldova, la propunerea CSP. În baza articolului 125(1) § 1, rolul CSP este cel de „garant al independenței și imparțialității procurorilor”; acesta este „constituit, în condițiile legii, de procurori aleși din cadrul procuraturii de toate nivelurile și din reprezentanți ai altor autorități, instituții publice sau ai societății civile”. În conformitate cu Constituția, procurorii „constituie o parte importantă” în cadrul CSP (§ 2 al aceluiași articol). Alte chestiuni legate de organizarea și de funcționarea CSP se stabilesc prin lege (§ 4).

B. Procedura de numire/demitere a Procurorului General înainte și după amendamentele din 2019

7. În forma în vigoare înainte de amendamentele din 2019, Legea cu privire la Procuratură prevedea că CSP era compus din 12 membri. CSP includea patru membri ex officio: PG, procurorul-șef al Găgăuziei, Președintele Consiliului Superior al Magistraturii și Ministrul Justiției. Cinci membri ai CSP erau procurori aleși de Adunarea Generală a Procurorilor. Trei membri ai CSP erau numiți prin concurs din rândul reprezentanților societății civile, după cum urmează: unul de Președintele Republicii, unul de Parlament și unul de Academia de Științe a Moldovei.

8. În baza versiunii anterioare a legii, CSP a jucat un rol central în procesul de numire și de demitere a PG. Legea nu prevedea la acea dată posibilitatea numirii unui PG interimar.

9. La 11 iulie 2019 PG și-a dat demisia, iar funcția a rămas vacantă. Mai târziu, în iulie 2019, Parlamentul a adoptat amendamente la Legea cu privire la Procuratură, introducând o nouă procedură pentru numirea unui PG interimar în timpul selecției unui

PG permanent. În baza amendamentelor din iulie, în 3 zile de la data intrării lor în vigoare, CSP trebuie să-i propună un candidat Președintelui Republicii. Dacă acest fapt nu are loc sau dacă Președintele respinge candidatul, va fi numit un PG interimar printr-un decret al Președintelui, la propunerea Parlamentului, cu opinia CSP.

10. Aceste amendamente au intrat în vigoare pe 23 iulie 2019. CSP nu a selectat un candidat potrivit regulilor noi (din lipsă de cvorum), astfel încât pe 30 iulie 2019 Parlamentul i-a propus un candidat Președintelui, care a numit această persoană în calitate de PG interimar pe 31 iulie 2019. Pe 9 august 2019 CSP a anunțat un concurs public în vederea selectării candidatului pentru funcția vacantă de PG permanent. S-au înscris mai mulți candidați.

11. La 16 septembrie 2019 Parlamentul a adoptat Legea nr. 128 de modificare a Legii privind Procuratura. Aceste amendamente au schimbat componența CSP și au introdus o nouă procedură pentru numirea și pentru destituirea din funcție a PG. Majoritatea amendamentelor de substanță sunt rezumate mai jos.

12. În primul rând, cu privire la componența CSP, numărul membrilor săi a fost schimbat de la 12 la 15. Numărul membrilor ex officio a fost schimbat de la patru la șase; cei doi membri ex officio adiționali sunt Președintele Uniunii Avocaților și Avocatul Poporului. Patru (în loc de trei) membri ai CSP sunt numiți din rândul reprezentanților societății civile: unul este selectat de Președintele Republicii, unul de Parlament, unul de Guvern și unul de Academia de Științe.

13. În al doilea rând, amendamentele din septembrie au introdus o procedură de preselecție de către o Comisie din cadrul Ministerului Justiției (în continuare – „Comisia MJ”), care va sugera acum CSP-ului o listă de candidați pentru funcția de PG. Comisia MJ este alcătuită din ministru, un fost procuror sau un fost judecător, un expert internațional, un expert recunoscut sau un profesor titular de drept, un reprezentant al societății civile și un alt expert național recunoscut desemnat de Președintele Parlamentului. Comisia MJ trebuie să pre-selecteze, „în funcție de pregătirea și abilitățile profesionale, de integritatea și de alte calități personale ale candidaților”, printr-o hotărâre motivată, cel puțin doi candidați și să trimită această listă către CSP. CSP poate restitui lista Comisiei MJ dacă cel puțin un candidat nu corespunde în mod vădit criteriilor de eligibilitate. Comisia MJ poate decide reluarea preselecției candidaților și, după înlăturarea încălcărilor reproșate, poate trimite către CSP aceeași listă sau o alta de candidați. Comisia MJ poate respinge decizia CSP privind restituirea listei candidaților dacă CSP nu invocă motivele bazate pe criteriile de eligibilitate „sau dacă lista este restituită în mod repetat”. În esență, CSP nu poate refuza să accepte lista propusă de Comisia MJ altfel decât din motive formale. Atunci când CSP acceptă lista candidaților de la Comisia MJ, trebuie să evalueze și să intervieveze candidații și să propună Președintelui candidatul cu cel mai mare punctaj, în vederea numirii sale în funcția de PG.

14. În al treilea rând, amendamentele din septembrie au introdus o procedură specială de destituire a PG pe criterii larg definite, inclusiv pentru intervenții ilegale în activitatea procurorilor ierarhic inferiori, pentru ingerința ilegală în activitatea oricărei alte autorități publice sau pentru o conduită care are un impact serios asupra imaginii Procuraturii Generale, constatate de o Comisie compusă pe baza aceluiași reguli prevăzute pentru Comisia MJ, care face propunerea către CSP.

15. În al patrulea rând, au fost modificate unele criterii de eligibilitate pentru candidații la funcția de PG. În loc de 10 ani de experiență profesională în domeniul juridic, dintre care cinci în funcția de procuror, amendamentele cer acum 10 ani de experiență profesională în domeniul juridic, din care cel puțin 5 ani în funcția de procuror sau judecător, sau 8 ani ca avocat sau ca ofițer de urmărire penală.

16. Ca urmare a adoptării amendamentelor din septembrie, procedura pendinte de selectare a PG permanent, începută de CSP în august 2019, a fost încetată, fiind începută o nouă procedură, în baza prevederilor amendate. S-au înscris noi candidați (unii dintre care au participat la procedura anterioară), iar patru din ei au fost preselecțai de Comisia MJ; lista acestor candidați a fost trimisă la CSP pe 18 noiembrie 2019.

17. La începutul lui noiembrie Guvernul i-a prezentat Parlamentului alte amendamente legislative privind procesul de selecție a PG și a declarat că acestea reprezintă o chestiune de încredere. Totuși, amendamentele nu au fost adoptate, iar guvernul a căzut.

III. Analiză

18. Curtea Constituțională a Republicii Moldova a formulat, în adresa Comisiei de la Veneția, trei întrebări:

Întrebarea nr. 1: „Amendamentele recent adoptate privind procedura de preselecție, de numire și de demitere a Procurorului General interimar sau a unui Procuror General pot afecta sau nu competența Consiliului Superior al Procurorilor de autoritate constituțională care garantează principiul independenței și imparțialității procurorilor?”

Întrebarea nr. 2: „Este periculos, pentru principiul autoadministrării procurorilor, să modifice componența Consiliului Superior al Procurorilor astfel încât majoritatea membrilor săi să nu fie procurori? Este dezirabil ca Ministrul Justiției să fie membru al Consiliului Superior al Procurorilor?”

Întrebarea nr. 3: „Este compatibil cu bunele-practici europene să oprești un concurs pendinte organizat de Consiliul Superior al Procurorilor pentru a propune un Procuror General prin intermediul unei legi și să organizezi un nou concurs pe baza noilor reguli stabilite de lege?”

A. Prima întrebare

19. Ambele amendamente – cele din iulie și cele din septembrie – au afectat rolul CSP în procesul de selecție a PG. Cu privire la PG interimar (amendamentele din iulie), această competență îi revine acum Parlamentului, în cazul în care CSP nu propune un candidat în termenul stabilit. Cu privire la PG permanent, amendamentele din septembrie au introdus o procedură de preselecție controlată de Comisia MJ. Ele schimbă în mod efectiv rolul CSP în procesul de numire a PG, indiferent dacă e cel interimar sau permanent. Curtea Constituțională trebuie să stabilească dacă amendamentele sunt constituționale.

1. Standardele internaționale

20. Amendamentele din 2019 pot fi analizate din două puncte de vedere: dacă sunt compatibile cu standardele internaționale și dacă sunt acceptabile din perspectiva Constituției. Cu privire la primul punct, așa cum se va arăta mai jos (a se vedea răspunsul la cea de-a doua întrebare), nu există niciun standard internațional care să le ceară statelor să aibă un consiliu al procurorilor (chiar dacă acest model este recomandat uneori pentru a asigura autonomia serviciului procuraturii). Astfel, din această perspectivă, este irelevant dacă consiliul procurorilor numește singur PG sau dacă în acest proces sunt implicate alte autorități.

21. Comisia de la Veneția a recomandat în mod constant evitarea politizării excesive a numirii PG prin instituirea unui stimulent profesional și nepolitic în vederea evaluării calificărilor profesionale ale candidatului. În Republica Moldova un asemenea stimulent îl reprezintă, în principiu, CSP. Simpla implicare a unui corp de experți, cum este Comisia MJ, înainte de CSP nu presupune, în mod necesar, un element inacceptabil de politizare.

2. Perspectiva constituțională națională

22. Dacă în această sferă standardele internaționale nu sunt prescrise în mod strict, cadrul constituțional național pare să impună mai curând o regulă strictă privind competențele CSP în procesul de numire a PG, care merge dincolo de ceea ce este cerut în mod strict. Comisia de la Veneția reiterează că nu poate analiza constituționalitatea unui model propus, ci poate oferi câteva exemple utile sau poate să propună o linie de argumentare care poate fi utilă pentru Curtea Constituțională a Republicii Moldova, în vederea soluționării cazului.

23. În Opinia sa din octombrie 2019 privind Republica Moldova, Comisia de la Veneția a examinat o reformă similară referitoare la Consiliul Superior al Magistraturii (CSM). Dacă potrivit articolului 123 din Constituție CSM „asigură [...] aplicarea de măsuri disciplinare față de judecători”, proiectul de lege supus examinării în Opinia din octombrie 2019 acordă competența de luare a deciziilor în materie disciplinară Comisiei de evaluare, care nu este prevăzută de Constituție.

24. În această privință, Comisia de la Veneția a reținut: „Potrivit articolului 123 din Constituție, Consiliul Superior al Magistraturii asigură numirea, transferarea, detașarea, promovarea în funcție și aplicarea de măsuri disciplinare față de judecători. Prin urmare, ține în mod clar de CSM să decidă cu privire la chestiunile disciplinare. Atât timp cât articolul 123.1 va fi amendat așa cum s-a prevăzut în 2018, Comisia de la Veneția și Directoratul nu consideră că decizia poate fi delegată altor organisme specializate cum este Comisia de evaluare”.

25. Într-o Opinie din 2015 pentru Macedonia de Nord, Comisia de la Veneția a examinat o situație similară – a fost creat un nou organism la nivel legislativ care și-a asumat o parte din funcțiile Consiliului Judiciar în materie disciplinară. Din nou, Comisia a sugerat că o asemenea redistribuire a competențelor poate reclama un amendament constituțional.

26. Aceste două exemple arată că orice redistribuire a competențelor de luare a deciziilor care afectează în mod substanțial mandatul constituțional al unei autorități pretinde un amendament constituțional. Altfel, va fi compromis scopul creării unui asemenea organism la nivel constituțional.

27. Acest fapt nu presupune imposibilitatea reglementării prin lege a unor proceduri și a aranjamentelor instituționale, în limitele Constituției. În Republica Moldova, Constituția nu reglementează în detaliu organizarea și funcționarea CSP (a se vedea articolul 125 § 4). Acest fapt presupune că Legea cu privire la Procuratură poate lăsa loc, în principiu, pentru alte organisme, comitete, comisii etc. care contribuie la activitatea CSP sau căror CSP le poate delega o parte din competențele sale. Un organism specializat implicat în procesul de selectare a candidaților pentru funcția de procuror poate fi constituțional, dacă nu uzurpează competența substanțială de luare a deciziilor de către CSP. Cu privire la procesul de demitere a PG din funcție, chestiunea „diluării” competențelor constituționale ale CSP se arată foarte relevantă aici, fiind aplicabile, în mare parte deopotrivă, aceleași principii pentru analiza constituționalității acestei proceduri.

28. Dacă un organism extern ar fi avut un rol consultativ sau, de exemplu, ar fi efectuat o examinare a candidaților pe baza calificărilor lor profesionale pentru a asigura transparența și integritatea procesului de recrutare, acesta nu ar fi interferat substanțial în mandatul constituțional al CSP.

29. Îi revine Curții Constituționale a Republicii Moldova să decidă dacă implicarea Parlamentului în numirea procurorului interimar și cea a Comisiei în numirea unui procuror permanent sunt conforme cu articolul 125 din Constituția Republicii Moldova.

B. Cea de-a doua întrebare

30. Cea de-a doua întrebarea adresată de Curtea Constituțională a Republicii Moldova vizează, în primul rând, noua componență a CSP: după amendamentele din septembrie a fost redusă proporția procurorilor aleși de către colegii lor în cadrul acestei

autorități, dată fiind adăugarea de membri ex officio noi și de membri care reprezintă societatea civilă. Cel de-al doilea aspect al întrebării privește rolul Ministrului Justiției ca membru al CSP. Din nou, situația poate fi examinată din perspectiva constituțională națională sau în lumina standardelor internaționale.

1. Standardele internaționale

31. Din perspectiva internațională, există o diferență importantă între standardele referitoare la judecători și cele referitoare la procurori. Cu privire la tribunale și la judecători, independența lor este garantată de toate convențiile internaționale majore, de jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului și de instrumentele relevante ale Comitetului Miniștrilor al Consiliului Europei. Există mai multe căi posibile de garantare a independenței judiciarului: modelul recomandat de organismele Consiliului Europei, inclusiv de Comisia de la Veneția, presupune existența unui consiliu judiciar cu competențe suficiente, cel puțin jumătate din membrii săi fiind judecători aleși de colegii lor.

32. Din contra, este recunoscut că autonomia procuraturii nu constituie un principiu cu aceeași forță normativă ca principiul independenței judiciarului. Standardul de bază este că trebuie să se asigure o autonomie suficientă pentru a proteja autoritățile procuraturii de influența politică nepotrivită. Astfel, de vreme ce există o tendință clară în standardele internaționale care recunosc importanța independenței procurorilor față de ingerințele politice, nu există standarde care să prescrie existența unui consiliu al procurorilor. Acolo unde există un asemenea consiliu – practică tot mai răspândită – nu există vreo cerință privind obligativitatea includerii unei majorități din procurori. Există un echilibru delicat care trebuie atins între nevoia de a include un număr semnificativ de procurori și, pe de altă parte, nevoia ca acest organism să nu devină un instrument de autogovernare corporatistă.

33. De exemplu, într-o Opinie pentru Georgia, Comisia de la Veneția a reținut în mod pozitiv faptul că procurorii aleși de colegii lor reprezentau patru dintre cei nouă membri ai Consiliului Procurorilor. O altă componentă a Consiliului, în care procurorii au o majoritate neînsemnată, este și ea legitimă. „Echilibrul propus pentru Consiliu, în care procurorii au o majoritate neînsemnată, dar care conține o minoritate semnificativă de juriști eminenți [...] pare o variantă potrivită”. Din contră, în Opinia sa cu privire la situația din Bulgaria (Opinia privind amendamentele la Codul de procedură penală și la Legea privind sistemul judiciar referitoare la urmărirea penală împotriva judecătorilor supremi, CDL-AD(2019)031), Comisia de la Veneția a notat că suprareprezentarea procurorilor în Secția pentru Procurori din cadrul Consiliului Suprem al Magistraturii din Bulgaria, împreună cu subordonarea tuturor procurorilor față de Procurorul General, se poate dovedi problematică, de vreme ce creează o imunitate de facto pentru Procurorul General în anumite situații (a se vedea și hotărârea CtEDO din cazul Kolevi vs. Bulgaria). Întorcându-ne la situația din Moldova, balanța puterii propusă în

amendamentele din septembrie 2019 pare să fie conformă cu recomandările anterioare ale Comisiei de la Veneția.

34. Cu privire la problema privind statutul Ministrului Justiției de membru al CSP, nu există niciun standard european strict împotriva implicării directe a Ministrului Justiției în CSP. Anterior, Comisia de la Veneția a observat că, atât timp cât rolul reprezentantului executivului nu este decisiv, prezența sa în cadrul Consiliului Procurorilor nu va fi contrară bunelor-practici; ea poate chiar „facilita dialogul între diferiții actori din sistem”. Acestea fiind spuse, Comisia de la Veneția a recomandat înlocuirea Ministrului Justiției cu un reprezentant al Ministerului, sau cu luarea dreptului de vot de la ministru, în chestiunile legate de transferul judecătorilor și de măsurile disciplinare împotriva acestora. De notat că CSP din Republica Moldova nu ia decizii în privința judecătorilor. Ministrul Justiției este unul dintre cei 15 membri ai Consiliului. Doar un alt membru din CSP își datorează statutul de membru al Consiliului Guvernului: unul dintre cei patru reprezentanți ai societății civile care este ales de Guvern, în baza amendamentelor din septembrie 2019. Participarea Ministrului Justiției nu va plasa CSP sub controlul Guvernului. În asemenea circumstanțe, prezența lui în CSP nu pare criticabilă.

2. Perspectiva constituțională națională

35. Analizând-o din perspectivă constituțională națională, problema este dacă cei 7 membri din 15 constituie o parte „substanțială” a CSP – așa cum o cere articolul 125(1) § 2. Pare dificil să se pună în discuție acest fapt. Ar părea că și atunci când membrii ex officio nu ar fi numărați (numărul procurorilor s-ar reduce la 5). Constituția nu spune că partea substanțială a CSP ar trebui să fie constituită din procurori aleși de colegii lor, ci doar „procurori”. Îi revine Curții Constituționale să decidă.

36. O altă problemă este dacă CSP, în această nouă componență, va fi apt să-și îndeplinească funcția de „garant al independenței și imparțialității” procurorilor, așa cum spune articolul 125(1) § 1. Adăugarea a trei membri noi CSP-ului (Președintele Uniunii Avocaților, Ombudsmanul și un membru al societății civile propus de Guvern) nu pare să amenințe independența procurorilor, pentru că componența CSP-ului rămâne suficient de pluralistă, procurorii reprezentând încă o majoritate relativă. Același fapt vizează și prezența Ministrului Justiției ca membru ex officio al CSP. Pentru o analiză continuată a acestei chestiuni, ar putea fi util să se analizeze standardele internaționale în acest domeniu.

C. Cea de-a treia întrebare

37. Cea de-a treia întrebare vizează efectele pe care le-au avut amendamentele din septembrie 2019 asupra procedurii de selectare a PG. Problema din fața Curții Constituționale se referă la întreruperea unei proceduri pendinte, inițiate de un organ constituțional (CSP), prin ingerința legislativului care introduce reguli noi de selectare a candidaților.

38. Legislația care interferează cu procedurile judiciare pendinte, de exemplu, prin schimbarea legii de o manieră care determină rezultatul procesului, poate încălca dreptul

de acces la un tribunal, în vederea stabilirii drepturilor și obligațiilor cu caracter civil, garantat de articolul 6 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului. Totuși, nu aceasta este situația aici, de vreme ce nu au fost inițiate proceduri judiciare. Legislația care înlocuiește o procedură de selectare pendinte pentru numirea într-o funcție publică nu pare să stabilească drepturile cu caracter civil ale vreunei persoane și, prin urmare, articolul 6 din Convenție nu este aplicabil. Analizând situația dintr-o perspectivă mai largă a drepturilor omului, este dificil să se identifice care drept al participanților (garantat la nivel național, european sau internațional) a fost afectat prin întreruperea concursului. Până la încheierea procesului, candidații nu sunt aleși. Dacă întreg procesul este oprit la jumătate din motive temeinice, acest fapt poate constitui o neplăcere pentru participanți, dar este dificil să se conchidă că au avut o așteptare legitimă (care să echivaleze cu un „drept”) de a vedea procesul îndeplinit sau, a fortiori, de a fi selectați (în primul rând din cauza incertitudinilor asociate procesului). Probabil, participanții la concurs pot cere rambursarea cheltuielilor și a inconvenienței de participare împiedicată printr-o intervenție legislativă, însă titlul lor nu poate merge mai departe.

39. Dintr-o perspectivă instituțională, nu par să existe standarde internaționale clare care ar oferi un răspuns la această întrebare. Nici dintr-o perspectivă națională răspunsul nu este evident. Pe de altă parte, articolul 125(1) § 4 din Constituție îndreptățește Parlamentul să definească, printr-o lege, procedurile generale care trebuie urmate de CSP. Obligația CSP este să urmeze aceste proceduri. Pe de altă parte, CSP mai are un rol constituțional care nu trebuie uzurpat de către Parlament – este rolul formării unei liste și al selectării unui candidat care să-i fie propus Președintelui Republicii pentru numire. CSP ar trebui să urmeze legea, iar legislatorul ar trebui să nu-și depășească competența de legiferare pentru a împiedica CSP să-și exercite mandatul constituțional.

40. Dacă un amendament legislativ a fost adoptat pentru a împiedica CSP să desemneze un anumit candidat sau pentru a asigura faptul că anumite persoane pot participa sau nu, din oricare alte motive nepotrivite, la noul concurs, acest fapt ar putea influența „diviziunea constituțională a muncii” între legislator (a cărui sarcină de bază este să adopte norme de aplicabilitate generală) și CSP (a cărui sarcină principală, în acest context, este să selecteze candidații potriviți pentru funcția de procuror). Acest fapt s-ar situa aproape de o legislație ad hominem, criticată anterior de Comisia de la Veneția.

41. Comisia de la Veneția recunoaște, totodată, că legislatorul poate avea motive temeinice să intervină într-o procedură de recrutare pendinte care este profund incorectă, ineficientă, discriminatorie etc. Prin redefinirea criteriilor de eligibilitate și prin remodelarea normelor procedurale, noua legislație poate exclude anumiți candidați din concurs sau poate deschide calea pentru alții noi care, altfel, nu ar fi eligibili sau pentru a le crește/reduce șansele de succes. Astfel, întrebarea dacă intervenția legislativă într-o procedură pendinte este permisibilă din punct de vedere constituțional nu are un răspuns simplu și categoric. Cel mai probabil, pentru a răspunde la această întrebare, Curtea

Constituțională a Republicii Moldova va trebui să decidă dacă intervenția legislativă a fost justificată de considerente importante de interes public sau dacă a urmărit motive ulterioare.

42. Comisia de la Veneția rămâne la dispoziția Curții Constituționale pentru orice altă asistență în această chestiune.

Interpretări didactice

Vom oferi o analiză amplă și detaliată a Avizului pe puncte, care să acopere în profunzime aspectele principale și să ofere o interpretare complexă.

Contextul și cadrul constituțional. Textul începe prin a stabili contextul în care un grup de parlamentari din Republica Moldova a inițiat în septembrie 2019 un caz la Curtea Constituțională, contestând constituționalitatea unor amendamente aduse Legii cu privire la Procuratură. Aceste amendamente, adoptate în iulie și septembrie 2019, au vizat în esență procesul de numire a Procurorului General (PG) și rolul Consiliului Superior al Procurorilor (CSP) în acest proces. Constituția Republicii Moldova prevede că Procuratura este o instituție publică autonomă în cadrul autorității judiciare, iar PG este numit și demis de Președinte, la propunerea CSP. CSP, garant al independenței și imparțialității procurorilor, include procurori aleși și reprezentanți din alte sfere.

Modificările procesului de numire/demitere a PG. Analiza continuă prin explorarea modificărilor aduse procesului de numire/demitere a PG prin amendamentele din 2019. Înainte de acestea, CSP era compus din 12 membri și juca un rol central în numirea și demiterea PG. Amendamentele au introdus posibilitatea numirii unui PG interimar și au schimbat componența CSP, majorând numărul membrilor de la 12 la 15 și modificând proporția membrilor ex officio și aleși. Aceste schimbări au afectat substanțial rolul CSP în procesul de selecție a PG, oferind o nouă procedură de preselecție controlată de o Comisie din cadrul Ministerului Justiției (Comisia MJ).

Întrebările Curții Constituționale. Textul expune trei întrebări principale adresate de Curtea Constituțională Comisiei de la Veneția, vizând impactul amendamentelor asupra competențelor CSP, modificarea componenței CSP și oprirea unui concurs pendent pentru organizarea unui nou concurs pe baza noilor reguli.

Analiza Comisiei de la Veneția. Comisia de la Veneția oferă răspunsuri detaliate la aceste întrebări, examinând compatibilitatea amendamentelor cu standardele internaționale și cu cadrul constituțional național. Se observă că, deși nu există standarde internaționale stricte privind structura CSP, echilibrul între prevenirea politizării excesive a numirii PG și asigurarea unui stimulent profesional în evaluarea calificărilor este crucial. Din perspectiva constituțională, orice redistribuire a competențelor care afectează mandatul CSP necesită un amendament constituțional.

Concluzii și Recomandări

Comisia de la Veneția concluzionează că intervenția legislativă în proceduri pendinte este permisibilă dacă este justificată de motive de interes public și nu urmărește alte scopuri inadecvate. Textul subliniază importanța menținerii unui echilibru între necesitatea reformei și protecția principiilor de bază ale funcționării CSP și a independenței procurorilor. Comisia reiterează disponibilitatea sa de a oferi asistență suplimentară Curții Constituționale. Această analiză detaliată încearcă să cuprindă aspectele esențiale ale textului, subliniind complexitatea juridică și constituțională a reformei sistemului judiciar din Republica Moldova și a rolului Consiliului Superior al Procurorilor.

Pentru a evalua și discuta în mod didactic conținutul textului despre reforma sistemului judiciar din Republica Moldova și impactul amendamentelor asupra numirii Procurorului General, iată câteva **subiecte de reper**, care ar putea fi utilizate într-un cadru educațional:

1. Care este rolul și importanța Procuraturii în cadrul sistemului judiciar din Republica Moldova conform Constituției?
 - Această întrebare încurajează înțelegerea funcției și autonomiei Procuraturii în contextul autorității judiciare.
2. Cum a fost afectat rolul Consiliului Superior al Procurorilor (CSP) prin amendamentele din 2019 la Legea cu privire la Procuratură?
 - Se solicită o analiză a schimbărilor aduse de amendamente în procesul de numire a Procurorului General și implicarea CSP.
3. Ce schimbări au fost introduse în componența CSP prin amendamentele menționate și cum pot acestea influența independența și imparțialitatea procurorilor?
 - Această întrebare abordează preocupările privind proporția și selecția membrilor CSP și posibilele efecte asupra autonomiei procurorilor.
4. În ce măsură intervențiile legislative în procedurile pendinte, cum ar fi selecția Procurorului General, sunt conforme cu principiile ce vizează drepturile omului și accesul la justiție?
 - Se explorează problema privind legalitatea și etica opririi unui concurs pendinte prin intervenție legislativă, în lumina drepturilor fundamentale.
5. Cum se reflectă standardele internaționale privind numirea și demiterea Procurorului General în amendamentele recente la legea moldovenească?
 - Această întrebare încurajează compararea practicilor locale cu recomandările și standardele internaționale pentru a evalua conformitatea.
6. Ce rol joacă Comisia de la Veneția în evaluarea reformelor judiciare din statele membre și cum sunt aplicabile recomandările sale în cazul Republicii Moldova?

- Se discută importanța și influența opiniei Comisiei de la Veneția asupra reformelor judiciare naționale, cu un focus pe cazul specific moldovenesc.

7. Analizați implicațiile adăugării membrilor noi în CSP, cum ar fi Președintele Uniunii Avocaților și Avocatul Poporului, asupra structurii și deciziilor CSP.

- Această întrebare cere o evaluare a impactului extinderii componenței CSP asupra funcționării și deciziilor acestuia.

Aceste subiecte sunt concepute pentru a stimula gândirea critică, înțelegerea profundă și discuția informativă despre schimbările sistemului judiciar din Republica Moldova, cu un accent deosebit pe reforma Procuraturii și pe implicarea Consiliului Superior al Procurorilor în acest proces.

Strasbourg, 20 martie 2020
Opinia nr. 983 / 2020

CDL-AD(2020)001
Textul originalului în engleză

**COMISIA EUROPEANĂ PENTRU DEMOCRATIE PRIN DREPT
(COMISIA DE LA VENEȚIA)**

REPUBLICA MOLDOVA

**OPINIE COMUNĂ
A COMISIEI DE LA VENEȚIA ȘI A DIRECTORATULUI GENERAL
PENTRU DREPTURILE OMULUI ȘI STATUL DE DREPT (DGI) AL
CONSILIULUI EUROPEI
ASUPRA PROIECTULUI DE LEGE PRIVIND MODIFICAREA ȘI
SUPLIMENTAREA CONSTITUȚIEI**

**Adoptată de Comisia de la Veneția
la 20 martie 2020 printr-o procedură scrisă
care a înlocuit cea de-a 122-a sesiune plenară**

pe baza observațiilor formulate de:

Dl Alexander BARAMIDZE (expert, fost membru supleant, Georgia)

Dl Richard BARRETT (membru, Irlanda)

Dna Nina BETETTO (expert DGI, Președinte CCJE)

Dl António Henriques GASPARG (membru, Portugalia)

I. Introducere

1. Prin scrisoarea din 6 februarie 2020, Ministrul Justiției din Republica Moldova a solicitat Comisiei de la Veneția o opinie cu privire la proiectul de lege pentru modificarea și completarea Constituției Republicii Moldova (CDL-REF (2020)017) (în continuare, „proiectul de amendamente”).

2. Dl Alexander Baramidze, dl Richard Barrett și dl António Henriques Gaspar au acționat în calitate de raportori în numele Comisiei de la Veneția. Doamna Nina Betetto a analizat proiectul de lege în numele Directoratului pentru Drepturile Omului („Directorat”).

3. În perioada 19-21 februarie 2020, o delegație formată din dnii Baramidze, Barrett și Gaspar, însoțiți de dl Ziya Caga Tanyar de la Secretariat, s-a deplasat la Chișinău în același timp cu președintele Comisiei de la Veneția, dl Buquicchio, care a participat la cea de-a 25-a aniversare a Curții Constituționale. Delegația a avut întrevederi cu Curtea Constituțională, Ministerul Justiției, Consiliul Superior al Magistraturii, Comisia juridică pentru imunități și numiri a Parlamentului, Curtea Supremă de Justiție, Prim-ministrul, Președintele Republicii Moldova, Președintele Parlamentului, precum și cu reprezentanții organizațiilor societății civile. Comisia este recunoscătoare autorităților și Oficiului Consiliului Europei de la Chișinău pentru organizarea excelentă a acestei vizite.

4. Prezenta Opinie a fost elaborată pe baza traducerii în limba engleză a proiectului de amendamente. Este posibil ca traducerea să nu reflecte cu acuratețe versiunea originală în toate punctele.

5. Această Opinie a fost elaborată pe baza comentariilor raportorilor și a rezultatelor vizitei la Chișinău. A fost adoptată de Comisia de la Veneția la 20 martie 2020 printr-o procedură scrisă care a înlocuit cea de-a 122-a sesiune plenară a Comisiei de la Veneția, din cauza COVID-19.

II. Fundal

6. Autoritățile moldovenești au transmis o Notă informativă care oferă câteva explicații cu privire la fundalul și scopul proiectului de amendamente. Nota explică că amendamentele constituționale similare au fost înregistrate în anul 2018, dar întrucât Parlamentul nu a promulgat amendamentele în termen de un an de la introducerea lor, propunerea a expirat și a fost declarată nulă. Ținând cont de importanța acestei proceduri, Ministerul Justiției a decis relansarea acesteia.

7. Nota explică că proiectele de amendamente, ca și cele din 2018, au fost elaborate în vederea implementării Planului național de acțiune pentru Acordul de Asociere Republica Moldova – Uniunea Europeană pentru perioada 2017-2019 aprobat prin Decretul guvernamental nr. 1472/2016. În plus, proiectele de amendamente sunt reflectate și în Programul Legislativ de Implementare a Acordului de Asociere dintre Republica Moldova și Uniunea Europeană pe anul 2017, aprobat prin Decretul Parlamentului nr. 1/2017. În final, proiectul de amendamente vizează implementarea Pilonului I „Sistemul judiciar” al Planului de acțiuni pentru implementarea Strategiei de reformă a sectorului justiției din Republica Moldova pentru anii 2011-2016, aprobat prin Hotărârea Parlamentului nr. 6/2012.

8. În martie 2018, Comisia de la Veneția a adoptat un aviz cu privire la proiectul de amendamente din 2018, în care a salutat în special eliminarea perioadei de probă pentru judecători, numirea judecătorilor Curții Supreme de către Președintele Republicii (cu drept de veto unic) mai devreme decât de către Parlament; regulamentul privind

imunitatea funcțională a judecătorilor la nivel constituțional și rolul Consiliului Superior al Magistraturii (CSM) în întocmirea bugetului justiției. A recomandat, însă, ca rolul judecătorilor în CSM să fie determinat în mod clar și să fie clarificată metoda de selecție a membrilor din societatea civilă. De asemenea, Comisia a considerat că efectul deplin al proiectelor de amendamente ar depinde de punerea lor în aplicare la nivel legislativ.

9. În octombrie 2019, Comisia de la Veneția a adoptat și Opinia comună interimară ce vizează proiectul Legii privind reforma Curții Supreme de Justiție. În timp ce s-a concentrat pe un plan pentru o evaluare extrajudiciară sau un proces de verificare, Opinia a vizat și proiectul modificărilor la Legea cu privire la CSM, care propunea creșterea numărului de membri ai Consiliului Superior al Magistraturii de la 12 la 15, prin adăugarea a trei membri laici numiți de Guvern (2 membri) și de Președintele Republicii (1 membru) în urma unui concurs public. Din cauza schimbării Guvernului din 12 noiembrie 2019, acest proiect de lege nu a fost implementat.

10. În ianuarie 2020, în urma unei solicitări urgente a Ministrului Justiției, Comisia de la Veneția a emis o Opinie comună de urgență asupra proiectului de lege pentru modificarea Legii nr. 947/1996 privind Consiliul Superior al Magistraturii. Modificările legislative au fost adoptate de către Parlament și au intrat în vigoare după promulgarea lor de către Președintele Republicii Moldova la 31 ianuarie 2020. Ca urmare a modificărilor legislative, în Consiliul Superior s-au adăugat încă trei membri, crescând astfel numărul de membri de la 12 la 15. Cei trei membri suplimentari includ un membru cu funcția de judecător și doi membri laici. Prin urmare, în prezent, Consiliul Superior al Magistraturii este compus din șapte membri aleși de Adunarea Generală a Judecătorilor, cinci membri laici numiți de Parlament din rândurile profesorilor titulari de drept și trei membri din oficiu indicați la articolul 122 alineatul (2) din Constituție, adică Președintele Curții Supreme de Justiție, Ministrul Justiției și Procurorul General.

11. Ultimele două opinii au fost preliminare unei propuneri de modificare a prevederilor relevante din Constituție.

III. Ultimele evoluții – procedura de alegere a 4 membri laici ai CSM

12. Între timp, procedura de alegere a patru membri laici ai CSM a fost lansată ca urmare a amendamentelor adoptate în decembrie. Concursul a fost anunțat de Comisia juridică parlamentară pentru numiri și imunități la 6 februarie 2020. Au aplicat 18 persoane; un candidat a fost exclus din concurs, pentru că nu a prezentat toate informațiile solicitate, în timp ce ceilalți șaptesprezece au fost invitați la un interviu pe 13 martie 2020.

13. Între timp, la 10 martie 2020 Parlamentul a adoptat un alt amendament la Legea cu privire la CSM, care oferă posibilitatea ca un membru care nu are funcția de judecător să fie ales în calitate de Președinte al CSM. Acest lucru a fost în conformitate cu o recomandare a Comisiei de la Veneția.

14. Se pare că, la 10 martie, componența comisiilor permanente ale Parlamentului, inclusiv a Comisiei Juridice pentru numiri și imunități formate din zece membri, a fost de asemenea modificată. Un membru al opoziției ar fi fost înlocuit de un membru al PDM, care a dus la o majoritate de 6 membri PD-PSRM. În consecință, opoziția parlamentară a părăsit Comisia și a boicotat faza de interviu.

15. La 17 martie, Parlamentul a numit cu 55 de voturi ale deputaților PSRM și PD patru noi membri ai CSM din rândul profesorilor de drept pe o perioadă de 4 ani.

IV. Analiză

A. Desființarea perioadelor de probă pentru judecători

16. Potrivit articolului 116 alineatul (2) din Constituția Republicii Moldova, „judecătorii care au promovat cu succes concursul sunt numiți pentru un mandat de 5 ani. După expirarea mandatului de 5 ani, judecătorii sunt numiți în această funcție până la împlinirea limitei de vârstă stabilite de lege”. Proiectul articolului 116 alineatul (2) desființează perioada de probă de cinci ani și prevede că „judecătorii instanțelor judecătorești se numesc, potrivit legii; până la atingerea limitei de vârstă (...)”.

17. Recomandarea CM/Rec (2010)12 a Comitetului Miniștrilor privind independența, eficiența și responsabilitatea judecătorilor prevede că „securitatea mandatului și inamovibilitatea sunt elementele esențiale ale independenței judecătorilor. În consecință, judecătorii ar trebui să aibă un mandat garantat până la vârsta de pensionare obligatorie, dacă aceasta există.” Avizul nr. 1 al CCJE adaugă că „practica europeană, în general, face numiri cu normă întreagă până la vârsta legală de pensionare. Aceasta este abordarea cel mai puțin problematică din punctul de vedere al independenței”.

18. Aceasta corespunde poziției Comisiei de la Veneția, care a favorizat întotdeauna mandatul până la pensionare, permițând în același timp unele excepții în țările cu sisteme judiciare relativ noi. În Raportul său privind numirile judiciare, Comisia a considerat că stabilirea perioadelor de probă ar putea submina independența judecătorilor, deoarece aceștia s-ar putea simți sub presiune atunci când iau o decizie. În plus, în Raportul privind independența sistemului judiciar, Comisia de la Veneția a recomandat cu fermitate ca judecătorii obișnuiți să fie numiți permanent până la pensionare. Perioadele de probă pentru judecătorii în funcție fiind problematice din punctul de vedere al independenței.

19. În consecință, Comisia de la Veneția salută acest amendament ca o îmbunătățire clară a independenței judiciare care necesită stabilitate și inamovibilitate.

20. În Opinia din 2018 Comisia de la Veneția a recomandat autorităților moldovenești să aibă în vedere introducerea la nivel legislativ a sistemului „candidaților judiciari”, ca un exemplu fiind Austria, Republica Cehă și Slovacia, unde candidații judecători sunt evaluați într-o perioadă determinată de timp, în care asistă la pregătirea hotărârilor, dar nu pot lua încă anumite decizii, acestea fiind în sarcina judecătorilor permanenți.

21. Potrivit proiectului de amendamente, „dacă nu a expirat termenul inițial de numire în funcția de judecător, judecătorii se consideră numiți până la împlinirea vârstei”. Această regulă este în concordanță cu principiile de stabilitate și inamovibilitate menționate mai sus.

B. Numirea judecătorilor

22. În temeiul art. 116 (2) din Constituție, judecătorii sunt numiți, potrivit legii, de către Președintele Republicii Moldova la propunerea CSM; articolul 116 alineatul (2) prevede că Președintele Republicii poate respinge o singură dată nominalizarea propusă de CSM.

23. După cum a menționat Comisia de la Veneția în Raportul său privind independența sistemului judiciar, o metodă adecvată pentru garantarea independenței sistemului judiciar este existența unui consiliu judiciar independent care ar avea o influență decisivă asupra deciziilor privind numirea și cariera judecătorilor. Rolul Președintelui în numirea judecătorilor nu este neobișnuit și, având în vedere faptul că Constituția va recunoaște că CSM este garantul independenței, este important să consacram rolul de nominalizare pentru toți judecătorii în Constituție așa cum a fost propus.

C. Numirea judecătorilor la Curtea Supremă de Justiție

24. Potrivit articolului 116 (4) din Constituție, judecătorii Curții Supreme sunt numiți de Parlament în urma unei propuneri înaintate de Consiliul Superior al Magistraturii. O prevedere similară există și în articolul 9 alin. (1) din Legea nr. 789-XIII cu privire la Curtea Supremă de Justiție, care prevede că judecătorii acestora sunt numiți de Parlament, la propunerea CSM, în termen de 30 de zile de la data propunerii în Parlament.

25. Proiectul de amendamente propune abrogarea articolului 116 alineatul (4). Nota de informare explică faptul că scopul acestei modificări este armonizarea procedurii de numire a judecătorilor în toate instanțele, indiferent de nivelul acestora. În consecință, noul articol 116 (2) privind numirea judecătorilor va reglementa, potrivit Notei informative, procedura de numire a judecătorilor în toate instanțele, inclusiv a judecătorilor Curții Supreme de Justiție care vor fi astfel numiți de Președintele Republicii la propunerea CSM, la fel ca și judecătorii instanțelor inferioare.

26. În Opinia din 2018 Comisia a subliniat că „implicarea parlamentului în proces poate duce la politizarea numirilor judiciare. În lumina standardelor europene, selecția și cariera judecătorilor ar trebui să se bazeze „pe merit, ținând seama de calificări, integritate, abilitate și eficiență”. Alegerile parlamentare sunt acte discreționare. Prin urmare, chiar dacă propunerile sunt făcute de un consiliu judiciar, nu se poate exclude că un parlament ales nu se va limita la respingerea candidaților. În consecință, există posibilitatea de prevalare a considerentelor politice asupra criteriilor obiective”.

27. Prin urmare, transferarea competenței de numire a judecătorilor Curții Supreme către Președinte poate să contribuie la reducerea arbitrarului în aceste numiri, în special pentru că Președintele se poate opune doar o singură dată numirilor de către Consiliul Superior al Magistraturii. Prin urmare, acest amendament este binevenit. Cu toate acestea, se recomandă să se precizeze dacă Președintele poate respinge un singur candidat pentru fiecare procedură de selecție sau dacă poate respinge întreaga listă.

D. Experiența judecătorilor de la Curtea Supremă de Justiție

28. Potrivit articolului 116 (4) din Constituție, judecătorii Curții Supreme ar trebui să aibă o experiență de cel puțin 10 ani în calitate de judecător. Odată cu eliminarea alineatului 4 al articolului 116, proiectul de modificare ar elimina această cerință. Potrivit Notei informative, această înlăturare urmărește să permită admiterea la Curtea Supremă de Justiție a specialiștilor din medii diferite, pentru a exclude o atitudine corporativă la Curtea Supremă de Justiție. Nota informativă mai precizează că criteriile de selecție a judecătorilor Curții Supreme, inclusiv mandatul de muncă, urmează să fie detaliate în lege.

29. La nivel legislativ, potrivit articolului 11 din Legea nr. 789-XIII cu privire la Curtea Supremă de Justiție, pentru a fi numit judecător la CSJ, acesta trebuie să îndeplinească cerințele prevăzute de Legea nr. 544-XIII cu privire la statutul judecătorului și să dețină o experiență profesională judiciară de cel puțin 10 ani. Potrivit articolului 6 alineatul (5) din Legea nr. 544-XIII, un candidat la funcția de judecător al curții de apel sau al Curții Supreme de Justiție ar trebui să aibă o experiență ca judecător de cel puțin 6 ani și, respectiv, 10 ani. Pe de altă parte, în temeiul articolului 19 alineatele (2) și (3) din Legea cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii, selecția candidaților pentru numirea în funcția de judecători (...) se face de către Consiliul Superior al Magistraturii, în baza hotărârii colegiului pentru selecția și cariera judecătorilor și această decizie ar trebui să fie motivată și adoptată prin vot deschis al membrilor Consiliului Superior al Magistraturii, argumentată prin cele mai înalte performanțe în ceea ce privește numirea în funcția de judecător. Dosarul personal al candidatului, însoțit de curriculum vitae privind activitatea lui și de proiectul de decret sau de hotărârea privind numirea în funcție, se înaintează de către președintele Consiliului.

30. În cadrul vizitei la Chișinău, reprezentanții Curții Supreme de Justiție au pus sub semnul întrebării eliminarea cerinței de experiență de 10 ani pentru judecătorii de la Curtea Supremă de Justiție, susținând că aceasta ar putea diminua calitatea competențelor profesionale ale acestora. Aceștia au considerat că candidații pentru judecători la Curtea Supremă ar trebui aleși dintre judecătorii curților de apel, judecătorii de primă instanță neavând experiența necesară pentru a lucra în complete.

31. După cum a considerat Comisia de la Veneția în Opinia sa din 2018, limitarea strictă a accesului la Curtea Supremă a candidaților din instanțele inferioare ar putea duce la izolarea sistemului judiciar și la promovarea opiniilor conservatoare și rigide.

Totuși, ținând cont și de criticile reprezentanților Curții Supreme de Justiție în cadrul ședințelor de la Chișinău, Comisia de la Veneția reiterează că înlăturarea acestei condiții ar trebui să meargă mână în mână cu o mai bună reglementare legislativă a selectării judecătorilor de la Curtea Supremă. Procesul de selecție ar trebui să garanteze expertiza judecătorilor, independența și acceptarea de către comunitatea profesioniștilor din domeniul juridic. Prin urmare, ar trebui să se acorde atenția cuvenită obiectivității procedurii de selecție, în special atunci când această procedură de numire este aplicată în paralel cu numirile bazate pe rezultatele unui concurs.

E. Criterii de numire a judecătorilor

32. Proiectul de lege propune ca articolul 116 alineatul (5) din Constituție să aibă următorul cuprins: „Deciziile privind numirea judecătorilor și cariera acestora se adoptă pe baza unor criterii obiective bazate pe merit într-o procedură transparentă, conform legii. Promovarea sau transferarea judecătorilor se face numai cu acordul acestora”.

33. Comisia de la Veneția, precum și CCJE, au subliniat anterior că toate deciziile privind numirea și cariera profesională a judecătorilor ar trebui să se bazeze pe merit, aplicând criteriile obiective în cadrul legii. Acesta este un principiu fundamental al independenței judiciare care merită inclus în Constituție. După cum a considerat Comisia în Opinia sa din 2018, deși aceste prevederi privind numirea judecătorilor sunt mai degrabă declarative, ele oferă orientări valoroase pentru procedurile de dezvoltare a carierei care urmează să fie specificate de lege.

F. Imunitate funcțională pentru judecători

34. Noul alineat (5¹) al articolului 116 din Constituție prevede că „judecătorii au doar imunitate funcțională în condițiile legii”.

35. Potrivit prevederilor legale privind imunitatea judecătorilor Curții Constituționale a Moldovei și Notei informative, magistrații nu se bucură de imunitate generală; deși ar trebui să fie protejați împotriva acțiunilor civile, pentru acțiunile desfășurate cu bună-credință în timpul exercitării atribuțiilor lor, ei nu trebuie să beneficieze de imunitate generală care să-i protejeze de consecințele acțiunilor lor penale pentru care trebuie să fie trași la răspundere de către instanțele de judecată. Potrivit Notei informative, judecătorii se pot bucura doar de imunitate funcțională, mai precis de imunitate în caz de urmărire penală numai pentru acțiunile sau inacțiunile efectuate în exercitarea atribuțiilor lor. Este deci evident că corupția pasivă, traficul de influență, mita, precum și alte infracțiuni similare nu pot fi considerate acțiuni săvârșite în exercitarea legală a atribuțiilor lor.

36. Într-adevăr, Comisia de la Veneția susține regula generală potrivit căreia judecătorii nu trebuie să beneficieze de nicio formă de imunitate penală pentru infracțiunile comune săvârșite în afara exercitării funcțiilor lor. După cum a considerat Comisia de la Veneția în Raportul său privind independența sistemului judiciar, este incontestabil că judecătorii trebuie să fie protejați împotriva influenței externe. În acest

scop, aceștia ar trebui să beneficieze de imunitate funcțională (dar numai funcțională) (imunitate de urmărire penală pentru faptele săvârșite în exercitarea funcțiilor lor, cu excepția infracțiunilor intenționate, de exemplu luarea de mită) care nu exclude procedurile disciplinare împotriva judecătorilor pentru abatere profesională.

37. În consecință, Comisia și Directoratul consideră că ridicarea imunității funcționale la nivelul Constituției este binevenită.

38. Comisia și Directoratul reamintesc în acest sens că existența corupției în diferite ramuri ale puterii de stat în Moldova, inclusiv în justiție, a fost recunoscută atât la nivel național, cât și internațional. În acest sens, deși principiul „inamovibilității” judecătorilor este stipulat în mod clar în articolul 116 alineatul (1) din Constituție, este de asemenea important să se precizeze în prevedere constituțională că principiul „inamovibilității” este într-adevăr însoțit de excepții. De exemplu, articolul 216 alineatul (1) din Constituția Portugaliei stipulează că „judecătorii se bucură de siguranță în funcție și nu pot fi transferați, suspendați, pensionați sau revocați din funcție decât în cazurile prevăzute de lege”.

G. Președinții și vicepreședinții Curții Supreme de Justiție

39. Articolul 116 (3) din Constituție prevede că președinții și vicepreședinții instanțelor judecătorești sunt numiți de Președintele Republicii Moldova în urma unei propuneri înaintate de CSM, pentru un mandat de 4 ani. Proiectul de amendamente a eliminat acest alineat.

40. Actualul articol 116 (3) este reflectat în articolul 16(3) din Legea nr. 514-XIII din 06.07.1995 privind organizarea judiciară, care stabilește procedura de concurs pentru funcția de vicepreședinți și președinți de instanță, organizată de Consiliul Superior al Magistraturii.

41. După cum a considerat Comisia în Opinia sa din 2018, nu există standarde privind numirea președinților de instanțe – dacă aceasta ar trebui reglementată în mod explicit la nivel constituțional sau legislativ.

42. În cadrul ședințelor de la Chișinău, autoritățile au indicat că președinții instanțelor vor fi numiți de CSM. Pentru Comisia de la Veneția și Directorat, această soluție este de preferat sistemului existent prevăzut la articolul 16 alineatul (3). Ca alternativă la nominalizările de către CSM, ar putea fi luată în considerare și alegerea președinților de instanțe de către colegii lor judecători, ținându-se seama de necesitatea unei baze electorale suficient de substanțiale.

H. Consiliul Superior al Magistraturii

1. Componența (articolul 122 din Constituție)

43. Articolul 122 din Constituție prevede că Consiliul Superior al Magistraturii este format din judecători și lectori universitari aleși pentru un mandat de patru ani (alin. (1)). Președintele Curții Supreme de Justiție, Ministrul Justiției și Procurorul General sunt membri de drept ai CSM (alin. (2)).

44. Proiectul de amendamente la articolul 122 prevede că CSM va fi compus din judecători aleși de Adunarea Generală a Judecătorilor, reprezentând toate nivelurile instanțelor de judecată, și din persoanele care se bucură de o înaltă reputație și integritate profesională, cu experiență în domeniul dreptului, care nu activează în cadrul organelor puterii legislative, executive sau judecătorești și nu sunt afiliate politic (alin. (1)). Procedura și condițiile de alegere sau numire a membrilor Consiliului Superior al Magistraturii trebuie să asigure că judecătorii reprezintă cel puțin jumătate din membrii Consiliului Superior al Magistraturii (alin. (2)). Membrii CSM sunt aleși sau numiți pentru un mandat de șase ani, fără posibilitatea de a deține două mandate consecutive.

45. Comisia de la Veneția și Directoratul reamintesc că, odată cu modificările recente introduse la articolul 3 alin. (3) și (4) din Legea cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii, CSM este compus în prezent din cincisprezece membri: șapte membri aleși dintre judecători de Adunarea Generală a Judecătorilor, cinci membri laici aleși de Parlament dintre profesorii titulari de drept și trei membri de drept. În Opinia de urgență din ianuarie 2020, Comisia și Directoratul au considerat că cadrul constituțional face dificilă asigurarea că cel puțin jumătate dintre membrii Consiliului Superior să fie judecători aleși de colegii lor, întrucât prezența a trei membri de drept limitează sfera modificării legislative.

46. Spre deosebire de cadrul constituțional existent, excluderea propusă a trei membri de drept din componența Consiliului va permite ca cel puțin jumătate dintre membrii Consiliului să fie judecători aleși de colegii lor, regulă care este ridicată și la nivel constituțional cu modificările propuse (alin. (2) din proiectul articolului 122). Acest lucru este binevenit.

47. Mai mult, este binevenită și afirmația la nivel constituțional potrivit căreia judecătorii membri ai CSM ar trebui să reprezinte toate instanțele de judecată, deoarece aceasta înseamnă o reprezentare sporită a instanțelor inferioare în ceea ce privește consolidarea pluralismului.

48. În Opinia de urgență emisă în ianuarie 2020 se prevedea că Comisia și Directoratul au criticat inițiativa legislativă (art. 3 din Legea cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii) și constituțională (art. 122 din Constituție) conform căreia membrii laici sunt aleși numai dintre profesorii titulari de drept. Comisia și Directoratul au considerat că pentru asigurarea pluralismului în cadrul Consiliului Superior ar fi o soluție mai bună includerea altor avocați; nu exclusiv din mediul academic, ci și practicieni, în special membrii Baroului. Prin urmare, definiția mai largă a membrilor laici este „persoane care se bucură de o înaltă reputație profesională și integritate personală, cu experiență în domeniul dreptului”.

49. De asemenea, excluderea realegerii membrilor CSM („fără posibilitatea de a deține două mandate consecutive”) cu prelungirea mandatului la șase ani are drept scop sporirea independenței membrilor Consiliului Superior și este pozitivă. În sfârșit, trebuie

avizată propunerea de completare a Constituției cu un nou articol care prevede în mod explicit că Consiliul Superior al Magistraturii este garantul independenței autorității judiciare.

50. În ciuda acestor evoluții pozitive, există încă posibilități de îmbunătățire. De remarcat, în primul rând, că legea evită indicarea numărului exact al membrilor CSM. Pretinsa flexibilitate a Parlamentului menționată în Nota informativă nu pare un motiv convingător pentru nereglementarea acestei probleme-cheie la nivel constituțional. Prin urmare, se recomandă ca prevederea constituțională să precizeze numărul de membri ai Consiliului Superior al Magistraturii.

51. În al doilea rând, deși proiectul de articol 122 prevede că judecătorii membri ai Consiliului Superior al Magistraturii sunt aleși de Adunarea Generală a Judecătorilor, acest proiect de dispoziție nu menționează nimic cu privire la modul de numire a membrilor nejudecători sau a membrilor laici ai Consiliului. În schimb, pentru Comisia de la Veneția și Directorat este important, în special în contextul moldovenesc, să se evite posibilitatea sau riscul ca membrii laici ai Consiliului să formeze un grup coerent și similar, în conformitate cu dorințele guvernului de atunci, și să fie evitată la nivel constituțional. În Opinia de urgență din 2020 Comisia și Directoratul și-au exprimat preferința generală ca alegerea membrilor laici (non-judecători) din componența parlamentară să se facă cu o majoritate calificată de două treimi, cu un mecanism împotriva unor eventuale blocaje sau printr-o metodă proporțională care să asigure influența opoziției asupra componenței Consiliului. Comisia și Directoratul au menționat în plus că organismele externe, care nu se află sub control guvernamental, cum ar fi Baroul sau facultățile de drept, ar putea primi puterea de a propune candidați. În orice caz, Comisia și Directoratul recomandă ca problema privind metoda de numire a membrilor laici ai Consiliului Superior al Magistraturii să fie reglementată în Constituție. De asemenea, este recomandabil ca numărul candidaților laici propuși Parlamentului să fie într-un fel limitat.

52. În al treilea rând, după cum s-a menționat mai sus, definiția mai largă a membrilor laici este „persoane care se bucură de o înaltă reputație profesională și integritate personală, cu experiență în domeniul dreptului”. Totodată, întrucât actualul proiect limitează membrii laici la persoane care au experiență în domeniul dreptului, aceasta are ca efect excluderea persoanelor cu experiență valoroasă în alte discipline sau a celor din societatea civilă care nu au experiență în domeniul dreptului. Această restricție ar putea fi reconsiderată de autorități, deoarece tendința actuală în alte state a fost de a include persoane cu experiență în alte domenii relevante. O astfel de includere reduce percepția că astfel de consilii sunt un monopol al avocaților. Mai mult, este esențial ca legea organică să prevadă un mecanism detaliat și solid de verificare a integrității personale și reputației profesionale a membrilor laici; în caz contrar prevederea constituțională ar putea rămâne declarativă fără impact real.

53. În al patrulea rând, potrivit proiectului de articol 122, membrii consultanți „nu trebuie să lucreze în cadrul organelor puterii legislative, executive sau judecătorești”. Aceasta este o propunere validă, dar ar putea duce la dificultăți, deoarece această prevedere este destul de vagă: dacă ideea este că un membru nejudiciar al CSM nu ar trebui să fie un funcționar public, limbajul propus nu va împiedica persoanele să activeze în anumite funcții publice, care nu se încadrează în niciuna dintre cele trei categorii de mai sus (de exemplu, personalul președintelui, autogovernările locale, autorități centrale de reglementare etc.), după ce vor fi nominalizate.

54. Din nou, în ceea ce privește membrii laici, este valabilă cerința de „a nu fi afiliat politic”. În același timp, termenul „afiliere politică” nu trebuie înțeles ca „desfășurarea de activități de avocatură”, iar autoritățile ar putea lua în considerare utilizarea în proiectul de lege a expresiei „nu sunt membri ai partidelor politice” în loc de „nu sunt afiliați politic”.

55. În plus, în Opinia lor comună interimară referitoare la proiectul de lege privind reforma Curții Supreme de Justiție și a Procuraturii, în septembrie 2019 Comisia și Directoratul au luat act de inițiativă de a convoca adunarea generală a judecătorilor în vederea înlocuirii tuturor celor 6 membri judecători (la vremea respectivă) ai Consiliului Superior cu judecători nou-aleși. Între timp, Comisia și Directoratul au considerat această inițiativă foarte îngrijorătoare. Au luat în considerare că securitatea mandatului determinat al membrilor Consiliului servește scopului asigurării independenței acestora față de presiunile externe, inclusiv din partea organelor care i-au ales. După cum Comisia a considerat anterior, „o procedură privind păstrarea încrederii este specifică instituțiilor politice, precum guvernele care acționează sub control parlamentar. Aceasta nu este potrivit pentru instituții, cum ar fi Consiliul Judiciar ai cărui membri sunt aleși pentru o perioadă fixă. Mandatul acestor membri trebuie să se încheie numai la expirarea acestui mandat, la pensionare, demisie, deces sau la concedierea acestora din motive disciplinare”. În consecință, procesul de reformă constituțională ar trebui să servească drept o oportunitate de a afirma principiul securității mandatului membrilor CSM la nivel constituțional. În cadrul întâlnirilor de la Chișinău, autoritățile au informat delegația cu privire la disponibilitatea de a introduce mai clar acest principiu în Legea cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii. Deși această soluție este acceptabilă, Comisia de la Veneția și Directoratul preferă ca acest principiu să fie enunțat în Constituție.

56. Nu în ultimul rând, potrivit proiectului tranzitoriu al articolului II alineatul (2) din proiectul de lege, „membrii CSM în funcție la data intrării în vigoare a prezentei legi își exercită mandatul până la expirarea termenului” pentru care au fost aleși sau numiți. Ținând cont și de cele spuse în paragraful anterior referitor la securitatea mandatului membrilor CSM, acest proiect de prevedere este de asemenea binevenit în măsura în care nu trebuie pusă în pericol continuitatea în calitatea de membru al Consiliului Superior.

2. Alegerea recentă a patru membri laici ai CSM

57. În ceea ce privește alegerea membrilor laici, Comisia de la Veneția reamintește că, în decembrie 2019, Președintele său a criticat adoptarea grăbită a modificărilor legislative la legea CSM, în timp ce o reformă a prevederilor constituționale privind CSM, care era în pregătire, ar putea aborda probleme mai fundamentale, precum necesitatea unei majorități de două treimi pentru alegerea membrilor laici în vederea depolitizării acestui organism. Autoritățile justificaseră modificările legislative făcând referire la necesitatea urgentă de a restabili încrederea publicului și a judecătorilor în CSM. În opinia lor, adăugarea a trei membri ar ajuta la restabilirea acestei încrederi.

58. Comisia de la Veneția dorește să sublinieze că această explicație nu poate avea sens decât dacă procedura privind alegerea membrilor laici se desfășoară astfel încât să includă opoziția și astfel să liniștească publicul și judecătorii cu privire la caracterul non-politic sau, cel puțin, consensual al nominalizărilor. În plus, posibilitatea de a alege un membru laic în calitate de președinte al CSM este menită să adauge responsabilitate publică CSM-ului, ceea ce în mod clar nu este realizabil în cazul în care membrii laici ar fi, în realitate, numiți politici ai majorității guvernamentale.

59. Comisia de la Veneția nu poate decât să își exprime îngrijorarea cu privire la modul în care cei patru membri laici ai CSM tocmai au fost aleși, ceea ce pare să înfrângă scopul proclamat de modificările legislative din decembrie 2019. În plus, acești patru membri laici au fost aleși pentru un mandat complet de patru ani, ceea ce împiedică impactul pozitiv care ar fi trebuit să-l aducă amendamentele constituționale. Dispoziția constituțională tranzitorie referitoare la faptul că membrii în exercițiu ai CSM să își înceteze mandatul capătă o altă perspectivă în acest context.

60. Comisia nu poate decât să reamintească rolul crucial al CSM în asigurarea faptului că sistemul judiciar din Republica Moldova este independent de influența politică. Reformele legislative recente și modul în care au fost implementate nu corespund așteptărilor nici ale comunității internaționale, nici ale societății moldovenești. Scopul și sensul real al reformei constituționale analizate devin discutabile.

3. Bugetul sistemului judiciar [articolul 121 alineatul (1¹)]

61. Proiectele de amendamente propun completarea articolului 121 din Constituție (Resursele financiare ale instanțelor judecătorești, indemnizații și alte drepturi) cu alineatul (1¹) care să prevadă că „în procesul de elaborare, aprobare și modificare a bugetului instanțelor este necesar avizul consultativ al Consiliului Superior al Magistraturii. Consiliul Superior al Magistraturii are dreptul să prezinte Parlamentului propuneri la proiectul bugetului instanțelor judecătorești”.

62. Există o tendință puternică în favoarea luării în considerare a punctelor de vedere ale sistemului judiciar la pregătirea bugetului. În Raportul său privind independența sistemului judiciar, Comisia de la Veneția a considerat că „deciziile

privind alocarea de fonduri către instanțe trebuie luate cu cel mai strict respect pentru principiul independenței judiciare, iar justiția ar trebui să aibă posibilitatea de a-și exprima opiniile cu privire la bugetul propus către parlament, eventual prin intermediul consiliului judiciar”. În mod similar, CCJE în Avizul său nr. 2 privind finanțarea și gestionarea instanțelor judecătorești, afirmă că este important „ca modalitățile de adoptare parlamentară a bugetului judiciar să includă o procedură care să țină seama de opiniile judiciare”.

63. În urma recomandărilor experților internaționali, așa cum sunt evidențiate în Nota informativă, acest amendament are ca scop intensificarea rolului justiției în procesul de creare a bugetului instanțelor și, prin urmare, este de salutat. Acesta va permite CSM să trimită propuneri de buget direct Parlamentului, creând astfel un grad relativ ridicat de autonomie bugetară. Aceasta este o recunoaștere binevenită a echilibrului rolurilor dintre garantul independenței judiciare și controlul executiv al finanțelor statului.

4. Președintele Consiliului Superior al Magistraturii

64. Actuala Constituție și proiectul de amendamente rămân pasive cu privire la modul în care președintele ar trebui să fie ales de CSM. În urma ultimelor modificări, Legea cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii (art. 5(1)) își rezervă președinția membrilor judecători. În Opinia lor comună urgentă emisă în ianuarie 2020, Comisia de la Veneția și Directoratul au considerat că interdicția pe membrii laici poate fi privită ca un pas regretabil înapoi. Examinând constituționalitatea acestei dispoziții, Curtea Constituțională a Republicii Moldova, în decizia sa de inadmisibilitate din 24 ianuarie 2020, a luat act de această evaluare a Avizului de urgență, dar a considerat că Constituția a rămas pasivă cu privire la această problemă și, prin urmare, sesizarea nu a ridicat o întrebare privind constituționalitatea dispoziției.

65. Comisia și Directoratul reiterează că alegerea președintelui Consiliului Superior dintre membrii judecători și membrii laici ai Consiliului (de exemplu, prin rotație) ar da o mai bună legitimare democratică Consiliului în fața publicului. De subliniat, totuși, că această recomandare trebuie luată împreună cu recomandarea de a alege membrii laici cu majoritate calificată, pentru a minimiza riscul ca membrii laici să fie aleși de majoritatea.

V. Concluzii

66. Comisia de la Veneția și Directoratul consideră că proiectul de amendamente la Constituția Republicii Moldova ar putea îmbunătăți independența, responsabilitatea și eficiența sistemului judiciar. Ca atare, modificările sunt în general pozitive, fiind în conformitate cu standardele internaționale aplicabile.

67. Comisia de la Veneția și Directoratul salută în special:

- eliminarea perioadelor de probă pentru judecători;

- numirea judecătorilor Curții Supreme de Justiție de către Președintele Republicii (o singură dată);

- reglementarea imunității funcționale la nivel constituțional;

- afirmația din Constituție că cel puțin jumătate dintre membrii Consiliului ar fi judecători aleși de colegii lor și că membrii judecători ai Consiliului Superior ar trebui să reprezinte toate instanțele de judecată;

- rolul consultativ al Consiliului Superior în pregătirea bugetului judiciar.

68. Cu toate acestea, Comisia de la Veneția și Directoratul fac următoarele recomandări principale:

- numărul membrilor Consiliului Superior al Magistraturii să fie indicat în Constituție;

- modalitatea de alegere a deputaților laici de către Parlament, fie cu majoritate calificată, cu un mecanism anti-blocaj, fie prin metodă proporțională, să fie specificată în Constituție, dar să fie prevăzută și în legea organică. În plus, autoritățile ar putea lua în considerare faptul că unor organe externe, care nu se află sub control guvernamental, precum Baroul sau facultățile de drept, s-ar putea să li se dea posibilitatea de a propune candidați;

- cerința ca membrii laici să nu fie „afiliați politic” nu trebuie înțeleasă ca „desfășurarea de activități de avocatură”; iar autoritățile ar putea lua în considerare utilizarea expresiei „nu sunt membri ai partidelor politice” în loc de „nu sunt afiliați politic” în proiectul de dispoziție; în circumstanțele particulare ale Republicii Moldova, ar putea fi indicat să se menționeze explicit în Constituție că cazurile excepționale în care legea poate prevedea suspendarea sau eliberarea judecătorilor includ:

- comportamente corupte;

- autoritățile ar putea lua în considerare afirmarea principiului securității deținerii funcției de membru al CSM.

69. Cu toate acestea, Comisia și Directoratul își exprimă profunda îngrijorare cu privire la modul în care tocmai au fost aleși patru membri laici ai CSM, ceea ce pare să înfrângă scopul proclamat al modificărilor legislative din decembrie 2019 pentru a restabili încrederea publicului în CSM. Acești patru membri laici au fost aleși într-un mod controversat, fără consimțământ și pentru un mandat complet de patru ani, ceea ce împiedică impactul pozitiv pe care l-ar fi trebuit să-l aducă amendamente constituționale. Dispoziția constituțională tranzitorie prin care se reglementează ca membrii în exercițiu ai CSM să își înceteze mandatul capătă o altă perspectivă în acest context.

70. Comisia nu poate decât să reamintească rolul crucial al CSM în asigurarea faptului că sistemul judiciar din Republica Moldova este independent de influența politică. Reformele legislative recente și modul în care au fost implementate nu corespund așteptărilor atât ale comunității internaționale, cât și ale societății moldovenești. Scopul și sensul real al reformei constituționale analizate devin

discutabile. Prin urmare, Comisia de la Veneția și Directoratul solicită autorităților moldovenești să suspende implementarea modificărilor legislative din decembrie 2019 și ianuarie 2020 și numirea a patru membri laici ai CSM în așteptarea unei reforme profunde a prevederilor constituționale privind CSM.

Aceste nominalizări ar trebui să aibă loc după adoptarea modificărilor constituționale, într-o procedură care să asigure transparență și garanții suficiente împotriva politizării.

71. Comisia de la Veneția și Directoratul rămân la dispoziția autorităților moldovenești pentru asistență suplimentară în această procedură.

Interpretări didactice

Textul prezentat oferă o analiză detaliată a propunerilor de amendamente la Constituția Republicii Moldova, axându-se pe îmbunătățirea independenței, responsabilității și eficienței sistemului judiciar. Comisia de la Veneția și Directoratul pentru Drepturile Omului al Consiliului Europei evaluează aceste amendamente, oferind recomandări și exprimând îngrijorări în anumite domenii.

Eliminarea perioadelor de probă pentru judecători. Comisia salută propunerea de eliminare a perioadelor de probă pentru judecători, considerând-o un pas important către consolidarea independenței judiciare. Această modificare este în concordanță cu standardele internaționale care promovează stabilitatea și inamovibilitatea judecătorilor.

Numirea judecătorilor Curții Supreme de Justiție. Comisia apreciază pozitiv propunerea ca judecătorii Curții Supreme să fie numiți de Președintele Republicii, pe baza propunerilor Consiliului Superior al Magistraturii (CSM), eliminând astfel influența directă a Parlamentului în acest proces. Această schimbare vizează reducerea politizării numirilor judiciare.

Reglementarea imunității funcționale. Afirmarea imunității funcționale la nivel constituțional este văzută ca o protecție necesară pentru judecători împotriva presiunilor externe, asigurându-le independență în exercitarea atribuțiilor lor.

Componența Consiliului Superior al Magistraturii. Propunerile de modificare a componenței CSM, inclusiv asigurarea că judecătorii constituie cel puțin jumătate din membrii săi și includerea membrilor laici cu experiență în domeniul dreptului, sunt considerate îmbunătățiri semnificative. Totuși, Comisia recomandă clarificarea numărului membrilor CSM în Constituție și detalierea procesului de selecție a membrilor laici pentru a preveni politizarea.

Alegerea Președintelui CSM. Comisia sugerează reconsiderarea restricției ca doar membrii judecători să poată ocupa funcția de președinte al CSM, pentru a oferi mai multă legitimitate democratică Consiliului în fața publicului.

Bugetul sistemului judiciar. Introducerea unui aviz consultativ al CSM în procesul de întocmire a bugetului instanțelor de judecată este privită ca o recunoaștere a nevoii de autonomie bugetară a justiției.

Critici și îngrijorări. În ciuda aspectelor pozitive, Comisia exprimă îngrijorări serioase referitoare la procesul recent de selecție a membrilor laici ai CSM, care pare să contravină scopului declarat al reformelor. Aceste îngrijorări ridică întrebări cu privire la impactul real al amendamentelor propuse asupra independenței sistemului judiciar. În concluzie, Comisia de la Veneția și Directoratul pentru Drepturile Omului apreciază că amendamentele propuse aduc îmbunătățiri semnificative sistemului judiciar din Republica Moldova, dar subliniază necesitatea unor proceduri transparente și nediscriminatorii în implementarea acestor schimbări, pentru a asigura o justiție independentă și eficientă.

Subiecte de reper

1. Ce scop au propunerile de amendamente la Constituția Republicii Moldova, conform Comisiei de la Veneția și Directoratului pentru Drepturile Omului?
2. Cum contribuie eliminarea perioadelor de probă pentru judecători la îmbunătățirea independenței judiciare, potrivit Comisiei de la Veneția?
3. Care sunt avantajele numirii judecătorilor Curții Supreme de Justiție de către Președinte, în locul Parlamentului, în contextul independenței sistemului judiciar?
4. De ce este considerată importantă reglementarea imunității funcționale a judecătorilor la nivel constituțional?
5. Cum îmbunătățește structura propusă a Consiliului Superior al Magistraturii independența și eficiența sistemului judiciar?
6. De ce Comisia de la Veneția recomandă clarificarea numărului membrilor CSM în Constituție și detalierea procesului de selecție a membrilor laici?
7. Care sunt implicațiile introducerii unui aviz consultativ al CSM în procesul bugetar al instanțelor de judecată, conform propunerilor de amendament?
8. Ce îngrijorări exprimă Comisia de la Veneția cu privire la procesul recent de selecție a membrilor laici ai CSM?
9. Cum ar putea influența procedura de selecție a membrilor laici ai CSM percepția publicului asupra independenței și politizării sistemului judiciar?
10. Ce recomandări face Comisia de la Veneția pentru a asigura o reformă eficientă și transparentă a prevederilor constituționale privind CSM?

Aceste subiecte sunt concepute pentru a ghida discuția și analiza textului, încurajând înțelegerea profundă a implicațiilor propunerilor de amendamente la Constituția Republicii Moldova și evaluarea lor critică în contextul standardelor internaționale privind independența judiciară.

Strasbourg, 19 iunie 2020
Opinia nr. 976 / 2019

CDL-AD (2020) 015
Textul originalului în engleză

**COMISIA EUROPEANĂ PENTRU DEMOCRAȚIE PRIN DREPT
(COMISIA DE LA VENEȚIA)**

REPUBLICA MOLDOVA

**OPINIE COMUNĂ URGENTĂ
A COMISIEI DE LA VENEȚIA ȘI A DIRECȚIEI DREPTURILE
OMULUI A DIRECTORATULUI GENERAL PENTRU DREPTURILE
OMULUI ȘI STATUL DE DREPT (DGI) AL CONSILIULUI EUROPEI
LA PROIECTUL DE LEGE PENTRU MODIFICAREA LEGII
NR. 947/1996 CU PRIVIRE LA CONSILIUL SUPERIOR AL
MAGISTRAGIEI**

**Eliberată în temeiul art. 14a din Regulamentul de procedură
al Comisiei de la Veneția la 22 ianuarie 2020**

**Avizată de Comisia de la Veneția
la 18 iunie 2020 printr-o procedură scrisă
care a înlocuit cea de-a 123-a sesiune plenară**

pe baza observațiilor formulate de:

DI Alexander BARAMIDZE (expert, fost membru supleant, Georgia)

DI Richard BARRETT (membru, Irlanda)

Dna Nina BETETTO (expert DGI, Președinte CCJE)

DI António Henriques GASPARG (membru, Portugalia)

I. Introducere

1. Prin scrisoarea din 20 decembrie 2019, Ministrul Justiției din Republica Moldova a solicitat o opinie urgentă a Comisiei de la Veneția la proiectul de lege privind modificarea Legii nr. 947/196 cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii (CSM) (CDL-REF(2020) 001, denumit în continuare „proiectul de lege”).

2. Proiectul de lege a trecut în prima lectură a Parlamentului la 5 decembrie 2019, iar a doua și ultima lectură – la 20 decembrie 2019. Având în vedere termenul scurt pentru promulgarea legilor, Ministrul Justiției a solicitat Comisiei de la Veneția să revizuiască proiectul de lege în regim de urgență.

3. În perioada 19-20 decembrie 2019, Președintele Comisiei de la Veneția, însoțit de secretarul adjunct al Comisiei, a efectuat o vizită la Chișinău la invitația Președintelui Parlamentului Republicii Moldova. I s-a spus că un aviz al Comisiei de la Veneția asupra proiectului de lege, chiar dacă Parlamentul nu l-ar fi solicitat, ar fi de ajutor pentru promulgarea acesteia.

4. În acest context, Biroul Comisiei de la Veneția a autorizat pregătirea unei opinii de urgență.

5. Dl Alexander Baramidze (expert, fost membru supleant, Georgia), dl Richard Barrett (membru, Irlanda) și dl António Henriques Gaspar (membru, Portugalia) au acționat în calitate de raportori în numele Comisiei de la Veneția. Doamna Nina Betetto (expert DGI, președinte al CCJE) a analizat proiectul de lege reprezentând Direcția Drepturile Omului („Direcția”). Toți au acționat în calitate de raportori în elaborarea Opiniei interimare comune privind proiectul de Lege cu privire la reforma Curții Supreme de Justiție și a Procuraturii, care se referea și la propunerile de modificare a Legii CSM (a se vedea CDL-AD (2019)020).

6. La 24 decembrie 2019, Președintele Republicii Moldova sesizează Curtea Constituțională abordând patru subiecte privind constituționalitatea: a) Dacă este nevoie de vot cu majoritate calificată în Decretul Legislativ pentru alegerea membrilor Consiliului Superior al Magistraturii din rândul profesorilor de drept; b) Este constituțională instituirea obligației de a alege Președintele Consiliului Superior al Magistraturii numai dintre membrii judecătorilor; c) Faptul că mecanismul de alegere în calitate de membru al Consiliului Superior al Magistraturii a judecătorilor care au îndeplinit funcția de judecător de cel puțin trei ani, dar care nu au fost admiși la plafonul superior, respectă articolul 122 din Constituție; d) Constituie o condiție discriminatorie, în sensul art. 16 din Constituție, existența sancțiunilor disciplinare în ultimii trei ani pentru solicitarea calității de membru al Consiliului.

7. Această Opinie comună urgentă a fost elaborată pe baza contribuțiilor raportorilor și pe baza traducerii în limba engleză a proiectului de lege furnizate de autoritățile moldovenești (CDLREF(2020)001). Este posibil ca traducerea să nu reflecte cu acuratețe versiunea originală în toate punctele. Prin urmare, unele dintre problemele abordate își pot găsi cauza mai degrabă în traducere decât în conținutul dispozițiilor în cauză.

8. Prezenta Opinie a fost emisă la 22 ianuarie 2020 în conformitate cu Protocolul Comisiei de la Veneția privind pregătirea avizelor urgente (CDL-AD(2018) 019). A fost aprobată de Comisia de la Veneția la 18 iunie 2020, printr-o procedură scrisă care a înlocuit cea de-a 123-a sesiune plenară de la Veneția, din cauza pandemiei COVID-19.

II. Context

9. Articolul 122 din Constituția Republicii Moldova prevede că Consiliul Superior al Magistraturii (CSM) este format din 12 membri: șase judecători aleși de Adunarea Generală a Judecătorilor, reprezentând toate nivelurile instanțelor judecătorești, și șase persoane care se bucură de o înaltă reputație profesională și integritate personală, cu experiență în domeniul dreptului sau în alt domeniu relevant, care nu activează în cadrul organelor puterii legislative, executive sau judecătorești și nu sunt afiliate politic. Ministrul Justiției și Procurorul General sunt membri din oficiu ai Consiliului Superior. Potrivit articolului 123 alineatul (2) din Constituție, procedura de organizare și funcționare a Consiliului Superior al Magistraturii este stabilită prin lege organică. 10. Articolul 3 din Legea nr. 947 cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii, care reglementează componența Consiliului Superior, prevede că CSM va fi format din 12 membri: pe lângă trei membri din oficiu, trei membri sunt de drept. profesori aleși de Parlament cu majoritatea voturilor deputaților, iar șase membri sunt judecători aleși, prin vot secret, de Adunarea Generală a Judecătorilor, reprezentând toate nivelurile instanțelor.

11. Un proiect de lege anterior care vizează reforma CSM (a se vedea CDL-REF(2019)031, denumit în continuare „proiectul de lege anterior”) a propus o creștere a numărului de membri ai CSM de la 12 la 15. Trei membri suplimentari ar fi profesori de drept numiți de Guvern (2 membri) și de Președintele Republicii Moldova (1 membru) în urma unui concurs public.

12. În scrisoarea din 20 decembrie 2019, Ministrul Justiției a prezentat o notă de informare conform căreia proiectul de lege anterior fusese aprobat de Guvernul anterior la 18 octombrie 2019 și înregistrat în Parlament (proiectul nr. 235). Una dintre prioritățile noului guvern investit la 14 noiembrie 2019 (condus de premierul Chicu) este realizarea reformei în sectorul justiției inițiate de guvernarea precedentă, dar cu o abordare mai transparentă și mai incluzivă. Prin urmare, în urma noilor consultări efectuate de noul guvern la 19 noiembrie, 29 noiembrie și 13 decembrie cu privire la proiectul nr. 235, în special cu membrii CSM, cu judecătorii de la judecătorii, curțile de apel și de la Curtea Supremă de Justiție, cu reprezentanții partidelor politice și ai societății civile, acest proiect a fost modificat în continuare.

13. Noul proiect de lege a fost înregistrat în Parlament la 5 decembrie 2019. La 18 decembrie acesta a fost revizuit de Comisia juridică pentru numiri și imunități, care a primit propuneri de modificare atât de la deputați, cât și de la Direcția juridică a Parlamentului și de la organizațiile societății civile.

14. Ca urmare a acestui proces, proiectul de lege propune adăugarea a trei membri în CSM, astfel numărul lor crescând de la 12 la 15. Cei trei membri suplimentari vor include un membru judecător și doi membri reprezentanți ai societății civile. Prin urmare, CSM va fi compus din șapte membri judecători (și șapte supleanți) aleși dintre judecători de Adunarea Generală a Judecătorilor, cinci membri reprezentanți ai societății

civile, numiți de Parlament dintre profesorii titulari de drept pe lângă trei membri din oficiu indicați în articolul 122 alineatul (2) din Constituție.

III. Observații generale preliminare

15. Autoritățile moldovenești au solicitat asistența Comisiei de la Veneția în abordarea problemelor complexe legate de reforma sistemului judiciar cu care se confruntă. Comisia și-a exprimat disponibilitatea de a asista, inclusiv prin evaluarea proiectului de lege pentru modificarea Legii cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii. În perioada 19-20 decembrie, Președintele Comisiei s-a deplasat la Chișinău la cererea autorităților, fiind însă informat că proiectul de lege este pe cale să fie adoptat fără ca avizul Comisiei să fie așteptat. S-a susținut că un aviz urgent ar fi util înainte de promulgarea legii de către Președintele Republicii Moldova. Între timp, Președintele s-a adresat Curții Constituționale fără să aștepte Avizul urgent care era în pregătire.

16. Pentru Comisia de la Veneția și Direcție este regretabil că Parlamentul Republicii Moldova nu a așteptat prezenta Opinie urgentă înainte de a adopta proiectul de lege. Comisia și Direcția speră că viitoarea cooperare cu Republica Moldova va fi mai constructivă și mai substanțială.

17. În cadrul vizitei efectuate la Chișinău în perioada 19-20 decembrie 2019, Președintele Comisiei de la Veneția a fost informat că se pregătesc modificări constituționale referitoare la Consiliul Superior al Magistraturii și că se va solicita sprijinul Comisiei în acest sens. Potrivit Notei informative înaintate de Guvern, proiectul de amendamente constituționale întocmit de Ministerul Justiției și supus examinării de către Guvern prevede, printre altele, revocarea membrilor „din oficiu”; raportul dintre judecătorii aleși de colegii lor și nejudcători va fi atunci de 7 (judecători) via 5 (profesori de drept full-time). Comisia de la Veneția și Direcția își exprimă disponibilitatea pentru cooperare în acest sens, deoarece aceasta ar putea fi o oportunitate de a aborda mai multe probleme structurale la nivel constituțional, inclusiv cerința unei majorități calificate pentru alegerea reprezentanților societății civile.

IV. Analiză

A. Componenta Consiliului Superior al Magistraturii

18. Modificarea articolului 3 alin. (3) și (4) din Legea nr. 947/1996 propune ca CSM să fie compus din cincisprezece membri: șapte membri judecători (și șapte supleanți) aleși dintre judecători de Adunarea Generală a Judecătorilor, cinci membri reprezentanți ai societății civile numiți de Parlament dintre profesorii titulari de drept și trei membri din oficiu.

19. În ceea ce privește raportul dintre judecători și membrii Consiliului care nu sunt judecători, Comisia de la Veneția a afirmat anterior că: „Trebuie să se realizeze un

echilibru între independența judiciară și autoadministrare, pe de o parte, și responsabilitatea necesară a sistemului judiciar, pe de altă parte, pentru a se evita efectele negative ale corporatismului în justiție. În acest context, este necesar să se asigure că procedurile disciplinare împotriva judecătorilor sunt desfășurate în mod eficient și nu sunt afectate de o reținere nejustificată de la egal la egal. O modalitate de a atinge acest obiectiv este crearea unui consiliu judiciar cu o componență echilibrată a membrilor săi”. Există și alte standarde europene cu privire la problema privind componența unui consiliu judiciar, în special Recomandarea CM/Rec(2010) 12, care prevede în paragraful 27 că: „Nu mai puțin de jumătate din membrii unor astfel de consilii ar trebui să fie judecători aleși de către colegii lor de la toate nivelurile sistemului judiciar și cu respect pentru pluralismul din interiorul sistemului judiciar”.

20. Pentru Comisia de la Veneția și Direcție, rezultatul modificărilor propuse, ca și în cazul proiectului de lege anterior, ar fi aducerea unui echilibru mai bun în cadrul CSM între judecători și reprezentanții societății civile.

21. Este adevărat că cadrul constituțional face dificilă asigurarea ca cel puțin jumătate dintre membrii CSM să fie judecători aleși de colegii lor, întrucât prezența a trei membri din oficiu limitează posibilitățile de modificare legislativă.

După cum a considerat Comisia în Opinia sa din 2018 ce vizează legea privind modificarea și completarea Constituției Republicii Moldova, nu există standarde comune care ar stabili apartenența membrilor din oficiu în consiliile judiciare. Cu toate acestea, trebuie reiterat că Ministrul Justiției nu ar trebui să aibă drept de vot în chestiuni referitoare la cariera și disciplina judecătorilor. Mai mult, așa cum a considerat Comisia de la Veneția în Opinia din 2018, pentru a evita corporatismul și politizarea, este nevoie de monitorizarea sistemului judiciar de către membrii non-judiciari ai Consiliului Judiciar. Corporatismul ar trebui să fie contrabalansat de apartenența la alte profesii juridice, „utilizatori” ai sistemului judiciar (de ex., avocați, procurori, notari, cadre universitare, societate civilă). Deși componența mixtă a CSM, așa cum este propusă în proiectele de amendamente, asigură mai bine legitimitatea activității sale, în temeiul articolului 122 din Constituție, numai lectorii universitari se încadrează în categoria „membrilor non-judiciari”.

22. Pentru asigurarea pluralismului în cadrul Consiliului Superior, o soluție mai bună ar fi includerea altor avocați, nu doar din mediul academic, dar și practicieni, în special membri ai Uniunii Avocaților. Cu toate acestea, prevederea constituțională este în afara sferei de aplicare a modificărilor propuse de a fi introduse prin actualul proiect de lege. În așteptarea unei modificări constituționale, o soluție practică ar putea fi prioritizarea alegerii lectorilor universitari care sunt și membri ai Uniunii Avocaților.

23. Comisia și Direcția salută faptul că proiectul de lege nu propune eliminarea actualilor membri ai Consiliului Superior și înlocuirea acestora cu noi membri. Așa cum Comisia a considerat anterior, „(...) atunci când își exercită puterea legislativă pentru a

proiecta viitoarea organizare și funcționare a sistemului judiciar, Parlamentul ar trebui să se abțină de la adoptarea de măsuri care ar periclita continuitatea în calitate de membru al Înalțului Consiliu Judiciar. (...) Înlăturarea prematură a tuturor membrilor Consiliului ar crea un precedent prin care orice nou guvern sau orice nou parlament, care nu a aprobat nici componența, nici competența Consiliului, ar putea să-i înceteze existența în timp și să-l înlocuiască cu un nou Consiliu. În multe împrejurări, o astfel de schimbare, în special cu un preaviz scurt, ar elimina suspiciunea că intenția din spatele acesteia a fost de a influența cauzele aflate pe rol în fața Consiliului. [...]"

B. Modul de numire a membrilor judecători și nejudicători în Consiliul Superior al Magistraturii

24. În ceea ce privește numirea membrilor judecători, conform proiectului de modificare a art. 3 alineatul (4) din lege, șapte membri, precum și șapte supleanți, sunt aleși dintre judecători de Adunarea Generală a Judecătorilor prin vot secret, după cum urmează: patru membri de la curțile inferioare, doi de la curțile de apel și unul de la Curtea Supremă de Justiție. Comisia de la Veneția și Direcția salută această reprezentare sporită a instanțelor inferioare în ceea ce privește creșterea apartenenței pluraliste în cadrul cohorții judiciare.

25. Referitor la modul de numire a celor cinci membri care nu sunt judecători, modificarea articolului 3 alineatul (3) prevede că aceștia vor fi numiți de Parlament, cu votul majorității deputaților aleși, pe baza propunerilor Comisiei juridice pentru numiri și imunități a Parlamentului.

Față de versiunea actuală a articolului 3 (3) din Legea nr. 947/1996 cu privire la CSM („majoritatea deputaților prezenți”), noua majoritate reflectă mai bine scopul ca membrii reprezentanți ai societății civile să fie aleși cu un sprijin larg al Parlamentului. Într-adevăr, așa cum a considerat CCJE, „funcționarea Consiliului Judiciar nu va permite deloc concesiilor la interacțiunea majorităților parlamentare și presiuni din partea executivului și va fi liberă de orice subordonare față de considerația de partid politic, astfel încât să poată proteja valorile și principiile fundamentale ale justiției”.

26. Cu toate acestea, s-ar putea considera că „majoritatea deputaților aleși” este un prag scăzut și pare puțin probabil ca un guvern să dispună în mod normal de o astfel de majoritate. Prin urmare, acest proiect de dispoziție poate crea posibilitatea ca membrii Consiliului, care nu sunt judecători, să formeze un grup coerent și cu idei similare, în conformitate cu dorințele guvernului în exercițiu. Acesta este motivul pentru care Comisia de la Veneția a recomandat în trecut și în alte contexte ca „alegerile membrilor consiliului judiciar din componenta parlamentară să fie cu o majoritate calificată de două treimi, cu un mecanism împotriva eventualelor blocaje sau printr-o metodă proporțională, care asigură faptul că opoziția are o influență asupra componenței Consiliului”. Cu toate acestea, nu este clar dacă actuala Constituție permite alegerea cu majoritate absolută sau calificată (această întrebare se află pe rolul Curții Constituționale). De asemenea, trebuie

subliniat că cerința unei majorități mai înalte (de exemplu, două treimi) ar putea bloca procedura de numire a membrilor reprezentanți ai societății civile din cauza nerealizării unei astfel de majorități în contextul Republicii Moldova.

27. Autoritățile ar putea lua în considerare diferite opțiuni în acest aspect. O soluție, de exemplu, ar putea fi ca unor organisme din afară, care nu se află sub control guvernamental, precum Uniunea Avocaților sau facultățile de drept, să li se acorde posibilitatea de a propune candidați. Ar putea fi luată în considerare și înființarea unei comisii independente non-politice. Această problemă ar trebui abordată în contextul modificărilor constituționale aflate în pregătire.

C. Președintele Consiliului Superior al Magistraturii

28. Potrivit proiectului de modificare a articolului 5 alineatul (1) din lege, Președintele CSM este ales numai dintre membrii judecători ai Consiliului. În Opinia sa din 2017 privind Proiectul Codului Judiciar al Armeniei, Comisia de la Veneția a salutat inițiativa, conform căreia președinții Consiliului Judiciar Suprem al Armeniei vor fi aleși prin rotație dintre membrii judecătorilor și membrii reprezentanți ai societății civile. Comisia a considerat că această metodă ar da „o legitimare democratică a Consiliului în fața publicului”.

29. Constituția nu prevede modul în care ar trebui să fie ales Președintele CSM. Legislația în vigoare a Republicii Moldova permite alegerea atât din partea judecătorilor, cât și a reprezentanților societății civile și, pe bună dreptate, interzice alegerea președintelui dintre membrii din oficiu (articolul 5(3)). Proiectul de lege rezervă în schimb Președinția membrilor judecători. Dacă această limitare este compatibilă cu Constituția, este o chestiune aflată pe rolul Curții Constituționale. În orice caz, interzicerea membrilor reprezentanți ai societății civile poate fi văzută ca un pas înapoi regretabil.

D. Cerințe minime privind experiența de muncă pentru membrii judecători

30. În conformitate cu proiectul de modificare a articolului 82 alin. (1) din Legea nr. 947/196, candidații judecători trebuie să aibă o experiență de cel puțin trei ani în funcția de judecător. Nota informativă transmisă de autorități subliniază că această perioadă este suficientă pentru ca judecătorii instanței de fond să fie familiarizați cu specificul funcției și organizării justiției. Comisia de la Veneția consideră că „este vital ca membrii Consiliului să aibă suficientă experiență practică pentru a-și desfășura activitatea”.

Pentru Comisia de la Veneția și Direcție, autoritățile naționale sunt, în principiu, mai bine plasate pentru a evalua dacă trei ani de muncă (experiență) în domeniul judiciar sunt suficienți pentru ca un candidat să dobândească experiența și înțelepciunea necesare pentru a ocupa o funcție atât de importantă în ramura judiciară.

E. Recurs împotriva hotărârilor Consiliului Superior

31. Potrivit actualului articol 25(1), hotărârile CSM pot fi atacate la Curtea Supremă de Justiție de către orice persoană interesată, în termen de 15 zile de la data comunicării.

Potrivit proiectului de lege (proiectul art. 25), contestațiile împotriva deciziilor CSM pot fi în schimb depuse la Curtea de Apel Chișinău de către orice persoană interesată, în termen de 30 de zile de la data comunicării acestor decizii.

32. Acest proiect de dispoziție urmează modificării Codului de procedură administrativă (articolul 191 alin. (3) și (5)) din aprilie 2019 pentru a prevedea competența generală a Curții de Apel Chișinău de a soluționa căile de atac împotriva deciziilor CSM (cu un nou recurs la Curtea Supremă de Justiție).

V. Concluzii

33. Comisia de la Veneția și Direcția declară că este regretabil faptul că Parlamentul Republicii Moldova nu a așteptat prezenta Opinie de urgență până la adoptarea în a doua și ultima lectură, la data de 20 decembrie 2019, a proiectului de lege pentru modificarea Legii nr. 947/1996 cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii, nici măcar înainte de a-l transmite Președintelui spre promulgare. Se salută, totuși, informațiile conform cărora se pregătesc modificări constituționale referitoare la Consiliul Superior al Magistraturii și faptul că se va solicita asistența Comisiei în acest sens. Comisia de la Veneția și Direcția își exprimă disponibilitatea pentru o cooperare constructivă și de fond în cadrul viitoarelor proiecte de amendamente constituționale, deoarece aceasta ar putea fi o oportunitate pentru autorități de a aborda mai multe probleme structurale la nivel constituțional. Acestea reiterează declarația Președintelui Comisiei de la Veneția, în urma vizitei sale în Republica Moldova din 19-20 decembrie 2019, potrivit căreia „toate instituțiile Republicii Moldova [trebuie] să coopereze loial și productiv între ele pentru a găsi o soluție pe termen lung ce ar asigura independența și integritatea justiției (...), în conformitate cu Constituția Republicii Moldova și cu principiile internaționale ale democrației și statului de drept”.

34. Propunerea de majorare a numărului de membri ai CSM de la doisprezece la cincisprezece poate fi pozitivă, întrucât funcțiile Consiliului privind evaluarea, conducerea, disciplina și responsabilitatea judecătorilor pot fi consolidate calitativ cu o componentă mai largă și mai reprezentativă. Rezultatul modificărilor propuse, ca și în cazul proiectelor anterioare de modificări ale Legii cu privire la Consiliul Superior, examinat de Comisie și Direcție în Opinia interimară din octombrie 2019, este realizarea unui echilibru mai bun în cadrul CSM între judecători și reprezentanți ai societății civile, deosebit de binevenit fiind faptul că reprezentarea instanțelor inferioare în Consiliu este sporită.

35. Alegerea de către Parlament a membrilor nejuducători cu votul „majorității deputaților aleși”, presupunând că este constituțională, este binevenită, ca un aspect pozitiv, un pas spre o susținere mai mare a candidaților de către Parlament. O majoritate mai puternică ar fi mai potrivită pentru că ar implica și opoziția: acest lucru ar trebui în orice caz și va fi examinat în contextul reformei constituționale în pregătire. Autoritățile

ar putea lua în considerare și alte soluții, cum ar fi, de exemplu, acordarea unor organisme din afară, care nu se află sub controlul guvernului, precum Uniunea Avocaților sau facultățile de drept, a posibilității de a propune candidați sau înființarea unei comisii independente, apolitice, care să îndeplinească această sarcină.

36. Comisia de la Veneția și Direcția rămân la dispoziția autorităților moldovenești pentru asistență suplimentară în acest domeniu.

Interpretări didactice

Textul prezentat este o Opinie de urgență a Comisiei de la Veneția ce vizează la proiectul de modificare a Legii nr. 947/1996 cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii (CSM) din Republica Moldova. Această Opinie a fost solicitată de Ministrul Justiției din Republica Moldova și vizează mai multe aspecte importante ale reformei sistemului judiciar moldovenesc. Interpretarea analitică a textului evidențiază următoarele puncte-cheie:

1. *Contextul solicitării:* Opinia a fost solicitată într-un context în care Parlamentul Moldovei a trecut rapid proiectul de lege printr-o procedură accelerată, fără a aștepta opinia Comisiei de la Veneția. Acest lucru subliniază o presiune pentru reformarea rapidă a sistemului judiciar, dar și necesitatea unei analize atente pentru a asigura conformitatea cu standardele internaționale.

2. *Componența CSM:* Propunerea de a modifica componența CSM, prin majorarea numărului membrilor de la 12 la 15, este menită să echilibreze reprezentarea între judecători și membri non-judecători, cu scopul de a îmbunătăți funcționarea și independența CSM. Aceasta reflectă o încercare de a asigura un echilibru între autoadministrare și responsabilitatea judiciară.

3. *Numirea membrilor CSM:* Modificările propun o metodă de numire a membrilor CSM care să asigure o mai mare reprezentativitate și transparență. În special, alegerea membrilor non-judecători de către Parlament cu o majoritate a deputaților aleși este menită să îmbunătățească legitimitatea și independența acestora.

4. *Rolul Președintelui CSM:* Limitarea alegerii Președintelui CSM doar la membrii judecători poate fi văzută ca un pas înapoi în termenii promovării pluralismului și a legitimității democratice a Consiliului.

5. *Experiența membrilor judecători:* Cerința ca membrii judecători să aibă cel puțin trei ani de experiență este menită să asigure că aceștia au cunoștințele și competențele necesare pentru a contribui eficient la lucrările CSM.

6. *Recursul împotriva hotărârilor CSM:* Modificarea procedurii de contestare a deciziilor CSM, prin permiterea depunerii contestațiilor la Curtea de Apel Chișinău, reflectă o încercare de a face procesul mai accesibil și mai transparent.

Concluzii și Recomandări

Comisia de la Veneția și-a exprimat regretul că Parlamentul nu a așteptat Opinia sa înainte de a adopta legea, dar a subliniat disponibilitatea de a oferi asistență suplimentară. Aceasta sugerează o deschidere către dialog și îmbunătățiri viitoare ale legislației judiciare din Republica Moldova.

În esență, Opinia Comisiei de la Veneția reflectă preocupările privind necesitatea unei reforme judiciare echilibrate și conforme cu standardele internaționale, subliniind importanța transparenței, independenței și responsabilității în sistemul judiciar.

Bazându-ne pe textul menționat anterior, vom formula câteva subiecte didactice care necesită o analiză detaliată a acestuia pentru a putea fi abordate corespunzător:

1. Analiza reformei propuse pentru Consiliul Superior al Magistraturii (CSM) din Republica Moldova:
 - Cum contribuie schimbările propuse în componența CSM la echilibrul dintre independența judiciară și responsabilitatea sistemului judiciar?
 - Care sunt implicațiile majorării numărului membrilor CSM de la 12 la 15?
2. Rolul și importanța majorității parlamentare în numirea membrilor CSM:
 - Cum influențează modificarea metodei de numire a membrilor non-judecători ai CSM prin votul majorității deputaților aleși, legitimitatea și independența acestora?
 - Care ar fi potențialele avantaje și dezavantaje ale cerinței ca membrii non-judecători să fie aleși cu o majoritate calificată?
3. Prevederile referitoare la Președintele CSM:
 - Care sunt argumentele pentru și împotriva limitării alegerii Președintelui CSM doar la membrii judecători ai Consiliului?
 - În ce mod ar putea afecta această limitare pluralismul și legitimitatea democratică a CSM?
4. Cerințele de experiență pentru membrii judecători ai CSM:
 - Este suficientă cerința de trei ani de experiență judiciară pentru membrii judecători ai CSM pentru a asigura competența și eficacitatea acestora în cadrul Consiliului?
 - Cum ar trebui să echilibreze sistemul judiciar necesitatea de experiență vastă cu dorința de a include perspective noi și diversificate în CSM?
5. Procesul de contestare a hotărârilor CSM:
 - Care sunt implicațiile schimbării procedurii de contestare a deciziilor CSM, prin permiterea depunerii contestațiilor la Curtea de Apel Chișinău, asupra accesibilității și transparenței procesului?
 - În ce moduri asigură această modificare o mai bună supervizare judiciară asupra deciziilor CSM?

Aceste subiecte didactice sunt concepute pentru a stimula gândirea critică și analiza detaliată a reformei propuse pentru Consiliul Superior al Magistraturii din Republica Moldova, încurajând studenții să exploreze implicațiile acestei reforme asupra sistemului judiciar și asupra principiilor de independență judiciară și responsabilitate profesională.

Strasburg, 19 iunie 2020
Opinia nr. 983/2020

CDL-AD(2020)007
Textul originalului în engleză

**COMISIA EUROPEANĂ PENTRU DEMOCRAȚIE PRIN DREPT
(COMISIA DE LA VENETIA)**

REPUBLICA MOLDOVA

**OPINIE COMUNĂ
A COMISIEI DE LA VENETIA ȘI A DIRECTORATULUI GENERAL
PENTRU DREPTURILE OMULUI ȘI STATUL DE DREPT (DGI) AL
CONSILIULUI EUROPEI
PRIVIND PROIECTUL REVIZUIT DE MODIFICARE ȘI
COMPLETARE A CONSTITUȚIEI ÎN CEEA CE PRIVEȘTE
CONSILIUL SUPERIOR AL MAGISTRATURII**

**Adoptată de Comisia de la Venetia
la 19 iunie 2020 printr-o procedură scrisă
care a înlocuit cea de-a 123-a sesiune plenară**

pe baza observațiilor formulate de:

DI Alexander BARAMIDZE (expert, fost membru supleant, Georgia)

DI Richard BARRETT (membru, Irlanda)

Dna Nina BETETTO (expert DGI, Președinte CCJE)

DI António Henriques GASPARG (membru, Portugalia)

I. Introducere

1. Prin scrisoarea din 5 iunie 2020, Ministrul Justiției din Republica Moldova a solicitat opinia Comisiei de la Venetia privind proiectul revizuit de lege pentru modificarea și completarea Constituției Republicii Moldova (CDL- REF(2020)028) (în continuare, „proiectul revizuit”).

2. DI Alexander Baramidze, dl Richard Barrett și dl António Henriques Gaspar au acționat ca raportori din partea Comisiei de la Venetia. Doamna Nina Betetto a analizat proiectul de lege din partea Directoratului pentru Drepturile Omului („Directorat”).

3. La 6 și 26 mai 2020, Comisia de la Veneția, reprezentată de dl Richard Barrett și însoțit de Secretariat, a participat la o serie de videoconferințe cu Ministerul Justiției și Consiliul Superior al Magistraturii, care au fost organizate de Grupul de Lucru al Directoratului General pentru reforma justiției în Republica Moldova.

4. Această Opinie a fost elaborată în baza traducerilor în limba engleză a proiectului revizuit. Această traducere poate să nu reflecte cu exactitate versiunea originală a tuturor aspectelor abordate.

5. Prezenta Opinie a fost elaborată în baza observațiilor formulate de raportori și a rezultatelor videoconferințelor. Aceasta a fost adoptată de Comisia de la Veneția la 19 iunie 2020, prin procedura scrisă care a înlocuit cea de-a 123-a sesiune plenară în Veneția, din cauza COVID-19.

II. Contextul și opiniile precedente

6. La 20 martie 2020, Comisia de la Veneția a adoptat, prin procedură scrisă, Opinia comună la proiectul de lege pentru modificarea și completarea Constituției Republicii Moldova în ceea ce privește Consiliul Superior al Magistraturii (în continuare, CSM). În scrisoarea din 5 iunie 2020, Ministrul Justiției a explicat că proiectul anterior a fost revizuit ca rezultat al consultărilor recente cu membrii CSM, reprezentanții partidelor politice din Parlament și cu reprezentanții societății civile. Această opinie ulterioară a Comisiei și Directoratului este solicitată înainte de continuarea etapelor procedurale, respectiv înainte de adoptarea finală a modificărilor din proiectul revizuit.

7. Conform programului stabilit de autorități, proiectele de amendamente vor fi înaintate Curții Constituționale spre avizare până la sfârșitul lunii iunie sau începutul lunii iulie și Parlamentului în luna iulie. În acest caz, modificările ar putea fi adoptate după trei lecturi în Parlament, la începutul anului 2021.

8. Anterior, în ianuarie 2020, în urma unei solicitări urgente din partea Ministrului Justiției, Comisia de la Veneția și Directoratul au emis o Opinie comună de urgență privind proiectul de lege de modificare a Legii nr. 947/1996 cu privire la Consiliului Superior al Magistraturii. Modificările normative au fost adoptate de Parlament și au intrat în vigoare în urma promulgării lor de către Președintele Republicii Moldova la 31 ianuarie 2020. În rezultatul modificărilor legislative, încă trei membrii au fost adăugați în componența Consiliul Superior al Magistraturii, crescând astfel numărul membrilor de la 12 la 15. Cei trei membri suplimentari includ un membru judecător și doi membri profesori. Prin urmare, în prezent, CSM este compus din șapte judecători aleși de către Adunarea Generală a Judecătorilor, cinci membri numiți de Parlament dintre profesorii titulari de drept și trei membri de drept, indicați la articolul 122 alineatul (2) din Constituție, adică Președintele Curții Supreme de Justiție, Ministrul Justiției și Procurorul General.

9. Opinia comună din martie 2020 a remarcat câteva caracteristici pozitive ale proiectului de modificare (în special, eliminarea perioadelor de probă pentru judecători, limitarea posibilității Președintelui de a respinge propunerile CSM privind numirea judecătorilor, acordarea unei imunități funcționale pentru judecători, prevederea ca cel puțin jumătate din membrii CSM trebuie să fie judecători aleși de colegii lor din cadrul instanțelor judecătorești de toate nivelurile, rolul consultativ al CSM în pregătirea bugetului sistemului judecătoresc și stabilirea la nivel constituțional că CSM este garantul independenței autorității judecătorești).

10. Cu toate acestea, Opinia comună a formulat o serie de recomandări, care au inclus în special următoarele:

- numărul de membri ai CSM trebuie indicat în Constituție;
- metoda de alegere a membrilor profesori de către Parlament, fie de către majoritatea calificată, cu un mecanism anti-blocaj, fie printr-o metodă proporțională, ar trebui să fie specificată în Constituție și dezvoltată în legea organică. În plus, autoritățile ar putea lua în considerare posibilitatea organelor din afară, care nu se află sub control guvernamental, cum ar fi Baroul sau facultățile de drept, de a propune candidați;
- cerința ca membrii profesori să nu fie „afiliați politic” nu ar trebui înțeleasă astfel încât să includă „desfășurarea activităților de advocacy”; iar autoritățile ar putea lua în considerare utilizarea în proiectul de lege a sintagmei „nu sunt membri ai partidelor politice” în loc de „nu sunt afiliați politic”;
- în circumstanțele speciale ale Republicii Moldova, ar fi recomandabil să se menționeze explicit în Constituție că cazurile excepționale în care legea poate prevedea suspendarea sau eliberarea din funcție a judecătorilor includ comportamentul corupt;
- autoritățile ar putea lua în considerare oportunitatea consfințirii principiului securității mandatului membrilor CSM în Constituție.

11. Între timp, procedura de alegere a patru membri profesori (două funcții au rămas vacante, plus două funcții noi create în rezultatul modificărilor legislative examinate de Comisie în Opinia de urgență din ianuarie 2020) ai CSM a fost demarată în Parlament în februarie 2020. La 10 martie a fost modificată și componența comisiilor permanente ale Parlamentului, inclusiv zece membri ai Comisiei juridice pentru numiri și imunități au fost înlocuiți. Opoziția parlamentară a părăsit Comisia și a boicotat faza de interviu a alegerii membrilor profesori ai CSM. La 17 martie Parlamentul a numit patru noi membri ai CSM din rândul profesorilor de drept pentru o perioadă de 4 ani, fără voturile deputaților din opoziție.

12. În rezultatul acestor evoluții, Opinia comună din martie 2020 a exprimat îngrijorarea cu privire la modul în care au fost aleși cei patru membri ai Consiliului, având în vedere că restabilirea încrederii publicului și a judecătorilor în CSM, care este

scopul proclamat al modificărilor legislative care au intrat în vigoare în ianuarie, nu poate fi posibilă decât dacă procedura de alegere a membrilor candidați se desfășoară astfel încât să includă opoziția și, astfel, să asigure publicul și judecătorii cu privire la caracterul non-politic sau, cel puțin, consensual al numirilor. Opinia a concluzionat că dispoziția tranzitorie conținută în proiectul de modificare a normelor constituționale, în sensul că membrii profesori ai Consiliului ar trebui să își mențină mandatele până la expirarea termenului pentru care au fost aleși, a dobândit o perspectivă total diferită în acest context, recomandând suspendarea punerii în aplicare a modificărilor legislative și a numirii celor patru membri profesori în perioada de așteptare a reformei constituționale, care ar trebui să aibă loc după adoptarea modificărilor constituționale, într-o procedură transparentă și depolitizată.

13. La 21 mai, legea cu privire la CSM a fost modificată, introducând posibilitatea de a completa posturile vacante pentru membrii judecători în cadrul CSM cu membrii supleanți deja aleși până la convocarea Adunării Generale a Judecătorilor. Ulterior, CSM a decis să detașeze un judecător al Curții de Apel (care a fost ales membru supleant al CSM în 2017) în calitate de membru al CSM. Fiind cel mai în vârstă membru, a fost de asemenea ales președinte interimar.

14. În cadrul ședințelor prin videoconferință din 6 și 26 mai, delegația Consiliului Europei a insistat asupra faptului că reforma constituțională în domeniul justiției și măsurile corespunzătoare pentru depolitizarea CSM sunt condițiile prealabile esențiale ale oricărei reforme substanțiale în domeniul justiției din Republica Moldova. O astfel de reformă constituțională ar trebui să preceadă toate modificările legislative la legea cu privire la CSM. Delegația a reiterat faptul că, în conformitate cu recomandarea privind suspendarea numirii recente a patru membri profesori (alin. 12 de mai sus), aceștia ar trebui să fie reînnoiți după adoptarea noilor prevederi constituționale pentru alegerea lor, care necesită o majoritate calificată sau un sistem echivalent.

15. În urma ședinței prin videoconferință din 26 mai, Directoratul General a emis o declarație și a insistat asupra necesității unei reforme cuprinzătoare, profunde și transparente, care să înceapă cu Constituția, inclusiv în ceea ce privește normele privind componența Consiliului Superior al Magistraturii, care au o importanță deosebită. În continuare, declarația a exprimat „opinia fermă că desfășurarea rapidă a modificărilor legislative și implementarea acestor modificări înainte de adoptarea modificărilor constituționale poate împiedica componența principalelor instituții judiciare într-un mod care nu este în conformitate cu reforma constituțională preconizată și nu este favorabil realizării unei reforme judecătorești durabile și de succes. Dimpotrivă, activitatea legislativă ar trebui să se adapteze la amendamentele constituționale și ar trebui să fie pregătită numai pe baza caracteristicilor agreeate ale noului proiect constituțional”.

III. Analiză

A. Observații preliminare

16. Potrivit autorităților, proiectul de modificări constituționale în curs de examinare a fost revizuit în vederea abordării recomandărilor anterioare ale Opiniei comune din martie.

17. Mai multe dispoziții examinate în Opinia comună din martie 2020 nu au fost modificate în noul proiect revizuit: în ceea ce privește aceste dispoziții, Comisia nu va repeta recomandările relevante din Opinia comună din martie 2020, care sunt încă valabile. Prin urmare, prezenta Opinie va acoperi doar prevederile care au fost modificate (componenta CSM și metoda de alegere a membrilor săi), precum și problema privind securitatea mandatului actualilor membri ai CSM.

B. Consultare

18. Nota informativă explică faptul că, pentru a respecta prevederile Legii nr. 239/2008 privind transparența în procesul decizional, modificările proiectului revizuit sunt plasate pe pagina oficială a Ministerului Justiției (www.justice.gov.md), au fost înregistrate la Cancelaria de Stat și au primit avizele tuturor părților interesate. Proiectul și Nota informativă au fost trimise tuturor instanțelor din țară, inclusiv judecătorilor de primă instanță, curților de apel și Curții Supreme de Justiție, precum și organizațiilor societății civile (spre exemplu, ale căror domenii de activitate se referă la funcționarea sistemului judecătoresc). Conform Notei informative, toate propunerile și obiecțiile au fost incluse în sinteza obiecțiilor și a propunerilor atașate proiectului (Comisia și Directoratul nu au la dispoziție sinteza obiecțiilor și propunerilor menționate). În această privință, obiecțiile/propunerile au fost analizate pentru a le accepta sau respinge, oferind justificări pentru fiecare caz în parte.

19. Comisia și Directoratul salută procesul de consultare incluzivă, așa cum se indică în Nota informativă. Aceștia recomandă ca această consultare cu toate părțile interesate, inclusiv cu Consiliul Superior al Magistraturii și cu organizațiile relevante ale societății civile, să continue în etapele avansate ale procesului de reformă.

C. Componenta CSM

20. În Opinia comună din martie 2020, Comisia și Directoratul au salutat propunerea de a se stabili la nivel constituțional că judecătorii ar trebui să reprezinte cel puțin jumătate din membrii CSM, dar au recomandat să se indice în Constituție numărul exact al membrilor CSM.

21. Proiectul revizuit al articolului 122 din Constituție prevede că „Consiliul Superior al Magistraturii este format din 12 membri, șase judecători aleși de Adunarea Generală a Judecătorilor, reprezentând toate nivelurile instanțelor judecătorești și șase persoane care se bucură de o înaltă reputație profesională și integritate personală, care nu activează în cadrul organelor puterii legislative, executive sau judecătorești, și nu sunt afiliate politic”. La fel ca în proiectul anterior, modificările introduse în proiectul revizuit

nu prevăd membrii de drept ai CSM. Prin urmare, noul proiect de lege urmează recomandarea. Mai mult, cu excluderea celor 3 membri de drept, la fel ca în proiectul anterior, CSM va fi compus în total din 12 membri, jumătate dintre aceștia fiind judecători aleși de colegii lor. Noua dispoziție este în concordanță cu standardele internaționale și este binevenită.

22. Comisia și Directoratul salută, așa cum au procedat și în Opinia comună din martie, consfințirea la nivel constituțional a faptului că membrii judecători ar trebui să reprezinte toate nivelurile instanțelor judecătorești, deoarece acest lucru semnifică o reprezentare sporită a instanțelor inferioare în ceea ce privește consolidarea apartenenței pluraliste în cadrul comunității judiciare. Nota informativă indică faptul că numărul de judecători per nivel va fi reglementat prin lege, asigurând proporționalitatea între numărul de judecătorești de primă instanță, din curțile de apel și din Curtea Supremă de Justiție. Într-adevăr, numărul de judecători per nivel nu este, în mod normal, o chestiune care trebuie reglementată la nivel constituțional și poate fi lăsată la latitudinea reglementărilor legislative. Cu toate acestea, dispozițiile legislative ar trebui să respecte cerința unei reprezentări suficiente a instanțelor inferioare, tocmai pentru a consolida apartenența pluralistă la comunitatea judiciară.

23. În ceea ce privește calificarea personală a membrilor non-judiciari, Comisia de la Veneția și Directoratul au recomandat ca domeniile de specializare ale acestora să nu se limiteze doar la „drept”; versiunea actuală a eliminat orice referire la tipul de experiență pe care acești membri ar trebui să o aibă. Comisia și Directoratul recomandă reintroducerea unei calificări, dar în termeni mai generali (de exemplu, „cu experiență în domeniul dreptului sau în alte domenii relevante”). Comisia și Directoratul și-au exprimat în continuare opinia că, deși formula „neafiliat politic” este acceptabilă, ar fi preferabil să o înlocuim cu formula mai clară „nu este membru al partidelor politice”. Autoritățile moldovenești au menținut formula originală. Clarificarea ar putea fi prezentată în nota explicativă.

D. Metoda de alegere a membrilor non-judiciari

24. Proiectul articolului 122 alineatul (3) din Constituție introduce la nivel constituțional că candidații la funcția de membru al CSM vor fi aleși „printr-o competiție, întemeiată pe o procedură transparentă bazată pe merite”. Această dispoziție trebuie salută prin faptul că va spori încrederea publică în CSM. Este esențial ca legea organică să prevadă un mecanism detaliat și solid de verificare a integrității personale și reputației profesionale a acestor membri, în lipsa căruia dispoziția constituțională care impune ca membrii respectivi să fie „persoane care se bucură de o reputație și integritate profesională înaltă, cu experiență în domeniul dreptului (...)” ar putea rămâne declarativă, fără impact real.

25. Mai mult, Comisia de la Veneția a declarat anterior, în legătură cu Înaltele Consilii Judiciare, că „pentru a asigura legitimitatea democratică, dar și pentru a evita

politizarea, atunci când membrii non-judiciari sunt numiți de Parlament, aceștia ar trebui să fie votați cu o majoritate calificată, pentru a se asigura că se ajunge la un acord comun, majoritatea căutând un compromis cu minoritatea. Pentru a evita impasul, ar trebui create mecanisme adecvate de combatere a acestuia”.

26. În schimburile lor cu autoritățile moldovenești și în Opinia comună din martie 2020, Comisia și Directoratul au subliniat că este important, în special în contextul Republicii Moldova, de a se evita posibilitatea sau riscul ca membrii non-judiciari să fie un grup coerent și cu o minte asemănătoare, în acord cu dorințele Guvernului actual. Prin urmare, ei au recomandat cu insistență introducerea în Constituție a cerinței unei majorități calificate (împreună cu un mecanism de anti-blocaj) sau a unei metode proporționale de alegere a acestor membri. În plus, acestea au recomandat autorităților să ia în considerare posibilitatea de a propune candidați din partea organismelor externe, care nu se află sub control guvernamental, cum ar fi Baroul sau facultățile de drept.

27. Actualul proiect al articolului 122 alin. (3) prevede că „candidații la funcția de membri ai Consiliului Superior al Magistraturii, care nu sunt judecători, sunt aleși printr-o competiție bazată pe o procedură transparentă, în temeiul meritelor și al voturilor deputaților aleși, desemnați de Parlament”.

28. În Opinia comună de urgență din 2020 și în Opinia comună din martie 2020, Comisia și Directoratul și-au exprimat preferința generală pentru o majoritate calificată de două treimi. În același timp, ei consideră că autoritățile au o anumită marjă de apreciere în acest sens și sunt cele în măsură să găsească echilibrul potrivit pentru a preveni ca o mare majoritate (ca două treimi), în ciuda existenței unui mecanism anti-blocaj, să blocheze procedura de alegere a membrilor CSM din cauza neobținerii unei astfel de majorități în contextul Republicii Moldova. Un mecanism anti-blocaj este, desigur, garanția finală împotriva acestei blocări. Cu toate acestea, întrucât alegerea cu majoritate calificată asigură faptul că majoritatea nu are autoritatea decisivă pentru alegerea membrilor non-judiciari, este esențial ca proporția majorității calificate să prezinte o perspectivă rezonabilă de succes, în circumstanțele politice concrete, în realizarea acestei majorități în procedura de vot. Prin urmare, este acceptabilă prevederea unei majorități calificate de trei cincimi.

29. În ceea ce privește mecanismul anti-blocaj, proiectul articolului 122 alin. (4) prevede: „Dacă procedura de numire, în condițiile alin. (3), a eșuat, candidații la funcția de membri ai Consiliului Superior al Magistraturii, care nu sunt judecători, sunt numiți de Parlament cu votul majorității deputaților aleși, dar nu mai devreme de 15 zile”.

30. Comisia de la Veneția a subliniat anterior că „majoritățile calificate urmăresc să asigure faptul că un acord comun se găsește în Parlament, deoarece acesta obligă majoritatea să identifice un compromis cu minoritatea. Din acest motiv, majoritățile calificate sunt, în mod normal, necesare în cele mai sensibile domenii, în special în alegerile titularilor de funcții în instituțiile de stat. Cu toate acestea, există riscul ca

cerința de a ajunge la o majoritate calificată să conducă la un blocaj, care, dacă nu este abordat în mod adecvat și în timp, poate duce la paralizia instituțiilor relevante. Un mecanism anti-blocaj vizează evitarea unui astfel de impas. Cu toate acestea, funcția principală a mecanismului anti-blocaj este tocmai aceea de a face ca procedura inițială să funcționeze, prin încurajarea atât a majorității, cât și a minorității, să găsească un compromis pentru a evita mecanismul anti-blocaj. Într-adevăr, majoritățile calificate consolidează poziția minorității parlamentare, în timp ce mecanismele anti-blocaj asigură echilibrul. În mod evident, astfel de mecanisme nu ar trebui să acționeze ca un factor de descurajare a ajungerii la un acord pe baza unei majorități calificate. Aceasta poate sprijini procesul de stabilire a acordului dacă mecanismul anti-blocaj este unul neatractiv atât pentru majoritate, cât și pentru minoritate. O opțiune este de a oferi majorității diferite, în scădere în rundele ulterioare de vot, dar acest lucru are drept dezavantaj că majoritatea poate să nu caute un consens în prima rundă, știind că în rundele ulterioare candidatul lor va prevala. Alte soluții, poate preferabile, includ utilizarea metodelor proporționale de vot, recurgerea la implicarea diferiților actori instituționali sau stabilirea unor noi relații între instituțiile statului. Fiecare stat trebuie să-și elaboreze propria formulă”.

31. Comisia și Directoratul salută faptul că autoritățile moldovenești sunt dispuse să prevadă un mecanism anti-blocaj, așa cum se recomandă. Cu toate acestea, ele sunt de părere că ar trebui să se ia în considerare diferite opțiuni în acest sens, deoarece o majoritate simplă după o perioadă de cincisprezece zile nu pare să reprezinte un stimulent suficient de puternic pentru a se ajunge la un acord pe baza majorității calificate din prima rundă. Comisia și Directoratul sunt conștiente de faptul că elaborarea unui mecanism adecvat și specific de combatere a blocajelor necesită mai mult timp decât este disponibil în contextul actual; prin urmare, acestea recomandă ca în articolul 122 alin. (4) să se pună la dispoziție mențiunea mai generală, conform căreia legea organică cu privire la CSM va stabili un mecanism de alegere a membrilor non-judecătorești, care să fie utilizat în cazul în care procedura de numire prevăzută la articolul 122 alin. (3) nu a reușit. Ulterior, se poate urmări în timp reflecția asupra mecanismului corespunzător. Comisia de la Veneția și Directoratul sunt pregătite să ofere asistență.

32. Articolul revizuit 122 alin. (5) înăsprește limitarea mandatelor membrilor care nu sunt judecătorești: acum este interzisă deținerea a două mandate, în timp ce anterior era interzisă deținerea a două mandate consecutive. Comisia și Directoratul nu au obiecții cu privire la această schimbare, inclusiv în lumina mandatului destul de lung (care ar fi extins de la patru la șase ani în prezent).

33. Articolul revizuit 122 alin. (5) prevede, de asemenea, că „membrii CSM nu pot fi revocați”. Această dispoziție urmează unei recomandări anterioare a Comisiei și a Directoratului stipulate în Opinia comună ce vizează proiectul de lege privind reforma Curții Supreme de Justiție și a Procuraturii. Într-adevăr, luând act de inițiativă, din

septembrie 2019, de a convoca Adunarea Generală a Judecătorilor pentru a înlocui toți cei 6 judecători (la momentul respectiv) ai Consiliului Superior cu judecători nou-aleși, Comisia și Directorarul și-au exprimat îngrijorarea foarte gravă și au considerat că procesul de reformă constituțională ar trebui să servească drept oportunitate de a declara principiul securității mandatului membrilor CSM la nivel constituțional.

34. Prin urmare, Comisia și Directoratul salută intenția de a consolida securitatea mandatului membrilor CSM. Cu toate acestea, formula relevantă este prea absolută și ar trebui înlocuită cu declarația, conform căreia membrii CSM pot fi eliberați doar din motive de abateri grave, cum ar fi sancțiunile disciplinare grave; condamnări penale definitive și alte cazuri de imposibilitate obiectivă de a exercita funcțiile stabilite de legea organică.

E. Mandatul actualilor membri non-judecători

35. Modificările proiectului revizuit au menținut articolul II alin. (2), care prevede că „membrii Consiliului Superior al Magistraturii în exercițiu la data intrării în vigoare a prezentei legi își exercită mandatul până la expirarea termenului pentru care au fost aleși sau numiți, cu excepția membrilor ex officio a căror funcție încetează la data intrării în vigoare a prezentei legi”. Această dispoziție a fost salută de Comisie și de Directorat în Opinia lor comună, în contextul inițiativei anulate menționate anterior de a-i demite pe toți judecătorii din cadrul CSM, întrucât eventuala lipsă ulterioară a sprijinului din partea organismului de numire nu ar trebui să pună în pericol mandatul membrilor, astfel încât independența acestora să nu fie amenințată.

36. Autoritățile moldovenești intenționează să mențină mandatul tuturor membrilor CSM, atât a judecătorilor, cât și a membrilor non-judiciari. Cu toate acestea, Comisia și Directoratul, în Avizul lor comun din martie, le-au solicitat să suspende suplinirea funcțiilor celor 4 membri non-judiciari aleși în martie 2020. În discuțiile ulterioare, delegația Consiliului Europei a acceptat că acești patru membri își exercită funcțiile, dar a recomandat reînnoirea alegerilor după adoptarea noilor norme constituționale care prevăd alegerea cu majoritate calificată. Autoritățile moldovenești invocă principiul securității mandatului membrilor CSM pentru respingerea acestei recomandări.

37. Într-un aviz anterior privind intenția legiuitorului de a prevedea o reînnoire completă a componenței Înaltei Comisii juridice în urma adoptării modificărilor legislative care modifică modul de alegere a membrilor săi, Comisia de la Veneția a declarat următoarele:

„69. Comisia reamintește că o funcție importantă a consiliilor judiciare este aceea de a proteja judecătoria de influența politică. Din acest motiv, ar fi incoerent să se permită o reînnoire completă a componenței unui consiliu judiciar în urma alegerilor parlamentare. [...]

71. Comisia de la Veneția este de părere că atunci când utilizează puterea sa legislativă în conceperea viitoarei organizări și funcționării a sistemului judiciar,

Parlamentul ar trebui să se abțină de la adoptarea de măsuri care ar pune în pericol continuitatea calității de membru al Înalțului Consiliu Judiciar.

72. Eliminarea înainte de vreme a tuturor membrilor Consiliului ar crea un precedent, prin care orice guvern nou sau orice alt parlament nou, care nu a aprobat componența Consiliului, ar putea pune capăt existenței sale din timp și l-ar putea înlocui cu un nou Consiliu. În multe cazuri, o astfel de schimbare, în special pe termen scurt, ar ridica o suspiciune că intenția din spatele acesteia este de a influența cazurile aflate în examinare în fața Consiliului. [...]"

38. Cu toate acestea, mai multe considerații semnificative disting situația actuală de cele de mai sus: în contextul Moldovei, schimbarea componenței CSM nu ar duce la înlocuirea membrilor aleși cu majoritatea anterioară, ci a membrilor aleși cu această majoritate doar cu două luni în urmă, fără participarea opoziției. La momentul alegerii lor, noile reguli privind alegerea cu majoritate calificată au fost deja discutate în Republica Moldova în cadrul amendamentelor constituționale. În plus, dacă membrii aleși în martie și-ar îndeplini mandatul de patru ani, normele privind depolitizarea CSM ar intra în vigoare abia în 2024, în timp ce o reformă judiciară importantă este în curs de desfășurare, care atribuie un rol-cheie CSM.

39. Astfel, în contextul actual, reînnoirea întregii componențe a membrilor non-judiciari ai CSM după intrarea în vigoare a amendamentelor constituționale nu ar permite actualei majorități de guvernământ să demită membrii pe care nu ar dori să îi fi ales, deoarece au fost aleși de majoritatea anterioară. Dimpotrivă, ar fi obligat să alinieze opoziția la această decizie, contribuind astfel la scopul depolitizării CSM, care este, desigur, un prim pas esențial către o reformă judecătorească de succes în Republica Moldova.

40. Recentă alegere a membrilor non-judiciari într-un mod controversat și neconsensual, însoțită de adoptarea și implementarea pripită a modificărilor legislative privind componența și funcționarea CSM înainte de adoptarea modificărilor constituționale, va avea consecințe negative în ceea ce privește independența acestei instituții și încrederea publică față de aceasta.

41. În aceste condiții, Comisia și Directoratul recomandă insistent ca, după intrarea în vigoare a modificărilor constituționale, componența membrilor non-judiciari ai CSM să fie reînnoită în conformitate cu noile norme care necesită o majoritate calificată. Cei patru membri aleși în martie 2020 ar putea fi autorizați să candideze din nou, pentru un mandat de șase ani, minus anii deja activați. Această posibilitate ar trebui indicată în articolul II alineatul (2).

IV. Concluzii

42. Comisia de la Veneția și Directorarul își reiterează evaluarea pozitivă anterioară, conform căreia proiectele de modificare a Constituției Republicii Moldova ar putea îmbunătăți independența, responsabilitatea și eficiența sistemului judecătorec.

Modificările sunt, în general, pozitive și în conformitate cu standardele internaționale aplicabile. Proiectul revizuit de modificări urmează în mare măsură recomandările anterioare ale Comisiei de la Veneția și ale Directoratului privind componența CSM și metoda de alegere a membrilor care nu sunt judecători.

43. Prin urmare, este binevenit faptul că modificările revizuite indică numărul exact al membrilor CSM la nivel constituțional. În plus, cu excluderea celor 3 membri de drept, la fel ca în proiectul anterior, CSM va fi format în total din 12 membri, jumătate dintre aceștia fiind aleși de colegii lor de la toate nivelurile instanțelor. Noua componență este conformă cu standardele internaționale și este binevenită.

44. Este de asemenea binevenit faptul că modificările introduse în proiectul revizuit prevăd cerința unei majorități calificate a deputaților (trei cincimi) pentru alegerea membrilor. Se recomandă indicarea în Constituție că legea organică va prevedea un mecanism anti-blocaj în cazul în care parlamentul nu va ajunge la o majoritate calificată de trei cincimi, fără a preciza mecanismul în sine. Într-adevăr, prevederea unei majorități simple după o perioadă de reflecție de cincisprezece zile ar putea să nu fie suficientă ca stimulent pentru ca prima rundă de votare să aibă succes, însă elaborarea unei alternative adecvate necesită mai mult timp decât este disponibil în acest stadiu.

45. De asemenea, la articolul 122 alin. (5) se recomandă înlocuirea propoziției „Membrii CSM nu pot fi revocați” cu prevederea că aceștia pot fi revocați doar pe baza unor sancțiuni disciplinare grave sau a unor condamnări penale definitive, fie din imposibilitatea obiectivă de a-și exercita funcțiile prevăzute de legea organică.

46. Se recomandă, de asemenea, modificarea articolului II pentru a se prevedea că componența membrilor non-judiciari ai CSM este reînnoită la intrarea în vigoare a modificărilor constituționale, care urmează să aibă loc la începutul anului 2021, conform noilor reguli care impun o majoritate calificată de 3/5 voturi în parlament pentru alegerea lor. Comisia de la Veneția și Directoratul nu au niciun motiv să se îndoiască de calificările profesionale ale membrilor numiți în martie 2020; într-adevăr, li se poate da posibilitatea de a aplica din nou, iar acest lucru ar trebui indicat în dispoziția tranzitorie.

47. Într-un final, mandatul judecătorilor membri ai CSM va expira la sfârșitul anului 2021, iar noii judecători vor fi aleși de Adunarea Generală a Judecătorilor din instanțele de drept de la toate nivelurile, potrivit modificărilor constituționale.

48. Comisia de la Veneția și Directoratul rămân la dispoziția autorităților moldovenești.

Interpretări didactice

Interpretarea detaliată a textului menționat oferă o analiză a procesului de modificare și completare a Constituției Republicii Moldova, așa cum este evaluat de Comisia de la Veneția și de Directoratul pentru Drepturile Omului. Textul subliniază

eforturile continue de îmbunătățire a independenței, responsabilității și eficienței sistemului judiciar din Moldova prin propuneri de amendamente constituționale. Vom detalia principalele puncte, recomandări și preocupări exprimate de Comisia de la Veneția și de Directoratul pentru Drepturile Omului.

I. Context și procedură

- Solicitarea de opinie de la Ministrul Justiției din Republica Moldova și procesul de consultare care a urmat arată deschiderea către evaluarea externă și îmbunătățirea propunerilor de amendamente constituționale.

- Participarea la videoconferințe și elaborarea opiniei pe baza observațiilor și rezultatelor discuțiilor evidențiază un proces colaborativ și transparent.

II. Modificări revizuite și recomandări

- Componența CSM: Comisia salută propunerea ca judecătorii să reprezinte cel puțin jumătate din membrii CSM și recomandă ca numărul exact al membrilor să fie indicat în Constituție. Aceasta reflectă o încercare de a asigura reprezentativitatea și independența judiciară.

- Metoda de alegere a membrilor non-judiciari: Încurajarea unei majorități calificate pentru alegerea membrilor non-judiciari este menită să promoveze consensul și să minimizeze influența politică. Comisia sugerează mecanisme anti-blocaj pentru a preveni impasul în procesul de selecție.

- Securitatea mandatului membrilor CSM: Recomandarea de a permite revocarea membrilor doar pe baza unor sancțiuni disciplinare grave indică preocuparea pentru protejarea independenței membrilor CSM și prevenirea influenței externe.

III. Îngrijorări și soluții propuse

- Alegerile recente controversate ale membrilor CSM au ridicat îngrijorări cu privire la procesul de selecție și influența politică. Comisia sugerează reînnoirea componenței membrilor non-judiciari după adoptarea modificărilor constituționale pentru a asigura o selecție transparentă și depolitizată.

- Implementarea pripită a modificărilor legislative înainte de adoptarea modificărilor constituționale este văzută ca potențial dăunătoare pentru independența sistemului judiciar. Recomandarea este de a suspenda implementarea până când modificările constituționale sunt adoptate și aplicate.

Concluzii

Comisia de la Veneția și Directoratul pentru Drepturile Omului își exprimă în general sprijinul pentru direcția modificărilor propuse, subliniind importanța asigurării independenței judiciare și a unui proces de selecție echitabil și transparent pentru membrii CSM. Totodată, recomandă precauție și reflecție în implementarea modificărilor pentru a se evita repercusiuni negative asupra sistemului judiciar.

Această interpretare detaliată reflectă eforturile Republicii Moldova de a reforma și întări sistemul judiciar prin modificări constituționale, precum și recomandările Comisiei de la Veneția ca răspuns la aceste inițiative, subliniind nevoia de transparență, responsabilitate și independență în procesul judiciar.

În context, propunem următoarele **subiecte de reper**, orientate spre cunoașterea și verificarea materiei de referință:

1. Care este scopul solicitării de opinie a Ministrului Justiției din Republica Moldova către Comisia de la Veneția?
2. Ce metodă de alegere a membrilor non-judiciari ai Consiliului Superior al Magistraturii (CSM) este recomandată de Comisia de la Veneția pentru a promova consensul și a minimiza influența politică?
3. De ce Comisia de la Veneția sugerează introducerea unor mecanisme anti-blocaj în procesul de selecție a membrilor non-judiciari ai CSM?
4. Care sunt principalele îngrijorări ale Comisiei de la Veneția și ale Directoratului pentru Drepturile Omului în legătură cu alegerile recente ale membrilor CSM din Republica Moldova?
5. Cum justifică Comisia de la Veneția recomandarea de reînnoire a componenței membrilor non-judiciari ai CSM după adoptarea modificărilor constituționale?
6. Ce consecințe pot avea implementarea pripită a modificărilor legislative și alegerile controversate ale membrilor CSM asupra independenței sistemului judiciar din Republica Moldova?
7. Care este importanța stabilirii în Constituție a numărului exact al membrilor CSM, conform recomandărilor Comisiei de la Veneția?
8. Cum contribuie majoritatea calificată la procesul de selecție a membrilor non-judiciari ai CSM la promovarea independenței judiciare?
9. De ce este necesar un mecanism detaliat și solid de verificare a integrității și reputației profesionale a membrilor non-judiciari ai CSM, conform opiniei Comisiei de la Veneția?
10. În ce mod propune Comisia de la Veneția să se abordeze problema potențialului blocaj în procesul de alegere a membrilor non-judiciari ai CSM?

Strasbourg, 11 decembrie 2020
Opinia nr. 1003/2020

CDL-AD(2020)033
Textul originalului în engleză

**COMISIA EUROPEANĂ PENTRU DEMOCRAȚIE PRIN DREPT
(COMISIA DE LA VENETIA)**

REPUBLICA MOLDOVA

**OPINIE COMUNĂ *AMICUS CURIAE*
A COMISIEI DE LA VENETIA ȘI A DIRECTORATULUI GENERAL
PENTRU DREPTURILE OMULUI ȘI STATUL DE DREPT (DGI) AL
CONSILIULUI EUROPEI
PRIVIND TREI ÎNTREBĂRI JURIDICE REFERITOARE LA
MANDATUL MEMBRILOR ORGANELOR CONSTITUȚIONALE**

**Adoptată de Comisia de la Venetia
în cadrul celei de-a 125-a sesiuni plenare online
(11-12 decembrie 2020)**

pe baza observațiilor formulate de:

DI Alexander BARAMIDZE (expert, fost membru supleant, Georgia)

DI Richard BARRETT (membru, Irlanda)

Dna Nina BETETTO (expert DGI, Președinte CCJE)

DI António Henriques GASPARG (membru, Portugalia)

I. Introducere

1. Printr-o scrisoare din 9 octombrie 2020, Președintele Curții Constituționale a Republicii Moldova, dna Domnica Manole, a solicitat o opinie *amicus curiae* a Comisiei de la Venetia cu privire la trei întrebări juridice referitoare la mandatul membrilor organelor constituționale. Această solicitare a Președintelui Curții Constituționale a fost introdusă în contextul procedurilor în conformitate cu articolul 141 alineatul (2) din Constituție, referitor la proiectul de lege privind modificarea și completarea Constituției în ceea ce privește Consiliul Superior al Magistraturii.

2. Dl Alexander Baramidze (expert, fost membru supleant, Georgia), dl Richard Barrett (membru, Irlanda) și dl António Henriques Gaspar (membru, Portugalia) au acționat ca raportori în numele Comisiei de la Veneția. Doamna Nina Betetto (expert DGI, președinte al CCJE) a analizat proiectul de lege în numele Directoratului pentru Drepturile Omului („Directoratul”).

3. Printr-o scrisoare din 19 octombrie 2020, Prim-ministrul Republicii Moldova, dl Ion Chicu, și Ministrul Justiției, dl Fadei Nagacevschi, au solicitat ca actuala *amicus curiae* să fie pregătită în procedură urgentă. Ei au considerat că scopul modificărilor propuse este de a consolida sistemul judiciar, de a asigura promovarea unor profesioniști responsabili în cadrul Consiliului Superior al Magistraturii și de a fortifica prevederile constituționale care ar contribui la îmbunătățirea situației din sistemul de justiție și au subliniat că proiectul de lege reprezintă, de asemenea, una dintre condiționalitățile obligatorii ale Memorandumului de Înțelegere între Republica Moldova și Uniunea Europeană în privința asistenței macro-financiare, semnat în iulie 2020 și ratificat de Parlament la 10 septembrie 2020.

4. În acest context, la 21 octombrie 2020 Biroul Comisiei de la Veneția a autorizat pregătirea unei opinii urgente.

5. Prezenta Opinie comună de urgență a fost pregătită pe baza contribuțiilor raportorilor și pe baza traducerii în limba engleză a proiectului de lege furnizat de autoritățile moldovenești (CDL-REF (2020)071). Este posibil ca traducerea să nu reflecte exact versiunea originală. Prin urmare, unele dintre problemele ridicate pot să fie determinate de traducere și nu de substanța prevederilor în cauză. Pornind de la faptul că Comisia de la Veneția și Directoratul au fost participanți la discuțiile care au condus la pregătirea proiectului de modificări examinate de Curtea Constituțională, Comisia a folosit și informațiile obținute în această calitate.

6. Această Opinie comună de urgență a fost emisă la 16 noiembrie 2020, fiind în conformitate cu Protocolul Comisiei de la Veneția privind pregătirea opiniilor urgente (CDL-AD (2018)019). A fost aprobată de Comisia de la Veneția la cea de-a 125-a sesiune plenară online (11-12 decembrie 2020).

II. Context

7. Articolul 122 din Constituția Republicii Moldova prevede că Consiliul Superior al Magistraturii (CSM) este format din judecători și profesori titulari aleși pentru un mandat de patru ani și că Președintele Curții Supreme de Justiție, Ministrul Justiției și Procurorul General sunt membri din oficiu al Consiliului. Conform articolului 123 alineatul (2), procedura de organizare și funcționare a Consiliului Superior al Magistraturii este stabilită printr-o lege organică.

8. Înainte de modificările operate la Legea nr. 947 cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii, care a intrat în vigoare la 31 ianuarie 2020, CSM a fost format din

12 membri: suplimentar la trei membri din oficiu, trei membri erau profesori titulari de drept selectați de Parlament cu votul majorității deputaților; și șase membri erau judecători aleși prin vot secret de către Adunarea Generală a Judecătorilor, reprezentând toate nivelurile instanțelor. Ca urmare a modificărilor legislative, alți trei membri au fost adăugați în componența CSM, astfel numărul de membri fiind majorat de la 12 la 15. Cei trei membri suplimentari includ un membru judecător și doi profesori. Prin urmare, odată cu modificările legislative, CSM este compus din 7 membri judecători, 5 membri profesori numiți de Parlament și 3 membri din oficiu.

9. În urma acestor modificări legislative, a fost demarată procedura de alegere a patru membri profesori (două locuri au rămas vacante, plus două locuri apărute în rezultatul modificărilor legislative) și Parlamentul a numit, cu voturile majorității parlamentare, cei patru membri noi ai CSM din rândurile profesorilor titulari pentru o perioadă de 4 ani.

10. În Opinia comună din martie 2020 privind proiectul de lege pentru modificarea și completarea Constituției în ceea ce privește Consiliul Superior al Magistraturii, Comisia și Directoratul și-au exprimat îngrijorarea cu privire la modul în care cei patru membri profesori au fost numiți în cadrul CSM. În special, autorităților li s-a solicitat să suspende numirea celor patru membri profesori în așteptarea finalizării reformei constituționale care fusese anunțată. Comisia a considerat că aceste numiri ar trebui să aibă loc după adoptarea modificărilor constituționale, într-o procedură care asigură transparența și suficiente garanții împotriva politizării procesului. Ulterior, în Opinia comună din iunie 2020, Comisia și Directoratul au reiterat aceeași recomandare și au subliniat că, în contextul actual, reînnoirea întregii componente a profesorilor din CSM, după intrarea în vigoare a modificărilor constituționale, ar obliga majoritatea parlamentară să alinieze și opoziția la această decizie, contribuind astfel la depolitizarea CSM-ului, care este un prim pas esențial spre o reformă judecătorească de succes în Republica Moldova. Cei patru membri profesori au fost aleși în martie 2020 și vor putea candida repetat, pentru un mandat de 6 ani, cu excluderea anilor deja lucrați în funcție.

11. În urma acestei recomandări, care este de asemenea și una dintre condiționalitățile din Memorandumul de Înțelegere între Republica Moldova și Uniunea Europeană în privința asistenței macro-financiare, pentru debursarea celei de-a doua tranșe de asistență macro-financiară acordată Republicii Moldova Guvernul a introdus un nou proiect al articolului II (3), care prevedea că „membrii Consiliului Superior al Magistraturii în funcție la data intrării în vigoare a prezentei legi își exercită mandatul până la expirarea termenului pentru care au fost aleși sau numiți”. Aceste amendamente ale proiectului revizuit au fost trimise spre avizare Curții Constituționale. Memorandumul de Înțelegere între Republica Moldova și Uniunea Europeană în privința asistenței macro-financiare, semnat la Chișinău la 21 iulie 2020 și la Bruxelles la 23 iulie 2020, a fost ratificat de Parlamentul Republicii Moldova la 10 septembrie 2020.

12. La 22 septembrie 2020, Curtea Constituțională a emis avizul. A considerat că Guvernul a încercat să se asigure că membrii profesori ai Consiliului îndeplinesc noile condiții pentru selectarea candidaților pentru acest post. Deși acest lucru a fost compatibil cu asigurarea „ordinii publice”, care este un scop legitim în sensul articolului 54 alineatul (2) din Constituție, Curtea a remarcat că esența cazului consta în faptul dacă Guvernul a asigurat un echilibru echitabil între securitatea termenului mandatului, pe de o parte, și ordinea publică, pe de altă parte.

13. În primul rând, Curtea a considerat că motivele încetării mandatului membrilor Consiliului sunt prevăzute în mod expres la articolul 12 din Legea cu privire la CSM și nimic nu autorizează Parlamentul să înceteze mandatul membrilor Consiliului în contextul schimbării condițiilor de alegere. În al doilea rând, Curtea a observat că la data la care au fost numiți, membrii profesori ai CSM îndeplineau cerințele impuse de Constituție și lege. În consecință, faptul că Guvernul propunea acum schimbarea condițiilor de selecție nu a condus automat la concluzia că membrii profesori ar trebui să fie demiși. Prin urmare, Curtea a concluzionat că încetarea mandatului profesorilor la intrarea în vigoare a proiectului de lege a fost o măsură disproporționată, contrară dispozițiilor articolului 122 alineatul (1) din Constituție.

14. La 24 septembrie 2020, Grupul de Lucru de Nivel Înalt al Consiliului Europei a avut o întâlnire cu Ministrul Justiției pentru a discuta posibilitatea luării în considerare a Avizului consultativ, care în același timp va întruni recomandările formulate de Comisia de la Veneția și de Directorat. Grupul de Lucru la Nivel Înalt a considerat că este important să continue reforma constituțională, cu respectarea deplină a prevederilor constituționale, ale instituțiilor juridice din Republica Moldova și ale standardelor europene.

15. La 30 septembrie 2020, Guvernul a aprobat un nou proiect de amendamente constituționale. Noul proiect al articolului II (3) prevede că: „Membrii Consiliului Superior al Magistraturii din rândul judecătorilor în funcție la data intrării în vigoare a prezentei legi își exercită mandatul până la expirarea termenului pentru care au fost aleși. Membrii de drept își încetează mandatul la data intrării în vigoare a prezentei legi. Mandatul profesorilor titulari în exercițiu la data intrării în vigoare a prezentei legi urmează să fie confirmat pentru o perioadă de 6 ani în total, cu votul a trei cincimi din deputații aleși”.

16. Nota informativă explică faptul că elaborarea și necesitatea acestui proiect de lege sunt determinate de situația actuală în domeniul justiției din Republica Moldova. Scopul proiectului constă în consolidarea sistemului judecătoresc, asigurarea promovării unor profesioniști responsabili în cadrul CSM, fortificarea prevederilor constituționale care ar contribui la îmbunătățirea situației din sistemul de justiție și la reformarea sistemului judecătoresc în vederea asigurării respectării drepturilor omului. De asemenea, este indicat faptul că proiectul de lege asigură că membrii profesori ai CSM

sunt selectați în conformitate cu opțiunile aprobate de Comisia de la Veneția, fiind revizuită dispoziția tranzitorie privind mandatul membrilor CSM, pentru a se asigura că membrii profesori sunt numiți în cadrul CSM printr-o procedură de preselecție, după adoptarea modificărilor constituționale.

17. Într-o declarație publică din 30 septembrie 2020, în urma unei serii de întâlniri cu Ministrul Justiției, Grupul de Lucru la Nivel Înalt al Consiliului Europei a confirmat că revizuirea proiectului de amendamente constituționale a fost în conformitate cu opiniile recente ale Comisiei de la Veneția și ale Directoratului. Consiliul Europei și-a exprimat dorința de a continua lucrul îndeaproape cu Republica Moldova, pentru a facilita deplin și eficient implementarea reformelor în sectorul justiției.

18. Noul proiect de amendamente a fost trimis Curții Constituționale pentru avizare, potrivit articolului 141 alineatul (2) din Constituție.

III. Analiză

Curtea Constituțională a ridicat trei întrebări.

A. Prima întrebare

„În ce măsură obligația de a confirma mandatul de membru al unei autorități de nivel constituțional (Curtea Constituțională, Consiliul Superior al Magistraturii, Consiliul Superior al Procurorilor, Procurorul General, Ombudsmanul, Curtea de Conturi), dobândit anterior în conformitate cu prevederile constituționale, asigură independența acestei autorități față de politic?”

19. Comisia de la Veneția și Directoratul consideră, la nivel de principiu, că securitatea termenului fix al mandatelor membrilor organelor constituționale servește asigurării independenței lor față de presiunea externă. Prin urmare, măsurile care pun în pericol continuitatea calității de membru și care ar interfera cu securitatea termenului mandatului de membru al acestor autorități ar ridica suspiciunea că intenția unor astfel de măsuri este de a le influența deciziile.

20. Comisia și Directoratul reamintesc contextul în care cei patru membri profesori ai CSM au fost aleși în martie 2020. În timp ce o reformă constituțională temeinică, ce avea ca scop sporirea independenței și responsabilizarea sistemului judiciar, precum și modificarea substanțială a dispozițiilor în ceea ce privește CSM, era în așteptare, majoritatea parlamentară a ales cei patru membri profesori, printr-o procedură non-consensuală și politizată, boicotată de opoziția parlamentară. Această procedură de alegere a avut ca efect prevenirea efectului modificărilor constituționale, împiedicând impactul pozitiv pe care ar fi trebuit să-l aibă. Mai mult, în momentul alegerii celor patru membri profesori, noile prevederi ce vizează CSM, inclusiv alegerea membrilor profesori cu majoritate calificată în parlament, era deja discutată public în Moldova, în contextul modificărilor constituționale și, prin urmare, trebuiau să fie cunoscute nu doar publicului larg, dar și acelor membri profesori nou-aleși.

21. În aceste condiții, Comisia și Directoratul consideră în primul rând că, deși așteptarea unui mandat obișnuit pentru acei membri profesori poate fi justificată la nivel subiectiv, totuși o așteptare legitimă nu poate fi întemeiată pe o astfel de numire. Din punct de vedere instituțional, reînnoirea întregii componente a CSM, după intrarea în vigoare a modificărilor constituționale, nu ar permite actualei majorități parlamentare demiterea acelor membri care ar putea să nu-i placă, fiind aleși de majoritatea anterioară. Din contra, ar obliga-o să respecte această decizie, contribuind astfel la depolitizarea CSM care este, desigur, un prim pas esențial către o reformă judecătorească de succes în Republica Moldova. Prin urmare, independența CSM nu este pusă în pericol în caz de înlocuire a membrilor profesori pentru a pune în aplicare modificările constituționale vizate, în vederea depolitizării CSM. Dimpotrivă, alegerea rapidă a membrilor profesori în conformitate cu prevederile care erau discutate pentru a fi modificate, înainte de intrarea în vigoare a noilor prevederi, era în sine periculoasă pentru independența CSM și necesită a fi rectificată. Dacă ar fi de acceptat că, în așteptarea unei reforme constituționale care vizează îndeplinirea standardelor internaționale de independență, ar putea fi făcute numiri care încalcă astfel de standarde, atunci ar întârzia intrarea în vigoare a reformei constituționale timp de patru ani, iar cooperarea cu Consiliul Europei și Comisia de la Veneția, care recomandă și însoțesc această reformă, ar face aceste încercări lipsite de sens, la fel ca întregul proces constituțional.

22. În contextul actual din Republica Moldova trebuie de menționat doi factori de influență și decisivi. Primul, actualul proiect revizuit al articolului 122 alineatul (3) prevede că candidații la funcția de membri profesori ai CSM vor fi aleși și numiți de Parlament cu voturile a trei cincimi din deputații aleși. Majoritatea calificată este o cerință importantă pentru a asigura legitimitatea democratică, precum și pentru a evita politizarea. În al doilea rând, proiectul articolului 122 alineatul (3) introduce, la nivel constituțional, regula, conform căreia candidații la funcția de membru profesor vor fi aleși „printr-un concurs, bazat pe o procedură transparentă și pe merite”. Aceste prevederi trimit un semnal clar către societate în ceea ce privește dorința copleșitoare a sistemului judiciar de a asigura transparența și deschiderea în administrarea justiției fără presiuni externe.

23. În ceea ce privește întrebarea concretă ridicată de Curtea Constituțională, Comisia și Directoratul observă că, în Avizul său din 22 septembrie 2020, Curtea Constituțională a recunoscut că încetarea mandatelor membrilor CSM din rândul profesorilor titulari, din momentul intrării în vigoare a legii (versiunea anterioară a proiectului articolului II (3)) ar putea fi considerată drept urmărind scopul legitim de a asigura „ordinea publică”. Curtea Constituțională a abordat problematica privind proporționalitatea măsurii propuse și a considerat că esența întrebării era „dacă, în adoptarea măsurii privind încetarea [automată] a mandatului membrilor profesorilor titulari ai Consiliului Superior al Magistraturii, Guvernul a asigurat un echilibru echitabil între securitatea mandatului, pe de o parte, și ordinea publică, pe de altă parte”.

În consecință, Curtea a constatat că încetarea [automată] a fost o măsură disproporționată și a încălcat principiul certitudinii legale, ceea ce ar afecta independența membrilor Consiliului. Cu alte cuvinte, măsura în cauză ar fi putut fi justificată dacă ar fi fost proporțională cu cea implicită sau declarată drept obiectiv legitim și dacă s-ar fi găsit un echilibru echitabil între interesele în conflict.

24. Formularea actuală a proiectului articolului II (3) diferă în mod evident de cea a proiectului anterior, pe marginea căruia Curtea Constituțională și-a dat avizul. Dacă în ediția anterioară articolul II (3) prevedea eliberarea automată a membrilor profesori din funcție, la data intrării în vigoare a modificărilor constituționale (cu posibilitatea de a aplica din nou pentru aceeași poziție), prevederea actuală nu prevede o astfel de încetare automată, dar prescrie în schimb ca mandatul să fie reconfirmat de majoritatea a 3/5 din parlamentarii aleși. În timp ce ambele proceduri din cele două ediții diferite ale proiectului de articol II (3) pot avea drept rezultat eliminarea membrilor, probabilitatea ca acest rezultat să apară este, evident, diferită. În plus, conform noii reguli, membrul titular nu va trebui să treacă printr-un nou concurs, pe care ar trebui să o facă dacă ar fi eliberat din funcție, dar va trebui să aștepte și să vadă dacă există un număr suficient de deputați (nu toți din majoritatea parlamentară care l-a ales) care ar putea fi dispusă să voteze în favoarea sa.

25. Proiectarea unei confirmări cu caracter unic, cu un nivel ridicat de sprijin, poate ajuta în sine asigurarea unei tranziții către o autoritate cu un mandat mai independent de politic în viitor. Prin urmare, procesul de confirmare poate fi justificat de context și schimbarea rolului, în special așa cum este prevăzută în proiectele de amendamente care, în viitor, vor contribui la consolidarea rolului CSM ca „garant al independenței autorității judecătorești”. În plus, rolul membrilor non-judiciari este de a aduce o perspectivă independentă și non-judiciară în CSM. Pentru aceasta, este necesar un mandat public. Un mandat reînnoit și o confirmare politică reînnoită pentru acei membri poate restabili independența afectată.

26. Din motivele de mai sus, noua versiune a articolului II (3) nu pare a fi disproporționată, în sensul că poate fi considerată că în mod rezonabil atinge un echilibru echitabil între cele două interese aflate în conflict – securitatea mandatului membrilor profesori ai CSM și asigurarea ordinii publice. Astfel, spre deosebire de eliberarea automată a membrilor profesori-titulari din funcții, Curtea Constituțională ar putea fi dispusă să găsească noua abordare drept una justificată, având în vedere scopul legitim al menținerii ordinii publice. Comisia și Directoratul consideră că modificările propuse sunt justificate în măsura în care au fost concepute pentru a elimina consecințele negative care au urmat regretabilei decizii a Parlamentului de a împiedica modificările constituționale deja anunțate și de a alege patru membri profesori-titulari ai CSM pe baza regulilor vechi care urmează a fi înlocuite cu modificările propuse. Principiul proporționalității permite și justifică regula tranzitorie, interesul public constând în

fortificarea legitimității și independenței membrilor profesori-titulari în ceea ce privește securitatea mandatului membrilor CSM.

27. Într-un final, Comisia de la Veneția și Directoratul sunt de acord cu considerațiile Curții Constituționale din Avizul său consultativ din 22 septembrie, precum că în Nota informativă la proiectele de amendamente constituționale Guvernul ar trebui să prezinte argumente clare cu privire la scopul legitim al ingerinței cauzate de măsura propusă la articolul II (3). În plus, consideră că Nota informativă ar trebui, de asemenea, să stabilească argumentele juridice cu privire la modul în care actualul proiect abordează problemele ridicate de Curtea Constituțională în Avizul său cu privire la versiunea anterioară a proiectului.

B. A doua întrebare

„În ce măsură obligația de a confirma mandatul de membru al unei autorități de nivel constituțional (Curtea Constituțională, Consiliul Superior al Magistraturii, Consiliul Superior al Procurorilor, Procurorul General, Ombudsmanul, Curtea de Conturi), dobândit anterior în conformitate cu dispozițiile constituționale, este conformă cu bunele practici europene în contextul unei modificări constituționale care schimbă numele autorității, statutul, numărul de membri sau procedura de numire a membrilor?”

28. O revizuire constituțională completă sau revizuirea doar a unor instituții poate implica deseori re proiectarea mandatului organismelor independente din punct de vedere constituțional. O autoritate ar putea fi desființată sau funcțiile sale ar putea fi redistribuite la corpurile existente sau noi. Totuși, în unele situații poate fi ca simpla reetichetare este un pretext pentru îndepărtarea titularilor din funcțiile existente. De aceea, scopul re proiectării va fi crucial în evaluarea dacă interferența cu independența constituțională este justificată.

29. În avizele sale anterioare, Comisia de la Veneția a examinat intenția legiuitorilor să prevadă o reînnoire completă a componenței Întelnelor Consilii Judiciare în urma adoptării modificărilor legislative care modifică metoda de alegere a membrilor săi. În acest aspect, Curtea Constituțională, în Avizul său din 22 septembrie 2020, atrage atenția asupra opiniei Comisiei de la Veneția privind proiectele de modificare a legii organice privind instanțele de jurisdicție generală din Georgia, în care Comisia a considerat că „atunci când și-a folosit puterea legislativă pentru proiectarea organizării și funcționării viitorului sistem judiciar, Parlamentul ar trebui să se abțină de la adoptarea unor măsuri care ar pune în pericol continuitatea calității de membru al Întelului Consiliu Judiciar. Eliminarea prematură a tuturor membrilor Consiliului ar crea un precedent prin care orice guvern nou sau orice nou parlament, care nu a aprobat nici compoziția, nici calitatea de membru al Consiliului, ar putea pune capăt mai devreme existenței acestuia și îl va putea înlocui cu un nou Consiliu. În multe circumstanțe, o astfel de modificare, în special cu preaviz scurt, ar genera suspiciunea că intenția din spatele acesteia ar fi de a influența cazurile aflate pe rolul Consiliului”.

30. Este adevărat că noul proiect de lege privind modificarea Constituției este retrospectiv, deoarece face ca mandatele membrilor profesori obținute legal în conformitate cu legea actuală să fie supuse confirmării de către Parlament. În principiu, standardele internaționale exclud orice interferență a legislativului cu administrația justiției. Cu toate acestea, după cum a subliniat Comisia în Opinia sa din iunie 2020, trebuie să se acorde atenția cuvenită circumstanțelor situației specifice din Republica Moldova: „(...) schimbarea în componența CSM nu ar duce la înlocuirea membrilor aleși de către majoritatea anterioară, dar a membrilor aleși în urmă cu doar două luni de această majoritate, fără participarea opoziției. În momentul alegerii lor, noile reguli privind alegerea de către o majoritate calificată erau deja discutate în Moldova în cadrul modificărilor constituționale. Adițional, dacă membrii aleși în martie și-au îndeplinit mandatul de patru ani, regulile privind depolitizarea CSM ar intra în vigoare abia în 2024, în timp ce o reformă judecătorească importantă, care atribuie un rol-cheie CSM, este în curs. Recentă alegere a membrilor profesori într-o manieră controversată și non-consensuală, împreună cu adoptarea pripită și punerea în aplicare a modificărilor legislative privind componența și funcționarea CSM înainte de adoptarea modificărilor constituționale, va avea consecințe negative în ce privește independența acestei instituții și încrederea publicului față de aceasta”.

31. În contextul actual al Republicii Moldova, alegerea politicii guvernamentale nu apare ca o manifestare fără un fundament rezonabil, ci mai degrabă ca o încercare să contribuie la depolitizarea CSM, care este un prim pas esențial către o reformă judecătorească de succes. Soluția tranzitorie face posibilă asigurarea independenței CSM față de politic, iar acest lucru este în conformitate cu bunele practici europene. În același timp, situația care există în prezent în Moldova este foarte distinctivă și a fost cauzată de regretabila decizie a majorității parlamentare de a alege cei patru membri profesori titulari fără a aștepta adoptarea modificărilor constituționale.

C. A treia întrebare

„Încetarea prematură a mandatului membrilor CSM aleși din rândul profesorilor titulari, prin intermediul unei măsuri legislative *ad hominem*, interferează cu dreptul la respectarea vieții private garantate de articolul 8 din Convenția europeană a drepturilor omului? Dacă da, este această interferență justificată?”

32. Obligația prevăzută la articolul 8 CEDO protejează autonomia individuală în viața privată, nevoia unei persoane să trăiască și să se dezvolte într-un mediu social și să mențină relații cu ceilalți. Conceptul de *viață privată* este un termen larg care nu este susceptibil de o definiție exhaustivă. Acoperă fizicul și integritatea psihologică a unei persoane și, prin urmare, poate cuprinde mai multe aspecte ale persoanei – identitate fizică și socială. Mai mult, viața profesională este, de asemenea, o parte a zonei de interacțiune între o persoană și alte persoane care, în anumite circumstanțe, pot intra în sfera de aplicare a conceptului de *viață privată* în temeiul articolului 8 CEDO. În cadrul

scenariilor legate de serviciul public care implică articolul 8, Curtea s-a ocupat de cazurile privind eliberarea din serviciul militar, de revocare din biroul judiciar, eliberarea din funcțiile administrative din sistemul judiciar și de cazurile de transferuri între posturi din serviciul public.

33. CtEDO aplică conceptul de viață privată pe baza a două abordări diferite: (a) identificarea problemei vieții private ca motiv al litigiului (abordare bazată pe motiv) și (b) derivarea problemei „vieții private” din consecințele măsurii atacate (abordare bazată pe consecințe). S-a constatat că plângerile privind exercitarea funcțiilor profesionale intră în sfera vieții private atunci când factorii care țin de viața privată au fost considerați drept „criterii de calificare” pentru funcția în cauză și când măsura contestată se baza pe motive care invadează libertatea de alegere a individului în sfera vieții private.

34. În ceea ce privește „abordarea bazată pe consecințe”, atunci când motivele impunerii unei măsuri care afectează viața profesională a unui individ nu sunt legate de viața privată a individului, o problemă în temeiul articolului 8 poate apărea în măsura în care acțiunea atacată are sau poate avea efecte negative asupra vieții private a individului. În acest sens, CtEDO a luat în considerare consecințele negative în ceea ce privește (i) impactul asupra „cercului interior” al individului, în special în cazul în care există consecințe materiale grave, (ii) oportunitățile individului „de a stabili și dezvolta relații cu ceilalți” și (iii) impactul asupra reputației individului.

35. Dacă abordarea bazată pe consecințe este în joc, pragul de severitate este crucial de important. Solicitantul trebuie să demonstreze convingător că pragul a fost atins în cazul său concret. Solicitantul trebuie să prezinte dovezi care să justifice consecințele măsurii contestate. CtEDO va accepta că articolul 8 este aplicabil doar acolo unde sunt consecințe foarte serioase și care afectează viața privată într-un mod foarte semnificativ.

36. Comisia a subliniat că legile ale căror efecte sunt îndreptate împotriva unor anumite persoane (așa-numitele „legi ad hominem”) sunt contrare statului de drept. O abordare similară a fost menținută de CtEDO. Într-adevăr, *ad hominem* înseamnă legat de o persoană, adresată direct către o persoană, legată sau asociată cu o anumită persoană sau împotriva acesteia. Trecând la contextul actual și la întrebarea ridicată de Curtea Constituțională, se pare că modificarea propusă nu este îndreptată împotriva unei anumite persoane (A sau B), ci se referă doar la membrii care sunt în funcție în circumstanțele tranziției, indiferent de personalitatea lor individuală; nu se referă la un motiv legat de o anumită persoană. Acest lucru este confirmat de faptul că este prevăzută în mod explicit posibilitatea actualilor membri profesori titulari să rămână în funcție, sub rezerva confirmării de o majoritate mai mare decât cea anterioară.

37. Prin urmare, în speță, noul proiect al articolului de tranziție, prin care ar fi necesară confirmarea de către Parlament a actualilor membri profesori, este strict impersonal, deci nu este legat de conduita lor în viața privată. Când este vorba de consecințele măsurilor

contestate pentru membrii profesori, nu există indicii că adoptarea proiectului respectiv, în cazul în care nu are loc confirmarea de către Parlament, poate afecta „cercul interior” al vieții lor private, având oportunități de a stabili și menține relații, inclusiv cele de natură profesională în interacțiunea lor cu societatea.

38. În temeiul articolului 3 alin. (6) din Legea nr. 947-XIII cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii, „membrii Consiliului Superior al Magistraturii, cu excepția membrilor de drept, nu pot exercita o altă activitate remunerată decât cea didactică și științifică”. Această dispoziție este încă în vigoare, iar ultimele modificări aduse acestei legi, examinate de Comisie și Directorat în ianuarie 2020, nu au afectat-o. Prin urmare, profesorii universitari care au fost aleși ca membri ai CSM în martie 2020 nu au renunțat la activitățile lor academice la momentul alegerii lor sau cel puțin legea nu le cerea să facă acest lucru. Aceasta înseamnă că în cazul în care membrul profesor în funcție al CSM nu obține numărul necesar de voturi în Parlament pentru reconfirmare, „cercul său interior” nu va fi afectat într-o măsură care să îi provoace „consecințe materiale grave”, astfel încât să ridice o problemă în temeiul articolului 8 din CEDO.

39. În ceea ce privește reputația lor profesională, este adevărat că în cazul membrilor profesori titulari, aceștia își pierd rolul actual dacă aleg să nu aștepte confirmarea sau nu reușesc să o obțină, iar aceasta ar putea fi considerată ca un eșec profesional, însă care nu pare să aibă o implicație asupra reputației sau integrității lor, deoarece își vor menține cariera de avocați și academicieni. În același timp, îndeplinirea cu succes a funcției din cadrul CSM nu este, strict vorbind, un criteriu al performanței în profesia lor academică. Prin urmare, în termeni obiectivi, cariera academică constituie scopul și rolul profesional fundamental al celor patru membri profesori. Poziția de membru al CSM, oricât de importantă și de prestigioasă ar fi din punctul de vedere al comunității juridice, nu se referă la sfera principală a activității lor profesionale.

IV. Concluzii

40. În prezenta Opinie comună *amicus curiae*, întocmită la cererea Curții Constituționale din Republica Moldova, Comisia de la Veneția și Directoratul au abordat trei întrebări juridice ridicate în contextul proiectelor de modificări constituționale în ceea ce privește Consiliul Superior al Magistraturii sau, mai concret, mandatul membrilor profesorilor titulari ai CSM. De altfel, această opinie nu are intenția de a lua o poziție finală asupra proiectului modificărilor constituționale.

41. Proiectul normei tranzitorii de la articolul II (3) prevede că mandatul membrilor profesorilor titulari, care se află în funcție la data intrării în vigoare, urmează să fie confirmat, pentru un mandat de 6 ani în total, cu votul a trei cincimi din deputații aleși. Comisia și Directoratul reiterează că, în circumstanțele specifice din Republica Moldova, confirmarea pentru o singură dată cu suportul la nivelul înalt va asigura tranziția către o autoritate cu un mandat autoritar, mai independent de politic pentru viitor.

42. Pentru Comisie și Directorat, în măsura în care garantează continuitatea exercițiului mandatelor, într-un mod echilibrat și cu o afectare minimă a intereselor în timpul tranziției, proiectul articolului II (3) nu pare disproporționat, în sens că poate fi considerat în mod rezonabil să atingă un echilibru echitabil între cele două interese în conflict – securitatea mandatului membrilor profesorilor titulari ai CSM și necesitatea menținerii ordinii publice, adică eliminarea consecințelor negative care au urmat după regretabila decizie a Parlamentului din martie 2020 de a alege cei patru membri profesori titulari ai CSM în conformitate cu vechile prevederi, în timp ce erau promovate proiecte importante de amendamente constituționale privind modalitatea alegerii și mandatul membrilor profesorilor titulari.

43. În ceea ce privește întrebarea dacă măsura tranzitorie interferează cu dreptul la viața privată a membrilor profesori ai CSM, garantată de articolul 8 din CEDO, Comisia și Directoratul consideră că, deși îndepărtarea membrilor profesorilor titulari, în caz că nu obțin confirmarea, ar putea fi considerată ca un eșec profesional, totuși se pare că nu există implicații pentru reputația sau integritatea lor. Membrii profesori, care sunt titulari universitari, își vor menține cariera ca avocați și academicieni. Poziția lor ca membri ai CSM, oricât de importantă și prestigioasă ar fi în comunitatea juridică, totuși nu se referă la sfera principală a activității lor profesionale.

44. Nu în ultimul rând, Comisia și Directoratul consideră că Nota informativă anexată la proiectul de modificare ar trebui să conțină o analiză juridică a modului în care propunerile din proiect abordează problemele ridicate de Curtea Constituțională în Avizul său din 22 septembrie 2020 cu privire la versiunea anterioară a proiectului de modificare.

45. Comisia de la Veneția și Directoratul rămân în continuare la dispoziția Curții Constituționale a Republicii Moldova și a autorităților pentru asistență suplimentară în această materie.

Interpretări didactice

Textul menționat reprezintă o solicitare a Curții Constituționale a Republicii Moldova adresată Comisiei de la Veneția pentru a oferi o opinie *amicus curiae* (un punct de vedere consultativ) cu privire la modificările propuse ale Constituției în contextul Consiliului Superior al Magistraturii (CSM). Acesta analizează implicațiile propunerilor de modificare a mandatului membrilor CSM, în special al membrilor profesori titulari, în raport cu independența acestui organism judiciar, bunele practici europene și cu dreptul la respectarea vieții private garantat de articolul 8 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului.

Contextul solicitării și implicarea Guvernului Moldovei: Curtea Constituțională a solicitat opinia Comisiei în contextul unei reforme constituționale care vizează CSM, cu

accent pe reconfirmarea mandatului membrilor săi profesori titulari. Guvernul Republicii Moldova, prin intermediul Prim-ministrului și al Ministrului Justiției, a subliniat importanța acestor modificări pentru consolidarea sistemului judiciar și a menționat că acestea reprezintă și o condiționalitate a Memorandumului de Înțelegere cu Uniunea Europeană privind asistența macro-financiară.

Analiza Comisiei de la Veneția:

1. *Independența CSM*: Comisia a evaluat că securitatea mandatului membrilor CSM este esențială pentru asigurarea independenței acestui organism. Modificările propuse, care necesită reconfirmarea membrilor CSM de către Parlament, sunt văzute ca un mijloc de a depolitiza CSM și de a îmbunătăți independența și responsabilitatea sistemului judiciar. Cu toate acestea, procedura de reconfirmare trebuie să fie echilibrată și să nu pună în pericol independența membrilor.

2. *Bunele practici europene*: Comisia a discutat despre relevanța bunelor practici europene în contextul modificărilor constituționale propuse, subliniind că orice reformă trebuie să respecte principiile independenței judiciare și să evite politizarea CSM.

3. *Dreptul la respectarea vieții private*: În ce privește articolul 8 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului, Comisia a concluzionat că modificările propuse nu ar trebui să interfereze nejustificat cu dreptul la respectarea vieții private a membrilor CSM. Totuși, a fost remarcat că orice impact negativ asupra vieții private a membrilor ar trebui să fie proporțional și justificat de necesitatea reformei.

Concluzii și Recomandări: Comisia de la Veneția și-a exprimat disponibilitatea de a oferi asistență suplimentară și a recomandat ca orice modificare a mandatului membrilor CSM să fie efectuată cu respectarea deplină a principiilor independenței judiciare și a drepturilor fundamentale. De asemenea, a subliniat importanța transparenței și a unui dialog constructiv între toate părțile implicate în procesul de reformă. În esență, textul ilustrează complexitatea reformei judiciare în Republica Moldova și necesitatea unei abordări echilibrate care să asigure atât îmbunătățirea sistemului judiciar, cât și protejarea drepturilor membrilor săi. Comisia de la Veneția joacă un rol consultativ important, oferind expertiză juridică pentru a ghida procesul de reformă în conformitate cu standardele europene și internaționale.

Subiecte de reper

1. Ce rol are Comisia de la Veneția în contextul reformei judiciare din Republica Moldova și cum contribuie ea la procesul de modificare a Constituției țării?

2. Care sunt principalele preocupări ale Curții Constituționale a Republicii Moldova legate de modificările propuse ale Constituției în ceea ce privește Consiliul Superior al Magistraturii?

3. Ce implică solicitarea de reconfirmare a mandatului membrilor Consiliului Superior al Magistraturii (CSM) și cum este aceasta legată de independența CSM și de bunele practici europene?

4. În ce măsură obligația de a confirma mandatul membrilor unei autorități de nivel constituțional poate afecta independența acestei autorități față de politic, conform analizei Comisiei de la Veneția?

5. Cum se raportează Comisia de la Veneția la problema privind dreptul la respectarea vieții private, în contextul reconfirmării membrilor CSM, în conformitate cu articolul 8 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului?

6. Care sunt argumentele Comisiei de la Veneția cu privire la necesitatea și proporționalitatea măsurilor propuse în contextul reformei constituționale din Republica Moldova?

7. Ce recomandări a făcut Comisia de la Veneția autorităților din Republica Moldova pentru a asigura o reformă judiciară în conformitate cu standardele europene și cu principiile independenței judiciare?

8. Care sunt consecințele potențiale ale nerespectării recomandărilor Comisiei de la Veneția privind modificările constituționale referitoare la CSM?

9. Cum se reflectă tensiunea dintre necesitatea reformei judiciare și protecția drepturilor membrilor CSM în opinia Comisiei de la Veneția?

10. În ce mod consideră Comisia de la Veneția că modificările propuse ale Constituției pot influența viitorul sistemului judiciar din Republica Moldova și relația țării cu standardele europene în materie de justiție?

Strasbourg, 13 decembrie 2021
Opinia nr. 1069 / 2021

CDL-AD(2021)046
Textul originalului în engleză

**COMISIA EUROPEANĂ PENTRU DEMOCRAȚIE PRIN DREPT
(COMISIA DE LA VENEȚA)**

REPUBLICA MOLDOVA

OPINIE COMUNĂ

**A COMISIEI DE LA VENEȚIA ȘI A DIRECTORATULUI GENERAL
PENTRU DREPTURILE OMULUI ȘI STATUL DE DREPT (DGI) AL
CONSILIULUI EUROPEI
ASUPRA UNOR MĂSURI AFERENTE SELECTĂRII CANDIDAȚILOR
LA FUNCȚIA DE MEMBRU ÎN ORGANELE DE
AUTOADMINISTRARE ALE JUDECĂTORILOR ȘI PROCURORILOR**

**Adoptată de Comisia de la Veneția
la cea de-a 129-a sesiune plenară
(Veneția/online, 10-11 decembrie 2021)**

pe baza observațiilor formulate de:

DI Alexander BARAMIDZE (expert, fost membru supleant, Georgia)

DI Richard BARRETT (membru, Irlanda)

Dna Nina BETETTO (expert DGI, Președinte CCJE)

DI António Henriques GASPAR (membru, Portugalia)

I. Introducere

1. Prin scrisoarea din 17 noiembrie 2021, Ministrul Justiției din Republica Moldova a solicitat opinia Comisiei de la Veneția referitoare la proiectul de lege „Cu privire la unele măsuri referitoare la selecția candidaților pentru funcții administrative în organele de autoadministrare ale judecătorilor și procurorilor” (CDL-REF(2021)095, „proiect de lege”). La 2 decembrie 2021, Ministerul Justiției a transmis o versiune revizuită a acestui proiect de lege (CDLREF(2021)097, „proiect de lege revizuit”).

2. Prezenta Opinie comună a fost elaborată în comun cu Directoratul General pentru Drepturile Omului și Statul de Drept al Consiliului European. Dl Alexander Baramidze (expert, fost membru supleant, Georgia), dl Richard Barrett (membru, Irlanda) și dl António Henriques Gaspar (membru, Portugalia) au acționat în calitate de raportori în numele Comisiei de la Veneția. Doamna Nina Betetto a analizat proiectul de lege în numele Directoratului pentru Drepturile Omului („Directoratul”).

3. Din cauza situației excepționale (Covid-19) nu a fost posibilă deplasarea raportorilor la Chișinău. În perioada 2-3 decembrie 2021, raportorii și experții, împreună cu dna Simona Granata-Menghini (secretarul Comisiei) și dl Grigory Dikov (administrator), au avut întâlniri online cu reprezentanți ai Consiliului Superior al Magistraturii, ai Consiliului Superior al Procurorilor, majoritatea parlamentară, opoziția parlamentară și cu Ministrul Justiției, precum și cu reprezentanții societății civile. Comisia este recunoscătoare autorităților moldovenești și Biroului Consiliului European în Republica Moldova pentru organizarea excelentă a acestor întâlniri.

4. Această Opinie a fost elaborată în baza traducerii în limba engleză a proiectului de lege și a proiectului de lege revizuit. Este posibil ca traducerea să nu reflecte cu acuratețe versiunea originală în toate punctele.

5. Având în vedere timpul extrem de limitat disponibil pentru pregătirea prezentei Opinii, Comisia de la Veneția s-a concentrat asupra celor mai esențiale caracteristici ale proiectului de lege revizuit; prin urmare, această Opinie nu reprezintă o analiză exhaustivă a unei astfel de legi.

6. Prezenta Opinie comună a fost elaborată pe baza observațiilor raportorilor și a rezultatelor reuniunii online din 2-3 decembrie 2021. Ea a fost examinată de către reuniunea hibridă a Subcomisiilor pentru statul de drept și puterea judiciară la 9 decembrie 2021. În urma unui schimb de opinii cu dl Iulian Rusu, secretar de stat în Ministerul Justiției al Republicii Moldova, a fost adoptată de Comisia de la Veneția la cea de-a 129-a sesiune plenară (Veneția, online, 10-11 decembrie 2021).

II. Context și procedură

7. Autoritățile Republicii Moldova intenționează să efectueze o evaluare extraordinară a judecătorilor, procurorilor și a altor funcționari din domeniul justiției și integrității. O astfel de evaluare este planificat de a fi efectuată de organe ad-hoc, dar competența de a decide asupra numirii, transferului, demiterii din funcție, modernizării și impunerii pedepselor disciplinare împotriva judecătorilor și procurorilor revine Consiliului Superior al Magistraturii (CSM) (art. 123 din Constituție) și, respectiv, Consiliului Superior al Procurorilor (CSP) (articolul 125 din Constituție). Prin urmare, orice proces extraordinar de evaluare trebuie să înceapă cu aceste două instituții.

8. Mandatul CSM și al CSP este pe cale să expire. Alegerile judecătorilor și procurorilor membri ai acestor organe de către adunările generale ale judecătorilor și

procurorilor au fost planificate pentru 19 noiembrie 2021 și, respectiv, 3 decembrie 2021, dar au fost amânate din cauza virusului Covid-19. Autoritățile urmăresc să pună în aplicare un sistem de evaluare a integrității candidaților la aceste posturi înainte de desfășurarea alegerilor, probabil la începutul anului 2022. Această filtrare a candidaților ar face extraordinară evaluarea membrilor CSM și CSP, care urmează să fie efectuată în cadrul schemei generale. Aceasta explică de ce pregătirea, adoptarea și punerea în aplicare a prezentei legi sunt considerate de către autoritățile moldovenești drept cea mai mare prioritate.

9. Urgența problemei nu justifică, însă, lipsa consultării părților interesate, în special a celor cruciale, cum ar fi CSM și CSP. Comisia de la Veneția reamintește că consultarea semnificativă a opoziției și a părților interesate este un element-cheie în legiferarea democratică. Ar trebui să aibă loc consultări adecvate înainte de adoptarea finală a acestei legi.

III. Analiză

A. Observații generale

10. Proiectul de lege are ca scop constituirea unei comisii de evaluare ad-hoc care va fi responsabilă de verificarea integrității candidaților pentru funcții administrative din Consiliul Superior al Magistraturii, Consiliul Superior al Procurorilor și din organele specializate ale acestora (Articolul 1). În Nota informativă se subliniază că aceasta „este o condiție esențială pentru a crește încrederea societății în sistemul judiciar, precum și pentru buna funcționare a acestor instituții”.

11. Comisia de la Veneția și Directoratul General observă că integritatea personală a membrilor care constituie Consiliile Superioare (de judecători și de procurori) este un element esențial al naturii unor astfel de organe; asigură încrederea cetățenilor în instituțiile de justiție – încredere în magistrați și în integritatea lor. Într-o societate care respectă valorile fundamentale ale democrației, încrederea cetățenilor în acțiunea Consiliilor Superioare depinde foarte mult, sau în esență, de integritatea personală, competența și credibilitatea apartenenței sale. Într-un regim de funcționare normală, integritatea magistraților care urmează să fie aleși de colegii lor ar trebui să rezulte din calitățile, condițiile personale, integritatea personală și competența profesională, care permit numirea în funcția de judecător sau de procuror. Odată ce statutul de magistrat a fost dobândit, calitățile de integritate și competență trebuie prezumate până la proba contrară, care nu poate rezulta decât din evaluarea performanțelor disciplinare sau funcționale corespunzător procedurilor legale.

12. Crearea unor organe ad-hoc de evaluare a integrității judecătorilor și procurorilor se bazează pe ipoteza că sistemul de justiție are deficiențe extrem de grave și că există îndoieli sistematice cu privire la integritatea magistraților. Cu toate acestea, pe baza acestei presupunerii, stabilirea modelului propus de comitete ad-hoc de evaluare a

integrității presupune, în sine, un dublu risc. Pe de o parte, presupune, chiar dacă este doar din punctul de vedere al aparențelor (care în această zonă foarte sensibilă contează), că sistemul este în general afectat, ceea ce poate fi extraordinar de nedrept pentru multe dintre elementele sale competente, care sunt, în consecință, viciate de o suspiciune generală; pe de altă parte, o astfel de metodă se poate dovedi inefficientă, în măsura în care judecătorii și procurorii sunt preocupați să înlăture și să elimine îndoiala fatală pe care modelul însuși o creează sau o poate genera.

13. Comisia de la Veneția și Directoratul General și-au exprimat anterior, în alte contexte, punctul de vedere potrivit căruia situațiile critice din domeniul justiției, cum ar fi nivelul extrem de ridicat de corupție, pot justifica soluții la fel de radicale, cum ar fi un proces de verificare a judecătorilor în ședință. În cele din urmă, este în competența autorităților moldovenești să decidă dacă situația predominantă în sistemul judiciar moldovenesc creează o bază suficientă pentru supunerea tuturor judecătorilor și procurorilor, precum și a membrilor CSM și ai CSP, la o integritate extraordinară.

14. În recentul său Aviz nr. 24(2021) privind evoluția Consiliilor Justiției și rolul lor în sisteme judiciare independente și imparțiale, CCJE reamintește (para. 34) că procesul de selecție a membrilor unui Consiliu, inclusiv posibilele campanii ale candidaților, ar trebui să fie transparente și să asigure că calificările candidaților, în special imparțialitatea și integritatea, sunt constatate. În opinia Comisiei de la Veneția și a Directoratului General, ar trebui făcută o distincție între verificarea membrilor în exercițiu și „prevenirea” candidaților pentru o poziție în aceste organe. Ca o chestiune de principiu, securitatea duratei determinate a mandatelor membrilor organelor (constituționale) are scopul de a asigura independența lor față de presiunea externă. Măsuri care ar pune în pericol continuitatea în calitate de membru și care interferează cu securitatea mandatului membrilor acestei autorități (verificare) ar ridica suspiciunea că intenția din spatele acestor măsuri a fost de a influența deciziile acestor organe și de aceea ar trebui privite ca măsuri de ultimă instanță. Verificările de integritate care vizează candidații la funcția de membri ai CSM, CSP și ai organelor lor specializate reprezintă un proces de filtrare și nu un proces de verificare judiciară și, ca atare, poate fi luat în considerare, dacă este implementat corespunzător, având ca scop atingerea unui echilibru între beneficiile măsurii, în ceea ce privește contribuția la consolidarea încrederii în sistemul judiciar, și posibilele efecte negative ale acesteia.

15. Testul de integritate nu este aplicat judecătorilor sau procurorilor în ceea ce privește roluri ca atare și, prin urmare, nu implică independența rolului lor. Cu toate acestea, faptul că judecătorii și procurorii fac parte din când în când din cele opt organe juridice în cauză este un element crucial al organizării moldovenești de administrare a magistraturii prin proiectul de lege revizuit. Acestea sunt mai mult decât poziții administrative, acestea sunt roluri cruciale pentru asigurarea bunei guvernări a acestor organe în sistemul judiciar. Aceste organe sunt organizate pentru a avea o gamă largă de

membri din medii specifice, judecători și procurori care ocupă un loc central în sistemul judiciar din Moldova. Statutul de membru în aceste organe este compatibil cu cariera de judecător sau procuror, chiar dacă nu este o exercitare funcțională judiciară directă. Faptul că componența acestor organe va fi perturbată o anumită perioadă de timp trebuie privit ca o situație temporară și excepțională și formarea acestor organe va fi afectată pentru o perioadă. În plus, orice proces de verificare interferează cu dreptul la viață privată, afectează relația dintre candidat și persoane și va avea un efect asupra reputației candidatului. Din aceste motive, este un pas esențial ca acest proces preliminar de filtrare să fie pus pe o bază legală, cu criterii restrânse și o posibilitate lejeră de apel.

16. În plus, faptul că verificările de integritate nu vor fi efectuate de către organele de autoguvernare ale judecătorilor și ale procurorilor, ci mai degrabă de un organ extern care urmează să fie constituit de către „partenerii de dezvoltare” ai Republicii Moldova și de majoritatea și minoritatea parlamentară, impune să se acorde cea mai mare atenție respectării principiilor constituționale ale separației puterilor, verificării și echilibrării.

B. Evaluarea candidaților

17. Evaluarea integrității candidaților se realizează de către „Comisia independentă de evaluare a integrității candidaților pentru funcții administrative în organele de autoadministrare ale judecătorilor și procurorilor” (Comisia de evaluare). Problema privind independența/responsabilitatea (quis custodiet ipsos custodiet) este o problemă centrală a proiectului de lege, care prevede că „evaluarea va avea independență funcțională și autonomie de decizie vis-a-vis de orice persoană fizică sau juridică, indiferent de forma de organizare”. Proiectul de lege revizuit prevede (articolul 5) o componență mixtă: trei membri numiți de Ministerul Justiției la propunerea fracțiunilor parlamentare în baza principiului proporționalității, precum și un membru supleant în aceeași ordine și trei membri și doi supleanți propuși de partenerii de dezvoltare și aprobați cu votul a 3/5 de deputați din Parlament.

18. Este salutar faptul că proiectul de lege revizuit prevede două criterii de ineligibilitate care exclud apartenența politică (articolul 2 d) și e)). De asemenea, este pozitiv faptul că opoziția este implicată atât în propunerea ca membri să fie numiți de Ministrul Justiției, cât și în alegerea membrilor selectați de partenerii de dezvoltare; acest lucru nu va exclude total politizarea procesului, dar ar trebui să garanteze mai multă incluziune și conlucrare între partide.

19. În proiectul de lege revizuită nu există nicio indicație care ar concretiza cine sunt „partenerii de dezvoltare”. Ministerul Justiției a explicat că această formulă se referă la partenerii internaționali prezenți în Republica Moldova și care activează în domeniul justiției. Din motive de claritate, legea ar trebui să ofere o definiție clară a termenului „parteneri de dezvoltare” sau cel puțin să se refere la un act relevant juridic în care se găsește o astfel de definiție.

20. Proiectul de lege nu stabilește procedura de selecție a membrilor Comisiei de evaluare dintre „partenerii de dezvoltare”.

21. Articolul 5 § 2 enumeră mai multe cerințe pentru membrii Comisiei. Aceste criterii nu specifică dacă membrii trebuie să fie cetățeni moldoveni sau pot fi străini, ceea ce ar putea fi relevant pentru cei selectați de donatorii internaționali. Dacă este cazul, criteriile ar trebui de ajustat.

22. Este pozitiv că proiectul de lege revizuit oferă mai multe garanții pentru membrii Comisiei de evaluare, pentru a le asigura independența și imparțialitatea (articolul 5 §2). Cu toate acestea, în timp ce cerințele pe care trebuie să le îndeplinească membrii Comisiei de evaluare care se referă la competența, experiența, integritatea și neafilierea lor la Parlament sau la un partid politic sunt rezonabile (art. 6(2)), cerința că membrul „nu a ocupat funcția de judecător sau de procuror în Republica Moldova în ultimii 3 ani” pare a fi lipsită de justificare. Nota informativă nu oferă niciun motiv pentru crearea unui astfel de mecanism extrajudiciar și nici nu indică raportul pentru perioada de trei ani. Standardele internaționale în această chestiune sunt bine stabilite și destul de clare: membrii judiciari ai Consiliilor Superioare ar trebui să fie aleși de colegii lor. Având în vedere că verificările de integritate sunt de facto o parte a procesului de selecție a membrilor CSM, CSP și ai altor organe specializate, cerința propusă care implică faptul că judecătorii și/sau sistemul judiciar în sine nu poate fi de încredere este arbitrară și ar trebui respinsă. De amintit că Comisia de la Veneția și Direcția Drepturile Omului a Directoratului General pentru Drepturile Omului și Statul de Drept, în Raportul comun nr. 966/2019 (adoptat la 11-12 octombrie 2019) privind proiectul Legii cu privire la reforma Curții Supreme de Justiție și a Procuraturii în Republica Moldova (denumit în continuare „Aviz 2019”), au recomandat (para. 55) ca numărul de membri ai Comisiei de evaluare (o comisie de specialitate însărcinată cu evaluarea integrității, stilului de viață și a profesionalismului judecătorilor de la Curtea Supremă) cu experiență judiciară (adică foști judecători sau foști judecători ai Curții Constituționale) ar trebui mărit în măsura în care un număr substanțial de membri (dacă nu jumătate) au antecedente judiciare.

23. Este pozitiv că proiectul de lege revizuit prevede o listă exhaustivă a motivelor de încetare a mandatului membrilor Comisiei de evaluare.

24. Comisiei de evaluare i se acordă competențe foarte largi (articolul 6):

a) evaluează integritatea candidaților pe baza declarațiilor anterioare de venit (interes personal sau avere), precum și pe baza verificărilor efectuate de Autoritatea Națională de Integritate, Serviciul de Informații și Securitate, Serviciul Fiscal și de alte autorități publice care au informații despre candidat;

b) verifică datele și informațiile privind proprietatea, veniturile, cheltuielile candidaților și ale persoanelor apropiate acestora, în sensul Legii nr. 133/2016;

c) audiază candidatul, persoanele apropiate acestuia și alte persoane care au informații relevante despre integritatea candidatului, inclusiv stilul de viață și costul vieții;

d) solicită informații de la persoane fizice sau juridice;

e) ia decizii cu privire la rezultatele evaluării integrității candidaților, inclusiv stilul lor de viață și costul vieții.

25. Aceste competențe sunt dezvoltate în continuare în art. 11 (Procedura de evaluare). Proiectul de lege revizuit stabilește criteriile de evaluare a activelor candidaților (articolul 8) și integritatea candidaților (articolul 9).

26. Nu este clar dacă evaluarea este o listă de verificare a conformității anterioare, declarațiilor, impozitului etc. sau o evaluare a reputației candidatului. Nu este clar ce ar trebui să fie înțeles prin „corespondența [nivelului] de trai cu nivelul veniturilor obținute și cheltuielile efectuate”.

27. Evaluarea pentru aprecierea bunurilor candidaților se va referi și la persoanele apropiate candidatului în sensul Legii nr. 133 din 2016. Definiția persoanelor apropiate, dată conform legii respective, ar trebui să fie examinată pentru a se vedea dacă este relevantă și esențială în acest scop și dacă gama de persoane ar putea fi acoperită în mod realist în intervalul de timp restrâns preconizat. Au aceste persoane apropiate un drept de veto asupra cooperării lor cu evaluarea? Dacă răspunsul este da, acele persoane au un rol puternic în facilitarea oportunităților legitime ale candidatului. Un membru de familie înstrăinat sau un fost asociat de afaceri ar putea folosi această putere pentru a frustra aspirațiile legitime ale candidatului. Dacă răspunsul la întrebarea anterioară este nu, terțul este pus în dificultate și interferența cu viața privată ar putea să nu aibă niciun interes. Pentru aceste motive lista persoanelor apropiate trebuie să fie restrânsă și esențială.

28. Nu există o definiție a „integrității”. Articolul 11 alineatul (3) se referă la integritatea profesională, care ar putea să fie diferită de integritatea în viața privată. Poate că integritatea ar putea fi definită sau explicată prin referire la viața profesională sau de afaceri. Poate că schema este că integritatea este testul larg al Comisiei care include integritatea profesională, stilul de viață și nivelul de trai. Criteriile pentru aprecierea integrității sunt destul de eterogene, mai ales în ceea ce privește natura lor. În timp ce inexistența unei hotărâri judecătorești sau absența sancțiunilor disciplinare sunt destul de ușor de verificat, atunci „respectarea de către candidat a principiilor stabilite în Codul de etică și conduită profesională al judecătorilor sau, după caz, al procurorilor” sau „săvârșirea de către candidat a unor acte care aduc atingere onoarei sau probității profesionale ori prestigiului justiției în așa măsură încât încrederea în justiție este afectată” sunt evaluări destul de complexe.

29. După cum a afirmat CCJE în Avizul său nr. 3 (2002) privind principiile și regulile care guvernează conduita profesională a judecătorilor, în special etica, comportamentul incompatibil și imparțialitatea (para. 60), este incorect a corela încălcarea standardelor profesionale adecvate cu conduita necorespunzătoare. Standardele profesionale reprezintă cele mai bune practici, pe care judecătorii ar trebui

să le urmărească, să le respecte și spre care ar trebui să aspire. Pentru a justifica procedurile disciplinare, abaterile trebuie să fie grave și flagrante, într-un mod care nu poate fi postulat doar pentru că a fost o nerespectare a standardelor profesionale stabilite în ghiduri. În acest context, implementarea unui sistem de control al integrității ar trebui să fie întotdeauna strict în conformitate cu principiul de proporționalitate. Încălcările de conduită profesională acoperă o gamă largă de acțiuni, de la abateri minore la abateri grave care dau naștere (potențial) la sancțiuni disciplinare. Aceasta nu e a spune că încălcările standardelor profesionale pot să nu aibă o relevanță considerabilă acolo unde a existat o abatere suficientă pentru a justifica și necesitatea sancțiunii disciplinare. Cu toate acestea, infracțiunile minore nu ar trebui să prevadă, în opinia Comisiei de la Veneția și a Directoratului General, un motiv valabil pentru a respinge un candidat.

30. Criteriile utilizate pentru evaluarea activelor și a integrității candidaților ar trebui să fie aceleași care sunt utilizate pentru orice proces de evaluare echivalent în Republica Moldova.

31. Proiectul de lege revizuit prevede că Comisia de evaluare va avea acces la oricare informații pe care le consideră necesare pentru îndeplinirea sarcinilor sale, cu excepția informațiilor care se încadrează în temeiul prevederilor Legii nr. 245/2008 privind secretul de stat. Autoritățile publice sunt obligate să pună la dispoziția Comisiei de evaluare orice informație solicitată în termen de 10 zile, inclusiv privind stilul de viață, costurile vieții și integritatea profesională. Comisia de evaluare va avea dreptul de a solicita de la persoane fizice și juridice, persoanele de drept public sau privat, inclusiv de la instituțiile financiare, documentele și informațiile necesare pentru efectuarea evaluării. Informațiile solicitate vor fi prezentate gratuit în termen de 5 zile de la data solicitării. Având în vedere puterile largi ale evaluării, proiectele de la articolul 7 și 11 ar trebui să prevadă că dreptul la viața privată și de familie al judecătorilor și al oricăror persoane trebuie respectat. Orice informații și documente produse în procesul individual de verificare a integrității nu trebuie publicate, ci trebuie folosite doar pentru scopul evaluării. Trebuie să fie clar că astfel de informații sau documente nu pot fi utilizate direct într-o anchetă penală sau administrativă, cu excepția cazului în care se acordă răspunsuri false.

32. Este pozitiv că proiectul de lege revizuit oferă mai multe garanții procedurale candidaților (să fie informat cu privire la inițierea evaluării; să fie asistat de un avocat sau de un avocat stagiar în timpul procedurii de evaluare; să se familiarizeze cu materialele de evaluare; să depună în datele din formularul scris și informații suplimentare față de cele acumulate de Comisia de evaluare; să conteste decizia Comisiei de evaluare). Dreptul candidatului de a deveni familiarizat cu „materialele de evaluare” ar trebui să cuprindă toate materialele adunate de către Comisie și luate în considerare în decizia sa.

33. Articolul 11 (6) prevede că „după examinarea informațiilor culese, Comisia de evaluare invită candidatul într-o ședință pentru audiere. Audierile sunt publice. Comisia

de evaluare poate decide să suspende părțile ședinței de judecată dacă sunt interese de ordine publică sau moralitatea ar putea fi afectată. Prin excepție de la alin. (6), la cererea candidatului, Comisia de evaluare poate decide să țină o ședință închisă, pentru a evita dezvăluirea informațiilor referitoare la aspectele private ale vieții candidatului sau ale persoanelor apropiate sau alte împrejurări care ar putea aduce atingere ordinii publice sau bunelor moravuri”. În opinia Comisiei de la Veneția și a Directoratului General, proiectul ar trebui să prevadă dreptul candidatului interesat să se prezinte în fața Comisiei de evaluare și să participe la procedură înainte dacă el/ea solicită acest lucru. Pe de altă parte, dacă Comisia de evaluare invită candidatul să participe la o audiere și acesta din urmă refuză fără justificare obiectivă, renunțând astfel la dreptul său de a se prezenta personal, Comisia de evaluare ar trebui să evalueze în absența lui. În plus, în opinia Comisiei de la Veneția și a Directoratului General, audierile candidaților nu ar trebui să fie publice. Audiurile publice ar putea să descurajeze candidații care au de ascuns ceva. Audiurile deschise pot descuraja pe cei care nu doresc să afișeze în public afacerea familiei lor. Ar trebui să existe o transparență deplină în ceea ce privește persoanele cărora li se permite să continue competiția. Dacă (în propunerea de audiere publică din proiectul revizuit) candidatul solicită o audiere privată, dar aceasta este refuzată, acesta ar trebui să-și poată retrage candidatura fără nicio afecțiune de imagine.

34. Articolul 11 prevede că Comisia de evaluare acumulează și verifică informațiile în termen de 30 de zile de la data transmiterii cererii de verificare a candidaților către instituția competentă. Sfera evaluării trebuie adaptată în timpul disponibil.

35. Potrivit proiectului de lege revizuit, decizia se ia cu majoritatea membrilor, iar membrii Comisiei de evaluare nu vor avea dreptul de a se abține de la vot. Având în vedere că Comisia va fi alcătuită din 6 membri, ar trebui să existe niște instrucțiuni pentru cazul în care voturile sunt împărțite în mod egal între membri. În plus, Comisia de evaluare va avea un număr egal de membri numiți de MJ și selectați de către donatorii internaționali; regulile privind cvorumul pentru deciziile care urmează să fie luate de Comisie ar trebui să reflecte necesitatea unei participări semnificative, dar echilibrate, a celui de-al doilea grup. Opțiunea ar putea fi ca președintele Comisiei să aibă un vot decisiv. În timp ce detaliile pot fi date în reglementările Comisiei de evaluare menționate în articolul 4 alineatul (2), în acest proiect de lege ar trebui furnizate câteva orientări de bază. Aceasta este important în măsura în care Comisia va fi un organ ad-hoc care va fi dizolvat după îndeplinirea unei sarcini specifice.

36. Rezultatul evaluării ar trebui să fie cu o decizie da/nu cu privire la posibilitatea candidatului de a fi în competiție. Decizia motivată ar trebui comunicată candidatului, dar este îndoielnic faptul că decizia de respingere a unui candidat ar trebui să fie publicată (în orice caz, nu până la epuizarea remediilor). După cum se prevede că candidații respinși continuă să activeze ca judecători sau procurori sau în alte funcții, aceștia nu trebuie să fie prejudiciați pentru faptul că au fost respinși.

37. Dreptul de a introduce o cale de atac pare să se extindă dincolo de candidat, acest drept aparținând „oricărei persoane care a participat în procedura administrativă”. Pe cine acoperă acest drept? Acoperă persoanele apropiate sau proprietarii bunurilor care consideră că istoria lor de afaceri poate fi supusă criticilor? Ar trebui să fie clar că efectul inițierii unei contestații este oprirea competiției până la soluționarea contestației.

38. Nu este clar care este consecința deciziei Curții de Apel Chișinău sau a instanței superioare – dacă decizia Curții de Apel este atacată cu recurs – în cazul în care instanța anulează decizia Comisiei de evaluare. Va fi trimis cazul către Comisia de evaluare pentru reexaminare sau actul instanței va avea capacitatea decizională de a afirma/constata dacă un petiționar ar trebui promovată la următoarea fază de selecție? Procesul de selecție în cadrul Comisiei de evaluare va fi suspendat până când cazul petiționarului este soluționat definitiv în instanțe? Acestea sunt întrebările care necesită niște răspunsuri clare în proiectul de lege. În opinia Comisiei de la Veneția și a Directoratului General, recursul nu ar trebui să oprească competiția. Apelul ar putea șterge pata de pe reputație, dar nu va depăși faptul că competiția a continuat până la un rezultat.

39. În sfârșit, proiectul de lege revizuit arată clar că rezultatele evaluării integrității nu vor avea niciun efect asupra carierei candidatului ca judecător sau procuror. Aceasta derivă din principiul inamovibilității judecătorilor și din competența exclusivă a Consiliului Superior înrădăcinată constituțional de a impune sancțiuni sau de a demite un judecător sau procuror. Însă rămâne întrebarea: Cum ar fi sporită încrederea societății în instituțiile judiciare dacă Comisia de evaluare va constata că un judecător sau un procuror nu a trecut testul de integritate și, totuși, același judecător sau procuror își păstrează postul pretinzând că nu s-a întâmplat nimic? Ministrul Justiției a subliniat în acest sens că toți judecătorii și procurorii vor fi supuși unei proceduri de evaluare extraordinară și că rezultatele acestei evaluări pot declanșa proceduri suplimentare în fața autorităților anticorupție. Având în vedere că Moldova este una dintre țările în care corupția reală și/sau percepută în sistemul judiciar este o problemă majoră în rândul publicului, această clarificare trimite un semnal greșit în ceea ce privește voința politică de a lua toate măsurile necesare pentru a garanta și promova o cultură a integrității judiciare la toate nivelurile sistemului judiciar. În Opinia din 2019, Comisia de la Veneția și Directoratul au fost de părere că raportul negativ al Comisiei de evaluare privind integritatea judecătorului ar trebui să declanșeze o sancțiune disciplinară din partea Consiliului Superior. Gravitatea sancțiunii ar trebui să depindă de gravitatea abaterii disciplinare.

40. Durata mandatului ar trebui totuși indicată mai clar în lege.

IV. Concluzii

41. Comisia de la Veneția și Directoratul General pentru Drepturile Omului și Statul de Drept au evaluat, la cererea Ministrului Justiției din Republica Moldova, revizuirea proiectului de lege „Cu privire la unele măsuri referitoare la selecția candidaților pentru funcții administrative în organele de autoadministrare ale judecătorilor și procurorilor”. Acest proiect are ca scop constituirea unui comitet de evaluare ad-hoc care va fi responsabil de verificarea integrității candidaților pentru funcții administrative din Consiliul Superior al Magistraturii, Consiliul Superior al Procurorilor și din organele specializate ale acestora.

42. Comisia de la Veneția și Directoratul General pentru Drepturile Omului și Statul de Drept reiterează că, în cele din urmă, este de competența autorităților moldovenești de a decide dacă situația predominantă în justiția moldovenească creează o bază suficientă pentru supunerea tuturor judecătorilor și procurorilor, precum și a membrilor CSM și CSP, la o integritate extraordinară.

43. Verificările de integritate care vizează candidații la funcția de membru al CSM, CSP și în organele specializate ale acestora reprezintă un proces de filtrare și nu un proces de verificare judiciară și, ca atare, pot fi considerate, dacă sunt puse în aplicare în mod corespunzător, că realizează un echilibru între beneficiile măsurii ce contribuie la încrederea în sistemul judiciar și posibilele efecte negative ale acesteia.

44. Comisia de la Veneția și Directoratul General constată că, în general, proiectul de lege revizuit stabilește o procedură echilibrată; ei doresc totuși să formuleze următoarele recomandări care vizează îmbunătățirea proiectului de lege revizuit:

- Trebuie de concretizat în lege cine sunt „partenerii de dezvoltare”, cum își vor selecta ei candidații și care sunt criteriile pentru această selecție (în măsura în care pot fi diferite de criteriile pentru ceilalți candidați, de exemplu pentru cei „naționali” – de naționalitate moldovenească); cerența de a nu fi judecător sau procuror în ultimii trei ani ar trebui revizuită.

- Sunt necesare indicații mai clare cu privire la criteriile de evaluare; încălcările minore ale disciplinei profesionale nu ar trebui să devină un motiv valid pentru respingerea unui candidat;

- Legea ar trebui să ofere garanții adecvate pentru protecția dreptului la viață privată și la viața de familie al judecătorilor, procurorilor și al terților implicați în procedură.

- Candidații ar trebui să aibă dreptul de a se prezenta în fața Comisiei de evaluare și să participe la procedura inițiată de ea, dacă doresc acest lucru. Dacă renunță la dreptul de a fi prezenți, Comisia de evaluare ar trebui să procedeze în absența lor. Audierile candidaților nu ar trebui să fie publice. Decizia de respingere a unui candidat nu trebuie făcută publică.

- În caz de evaluare negativă, o obligație a Comisiei de evaluare de a transmite constatările sale către autoritățile competente ar putea fi prevăzută în lege.

- Durata mandatului Comisiei de evaluare trebuie să fie indicată mai clar în lege.

45. În sfârșit, Comisia de la Veneția și Directoratul General subliniază necesitatea consultărilor adecvate ale părților interesate și ale opoziției înainte de adoptarea finală a acestei legi.

46. Comisia de la Veneția și Directoratul rămân la dispoziția autorităților din Republica Moldova pentru asistență suplimentară în această problemă.

Interpretări didactice

Textul prezentat este o opinie a Comisiei de la Veneția cu privire la un proiect de lege din Republica Moldova care vizează evaluarea integrității candidaților pentru funcții administrative în organele de autoadministrare ale judecătorilor și procurorilor. Această Opinie a fost elaborată în colaborare cu Directoratul General pentru Drepturile Omului și Statul de drept al Consiliului Europei și implică o analiză detaliată a proiectului de lege, împreună cu recomandările Comisiei.

Contextul: Republica Moldova intenționează să efectueze o evaluare extraordinară a integrității judecătorilor, procurorilor și a altor funcționari din domeniul justiției, proces care este planificat să fie efectuat de organe ad-hoc. În acest sens, a fost propus un proiect de lege care să permită constituirea unei comisii de evaluare ad-hoc responsabile de verificarea integrității candidaților pentru funcții în cadrul Consiliului Superior al Magistraturii (CSM) și al Consiliului Superior al Procurorilor (CSP).

Analiza Comisiei de la Veneția:

1. *Independența și responsabilitatea*: Proiectul de lege presupune că sistemul de justiție se confruntă cu deficiențe grave, sugerând o suspiciune generală asupra integrității magistraților. Comisia de la Veneția subliniază riscurile acestei abordări, care poate fi nedreaptă pentru magistrații competenți și poate genera îndoieli nejustificate asupra întregului sistem.

2. *Evaluarea candidaților*: Se propune crearea unei Comisii independente de evaluare a integrității, cu membri numiți de Ministerul Justiției și de „partenerii de dezvoltare”. Comisia de la Veneția recomandă să fie concretizat cine sunt acești parteneri și care sunt criteriile de selecție a membrilor comisiei.

3. *Procedura de evaluare*: Comisia va avea acces larg la informații despre candidați, inclusiv venituri, cheltuieli și alte date relevante pentru integritatea acestora. Se subliniază importanța respectării dreptului la viață privată în acest proces.

4. *Recomandările Comisiei*: Printre recomandările Comisiei se numără necesitatea unor criterii mai clare de evaluare, garantarea dreptului la viață privată, a dreptului candidaților de a participa la procedurile de evaluare și de a contesta deciziile Comisiei.

De asemenea, se sugerează ca deciziile de respingere a candidaților să nu fie făcute publice.

Concluzii: Comisia de la Veneția consideră că, deși proiectul de lege propune o metodă de evaluare a integrității candidaților, este necesară o abordare mai echilibrată și mai clar definită, cu respectarea drepturilor fundamentale și a principiilor democratice. Subliniază, de asemenea, importanța consultării părților interesate și a opoziției înainte de adoptarea legii și rămâne la dispoziția autorităților moldovenești pentru asistență suplimentară.

Subiecte de reper

1. Analiza procesului de reformă judiciară în Republica Moldova:
 - Discutați despre contextul și motivațiile din spatele intenției Republicii Moldova de a efectua o evaluare extraordinară a integrității judecătorilor, procurorilor și a altor funcționari din domeniul justiției.
 - Analizați impactul potențial al unei suspiciuni generale asupra integrității magistraților, asupra încrederii publice în sistemul judiciar.
2. Independența Comisiei de evaluare:
 - Discutați despre importanța independenței Comisiei de evaluare a integrității în contextul reformei judiciare și despre potențialele riscuri ale politizării procesului de selecție a membrilor acesteia.
 - Evaluați rolul „partenerilor de dezvoltare” în constituirea Comisiei de evaluare și implicațiile acestui mecanism pentru independența și obiectivitatea procesului de evaluare.
3. Procedura și criteriile de evaluare:
 - Analizați procedura propusă de evaluare a integrității candidaților și relevanța criteriilor de evaluare pentru asigurarea integrității sistemului judiciar.
 - Discutați despre echilibrul între necesitatea verificării integrității candidaților și protecția drepturilor lor la viață privată în cadrul procesului de evaluare.
4. Garanții procedurale și dreptul la apel:
 - Examinați garanțiile procedurale oferite candidaților în cadrul procesului de evaluare și importanța acestora pentru un proces echitabil.
 - Analizați mecanismul de apel împotriva deciziilor Comisiei de evaluare și implicațiile acestuia pentru dreptul la un proces echitabil și pentru integritatea procedurii de selecție.
5. Implicațiile evaluării negative și consultarea părților interesate:
 - Reflectați asupra consecințelor unei evaluări negative asupra carierei unui judecător sau procuror și asupra încrederii publice în sistemul judiciar.

- Discutați despre importanța consultării părților interesate și a opoziției în procesul de adoptare a legii de evaluare a integrității și contribuția acestui proces la legitimitatea și acceptarea reformei judiciare.

Strasbourg, 13 decembrie 2021
Opinia nr. 1058/2021

CDL-AD(2021)047
Textul originalului în engleză

**COMISIA EUROPEANĂ PENTRU DEMOCRAȚIE PRIN DREPT
(COMISIA DE LA VENEȚIA)**

REPUBLICA MOLDOVA

**OPINIE
PRIVIND MODIFICĂRILE DIN 24 AUGUST 2021 ADUSE
LEGII CU PRIVIRE LA PROCURATURĂ**

**Adoptată de Comisia de la Veneția
la cea de-a 129-a sesiune plenară
(Veneția/online, 10-11 decembrie 2021)**

**în temeiul comentariilor făcute de:
Dna Renata DESKOSKA (membru, Macedonia de Nord)
Dl Jose Manuel SANTOS PAIS (expert, Portugalia)
Dna Hanna SUCHOCKA (Președinte onorific, expert)**

I. Introducere

1. Printr-o scrisoare comună din 23 septembrie 2021, dna A. Motuzoc, Președintele Consiliului Superior al Procurorilor, și dl A. Stoianoglo, Procurorul General al Republicii Moldova, au solicitat opinia Comisiei de la Veneția cu privire la modificările din 24 august 2021 aduse Legii nr. 3/2016 cu privire la Procuratură (a se vedea versiunea consolidată a legii, furnizată de autoritățile solicitante, CDL-REF(2021)024). Ministerul Justiției a oferit Comisiei o traducere alternativă a versiunii consolidate a legii (CDL-REF(2021)094).

2. Dna Deskoska (membru, Macedonia de Nord), dl Santos Pais (expert, Portugalia) și dna Suchocka (Președinte de onoare) au acționat în calitate de raportori pentru această opinie.

3. La 16 noiembrie 2021, o delegație a Comisiei, formată din dna Deskoska, dna Suchocka și dl Santos Pais, însoțiți de dl Dikov de la Departamentul Secretariat, a avut întâlniri online cu reprezentanți ai Parlamentului, Ministerului Justiției, Procuraturii Generale, Consiliului Superior al Procuraturii, Curții Constituționale, precum și cu reprezentanți ai societății civile. Comisia este recunoscătoare Ministerului Justiției pentru organizarea excelentă a întâlnirilor online.

4. Prezenta Opinie a fost elaborată pe baza traducerilor în limba engleză ale Legii, furnizate de autoritățile solicitante și de Ministerul Justiției. Este posibil ca traducerile să nu reflecte cu acuratețe versiunea originală în toate privințele.

5. Această Opinie a fost întocmită pe baza comentariilor raportorilor și a rezultatelor ședințelor virtuale din 16 noiembrie 2021 și a comentariilor scrise la proiectul de Opinie transmis de Ministerul Justiției și Consiliul Superior al Procurorilor din Republica Moldova. Acesta a fost examinat în cadrul ședinței comune a Subcomisiilor pentru statul de drept și instituțiile democratice din 9 decembrie 2021. În urma unui schimb de opinii cu secretarul de stat, dl I. Rusu, și cu Președintele Consiliului Superior al Procurorilor, dna A. Motuzoc, a fost adoptată de Comisia de la Veneția la cea de-a 129-a sesiune plenară (Veneția/ online, 10-11 decembrie 2021).

II. Context

A. Contextul politic și justificarea reformei

6. Potrivit autorităților, în ciuda mai multor încercări de reformare a Procuraturii Republicii Moldova întreprinse în ultimii ani, această instituție s-a bucurat de puțină încredere publică și a suferit din cauza lipsei de integritate, independență și profesionalism. Scopul declarat al modificărilor din 24 august 2021 (denumite în continuare – modificările) a fost soluționarea acestor probleme.

7. În scrisoarea lor comună adresată Comisiei, dl Stoianoglo și dna Motozoc au oferit o altă explicație. Potrivit acestora, adevăratul motiv pentru modificarea Legii cu privire la Procuratură a fost o confruntare de lungă durată între dl Stoianoglo, pe de o parte, și actuala majoritate parlamentară și Președintele Republicii, dna Maia Sandu, pe de altă parte. Această relatare a fost confirmată de alți interlocutori.

8. Dl Stoianoglo a fost numit procuror general în 2019 de fostul președinte al Republicii Moldova Dodon (care a fost principalul adversar al dnei Sandu la ultimele alegeri prezidențiale). Numirea dlui Stoianoglo a fost precedată de o procedură de selecție extrem de contestată. Guvernul dnei Sandu, pe atunci prim-ministru, a încercat să anuleze procedura de selecție, dar această încercare a eșuat și a dus la un vot de neîncredere față de Guvern.

9. La 21 mai 2020, Curtea Constituțională a Republicii Moldova (CCRM) a declarat că procedura de concurs care a dus la numirea dlui Stoianoglo a fost contrară Constituției. În același timp, CCRM nu a declarat nul mandatul dlui Stoianoglo.

10. La 15 noiembrie 2020, dna Sandu a câștigat alegerile prezidențiale. La alegerile parlamentare anticipate din iulie 2021, partidul ei (PAS) a câștigat zdrobitor majoritatea locurilor în Parlament. După cum se explică în cererea de opinie, după alegerile parlamentare atacurile politice asupra dlui Stoianoglo s-au intensificat. În special, acesta a fost acuzat de corupție, abuz în serviciu și obstrucționarea justiției în unele dosare penale importante. Un deputat al PAS, dl Lilian Carp, a solicitat Consiliului Superior al Procurorilor să deschidă o anchetă penală pentru presupusele crime ale dlui Stoianoglo.

B. Adoptarea modificărilor și a principalelor elemente ale acestora

11. La 10 august 2021, proiectul de lege nr. 181 care propune modificări la Legea nr. 3 din 2016 a fost introdus în Parlament și publicat pe site-ul acestuia. La 12 august 2021, proiectul de lege a fost examinat în cadrul ședinței Comisiei juridice, numiri și imunități a Parlamentului. La 13 august 2021, proiectul de lege a fost adoptat în primă lectură. La 24 august 2021, proiectul de lege a fost votat în a doua lectură și a devenit Legea nr. 102 pentru modificarea Legii nr. 3 din 2016 cu privire la Procuratură. Principalele caracteristici ale modificărilor sunt după cum urmează.

12. Consiliul Superior al Procurorilor (CSP) a fost reorganizat. Constituția nu descrie componența CSP, cerând doar ca o parte substanțială a membrilor săi să fie procurori care reprezintă diferite părți ale sistemului de urmărire penală. Deci, în ordinea juridică a Republicii Moldova acele chestiuni sunt reglementate de lege. Înainte de modificări, CSP avea 15 membri:

- patru membri ai CSP erau reprezentanți ai societății civile numiți de Președintele Republicii, Parlament, Guvern, respectiv Academia de Științe a Moldovei;
- cinci membri au fost procurori aleși de Adunarea Generală a Procurorilor din rândul procurorilor în funcție (unul din PG și patru din birourile teritoriale și de specialitate) și, în final,
- CSP a avut șase membri ex officio: PG, procurorul șef al Găgăuziei, Președintele Curții Supreme de Justiție (CSJ), Ministrul Justiției, președintele Biroului de avocați și Avocatul Poporului.

13. Acest model – cu 15 membri ai CSP – a fost în vigoare din 2019. În conformitate cu legislația existentă anterior, CSP avea 12 membri. Amendamentele din 2021 au redus din nou numărul de membri ai CSP la 12. Au rămas doar trei membri din oficiu:

- Avocatul Poporului,
- Ministrul Justiției și
- Președintele Consiliului Superior al Magistraturii.

Trei membri ex officio au fost excluși:

- Procurorul General,
- procurorul șef al Găgăuziei și
- președintele Biroului de avocați.

În plus, vârsta de pensionare pentru membrii CSP a fost redusă la 65 de ani. Aceste măsuri au avut efect imediat (a se vedea aplicarea lor mai jos).

14. A doua schimbare majoră a vizat mecanismele de responsabilitate a PG. Modificările prevedeau suspendarea automată a PG în cazul în care i se deschide un dosar penal. În cazul suspendării PG (sau în orice altă situație în care funcția de PG devine vacantă), un PG interimar poate fi numit pe o perioadă de maximum un an de către Președintele Republicii la propunerea CSP.

15. Modificările prevedeau și posibilitatea efectuării unei evaluări ad-hoc a performanțelor PG, o dată pe an, de către o Comisie de evaluare (CE) special creată, compusă din 5 membri: unul propus de Președintele Republicii, unul de către Ministerul Justiției, unul de către Consiliul Superior al Magistraturii, unul de către CSP și unul de către PG. O evaluare negativă poate duce la demiterea PG de către CSP cu aprobarea Președintelui Republicii.

16. De asemenea, PG poate fi demis pentru abatere disciplinară, ca urmare a procedurilor care sunt conduse de o Comisie disciplinară (DC) compusă în mod similar cu CE. Concluziile DC sunt transmise CSP care ia decizia finală și poate propune Președintelui demiterea PG.

C. Evenimente ulterioare adoptării modificărilor

17. La 3 și 21 septembrie 2021, dl Stoianoglo, în calitatea sa de PG, a depus două plângeri la CCRM susținând că modificările sunt neconstituționale. El a mai solicitat CCRM să suspende aplicarea modificărilor până la examinarea plângerii sale. În paralel, plângeri similare au fost introduse de doi parlamentari din opoziție. CCRM a conexas aceste cazuri.

18. La 6 septembrie 2021, Președintele Sandu a emis un decret prin care a anunțat încetarea mandatului unuia dintre membrii CSP (numiți de Președintele Dodon) care împlinise până atunci vârsta de pensionare de 65 de ani definită în modificări. Un nou membru ar urma să fie numit în locul său de către Președintele Sandu, în urma unui concurs.

19. La 24 septembrie 2021, CCRM a suspendat punerea în aplicare a decretului prezidențial în așteptarea examinării plângerii constituționale depuse de PG și deputați.

20. La 30 septembrie 2021, CRRM a adoptat o decizie de inadmisibilitate (cazul nr. 198a/2021), prin care a respins toate plângerile depuse de PG și deputați. Argumentele CCRM vor fi discutate mai detaliat mai jos, în Secțiunea a III-a a Opiniei („Analiză”).

21. La 1 octombrie 2021, cinci membri ai CSP au solicitat convocarea unei ședințe extraordinare pentru a examina acuzațiile aduse PG. La 5 octombrie 2021, CSP (într-o nouă componentă, inclusiv membrul nou numit de Președintele Sandu) a decis să numească un procuror (dl Furtună) pentru a investiga aceste acuzații.

La câteva ore de la numirea sa, procurorul Furtună a dispus arestarea dlui Stoianoglo, care a fost pusă în aplicare imediat cu ajutorul ofițerilor Serviciului de

Securitate. Momentul arestării a fost filmat și difuzat la televizor. După o detenție de 72 de ore, dl Stoianoglo a fost plasat în arest la domiciliu.

22. La 6 octombrie 2021, CSP l-a suspendat pe dl Stoianoglo și pe adjuncții săi în așteptarea urmăririi penale și l-a ales ca PG interimar pe dl Dumitru Robu, adjunct al procurorului municipiului Chișinău.

23. În timpul întâlnirilor, raportorii au fost informați că, în noiembrie 2021, Președintele Sandu a adresat CSP o solicitare oficială pentru o evaluare extraordinară a activităților PG, cu referire la noul articol 31-1 din lege.

III. Analiză

A. Domeniul de aplicare a Opiniei

24. Atât criticii, cât și susținătorii reformei au fost de acord că reforma este strâns legată de figura actualului PG, dl Stoianoglo. Acest lucru este demonstrat de evenimentele după adoptarea modificărilor, și anume – suspendarea dlui Stoianoglo din funcția de PG, arestarea acestuia în urma urmăririi penale intentate împotriva sa și declanșarea procedurii de evaluare în privința acestuia. Contextul politic în care au fost adoptate și puse în aplicare amendamentele este, cu siguranță, important pentru o mai bună înțelegere a scopului și a semnificației acestora.

25. Cu toate acestea, împuternicirile Comisiei de la Veneția se limitează la examinarea textelor legislative și nu se extinde la aprecierea temeiniciei acuzațiilor specifice aduse dlui Stoianoglo sau a chestiunii privind legalitatea suspendării, detenției sale etc.

26. Acestea fiind spuse, Comisia de la Veneția reiterează că dl Stoianoglo – ca orice altă persoană – are dreptul la un proces echitabil. În unele țări europene, procurorul general, datorită rangului său constituțional, are dreptul de a fi judecat de o comisie juridică specială, cum ar fi, de exemplu, o cameră a Curții Supreme. Se pare că nu este cazul de a fi preluat în Republica Moldova, ceea ce poate afecta încrederea publicului în independența și corectitudinea procedurilor penale purtate împotriva sa.

27. În plus, în ciuda acuzațiilor grave formulate împotriva sa, prezumția de nevinovăție a dlui Stoianoglo ar trebui respectată. Persoanele care ocupă funcții publice ar trebui să dea dovadă de reținere atunci când comentează cazul penal al dlui Stoianoglo. Nimic din prezenta Opinie nu trebuie interpretat ca prejudiciind constatările instanțelor naționale și ale altor organe competente (disciplinare sau altele) cu privire la activitatea profesională a dlui Stoianoglo sau cu privire la orice infracțiune care ar fi putut fi comisă de acesta.

B. Adoptarea modificărilor

28. Criticii reformei au susținut că modificările au fost adoptate în grabă: proiectul de lege a fost introdus și supus spre examinare în primă lectură fără consultări publice

preliminare și fără a obține mai întâi opinia instituțiilor și a părților interesate relevante. De asemenea, unele ONG- uri s-au plâns că nu au fost consultate în acest proces.

29. Susținătorii reformei au subliniat că reforma procuraturii a fost o prioritate de vârf în programul politic al partidului de guvernare. Drept urmare, a fost una dintre primele sale inițiative legislative după alegerile parlamentare din iulie 2021. Deși în mod normal august este perioada în care Parlamentul este în pauză, au fost convocate mai multe ședințe extraordinare, iar amendamentele au fost adoptate în două lecturi. Proiectul inițial a fost publicat în mod corespunzător pe site-ul web al Parlamentului, iar opiniile comisiilor parlamentare relevante – în special ale Comisiei legislative și ale Comisiei anticorupție – au fost obținute și, de asemenea, publicate. Parlamentarii opoziției au participat la audierile plenare și au propus mai multe modificări înainte ca legea să fie adoptată în a doua lectură. La deliberări a participat și un reprezentant al biroului PG. Între adoptarea proiectului de lege în prima și în a doua lectură au trecut zece zile, conform Regulamentului de procedură al Parlamentului.

30. Procedura legislativă a fost examinată de CCRM în decizia sa din 30 septembrie 2021. CCRM a remarcat rolul său limitat în aceste chestiuni și necesitatea respectării autonomiei Parlamentului în aplicarea propriilor reguli procedurale. Nu a constatat că procesul de adoptare a amendamentelor a încălcat vreo cerință constituțională explicită și nu era sarcina CCRM să evalueze conformitatea legii cu normele constituționale. CCRM a reținut, de asemenea, că opoziția parlamentară a formulat câteva amendamente la proiectul de lege care au fost, de fapt, dezbătute în Parlament.

31. Comisia de la Veneția înțelege că există o necesitate stringentă în Republica Moldova pentru o luptă eficientă împotriva corupției și o justiție eficientă. Este firesc ca o nouă majoritate parlamentară să încerce să lanseze, fără întârziere, reforme legislative în centrul programului său politic.

32. Cu toate acestea, urgența nu trebuie confundată cu graba. Deși nu există standarde internaționale cu privire la cât trebuie să dureze procedura în Parlament, procedura trebuie să garanteze o discuție politică semnificativă atât în cadrul Parlamentului, cât și în alte foruri publice. După cum a subliniat în repetate rânduri Comisia de la Veneția, democrația guvernată de statul de drept se referă și la deliberare și la un schimb semnificativ de opinii între majoritate, opoziție și societate. Comisia de la Veneția recunoaște, în același timp, că problema adoptării în grabă a reformelor instituționale în urma schimbării majorității de guvernare nu este exclusivă pentru Moldova.

33. Este foarte regretabil că proiectele de amendamente au fost introduse în luna august, care reprezintă vârful perioadei de vacanță, și că această inițiativă nu a fost precedată de o dezbatere publică transparentă și amănunțită care să implice principalele părți interesate (în special CSP însuși) și experți. Într-adevăr, așa cum reiese din decizia CCRM și din explicațiile autorităților, au fost respectate formal cerințele procedurale

minime, iar între cele două lecturi au avut loc unele discuții, atât în comisiile competente, cât și în ședința plenară.

Cu toate acestea, pentru o reformă care implică restructurarea unei instituții-cheie a statului, esențială pentru menținerea statului de drept și a unui sistem judiciar de încredere, este întotdeauna recomandabil un proces deliberativ mai amănunțit. Respectarea doar a standardelor procedurale minime afectează calitatea legislației adoptate și ar fi putut fi motivul multor deficiențe ale legii identificate mai jos.

C. Noua componență a Consiliului Superior al Procurorilor

34. Ca urmare a modificărilor, procurorii aleși de colegii lor ar reprezenta cinci din doisprezece membri ai CSP. Ceilalți membri reprezintă diferite ramuri ale puterii sau instituții independente. După cum a menționat CCRM în decizia sa din 30 septembrie 2021, în urma modificărilor, procurorii ar reprezenta în continuare mai mult de 40% din numărul total de membri ai CSP, ceea ce reprezintă o „parte semnificativă” din totalul membrilor, așa cum este prevăzut de articolul 125¹ (2) din Constituție. CCRM a remarcat că procurorii nu trebuie neapărat să se bucure de același nivel de independență ca și judecătorii și, prin urmare, Consiliul procurorilor nu ar trebui să fie dominat de procurori. Potrivit CCRM, noua componență a CSP respectă independența procuraturii și, în același timp, evită autogovernarea corporatistă.

1. Nivelul de reglementare

35. Înainte de a trece la esența modificărilor, Comisia de la Veneția observă că în ultimii ani componența CSP a fost modificată de două ori – în septembrie 2019 și în august 2021. În 2019, numărul membrilor a fost majorat de la 12 la 15, iar în 2021 a fost redus din nou la 12. Astfel de schimbări dese pot da impresia că fiecare majoritate parlamentară respectivă a încercat să schimbe raportul de putere în CSP în favoarea ei.

36. Comisia de la Veneția constată că Constituția Republicii Moldova nu definește componența CSP. Aceasta prevede doar că procurorii ar trebui să reprezinte o parte substanțială a membrilor săi. Legea cu privire la Procuratură a fost adoptată ca una organică, ceea ce, în sistemul moldovenesc, înseamnă că are nevoie de sprijinul majorității tuturor parlamentarilor și adoptarea în două lecturi (contrar legilor ordinare care pot fi adoptate într-o singură lectură de majoritatea parlamentarilor prezenți). În contextul Republicii Moldova ar putea fi mai potrivit ca aceste chestiuni să se reglementeze în Constituție, pentru a se evita ca fiecare nouă majoritate parlamentară să poată „remanea” CSP pentru a-și spori influența acolo.

2. Noua componență a Consiliului Superior al Procurorilor

37. În ordinea constituțională a Republicii Moldova, prevederile privind serviciul de urmărire penală sunt cuprinse în Capitolul IV al Constituției care se referă la sistemul judiciar. Procuratura este definită ca o instituție publică „autonomă” „în cadrul autorității judiciare” (asociată cu sistemul judiciar – a se vedea art. 124 alin. (1)). În plus, după cum

reiese din articolul 125¹ din Constituție, procuratura nu este dependentă de Ministrul Justiției sau de Guvern, ci este guvernată de CSP.

Legea cu privire la Procuratura prevede, așadar, că procuratura trebuie să fie „independentă de puterea legislativă, executivă și judiciară, de orice partid politic sau organizație social-politică, precum și de orice alte instituții, organizații sau persoane”. Legea prevede că procurorii fac numai obiectul legii, beneficiază de discreție operațională în îndeplinirea atribuțiilor lor, ar trebui să fie liberi de orice amestec extern, au dreptul la o remunerație adecvată etc. Aceste principii se aplică serviciului de urmărire penală în ansamblu și, într-adevăr, pentru PG în calitate de director executiv al sistemului de urmărire penală.

38. Cel mai important, „autonomia” procuraturii este asigurată la nivel constituțional prin înființarea CSP care, potrivit articolului 125¹ din Constituție, acționează ca garant al independenței și imparțialității procurorilor. Articolul 68 din Legea cu privire la Procuratură prevede că CSP este un organism independent care „are dreptul de a participa la înființarea, funcționarea și autogestionarea sistemului Procuraturii”. Independența/autonomia CSP se realizează în primul rând prin asigurarea unei componente adecvate și a metodei de alegere a membrilor săi.

39. Înainte de adoptarea modificărilor, șapte membri din 15 erau procurori (cinci erau aleși de colegii lor și doi erau membri din oficiu). După modificări, cinci membri din 12 reprezintă sistemul de urmărire penală (toți aleși de colegii lor). Astfel, ponderea totală a procurorilor a fost ușor redusă. Cu toate acestea, este dificil să fii de acord cu CCRM că procurorii aleși de colegii lor reprezintă în continuare o „parte substanțială” a CSP. Acest lucru este în conformitate cu propria abordare a Comisiei de la Veneția în acest sens. Comisia de la Veneția a subliniat întotdeauna că există o diferență importantă între standardele referitoare la judecători și la procurori. În timp ce procurorii ar trebui să fie protejați de interferența politică și deși un consiliu al procurorilor poate oferi o astfel de protecție, nu există nicio cerință ca un astfel de consiliu să fie în mod necesar dominat de către procurori. Comisia de la Veneția a recomandat în mod constant ca procurorii aleși de colegii lor să reprezinte o „parte substanțială”, dar nu neapărat o majoritate a membrilor.

40. Important este ca componența Consiliului să fie suficient de pluralistă pentru a se asigura că procurorii nu pot guverna singuri și, în același timp, că membrii laici a căror alegere a fost asigurată de voturile majorității sau care reprezintă executivul nu îi pot depăși cu ușurință.

În cazul în care toți membrii laici sunt aleși de Parlament, Comisia de la Veneția a recomandat alegerea lor cu majoritate calificată sau pe baza unui sistem proporțional, pentru a preveni controlul politic asupra acestui organism de către majoritatea parlamentară.

41. Noua componență a CSP rămâne suficient de pluralistă. Din 12 membri, procurorii sunt reprezentați de cinci membri și reprezintă, prin urmare, cel mai mare

grup. Ceilalți membri, prin contrast, nu sunt omogeni și reprezintă alte ramuri ale puterii și ale instituțiilor. Desigur, patru membri laici pot fi văzuți ca afiliați majorității de guvernare, dar acesta ar fi cazul numai dacă sunt numiți simultan și numai dacă Președintele aparține aceleiași familii politice cu majoritatea din Parlament (ceea ce este cazul acum). Dacă acești membri sunt înlocuiți treptat, nu există niciun motiv să-i vedem ca un grup politic monolitic. Trei membri reprezintă instituții independente (Consiliul Suprem de Justiție, Avocatul Poporului și Academia de Științe). Aceasta înseamnă că niciun grup nu poate governa singur și fiecare grup ar trebui să caute alianțe cu alte grupuri sau cu membri individuali pentru a lua decizii.

42. Acest model nu este lipsit de defecte. Astfel, există întotdeauna riscul unor înțelegeri politice în culise între membrii procuraturii și un anumit număr de membri laici. În plus, instituțiile sau funcționarii independenți pot, în practică, să nu fie la fel de independenți precum sunt în teorie. Cu toate acestea, orice model pluralist este mai bun decât un model în care Consiliul este dominat de un singur grup de procurori, subordonați PG, sau de un grup monolitic de numiți politici loiali majorității de guvernare.

3. Alegerea membrilor din oficiu; excluderea Procurorului General

43. Conform modificărilor, CSP are trei membri din oficiu: președintele Consiliului Superior al Magistraturii (CSJ), Ministrul Justiției (MJ) și Avocatul Poporului. Există argumente serioase atât pro, cât și împotriva includerii acestor trei funcționari în componența CSP.

44. În ceea ce privește președintele CSJ, unii interlocutori au reținut că, întrucât PG nu este membru din oficiu al CSJ, președintele CSJ nu ar trebui să fie membru din oficiu al CSP. Comisia de la Veneția nu este convinsă că este necesară o simetrie perfectă între CSJ și CSP.

Dacă judecătorii ar trebui să participe sau nu la guvernarea procuraturii depinde de contextul național. În schimb, participarea procurorilor la guvernarea sistemului judiciar este mai problematică, din cauza unui standard mai ridicat de independență a justiției. Acestea fiind spuse, Comisia de la Veneția reamintește că într-o Opinie anterioară a sugerat ca președintele CSJ să participe la CSP fără drept de vot.

45. Participarea Ministrului Justiției la CSP este potențial mai problematică. Comisia de la Veneția a contestat anterior prezența unui ministru în consiliile judiciare, cel puțin în contextul în care se decid chestiunile privind răspunderea disciplinară a judecătorilor. Pentru consiliile de procurori, poziția Comisiei de la Veneția a fost mai flexibilă. Într-o Opinie cu privire la Muntenegru, Comisia de la Veneția a recomandat ca Ministrul Justiției să nu facă parte din Consiliul procurorilor, ci să delege acolo un reprezentant. Într-o Opinie anterioară despre Moldova, Comisia de la Veneția a acceptat că Ministrul Justiției ar putea fi membru fără drept de vot din oficiu al CSP. Într-o Opinie mai recentă, Comisia de la Veneția nu a considerat o problemă ca un Ministru al Justiției

să facă parte din CSP cu drept de vot, cu condiția ca componența CSP să fie suficient de pluralistă. În anumite contexte, prezența ministrului într-un astfel de organism poate fi nu doar acceptabilă, ci chiar utilă. Pe de altă parte, nu se poate nega că prezența unui ministru întărește influența executivului în cadrul Consiliului. Chestiunea privind prezența ministrului într-un Consiliu al procurorilor poate fi decisă și în dependență de poziția procuraturii în ordinea juridică națională. Este mai justificat în țările în care urmărirea penală este văzută ca o parte autonomă a executivului, dar nu și atunci când este strâns asociată cu sistemul judiciar, ca în Moldova. În acest din urmă caz, ministrul poate participa în continuare la Consiliu, dar fără drept de vot în anumite chestiuni (cum ar fi procedurile disciplinare).

46. În ceea ce privește Ombudsmanul, este destul de neobișnuit ca un apărător al drepturilor să participe la guvernarea sistemului de urmărire penală. Este îndoielnic dacă funcțiile unui membru al CSP sunt compatibile cu mandatul Avocatului Poporului. Se pare că, în contextul Republicii Moldova, Avocatul Poporului însuși a refuzat să participe la chestiunile CSP.

Acestea fiind spuse, Avocatul Poporului, în calitate de figură neutră din punct de vedere politic, poate servi drept arbitru între membrii procurori și membrii laici afiliați Guvernului, astfel încât participarea sa într-un consiliu al procuraturii poate ajuta la evitarea blocajelor.

47. GRECO a recomandat desființarea participării din oficiu a Ministrului Justiției și a Președintelui CSJ la CSP. Totuși, Comisia de la Veneția preferă să nu ia o poziție fermă în acest punct. După cum s-a demonstrat mai sus, există argumente serioase pro și contra acestei soluții.

48. În ceea ce privește excluderea PG ca membru din oficiu al CSP, Comisia de la Veneția este de acord că aceste preocupări sunt valabile. Este important să se evite transformarea CSP într-un fief personal al PG. Pe de altă parte, excluderea PG de la luarea unor decizii manageriale importante are dezavantaje clare. Este firesc ca PG, într-o procuratură organizată ierarhic, să participe la deciziile privind numirile, cariera și disciplina procurorilor, să influențeze politicile bugetare și organizaționale și să participe la elaborarea standardelor și procedurilor profesionale. Într-adevăr, PG nu ar trebui să poată lua decizii singur, de aceea și sunt create consiliile procurorilor. Cu toate acestea, excluderea completă a PG de la luarea acestor decizii în calitate de membru din oficiu, sau cel puțin nepermiterea acestuia de a participa fără drept de vot, este, de asemenea, inacceptabilă, dacă raportul actual dintre procurori și membrii laici (membrii laici fiind în majoritate) urmează a fi menținut.

49. Comisia de la Veneția observă că într-o Opinie asupra Serbiei a recomandat excluderea Procurorului General din Consiliul procurorilor ca membru din oficiu. Totuși, această recomandare ar trebui privită în lumina componenței Consiliului procurorilor din Serbia, unde procurorii, conform amendamentelor în cauză, ar

reprezenta 5 din 11 membri. Întrucât Procurorul General era superiorul ierarhic al tuturor celor cinci membri procurori, asta a făcut ca figura Procurorului General să fie prea puternică și a justificat îndepărtarea lui din Consiliu.

50. În general, participarea Procurorului General la un Consiliu de procurori ar trebui evaluată nu în abstract, ci în lumina mai multor factori specifici fiecărei țări, în special:

- componența Consiliului (dacă Consiliul este dominat de procurori sau laici);
- organizarea sistemului de urmărire penală (fie că este un sistem ierarhic cu Procurorul General la vârf, fie un sistem descentralizat în care procurorii sunt de pe lângă instanțe și nu sunt subordonați Procurorului General din perspectivă procesuală și administrativă);

- competențele Consiliului (fie că hotărăște asupra problemelor legate de disciplina și cariera procurorilor, probleme bugetare și organizatorice etc., fie că acele competențe aparțin altor organe);

- competențele Procurorului General în luarea deciziilor în cadrul Consiliului (participare cu drept de vot sau numai cu calitate consultativă) și dacă există suficiente garanții în modul în care funcționează Consiliul pentru a contrabalansa influența excesivă a Procurorului General din cadrul ierarhiei etc.

51. Revenind la situația din Republica Moldova, Comisia de la Veneția constată că participarea PG la CSP nu este inacceptabilă dacă PG nu are drept de vot sau dacă procurorii din CSP reformat rămân în minoritate, chiar și împreună cu PG. Dacă PG revine la componența CSP ca membru din oficiu cu drept de vot, aceasta poate necesita o revizuire a componenței CSP pentru a păstra echilibrul între diferitele grupuri de membri. Pe scurt, este important să se evite o situație în care PG, folosindu-și poziția față de membrii procurori (și chiar față de unii membri laici), poate dicta voința sa către CSP. În mod similar, executivul sau președintele nu ar trebui să fie în măsură să domine CSP – acesta trebuie să rămână un organism autonom, care nu este supus niciunei ramuri ale guvernului. Astfel, în cazul în care PG participă la CSP fără drept de vot, Ministrul Justiției poate participa și fără drept de vot acolo, pentru a echilibra cumva influența executivului și influența comunității de procurori în cadrul acestui organ.

52. În ceea ce privește excluderea din CSP a prim-procurorului Găgăuziei ca membru din oficiu, legea ar putea prevedea ca unul dintre procurorii aleși de colegii lor să provină din Găgăuzia.

53. În concluzie, Comisia de la Veneția recomandă luarea în considerare a revenirii PG la CSP ca membru din oficiu, în timp ce procurorii aleși de colegii lor ar trebui să (continue) să reprezinte o parte substanțială a CSP. Revenirea PG în componența CSP poate necesita o revizuire a componenței acestuia pentru a păstra echilibrul între diferitele grupuri de membri, pentru a exclude influența excesivă a PG în cadrul acestui organism. Unul dintre procurorii aleși de colegii lor ar putea veni din Găgăuzia pentru a compensa revocarea prim-procurorului din Găgăuzia din calitate de membru din oficiu.

D. Noua vârstă de pensionare și aplicarea acesteia membrilor în ședință

54. Criticii modificărilor au susținut că noua prevedere care prevede pensionarea obligatorie a membrilor laici ai CSP care au împlinit vârsta de 65 de ani avea drept scop înlocuirea unui anumit membru care fusese numit de fostul președinte.

55. Comisia de la Veneția constată că, ca atare, prevederea unei vârste de pensionare pentru un funcționar public nu este contrară niciunui standard sau principiu internațional. După cum a remarcat CCRM în decizia din 30 septembrie 2021, ideea unei limite de vârstă nu este incompatibilă cu dreptul constituțional la muncă. Astfel de chestiuni pot fi reglementate de legiuitor pentru a se asigura că anumiți deținători de funcții au capacitatea mentală și fizică de a-și îndeplini atribuțiile.

56. Acestea fiind spuse, nu ar trebui introdusă o limită de vârstă care să aibă drept efect încetarea mandatelor unor persoane anume, alese conform normelor existente anterior. Comisia de la Veneția a criticat astfel de măsuri într-o Opinie în privința Poloniei și repetă acest lucru în contextul Republicii Moldova. Comisia de la Veneția reține că articolul 76 alineatul (1) (i-1) din lege a introdus posibilitatea încetării mandatului unui membru la împlinirea vârstei de 65 de ani și a fost pus imediat în aplicare în septembrie 2021.

57. În plus, articolul 69 alineatul (4) nu este în conformitate cu articolul 76 alineatul (1) (i-1) care prevede încetarea mandatului oricărui membru (membru laic, membru din oficiu sau membru procuror).

58. În plus, din lege nu reiese clar dacă membrii al căror mandat le-a încetat sau va fi încetat în viitorul apropiat ca urmare a aplicării noii limite de vârstă ar avea dreptul de a ataca această măsură în fața instanței. Comisia de la Veneția reamintește că dreptul de a face recurs împotriva unor astfel de măsuri în fața unei autorități judiciare poate fi derivat din articolul 6 din CEDO, conform jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului (CtEDO). Ministerul Justiției, în comentariile sale, a clarificat că membrii individuali care sunt demși au acces la cele trei niveluri de jurisdicție, în baza prevederilor Codului administrativ. Nu este clar însă dacă acest remediu ar fi eficient atunci când mandatul încetează direct în virtutea legii.

59. Ministerul Justiției, în comentariile sale, a reținut că regula care prevedea pensionarea procurorilor la împlinirea vârstei de 65 de ani exista în temeiul normelor anterioare. Amendamentele din august 2021 au extins această regulă doar la membrii laici, restabilind astfel tratamentul egal al tuturor membrilor CSP indiferent de „genealogia” acestora. Astfel, aceste modificări nu erau ad hominem și nu vizau anumite persoane.

60. Comisia de la Veneția este pregătită să accepte acest argument. Problematic este însă că membrii laici numiți conform vechilor reguli (care nu prevedeau nicio limită de vârstă) au fost înlăturați (sau ar urma să fie înlăturați) prematur, din cauza aplicării noii reguli. Este adevărat că securitatea mandatului membrilor CSP nu este garantată de

Constituție (care nu își spune părerea, pe duratei mandatului acestora, cu privire la limita de vârstă etc.). Totuși, numirea ca membru al unui organ constituțional – care, conform Constituției, este principalul garant al independenței sistemului de procurori, creează cel puțin o oarecare așteptare legitimă că mandatul nu va fi întrerupt la jumătatea acestuia fără un motiv justificat. Întrebarea este dacă scopul declarat al acestui amendament – punerea pe picior de egalitate a tuturor membrilor Consiliului în ceea ce privește vârsta de pensionare – împiedică independența acestui organism și este un motiv suficient de puternic pentru încetarea prematură a mandatului unora dintre membrii acestuia. Acesta este un alt argument în favoarea consolidării cerințelor de bază privind membrii CSP și a condițiilor de încetare anticipată a mandatului în Constituție.

E. Evaluarea performanțelor Procurorului General

61. Proiectele de amendamente au introdus un nou mecanism de evaluare ad-hoc a performanțelor profesionale ale PG de către Comisia de evaluare (CE). Susținătorii modificărilor au opinat că înainte de această reformă legea nu conținea prevederi care să permită tragerea la răspundere a PG pentru rezultate insuficiente. Ca urmare, a fost imposibil să-l îndepărteze pe dl Stoianoglo, în ciuda istoricului său profesional deosebit de slab și a cazurilor de comportament greșit.

62. Dna Motuzoc și dl Stoianoglo au susținut că noua procedură de evaluare a performanțelor PG a adus prejudicii independenței PG. Procedura de evaluare poate fi declanșată la cererea Președintelui Republicii, CSP neavând niciun rol în aceasta. Motivele evaluării sunt vag formulate, iar evaluarea negativă ar putea duce automat la concediere.

63. Comisia de la Veneția observă că mecanismul de evaluări ad-hoc ale performanțelor PG de către o comisie special creată, introdus prin modificări, pare a fi destul de neobișnuit în Europa. În cadrul întâlnirilor online, autoritățile au menționat că s-au inspirat din experiența românească de revocare a procurorilor de rang înalt. Comisia reamintește totuși că reformele românești ale procuraturii și implementarea lor practică au fost destul de controversate și au fost criticate atât de Curtea Europeană a Drepturilor Omului (CtEDO), precum și de Comisia de la Veneția însăși. În orice caz, mecanismul „evaluărilor performanței”, astfel cum sunt prevăzute de amendamente, este susceptibil de critică din mai multe motive.

1. Motivele pentru evaluarea performanțelor

64. Legea nu stabilește niciun indicator al performanței „bune” sau „proaste”. Acești indicatori – de unde posibilele motive pentru eliminarea PG – sunt definiți nu în legea în sine, ci într-un regulament care urmează să fie adoptat de CSP (a se vedea noul articol 31¹ (5)). Legea nu definește nici sfera evaluării, nici domeniile de activitate ale PG care urmează să fie evaluate. Nu este clar dacă CE se va ocupa de activitatea procesuală a PG (sub rezerva dispozițiilor Codului de procedură penală și ale altor legi relevante) sau mai degrabă de activitatea managerială a PG cu privire la conducerea procuraturii. Raportorii

au fost informați că CSP este în curs de elaborare a reglementărilor privind evaluările performanțelor PG. Între timp, Președintele Republicii a solicitat deja CSP – așa cum prevede articolul 31¹ (2) – să evalueze performanța dlui Stoianoglo.

65. CCRM a decis că un astfel de aranjament nu contravine Constituției. Potrivit CCRM, legea conținea anumite cerințe esențiale ale evaluărilor de performanță (a se vedea articolul 30) și a delegat CSP cu sarcina de a adopta reglementări mai detaliate. Cerința constituțională ca anumite chestiuni să fie „prevăzute de lege” trebuia interpretată în lumina jurisprudenței CtEDO, care a interpretat conceptul de „legalitate” în sens larg. Astfel, era permis legiuitorului să delege sarcina de a reglementa aceste probleme către CSP, în limitele stabilite de lege.

66. Comisia de la Veneția nu va discuta cu CCRM cu privire la constituționalitatea delegației legislative în acest context, întrucât CCRM este mai bine în măsură să interpreteze Constituția națională. Cu toate acestea, din perspectiva statului de drept, încredințarea CSP-ului cu o putere practic nelimitată de a defini condițiile materiale în care PG poate fi demis este o abordare extrem de contestabilă. Astfel de reguli trebuie să aibă cel mai înalt nivel posibil de legitimitate. În paragrafele anterioare, Comisia de la Veneția a susținut deja că lipsa întăririi constituționale poate prejudicia stabilitatea sistemului de urmărire penală, iar anumite chestiuni ar trebui reglementate nu printr-o lege comună, ci printr-o lege organică adoptată cu majoritate calificată sau chiar în Constituție. Această abordare se aplică a fortiori esenței procesului de evaluare. Poate fi necesar să se păstreze anumite reguli flexibile și este perfect acceptabil dacă CSP elaborează reguli de fond și procedurale cuprinse în lege. Cu toate acestea, a da CSP undă verde în elaborarea unor astfel de reguli pare a fi excesiv.

67. Al doilea punct de critică este legat de primul: este greu de înțeles în ce măsură evaluarea performanțelor în temeiul modificărilor este diferită de răspunderea disciplinară. Ambele proceduri (procedura de evaluare a performanțelor și procedura disciplinară) pot duce la demiterea PG, deși pe motive aparent diferite. Totuși, legea în sine nu descrie acele temeuri sau folosește formule foarte vagi (cum ar fi aprecierea progresului muncii și determinarea dacă PG corespunde funcției pe care o deține). Orice altceva este lăsat la latitudinea reglementărilor care urmează să fie adoptate de CSP. Din nou, în hotărârea sa din 30 septembrie, CCRM nu a găsit nicio problemă constituțională cu privire la aceste modificări. Pentru CCRM, articolul 23 din Constituție, care conține o cerință implicită a calității legii care definește drepturi și obligații, nu poate fi invocat în abstracto. Întrucât prevederile contestate nu fuseseră încă aplicate, CCRM a refuzat să le examineze. Cu toate acestea, pentru Comisia de la Veneția rămâne întrebarea: Ce fel de rezultate insuficiente pot duce la demiterea PG? (legea nu explică), iar pentru Comisia de la Veneția este foarte dificil să comenteze aceste prevederi fără a le vedea. Aceste prevederi sunt în contradicție cu abordarea Comisiei de la Veneția care a remarcat, într-un raport privind standardele europene în ceea ce privește independența

sistemului judiciar, că legea ar trebui să definească clar condițiile eliberării preventive a procurorului. În plus, există o cerință mai generală de securitate juridică în ceea ce privește previzibilitatea impactului legii.

68. Al treilea și poate cel mai important punct de critică se referă la aplicarea acestei noi proceduri la PG suspendat, dl Stoianoglo. Nu doar că procedura a început deja fără ca indicatorii de evaluare să fi fost aprobați de către CSP, dar, din toate punctele de vedere, propunerea vizează aplicarea retroactivă a acelor indicatori.

69. Acestea fiind spuse, răspunderea disciplinară ar trebui să fie diferențiată de o evaluare mai generală a integrității personale sau a competenței profesionale a unui funcționar, care poate fi uneori demonstrată cu referire la comportamentul din trecut.

70. În concluzie, orice evaluare a performanțelor anterioare ale dlui Stoianoglo nu trebuie efectuată pe baza indicatorilor nou-stabiliți și poate fi bazată numai pe astfel de criterii de integritate și profesionalism care ar putea fi derivate incontestabil din reguli preexistente sau din însăși natura mandatului PG. Este interzisă suspendarea PG pentru defecte în performanța sa sau pentru un anumit comportament greșit, dacă el/ea nu ar putea prevedea în mod rezonabil, la momentul relevant, că el/ea ar putea fi suspendat(ă) din cauza unor astfel de defecte sau comportament greșit.

2. Procedura de evaluare a performanțelor și componența Comisiei de evaluare

71. În cadrul ședințelor virtuale au fost ridicate două probleme principale cu privire la procedura de evaluare a performanțelor PG. Prima se referea la componența CE și la relația acesteia cu CSP. A doua întrebare se referea la frecvența unor astfel de evaluări. Majoritatea parlamentară și MJ au insistat ca CSP să-și păstreze toată autonomia și independența cu modificările propuse, în ciuda creării unor organisme care urmau să „asiste” CSP în îndeplinirea funcțiilor sale.

72. Cu privire la prima problemă, Comisia de la Veneția observă că, potrivit articolului 31¹ alin. (3) și (4) din noua lege, membrii CE nu pot fi procurori în funcție și nici persoane aflate în subordinea PG. Membrii numiți de Președintele Republicii și de MJ nu pot fi deloc funcționari publici. Prin urmare, este foarte probabil ca toți cei cinci membri ai CE să nu aibă în biografie funcția de procuror. Nu este clar dacă, în situația actuală, dl Stoianoglo – al cărui mandat a fost suspendat – ar fi îndreptățit să numească un membru în această comisie sau dacă această putere ar trece la PG interimar.

73. În plus, potrivit articolului 31¹ alineatul (3), CE poate funcționa cu numai trei membri numiți. Aceasta înseamnă că procesul de evaluare poate fi în întregime în mâinile membrilor numiți de executiv, care, în plus, nu ar avea experiență în sistemul procuraturii.

74. Într-o Opinie cu privire la Muntenegru, Comisia de la Veneția a recomandat ca o comisie de evaluare a performanțelor să fie destul de independentă de Consiliu și ar putea include câțiva membri laici. Contribuția celor din afară poate fi utilă, deoarece ar contribui la garantarea imparțialității și independenței acestui organism. Astfel, participarea

membrilor care nu fac parte din sistemul procuraturii la activitatea CE este perfect acceptabilă. În mod similar, faptul că procedura de evaluare a performanțelor poate fi inițiată de un actor extern, care nu aparține sistemului de urmărire penală, nu este, ca atare, inacceptabil. Totuși, ceea ce este îngrijorător este că, teoretic, CE poate începe să funcționeze și să ia decizii fără ca vreun membru să aparțină sistemului de urmărire penală.

75. CCRM a constatat că această procedură nu este contrară Constituției. Constituția nu a extins procurorilor toate garanțiile independenței justiției. Deși CSP, conform Constituției, era principalul organ responsabil de guvernarea sistemului de urmărire penală, Constituția nu exclude crearea unor organe subordonate care să ajute CSP să-și îndeplinească sarcinile, cu condiția ca aceste organe să nu uzurpeze luarea deciziilor substanțiale, puterea CSP. Funcția CE a fost de a propune rapoarte de evaluare către CSP, acesta din urmă păstrând puterea ultimă de a lua decizia. O astfel de funcție consultativă a CE, în contextul evaluării performanțelor (precum și funcția consultativă a Comisiei de disciplină în contextul procedurii disciplinare – despre aceasta a se vedea mai jos), nu a fost contrară Constituției.

76. În general, Comisia de la Veneția este de acord cu această analiză. Ea reamintește că într-un memoriu de *amicus curiae* pentru CCRM a examinat problema legitimității organismelor subordonate CSP și asistarea acestuia în sarcinile sale. Comisia de la Veneția a subliniat că crearea unor astfel de organisme este permisă în măsura în care acestea nu uzurpă rolul definit constituțional al CSP. Astfel, componența CE nu este atât de importantă dacă CE rămâne un organism consultativ și dacă CSP nu este legat de constatările CE, dar poate ajunge la o concluzie diferită.

77. Acestea fiind spuse, în practică, chiar și un organism consultativ poate avea o influență decisivă în procesul decizional, de exemplu, atunci când are o capacitate mai bună de constatare a faptelor sau o expertiză mai bună în materie. În acest caz, rolul CSP poate fi redus la un rol de organ de apel, ceea ce poate fi în contradicție cu rolul său constituțional. Acest risc este destul de real, având în vedere prevederile articolului 31¹ (8) care prevede că CSP poate să nu accepte evaluarea de notare propusă de către CE și/sau să returneze raportul pentru o nouă evaluare în caz de încălcare a procedurii atunci când acea încălcare a avut un efect decisiv asupra rezultatelor evaluării. Este dificil de văzut cum CSP poate atribui o notă diferită PG dacă nu face evaluarea în sine.

78. Prin urmare, chiar dacă ultimul cuvânt aparține CSP, problema privind componența CE nu este lipsită de relevanță. Comisia de la Veneția recomandă astfel să se prevadă în lege că CE nu poate funcționa fără prezența a cel puțin unor procurori, astfel încât componența CE să reflecte, cel puțin aproximativ, componența CSP. În mod alternativ, legea ar putea să prevadă în mod explicit că CSP nu este obligat să respecte constatările CE și poate să susțină o nouă evaluare.

79. De asemenea, generează îngrijorare puterea Președintelui Republicii sau a trei membri ai CSP de a declanșa evaluarea ad-hoc a performanțelor. Cel mai important,

Președintele are o mare influență în întregul proces de evaluare: el poate iniția evaluarea, poate delega CE pe unul dintre membrii acestuia și, în final, Președintele numește unul dintre membrii CSP (chiar dacă acest membru, în urma numirii, ar trebui să acționeze independent). Acestea fiind spuse, pot exista unii factori care contrabalansează posibila influență excesivă a Președintelui: de exemplu, dacă decizia finală este într-adevăr luată de CSP în deplină independență și dacă decizia CSP ar putea fi atacată cu recurs în fața unui tribunal administrativ.

80. Mai mult, Comisia de la Veneția constată că legea nu conține nicio cerință plafon pentru deschiderea unei proceduri de evaluare a performanțelor, ceea ce înseamnă că președintele sau trei membri ai CE pot declanșa procedura chiar și din motive foarte banale. Legea nu prevede posibilitatea CE sau a CSP de a respinge astfel de cereri ca inadmisibile, fără a garanta întreaga procedură de evaluare a performanțelor.

81. Comisia de la Veneția este, de asemenea, preocupată de frecvența evaluărilor performanțelor. O procedură de evaluare poate fi inițiată în fiecare an. Aceasta înseamnă că PG poate fi supus la șapte evaluări de performanță pe parcursul mandatului său, în timp ce procurorii obișnuiți sunt evaluați la fiecare patru ani. În absența unor indicatori specifici ai evaluărilor de performanță (a se vedea mai sus), este dificil de spus cât de exigentă și împovărătoare ar putea fi această procedură pentru biroul PG. Riscul este ca supunerea unor astfel de evaluări să poată distra atenția PG de la îndeplinirea mandatului său.

82. În plus, articolul 31¹ (6) dă dreptul CE să caute și să obțină de la orice persoană – inclusiv PG însuși sau orice procuror din subordine – orice „date și informații” care pot fi utile pentru evaluarea performanțelor procurorului. Această clauză poate fi utilizată pentru a obține informații despre cazuri specifice pe care acuzarea nu le poate dezvălui. În trecut, PG i s-a solicitat în mod repetat să furnizeze informații specifice cu privire la cazurile pendinte, cu referire la calitatea sa de membru al Consiliului de Securitate (un organism care consiliază Președintele Republicii în probleme de securitate). Comisia de la Veneția consideră că este necesar să se precizeze în lege că PG poate refuza să furnizeze informații cu privire la cazuri specifice dacă dezvăluirea acestora poate pune în pericol succesul unei investigații în curs sau orice alt interes vital similar al justiției (cum ar fi protecția martorilor, de exemplu).

83. Acestea fiind spuse, Comisia de la Veneția admite că poate fi necesară o evaluare externă periodică a activității PG. După cum s-a demonstrat mai sus, noul mecanism de evaluări ad-hoc ale performanțelor are multe defecte, astfel încât legiuitorul ar putea lua în considerare alternative.

De exemplu, ar trebui să fie posibilă consolidarea mecanismului de raportare anuală a PG către Parlament, prevăzut de art. 11 alin. (3) din lege, prin descrierea cerințelor la conținutul unor astfel de rapoarte, a procedurii de dezbateri a acestora în Parlament și prin specificarea consecințelor juridice ale dezaprobării unor astfel de rapoarte de către Parlament.

84. Ministerul Justiției, în comentariile sale, a indicat că efectul juridic al unor astfel de audieri în fața Parlamentului ar fi limitate, întrucât decizia privind funcția de PG este în mâinile CSP, în conformitate cu Constituția. Într-adevăr, numai CSP poate propune eliminarea PG „din motive obiective” și „pe baza unei proceduri transparente” (a se vedea articolul 125 alin. (2) din Constituție). Comisia de la Veneția admite că termenul „motive obiective” poate fi interpretat în sens larg. Nu este exclus ca, pe lângă eliberarea din funcție a PG pentru o infracțiune sau abatere disciplinară, mandatul PG să poată fi încetat în cazuri de performanțe vădit slabe – similar mandatului procurorilor inferiori. Cu toate acestea, mecanismul de efectuare a evaluării propus prin amendamente are prea multe lacune pentru a satisface preceptul constituțional al evaluării „obiective” bazate pe „procedura transparentă”. Acest mecanism ar trebui revizuit: cel mai important, legea ar trebui să prevadă indicatori mai specifici de rezultate insuficiente, CE ar trebui să includă în componența sa membri procurori, iar raportul CE ar trebui să aibă în mod clar un caracter consultativ.

F. Răspunderea disciplinară a Procurorului General

85. Articolul 52¹ din Legea nr. 3/2016 introdus în urma modificărilor prevede o procedură specială de înlăturare a PG prin procedură disciplinară, de către o Comisie disciplinară (CD) special creată, care este compusă în mod similar ca CE. Spre deosebire de indicatorii de performanță (care urmează a fi definiți de CSP), temeiurile unei sancțiuni disciplinare sunt definite în lege (articolul 38).

86. Procedura de deschidere a unei proceduri disciplinare și de examinare prealabilă a unui dosar disciplinar împotriva PG este identică cu procedura de evaluare a performanțelor. Prin urmare, recomandările formulate mai sus – în special, referitoare la necesitatea de a avea procurori în CD, calificările membrilor CD, puterea Președintelui Republicii de a declanșa procedura disciplinară, precum și independența CSP în luarea unei decizii pe fond – sunt valabile și în acest context.

G. Suspendarea Procurorului General și numirea unui Procuror General interimar

1. Suspendarea automată a Procurorului General

87. Noul articol 55¹ prevede suspendarea PG în cazul în care pe numele acestuia este deschis un dosar penal. Această suspendare este automată, prin aplicarea legii.

88. Această prevedere a fost examinată de CCRM, care a constatat că suspendarea PG și a adjuncților acestuia nu a constituit o încălcare a prezumției de nevinovăție.

Potrivit CCRM, suspendarea unui PG care este superior ierarhic tuturor procurorilor și anchetatorilor asigură o cercetare independentă a cazurilor în care PG poate fi implicat. În sprijinul acestei concluzii, CCRM a făcut trimitere la hotărârea CtEDO în cauza Kolevi împotriva Bulgariei. În acest caz, CtEDO a constatat că articolul 2 din CEDO impunea ca o investigație privind o presupusă crimă care îl implica pe Procurorul General de atunci al Bulgariei să nu fie condusă de anchetatorii subordonați ierarhic

aceluiași Procuror General. În ceea ce privește suspendarea deputaților PG, conform CCRM, aceștia sunt numiți în funcțiile lor din cauza încrederii personale a PG în aceștia, astfel încât suspendarea lor ar servi aceluiași scop legitim.

89. Comisia de la Veneția este de acord că, în principiu, suspendarea PG într-o cauză în care împotriva acestuia există un dosar penal pe rol nu este incompatibilă cu prezumția de nevinovăție, din motivele explicate de CCRM și, de asemenea, pentru că menținerea PG în funcție, în ciuda acuzațiilor grave împotriva sa, ar putea submina încrederea publicului în sistemul procuraturii. Cu toate acestea, ar trebui să existe garanții procedurale pentru a se asigura că mecanismul de suspendare nu este utilizat în mod arbitrar. Comisia de la Veneția își reiterează observația anterioară conform căreia deschiderea procedurilor penale și desfășurarea acestora ar trebui să fie însoțite de garanții procedurale adecvate și că prezumția de nevinovăție a inculpatului trebuie să fie respectată de către fiecare organism oficial sau funcționar care comentează cauza penală.

90. Într-o Opinie cu privire la Bulgaria, Comisia de la Veneția a avertizat împotriva suspendării automate a judecătorilor: a recomandat Camerei Judiciare a Consiliului Superior al Magistraturii „să revizuiască fondul acuzațiilor și să decidă dacă probele împotriva judecătorului sunt suficient de convingătoare. [...] și dacă cere o suspendare”. În caz contrar, procurorii ar avea „puterea de a iniția suspendarea judecătorilor pe o perioadă potențial lungă de timp pe baza unor probe (relativ) puține”, ceea ce poate pune în pericol independența justiției.

91. După cum au explicat raportorii, noul articol 55¹ ar trebui interpretat împreună cu articolul 34 alineatul (5), care prevede că deschiderea unui dosar penal împotriva PG ar trebui să fie autorizată de către CSP care, în acest caz, ar trebui să numească și un procuror care să se ocupe de acest caz. Astfel, PG nu poate fi urmărit penal – și deci nu poate fi suspendat – fără implicarea CSP. Acest lucru ar trebui văzut, în opinia autorităților, ca o garanție suficientă a independenței PG.

92. Cu toate acestea, după cum reiese din Opinia privind Bulgaria, nu orice anchetă penală solicită suspendarea automată a PG. Mai potrivit ar fi să lăsăm CSP să decidă, ad-hoc și în lumina gravității acuzațiilor la adresa PG, dacă este necesară suspendarea. Suspendarea automată poate fi rezervată pentru cazurile în care PG este suspectat de o infracțiune de o anumită gravitate, dar chiar și în aceste cazuri CSP ar trebui să fie implicat pentru a evalua dacă probele preliminare împotriva PG sunt suficiente în mod rezonabil pentru a iniția un dosar. Într-adevăr, calitatea și natura probelor preliminare strânse în scopul inițierii unui dosar nu se presupune a fi suficiente pentru a asigura condamnarea. Cu toate acestea, CSP ar trebui să verifice el însuși dacă astfel de dovezi prima facie nu sunt în mod clar fabricate sau irelevante.

93. Ministerul Justiției, în comentariile sale, a subliniat că ar fi prejudiciabil pentru prestigiul procuraturii și pentru independența anchetei menținerea în funcție a unui PG în timp ce acesta este în curs de urmărire penală. Acesta este un argument valabil:

Comisia de la Veneția nu este împotriva suspendării PG la momentul deschiderii dosarului penal, cu condiția ca CSP să fie implicat în mod corespunzător și să garanteze că acuzațiile împotriva PG nu sunt frivole, motivate politic sau nefondate și că suspendarea temporară a PG este necesară pentru a proteja prestigiul procuraturii și independența oricărei anchete viitoare. Nicio suspendare automată a PG nu este admisibilă și este necesară o implicare semnificativă a CSP pentru a decide cu privire la suspendare.

2. Încetarea anticipată a mandatelor procurorilor adjuncți

94. Din noua redactare a articolului 18, în cazul suspendării PG în așteptarea urmăririi penale sau eliberării acestuia, se încetează și mandatele tuturor adjuncților PG. După cum au explicat raportorii, întrucât adjuncții sunt numiți de către PG (cu acordul CSP), aceștia i-ar rămâne loiali chiar și după demiterea sau suspendarea acestuia și, prin urmare, ar putea interfera cu orice anchetă penală sau alte proceduri care vizează PG.

95. Chiar dacă acest risc este real, nu justifică neapărat demiterea simultană a tuturor deputaților. O astfel de măsură dramatică poate afecta funcționarea eficientă a sistemului de urmărire penală, care în această situație ar rămâne practic „decapitat”. Revocarea colectivă a deputaților, care nu ține de prestația acestora sau de vreo culpă pe care aceștia ar fi putut să o fi comis, transmite un mesaj greșit către procuratură, și anume – că funcția de deputat depinde în totalitate de loialitatea personală față de PG. O astfel de concediere în masă poate avea, de asemenea, un efect paralizant asupra procurorilor.

96. Dacă este cazul, legea ar putea să prevadă că adjuncții care au fost numiți de PG suspendat sau revocat nu pot interveni în niciun caz care ar putea viza PG sau în orice caz care este tratat de procurorul desemnat de CSP să investigheze acuzațiile împotriva PG. Și, într-adevăr, nu ar trebui amânată numirea noului PG, dacă această funcție devine vacantă. Dacă aceste condiții sunt îndeplinite, deputații pot rămâne în funcție până la numirea noului PG. În orice caz, suspendarea PG poate justifica doar suspendarea adjuncților acestuia, și nu eliberarea definitivă a acestora, așa cum prevede în prezent legea.

3. Cine poate fi numit Procuror General interimar?

97. Conform modificărilor, orice procuror în funcție poate fi numit ca PG interimar. Comisia de la Veneția reamintește că există un argument puternic pentru selectarea unui PG interimar din rândurile procurorilor de top existenți. Acestea fiind spuse, nu este exclusă nici numirea unui străin calificat corespunzător, deoarece ar putea fi văzută ca semnalând un nou început și reducerea riscului de corporatism.

Potrivit articolului 17 alin. (1) lit. a), candidatul la funcția de PG trebuie să aibă 10 ani de experiență profesională în domeniul juridic, din care 5 ani în funcția de procuror. Legea nu prevede clar dacă PG interimar ar trebui să corespundă tuturor condițiilor prevăzute în acest articol pentru PG. În mod normal, PG și PG interimar ar trebui să îndeplinească în general aceleași cerințe de calificare.

4. Procedura de numire a unui Procuror General interimar

98. Un PG interimar este numit atunci când postul de PG devine vacant sau când PG este suspendat. Conform modificărilor, un PG interimar este numit de aceleași organe care sunt implicate în procesul de numire a unui PG permanent – CSP și Președintele Republicii, dar procedura este oarecum simplificată (nu implică concursul public și interviul). Acest lucru este compatibil cu urgența situației.

99. Mandatul unui PG interimar este limitat la 12 luni și poate fi prelungit. Într-o Opinie despre Muntenegru, Comisia de la Veneția a avertizat împotriva Procurorului General interimar care ar putea ocupa această funcție la infinit. Întrucât în Moldova procedura de numire a unui PG interimar nu este semnificativ diferită de procedura de numire a unuia permanent (de exemplu, nu există nicio cerință de a obține o majoritate calificată în Parlament), durata unei astfel de numiri interimare ar trebui limitată la timpul necesar pentru a alege noul PG (când funcția precedentului PG a devenit vacantă). Mandatul unui PG interimar numit pentru a înlocui un PG suspendat poate fi mai lung, dar ar trebui încetat dacă procesul împotriva PG este abandonat sau acesta este achitat.

100. Legea ar trebui, de asemenea, să precizeze dacă aceeași persoană poate fi reîncadrată în funcția de PG interimar (sau chiar permanent) și ce fel de procedură trebuie urmată în cazul renumirii. Posibilitatea renumirii afectează independența persoanei care a ocupat această funcție: anterior, Comisia de la Veneția a recomandat ca Procurorul General să nu fie eligibil pentru renumire, ci să se bucure de un mandat suficient de lung. Un scenariu în care sistemul de urmărire penală este guvernat de un PG interimar, pe o perioadă prelungită de timp, și acolo unde acest PG interimar trebuie să caute și să obțină realegerea la intervale regulate este foarte periculos pentru independența procurorilor. Mai indicat ar fi ca unul dintre adjuncți, selectat de CSP, să îndeplinească temporar atribuțiile de PG (cu excluderile evidențiate mai sus), pe perioada de timp necesară încheierii unei urmăririi penale împotriva PG suspendat sau pentru completarea locului vacant.

IV. Concluzii

101. La 23 septembrie 2021, dna Motuzoc, Președintele Consiliului Superior al Procurorilor din Republica Moldova, împreună cu dl Stoianoglo, Procurorul General, au solicitat o opinie Comisiei de la Veneția cu privire la modificările din 24 august 2021 aduse Legii cu privire la Procuratură. Acele amendamente au fost adoptate într-o situație de conflict politic acut între majoritatea parlamentară și Procurorul General, care a fost criticat pentru incompetență și lipsă de integritate. Dl Stoianoglo a negat cu fermitate aceste acuzații.

102. Modificările au fost introduse și adoptate în perioada vacanței. Introducerea lor nu a fost precedată de o discuție publică, iar participarea societății civile, a părților interesate și a experților la discuțiile din Parlament a fost destul de limitată. În timp ce

Curtea Constituțională a Republicii Moldova a constatat că au fost respectate regulile fundamentale ale legiferării, în opinia Comisiei de la Veneția ar fi fost cu siguranță de preferat un proces mai amănunțit și mai transparent, având în vedere importanța reformei pentru buna funcționare a sistemului procuraturii, care este definită în Constituție ca instituție publică autonomă în cadrul autorității judiciare.

103. Comisia de la Veneția constată că, în ultimii ani, componența Consiliului Superior al Procurorilor (CSP) a fost schimbată de două ori. Astfel de schimbări dese pot da impresia că fiecare majoritate parlamentară respectivă a încercat să schimbe raportul de putere în CSP în favoarea sa. Modificările legislative nu ar trebui să fie ad hominem, adică să nu vizeze înlocuirea anumitor deținători de funcții sub pretextul unei reforme instituționale. Pentru a reduce riscul unor astfel de modificări arbitrare, ar fi util ca în Constituție să se reglementeze componența CSP sau, cel puțin, să se solicite majoritate calificată de voturi pentru modificări atât de importante în legislația privind CSP. Dar aceasta ar necesita o modificare constituțională, iar această recomandare poate fi pusă în aplicare doar într-o perspectivă mai lungă.

104. Elementul-cheie al reformei, și anume – noul echilibru între membrii procurori și membrii laici în CSP – nu este ca atare contrar standardelor și recomandărilor anterioare ale Comisiei de la Veneția. Deși doi procurori au fost acum excluși din CSP, cinci procurori aleși de colegii lor reprezintă încă o parte substanțială a acestui organism. În ceea ce privește membrii care nu fac parte din sistemul procuraturii, această componentă a CSP rămâne suficient de pluralistă pentru a se asigura că niciunul dintre cele trei grupuri (procurori, membri laici sau membri din oficiu) nu poate governa singur. Alegerea membrilor din oficiu de a participa în CSP poate fi criticată, dar există și argumente în favoarea acestei alegeri.

105. Comisia de la Veneția invită autoritățile Republicii Moldova să ia în considerare returnarea PG către CSP ca membru din oficiu (cu o ajustare corespunzătoare a componenței CSP, dacă este cazul). În plus, unele alte modificări sunt inacceptabile din punctul de vedere al standardelor internaționale și/sau al celor mai bune practici și, prin urmare, trebuie revizuite. Cel mai important, Comisia de la Veneția face următoarele recomandări:

- așteptarea legitimă a membrilor de a-și termina mandatul nu trebuie perturbată fără motive foarte serioase;

- procedura de „evaluare a performanțelor” PG ar trebui revizuită semnificativ. În special, legea ar trebui să descrie în mod clar natura și principalii indicatori ai evaluării performanțelor și să clarifice modul în care aceasta este diferită de răspunderea disciplinară. CSP-ului i se poate încredința sarcina de a defini reglementări mai specifice, dar întotdeauna în cadrul prevăzut de lege. Comisia de evaluare (CE) nu ar trebui să poată funcționa fără membrii procuraturii, iar legea ar trebui să stipuleze în mod clar că recomandările CE nu obligă CSP;

- CSP ar trebui să aibă puterea de a decide dacă suspendarea PG în legătură cu un dosar penal intentat împotriva lui este justificată; suspendarea PG nu ar trebui să înceteze automat mandatele adjuncților săi;

- în cazul suspendării PG sau în cazul în care funcția acestuia devine vacantă, unul dintre adjuncți ar trebui să fie numit de către CSP ca PG interimar pentru timpul necesar încheierii procesului penal și/sau alegerii unui nou PG. Ar putea fi instituite garanții suplimentare pentru a exclude orice influență a PG suspendat sau demis asupra procedurilor penale sau a altor proceduri împotriva acestuia.

106. Comisia de la Veneția rămâne la dispoziția autorităților Republicii Moldova pentru asistență suplimentară în această privință.

Interpretări didactice

Textul prezentat este o opinie elaborată de Comisia de la Veneția referitoare la modificările legislative aduse Legii Republicii Moldova cu privire la Procuratură. Această opinie analizează reformele din perspectiva standardelor internaționale, a prezumției de nevinovăție, a independenței sistemului judiciar și a impactului lor asupra structurii și funcționării sistemului procuraturii din Republica Moldova. Următoarele puncte-cheie oferă o interpretare detaliată a textului:

1. *Contextul solicitării și metodologia Comisiei de la Veneția:* Documentul începe prin a prezenta contextul în care Comisia de la Veneția a fost solicitată să ofere o opinie privind modificările legislative și descrie metodologia folosită pentru elaborarea acestei opinii. Acest context subliniază complexitatea politică și necesitatea reformei sistemului Procuraturii în Republica Moldova.

2. *Analiza reformei:* Opinia se concentrează pe mai multe aspecte-cheie ale reformei, inclusiv componența și atribuțiile Consiliului Superior al Procurorilor (CSP), procedurile de evaluare a performanțelor Procurorului General, precum și procedura de suspendare și numire a unui Procuror General interimar.

3. *Componența CSP:* Comisia de la Veneția remarcă schimbările frecvente în componența CSP și sugerează că stabilirea componenței acestuia în Constituție sau prin lege organică ar putea oferi mai multă stabilitate și ar reduce riscul de modificări arbitrare.

4. *Evaluarea performanțelor Procurorului General:* Opinia critică lipsa de claritate și precizie în stabilirea criteriilor de evaluare a performanțelor Procurorului General, subliniind necesitatea unor indicatori clar definiți și a unei distincții clare față de procedurile disciplinare.

5. *Procedurile disciplinare:* Documentul analizează noua procedură disciplinară introdusă pentru Procurorul General, subliniind necesitatea unor garanții procedurale pentru a evita utilizarea arbitrării a acestui mecanism.

6. *Suspendarea Procurorului General și numirea Procurorului General interimar:* Comisia de la Veneția abordează problema suspendării automate a Procurorului General în caz de acuzații penale și numirii unui Procuror General interimar, sugerând ca CSP urmează să aibă un rol mai activ în aceste procese pentru a asigura independența și imparțialitatea sistemului Procuraturii.

Concluzii și Recomandări

În concluzie, Comisia de la Veneția oferă o serie de recomandări pentru îmbunătățirea reformei, inclusiv clarificarea criteriilor de evaluare a performanțelor, asigurarea unor garanții procedurale adecvate în procedurile disciplinare și revizuirea procesului de suspendare a Procurorului General și de numire a Procurorului General interimar.

Opinia Comisiei de la Veneția reflectă o analiză detaliată și echilibrată a reformei sistemului Procuraturii din Republica Moldova, oferind recomandări constructive pentru asigurarea conformității cu standardele internaționale și consolidarea independenței și eficienței sistemului judiciar. Aceasta subliniază importanța proceselor transparente, a criteriilor obiective și a implicării adecvate a organelor de guvernare judiciară în procesele-cheie de decizie, pentru a proteja împotriva abuzurilor și pentru a asigura o justiție imparțială și eficientă.

Subiectele didactice de referință elaborate mai jos au scopul de a reflecta conținutul și temele principale din Opinia Comisiei de la Veneția privind reformele aduse Legii cu privire la Procuratură.

Subiectul 1: Principiile și standardele internaționale privind independența sistemului Procuraturii

- **Obiectiv:** Explorarea standardelor internaționale și a principiilor care guvernează independența Procuraturii, cu accent pe recomandările Comisiei de la Veneția.

- **Activități:** Analizarea cazurilor din jurisprudența internațională relevante pentru independența Procuraturii; discutarea modului în care modificările legislației moldovenești se aliniază la aceste standarde sau deviază de la ele.

Subiectul 2: Rolul și componența Consiliului Superior al Procurorilor

- **Obiectiv:** Înțelegerea importanței și funcțiilor Consiliului Superior al Procurorilor (CSP), analizând impactul schimbărilor de componență asupra independenței sistemului Procuraturii.

- **Activități:** Dezbateri privind avantajele și dezavantajele diferitelor modele de componență a CSP; crearea unui model ideal de CSP care să reflecte standardele internaționale și să asigure independența Procuraturii.

Subiectul 3: Procedurile de evaluare a performanțelor Procurorului General

- Obiectiv: Analiza critică a noilor proceduri de evaluare a performanțelor Procurorului General în lumina recomandărilor Comisiei de la Veneția.

- Activități: Studii de caz bazate pe scenarii ipotetice pentru a evalua impactul acestor proceduri asupra independenței și eficienței Procurorului General; propuneri de îmbunătățire a proceselor în conformitate cu bunele practici internaționale.

Subiectul 4: Suspendarea Procurorului General și numirea Procurorului General interimar

- Obiectiv: Explorarea implicațiilor suspendării automate a Procurorului General și a procesului de numire a unui Procuror General interimar pentru independența sistemului judiciar.

- Activități: Simulări sau jocuri de rol pentru a înțelege dinamica și provocările legate de suspendarea Procurorului General și numirea unui PG interimar; dezbaterile alternativelor posibile care ar putea oferi mai multe garanții de independență.

Subiectul 5: Impactul reformelor judiciare asupra statului de drept și a încrederii publice în justiție

- Obiectiv: Evaluarea impactului reformelor sistemului Procuraturii asupra statului de drept și a încrederii publice în justiție.

- Activități: Analiza datelor și a rapoartelor existente privind percepția publică a justiției în Republica Moldova înainte și după reforme; discuții de grup despre cum pot reformele să consolideze sau să submineze încrederea în sistemul judiciar.

Aceste subiecte didactice sunt concepute pentru a stimula gândirea critică, dezvoltarea abilităților de analiză și înțelegerea profundă a complexității reformei sistemului judiciar într-un context național și internațional. Ele pot fi adaptate și extinse în funcție de nivelul educațional și de interesele specifice ale studenților sau masteranzilor.

Strasbourg, 20 iunie 2022
Opinia nr. 1086/2022

CDL-AD(2022)018
Textul originalului în engleză

**COMISIA EUROPEANĂ PENTRU DEMOCRAȚIE PRIN DREPT
(COMISIA DE LA VENEȚA)**

REPUBLICA MOLDOVA

**OPINIE
PRIVIND PROIECTUL DE MODIFICĂRI LA LEGEA NR. 3/2016
CU PRIVIRE LA PROCURATURĂ**

**Adoptată de Comisia de la Veneția
la cea de-a 131-a sesiune plenară
(Veneția, 17-18 iunie 2022)**

**în temeiul comentariilor făcute de:
Dna Renata DESKOSKA (membru, Macedonia de Nord)
Dl José Manuel SANTOS PAIS (expert, Portugalia)
Dna Hanna SUCHOCKA (Președinte onorific)**

I. Introducere

1. Prin scrisoarea din 6 mai 2022, dl Eduard Serbenco, secretar de stat în Ministerul Justiției al Republicii Moldova, a solicitat Comisiei de la Veneția o opinie asupra proiectului de amendamente la Legea nr.3/2016 cu privire la Procuratură (CDL-REF(2022)013, denumit în continuare „proiect de amendamente”). Acest proiect de amendamente a fost propus în urma unei Opinii a Comisiei de la Veneția CDL-AD(2021)047 privind modificările din 24 august 2021 la Legea cu privire la Procuratură, adoptat de Comisia de la Veneția la cea de-a 129-a sesiune plenară (Veneția, online, 10-11 decembrie 2021, în continuare – „Avizul din 2021”).

2. Dna R. Deskoska (membru, Macedonia de Nord), dl J.M. Santos Pais (expert, Portugalia) și dna H. Suchocka (Președinte onorific) au acționat în calitate de raportori pentru această Opinie. Având în vedere timpul limitat pentru pregătirea Avizului și a caracterului său ulterior, acesta a fost elaborat fără o vizită în țară sau întâlniri online.

3. Prezenta Opinie a fost elaborată pe baza traducerii în limba engleză a proiectului de amendamente. Este posibil ca traducerea să nu reflecte cu acuratețe versiunea originală în toate punctele.

4. Opinia a fost elaborată pe baza observațiilor raportorilor. În urma unui schimb de păreri cu dna Veronica Mihailov-Moraru, secretar de stat în Ministerul Justiției al Republicii Moldova, a fost adoptată de Comisia de la Veneția la cea de-a 131-a sesiune plenară (Veneția, 17-18 iunie 2022).

II. Context

5. Opinia din 2021 s-a concentrat pe modificările aduse Legii nr. 3/2016 cu privire la Procuratură adoptate la 24 august 2021. Contextul politic privind adoptarea acestor modificări și procesul de adoptare a acestora au fost descrise în Opinia respectivă. Succint, ca urmare a alegerilor din iulie 2021, noua majoritate parlamentară, într-o procedură accelerată, a aprobat în Parlament amendamentele care au reorganizat Consiliul Superior al Procurorilor (CSP) și a introdus noi mecanisme de responsabilitate a Procurorului General (PG). Componența CSP a fost redusă la 12 membri: trei din oficiu (Avocatul Poporului, Ministrul Justiției și Președintele Consiliului Suprem al Magistraturii), cinci procurori aleși de colegii lor și patru membri non-procurori care reprezintă societatea civilă. În plus, vârsta de pensionare pentru membrii CSP a fost redusă la 65 de ani. De asemenea, amendamentele au introdus mecanisme de evaluare ad-hoc a performanțelor PG și a prevăzut mecanismul de revocare a PG pentru abateri disciplinară.

6. Aceste modificări, care au avut efect imediat, au schimbat echilibrul puterilor în cadrul CSP și au dus la deschiderea unei anchete penale împotriva PG de atunci, dl Stoianoglo, care a fost suspendat în octombrie 2021 și înlocuit cu un PG ad interim. Procedurile penale împotriva dlui Stoianoglo sunt încă în așteptare și, în paralel, un raport de evaluare a performanțelor în privința sa a fost recent înaintat CSP.

7. Prezenta Opinie nu va comenta în ansamblu Legea nr. 3/2016, dar mai degrabă se va concentra pe acele elemente care au fost identificate ca problematice în partea „Concluzii” din Opinia din 2021 sau care au fost în corelație cu aceste concluzii. În cele din urmă, așa cum a fost clarificat deja în Opinia din 2021, în Opinia actuală Comisia de la Veneția nu va face comentarii asupra temeiniciei acuzațiilor specifice aduse dlui Stoianoglo sau asupra problemei privind legalitatea suspendării, detenției etc. Acestea fiind spuse, Comisia de la Veneția reiterează că în timpul urmăririi penale împotriva PG trebuie respectate cu strictețe garanțiile unui proces echitabil.

III. Analiză

A. Procedura de adoptare a proiectelor de amendamente

8. Una dintre criticile-cheie exprimate în Opinia din 2021 a vizat adoptarea rapidă în perioada vacanței de vară a modificărilor din august 2021, fără deliberări

corespunzătoare în Parlament sau o discuție publică semnificativă. Comisia de la Veneția a examinat modificările doar ex-post, atunci când au fost introduse în lege și puse în aplicare și, în special, când unii dintre membrii CSP fuseseră deja înlocuiți.

9. În schimb, proiectul de amendamente a fost înaintat Comisiei de la Veneția de Ministerul Justiției înainte de adoptarea acestora. Acest lucru demonstrează disponibilitatea autorităților de a-și expune propunerile spre examinare minuțioasă și, eventual, la critici, ceea ce este lăudabil. În plus, Comisia de la Veneția încurajează autoritățile să disemineze pe scară largă proiectele de amendamente și să organizeze consultări corespunzătoare cu societatea civilă și cu principalele părți interesate, inclusiv Consiliul Superior al Procurorilor și asociațiile procurorilor, înainte de a fi votate în Parlament.

B. Procurorul General în calitate de membru din oficiu

10. În Opinia din 2021, Comisia de la Veneția a invitat autoritățile Republicii Moldova să ia în considerare revenirea PG în cadrul CSP ca membru din oficiu (cu ajustarea corespunzătoare a componenței CSP, dacă este necesar). În proiectul de amendamente această recomandare a fost implementată: în conformitate cu articolul 69 revizuit, PG va reveni la CSP ca membru din oficiu. De acum înainte, CSP va avea 13 membri, inclusiv 4 din oficiu, 5 procurori aleși și 4 reprezentanți ai societății civile numiți de diferite ramuri ale puterii și instituții: Președintele Republicii, Parlamentul, Guvernul și Academia de Științe a Republicii Moldova.

11. Comisia de la Veneția observă că prin adăugarea PG în componența CSP autorii proiectului au scăzut și mai mult proporția membrilor procurori „aleși de colegii lor”: procurorii vor reprezenta de acum înainte 5 din 13 membri. Acest număr a fost inițial 7 din 12 și acum va fi 5 din 13, ceea ce înseamnă că „partea de fond” a fost redusă. Articolul 125 din Constituția Republicii Moldova impune ca procurorii să reprezinte o „parte substanțială” din CSP, care este, de asemenea, în conformitate cu propria abordare a Comisiei de la Veneția: Comisia a recomandat în mod constant ca procurorii aleși de colegii lor să reprezinte o „parte substanțială”, dar nu neapărat o majoritate a membrilor unui consiliu de procurori. Comisia de la Veneția observă că Consiliul Consultativ al Procurorilor Europeni, în calitate de „voce a procurorilor în serviciu din întreaga Europă”, a pledat pentru un consiliu al procurorilor unde procurorii aleși de colegii lor ar fi în majoritate. Cu toate acestea, Biroul CCPE a recunoscut că „s-ar putea să nu existe, încă, o cerință general acceptată pentru o majoritate de procurori-membri în Consiliile Procurorilor”. Comisia de la Veneția, în conformitate cu abordările sale bine stabilite, a fost gata să accepte atât o majoritate absolută, cât și o majoritate relativă a membrilor-procurori într-un astfel de consiliu.

12. În modelul propus, cinci procurori aleși de colegii lor vor rămâne în continuare singurul cel mai mare grup în CSP. În ceea ce privește membrii non-procurori, alegerea acestora poate fi criticată, dar cel puțin ei nu reprezintă un grup politic omogen. Astfel,

trei membri ai CSP vor reprezenta instituții independente și doar patru membri pot fi considerați afiliați la majoritatea de guvernământ. În cele din urmă, conform proiectului de amendamente, PG nu va participa cu dreptul de a vota decizii „cu excepția celor privind adoptarea și elaborarea proiectelor actelor normative și a strategiilor de dezvoltare a Procuraturii”. În toate celelalte situații (în special în materie de disciplină și numiri) PG nu va putea vota. Deci, revenirea PG în componența CSP nu va afecta grav echilibrul puterilor din acesta.

13. În concluzie, deși procurorii aleși de colegii lor nu vor avea o majoritate, ar fi foarte dificil pentru CSP să ia vreo decizie importantă fără sprijinul măcar al unora dintre ei. Cealaltă parte a CSP (membri laici și din oficiu) nu este monolitică din punct de vedere politic și, prin urmare, nu va fi depășită foarte ușor de membrii-procurori. Comisia de la Veneția concluzionează că componența CSP, așa cum este descrisă în proiectul de amendamente, conține recomandările anterioare ale Comisiei de la Veneția.

C. Mandatul membrilor CSP

14. În Opinia din 2021 Comisia de la Veneția s-a concentrat în mare parte pe reorganizarea CSP. În special, Comisia de la Veneția a accentuat că așteptarea legitimă a membrilor de a-și termina mandatul nu ar trebui să fie perturbată fără motive foarte serioase. Comisia a considerat problematic faptul că membrii laici numiți conform vechilor reguli (care nu prevedeau nicio limită de vârstă) erau excluși sau ar putea fi excluși prematur, datorită aplicării noilor reguli.

15. Comisia de la Veneția înțelege că, din perspectivă instituțională, ar putea fi dificil de revenit la situația care exista înainte de modificările din august 2021, fără a submina legitimitatea deciziilor luate de CSP ulterior și fără a perturba securitatea mandatului acelor membri CSP care au fost numiți după reforma din august 2021. În plus, nu este clar dacă membrii cărora le-au încetat mandatele conform noilor reguli ar fi capabili și dispuși să-și reia funcțiile. Cu toate acestea, autoritățile moldovenești ar trebui cel puțin să recunoască că încetarea prematură a mandatelor acelor membri le dă dreptul la o compensație. De asemenea, Comisia de la Veneția îndeamnă autoritățile să prevină repetarea unor astfel de situații în viitor. Pentru a face aceasta, componența CSP ar trebui reglementată la nivel constituțional, precum și durata mandatului membrilor acestuia. Respectul pentru stabilitatea mandatului membrilor CSP poate să fie privit ca un principiu nescriș: dacă la momentul reformei această durată ar fi fost clar stipulată în Constituție, asta ar fi împiedicat legiuitorul să o întrerupă printr-o modificare legislativă de reducere a vârstei de pensionare. Acest lucru ar necesita o modificare constituțională într-o procedură specială care impune, printre altele, un vot cu majoritate calificată în Parlament (a se vedea articolul 143 din Constituție).

16. Comisia de la Veneția înțelege că proiectele de amendamente nu au și nu pot avea scopul modificării Constituției. Și nu există un standard european uniform cu privire la faptul care element al sistemului ar trebui reglementat de Constituție și care ar

trebui guvernat la nivel de legislație. Cu toate acestea, în contextul moldovenesc fortificarea constituțională a componenței și competențelor CSP și statutul membrilor săi par a fi singurele remedii eficiente împotriva reformelor instituționale frecvente care duc la remanierea componenței CSP-ului. Rezultă că această recomandare nu va fi implementată fără revizuirea Constituției. Acestea fiind spuse, Comisia de la Veneția realizează că timpul poate să nu fie oportun pentru încă o modificare constituțională în domeniul justiției.

D. Noi mecanisme de responsabilizare a PG

17. Amendamentele din august 2021 au introdus un nou mecanism de evaluare ad-hoc a performanțelor profesionale ale PG de către Comisia de evaluare (CE). Comisia de la Veneția a remarcat că această nouă procedură era destul de neobișnuită. În același timp, Comisia a recunoscut că „nu este exclus ca, pe lângă demiterea PG pentru infracțiune sau abatere disciplinară, mandatul PG poate înceta în cazurile în care este evidentă performanța slabă – asemănător mandatului procurorilor inferiori”. Comisia de la Veneția a făcut două recomandări-cheie cu privire la această nouă procedură.

1. Noi indicatori de performanță

18. În primul rând, Comisia de la Veneția a recomandat precizarea principalilor indicatori ai (sub)performanțelor și explicarea deosebiri acestora de abaterile disciplinare.

Articolul 31¹ amendat încearcă să abordeze această recomandare prin stabilirea unei liste de indicatori care urmează să fie evaluați de CE: calitatea planificării activității Procuraturii, eficiența managementului Procuraturii, eficiența organizării Procuraturii, eficiența controlului instituțional, eficiența managementului riscului, comportamentul public și încrederea, comunicarea internă și externă, impactul vizibilității, încrederii și eficienței instituționale a Procuraturii.

19. Această listă este departe de a fi perfectă. Astfel, sensul unor indicatori este neclar: ce fel de „comportament public” CE ar trebui să evalueze și care este modul în care se referă la performanțele PG? Care este diferența dintre „eficiența managementului”, „eficiența organizării”, „eficiența controlului instituțional” și „eficiența instituțională” și ce criterii urmează să fie utilizate pentru evaluarea acestora? Unele criterii – cum ar fi încrederea publicului – pot fi dificil de măsurat, cu atât mai mult de evaluat.

20. Articolul 31¹ atinge, totuși, două obiective: explică ce fel de aptitudini și competențe urmează să fie evaluate (abilități manageriale și de comunicare, abilități de organizare a muncii etc.) și cum subperformanța se deosebește de o încălcare a disciplinei. Această listă va oferi mai multă structură raționamentului CE și îl va face mai obiectiv, așa cum prevede articolul 125 alineatul (2) din Constituție, care proclamă că PG poate fi înlăturat doar din motive „obiective”. Prin urmare, deși adăugarea unor indicatori specifici la lege merită laudă, formularea unor indicatori ar trebui îmbunătățită și clarificată în continuare.

21. Comisia de la Veneția reiterează în acest context că există o cerință generală de certitudine în drept în ceea ce privește previzibilitatea oricărui text legal. Cu cât regulile sunt mai precise și detaliate, cu atât riscul arbitrarului este mai mic, chiar dacă nu orice regulă poate fi formulată cu o precizie matematică, iar uneori legiuitorul trebuie să se supună înțelepciunii instituțiilor sau indivizilor cărora li se poate încredința interpretarea unor termeni precum „eficientă”, „încredere” etc. Acesta este motivul pentru care metodologia evaluărilor și componența Comisiei de evaluare este la fel de importantă ca și regulile de fond pe care le va aplica.

22. Comisia de la Veneția constată în acest context că proiectul de amendamente totuși oferă CSP carte albă în definirea metodei de evaluare a performanței și a ponderii relative a indicatorilor de performanță. În Opinia sa din decembrie 2021, Comisia de la Veneția a subliniat că deși poate fi necesar să se mențină flexibile anumite reguli, principiile de bază care guvernează procesul de evaluare ar trebui descrise în lege. Această recomandare nu a fost reflectată în proiectul de amendamente.

23. Prin urmare, Comisia de la Veneția consideră că, deși includerea unor indicatori de performanță mai specifici este îndreptată în direcția recomandărilor anterioare ale Comisiei de la Veneția, este necesară o formulare mai precisă a indicatorilor.

2. Componența și atribuțiile Comisiei de evaluare

24. În această privință, Comisia de la Veneția a recomandat ca evaluarea efecuată de CE nu ar trebui să oblige CSP și că CE nu ar trebui să aibă voie să funcționeze fără membrii procurori. În ansamblu, proiectele de amendamente abordează aceste recomandări.

25. În ceea ce privește componența CE, în Opinia din 2021 s-a menționat că aceasta poate funcționa fără niciun membru al Procuraturii. Conform proiectului de amendamente, CE va avea 5 membri: unul propus de Președintele Republicii, unul de Ministerul Justiției, unul de Consiliul Superior al Magistraturii, unul de CSP, iar unul de PG evaluat. Doi dintre acești membri ar trebui să aibă experiență de lucru ca procuror. Acest lucru este pozitiv, deși nu reflectă în totalitate recomandarea Comisiei de la Veneția. În Opinia din 2021 s-a vorbit nu doar despre membri cu experiență ca procurori, dar și despre procurori actuali care ar trebui să fie reprezentați în această Comisie. Proiectul de amendamente exclude posibilitatea ca CE să funcționeze numai cu trei membri (cei numiți de CSM, Președintele Republicii și Ministrul Justiției). În concluzie, compoziția CE va reflecta acum, cel puțin aproximativ, compoziția CSP, așa cum se recomandă în Opinia din 2021. Acest lucru este pozitiv.

26. Cel mai important, rezultatele unei evaluări vor fi de „natură consultativă”, așa cum este stipulat acum în mod clar de articolul 31¹ (7). Asta înseamnă că principala autoritate decizională în respectarea acelor evaluări de performanță va fi CSP, și nu CE. Comisia de la Veneția concluzionează că proiectul de amendamente abordează principalele puncte de critică vizând componența CE și indicatorii pe care îi aplică.

3. Suspendarea PG și a adjuncților acestuia

27. În Opinia din 2021 s-a comentat suspendarea PG privind un dosar penal împotriva lui. În special Comisia de la Veneția a recomandat să se indice că CSP ar trebui să aibă puterea de a decide dacă suspendarea PG este justificată.

28. Noul articol 55¹ (1) abordează această recomandare: indică faptul că, în urma deschiderii urmăririi penale care vizează PG, acesta din urmă se suspendă automat pentru trei zile. Pe parcursul acestei perioade CSP trebuie să se întrunească pentru o sesiune extraordinară și să decidă dacă o prelungire a suspendării este necesară. Proiectul de amendamente ar trebui să specifice dacă termenul limită este calculat în zile lucrătoare sau calendaristice. În cazul în care CSP nu se poate reuni în perioada de trei zile stabilită, suspendarea poate fi prelungită prin decizia președintelui SCP.

29. În acest model, suspendarea inițială de trei zile nu este automată, ci urmează o decizie a CSP care să autorizeze urmărirea penală a PG. Acest lucru asigură că CSP este implicat la un stadiu foarte incipient și poate decide dacă este cazul să răspundă. În mod clar, dacă CSP decide că există suficiente probe pentru deschiderea unui dosar penal, poate decide în același timp dacă este necesară vreo suspendare. Aceasta ar fi o posibilă alternativă la modelul propus în proiectul de amendamente, dar și mecanismul suspendării obligatorii de trei zile acceptabile, avându-se în vedere că poate fi dificil să se decidă de la început dacă suspendarea este necesară și dacă mai pot fi necesare unele dovezi pentru o decizie mai motivată și mai conștiincioasă luată mai târziu. Proiectele de amendamente se referă la majoritatea membrilor prezenți care trebuie să dispună o suspendare, dar Comisia de la Veneția ar recomanda ca astfel de decizii să fie luate de majoritatea tuturor membrilor cu drept de vot ai CSP.

30. Este însă necesar să se precizeze că prelungirea suspendării PG prin decizia Președintelui CSP este un mecanism excepțional, care ar trebui utilizat numai atunci când CSP nu se poate convoca din motive obiective, iar o astfel de suspendare ar trebui să dureze până când CSP poate să se convoace și să discute din nou această problemă. Ar trebui definită o perioadă fixă de convocare a ședinței CSP.

31. A doua parte a acestei recomandări a fost că suspendarea PG nu ar trebui să înceteze automat mandatele adjuncților săi. Această recomandare a fost implementată: Articolul 18 (4¹) prevede acum că suspendarea mandatului adjuncților PG se decide de la caz la caz. Dacă un adjunct rămâne în funcția sa, acest adjunct nu poate interveni în cauzele penale în care este implicat PG suspendat sau în nici un alt caz cercetat de procurorul desemnat de CSP să efectueze ancheta cu privire la PG suspendat. Aceasta este o completare importantă care reflectă recomandarea din Opinie.

4. Alte câteva recomandări restante

32. Câteva alte recomandări în acest context rămân neabordate pe deplin. În ceea ce privește procedura de evaluare a performanțelor, aceasta ar trebui să fie transparentă, conform prevederilor art. 125 alin. (2) din Constituție. Transparența este asigurată de

obligația CE de a da un aviz motivat (a se vedea articolul 31¹ alineatul (7)). În plus, legea ar putea prevedea caracterul public al procedurii înaintea CE. Legea ar trebui să precizeze că chiar și în cadrul evaluării performanțelor PG poate refuza să furnizeze informații cu privire la cazuri specifice dacă dezvăluirea acestora poate pune în pericol succesul unei investigații în curs sau al oricărui alt interes vital similar al justiției (cum ar fi protecția martorilor sau a victimelor, de exemplu).

33. În Opinia din 2021 s-a comentat, de asemenea, mecanismul de înlocuire temporară a PG suspendat. Conform Legii actuale, un PG interimar ar trebui numit de Președintele Republicii la propunerea CSP, pe o durată de maximum 12 luni. Proiectul amendamentelor precizează că mandatul PG interimar încetează odată cu numirea unui PG nou sau cu încetarea suspendării PG. Aceasta este o clarificare utilă. Cu toate acestea, după cum s-a accentuat în Opinia din 2021, nu este clar dacă PG interimar poate fi din nou numit după expirarea celor 12 luni. Posibilitatea renumirii afectează independența deținătorului funcției. Prin urmare, așa cum se subliniază în Opinia din 2021, „ar fi mult mai potrivit ca unul dintre adjuncții selectați de CSP să îndeplinească temporar atribuțiile de PG [...], pentru perioada de timp necesară pentru a finaliza o investigație penală împotriva PG suspendat sau pentru a ocupa postul vacant”.

34. În cele din urmă, Comisia de la Veneția reamintește paragrafele 68 – 70 din Opinia din 2021, unde s-a descris o eventuală aplicare retroactivă a noilor criterii de evaluare a performanțelor în cazul dlui Stoianoglo. Întrucât această critică nu se referă la textul Legii ca atare, dar mai degrabă la aplicarea acestuia într-un anumit caz, aceste paragrafe nu au fost reproduse în concluziile din Opinia din 2021 ca recomandare-cheie. Totuși, acest punct rămâne relevant: Comisia de la Veneția înțelege că procedura de evaluare a performanțelor dlui Stoianoglo este în curs de desfășurare și un raport negativ al CE despre performanțele dlui Stoianoglo a fost transmis recent CSP. Înseamnă că dl Stoianoglo riscă să fie demis din cauza subperformanțelor aferente perioadei anterioare datei de 24 august 2021.

35. Comisia de la Veneția observă că deja înainte de 24 august 2021 legea prevedea evaluarea performanțelor procurorilor (a se vedea articolul 28 și următoarele). Dacă performanțele PG-ului constă în evaluarea pe baza normelor generale în vigoare înainte de modificările din august 2021, aplicarea noii proceduri PG nu poate ridica probleme. Cu toate acestea, dacă articolul 31¹, care a fost introdus în august 2021, trebuie citit drept creând un material complet nou privind tragerea PG la răspundere pentru performanțe insuficiente, este îndoielnic dacă acest articol ar putea fi aplicat retroactiv. În timp ce aplicarea retroactivă a legii este strict interzisă numai în sfera dreptului penal, cerința generală a securității juridice în ceea ce privește previzibilitatea impactului legii, care este un principiu de bază al statului de drept, implică faptul că orice evaluare a performanței PG înainte de 24 august 2021, ceea ce poate duce în cele din urmă la demiterea acestuia, ar trebui să se bazeze pe astfel de criterii ca integritatea și

profesionalismul, care ar putea fi incontestabil derivate din normele preexistente sau din însăși natura mandatului PG, după cum s-a subliniat în Opinia din 2021.

36. Ministrul Justiției din Republica Moldova, în comentariile sale scrise, a explicat că evaluarea performanțelor dlui Stoianoglo se realizează pe baza evaluării criteriilor care existau deja la momentul numirii sale, „care se referă la natura mandatului” PG. Comisia de la Veneția ia notă de această explicație și reiterează că nu este sesizată să examineze circumstanțele cazului specific al dlui Stoianoglo. Sarcina de a defini dacă prestația dlui Stoianoglo a fost sau nu compatibilă cu cerințele pe care legea le impune acestei funcții revine autorităților naționale competente. În lumina explicațiilor oferite de Guvern și a angajamentului acestora de a aplica regulile preexistente, Comisia de la Veneția înțelege că procedurile împotriva PG suspendat se vor desfășura în conformitate cu principiile enunțate mai sus.

37. În cele din urmă, Comisia de la Veneția observă că evaluarea performanțelor PG mai poate fi inițiată de Președinte sau de 1/3 din CSP, fără vreun reper serios și de câteva ori o dată pe an. PG riscă să fie evaluat mai des decât procurorii obișnuiți, ceea ce poate distra atenția PG de la îndeplinirea mandatului său.

IV. Concluzii

38. Prin scrisoarea din 6 mai 2022, dl Eduard Serbenco, secretar de stat în Ministerul Justiției al Republicii Moldova, a solicitat o opinie a Comisiei de la Veneția asupra proiectului de amendamente la Legea nr.3/2016 cu privire la Procuratură („proiect de amendamente”), care au fost elaborate de Minister în urma unei Opinii asupra aceleiași Legi adoptate de Comisia de la Veneția în decembrie 2021 („Avizul din 2021”).

39. Deschiderea autorităților față de dialogul cu Comisia de la Veneția merită laudă. Comisia încurajează autoritățile să organizeze consultări corespunzătoare cu societatea civilă și cu principalele părți interesate, inclusiv cu Consiliul Superior al Procurorilor (CSP) și cu asociațiile procurorilor, înainte ca proiectul de amendamente să fie votat în Parlament.

40. Ca o remarcă preliminară, Comisia de la Veneția observă că reformele instituționale frecvente ale CSP, care în 2021 au dus la încetarea anticipată a mandatului unora dintre membrii săi, demonstrează clar necesitatea reglementării acestor aspecte la nivel constituțional mai detaliat. Aceasta ar implica adoptarea unei modificări constituționale în urma unei proceduri speciale și cu o majoritate calificată. Comisia de la Veneția înțelege că proiectul de amendamente nu vizează modificarea Constituției, dar această posibilitate ar trebui să fie luată în considerare în mod serios de autorități, cel puțin în raport cu componența CSP, precum și cu durata mandatului membrilor săi.

41. În general, proiectul de amendamente implementează majoritatea recomandărilor-cheie din Opinia din 2021. Astfel, în special:

- Procurorul General (PG) va fi de acum înainte membru al CSP din oficiu, deși cu drepturi limitate; componența CSP va rămâne compatibilă cu recomandările

anterioare ale Comisiei de la Veneția: este suficient de pluralist și numărul de procurori aleși de colegii lor, care rămâne o „parte substanțială” în componența generală a CSP;

- Comisia de evaluare (CE) nu va putea funcționa fără membrii-procurori și concluziile acesteia vor avea caracter consultativ, în timp ce decizia de eliminare a PG pentru subperformanță va aparține CSP;

- nu va exista suspendarea automată a adjuncților PG în cazul suspendării acestuia, iar, de regulă, CSP va decide atât asupra suspendării inițiale a PG, cât și asupra oricărei prelungiri a acesteia.

42. Comisia de la Veneția consideră că proiectul de amendamente ar putea fi chiar îmbunătățit dacă autoritățile vor lua în considerare următoarele aspecte:

- legea ar trebui să precizeze că PG poate refuza să furnizeze informații CE în cazuri specifice, dacă dezvăluirea acestora poate pune în pericol succesul unei investigații în curs sau dacă alte interese vitale similare ale justiției o cer;

- adăugarea unor indicatori specifici de performanță în lege este binevenită, dar o parte dintre acești indicatori ar trebui îmbunătățiți și clarificați;

- suspendarea PG printr-o decizie a Președintelui CSP ar trebui să fie posibilă numai atunci când CSP nu se poate convoca din motive obiective și până când, într-un termen prescrist, CSP poate să se convoace și să discute din nou această problemă;

- cel mai oportun ar fi ca unul dintre adjuncții PG, selectat de CSP, să îndeplinească temporar atribuțiile PG suspendat, fără a fi nevoie să solicite renumirea.

43. În cele din urmă, în ceea ce privește evaluarea performanțelor dlui Stoianoglo și fără a prejudeca rezultatul acestui proces, Comisia de la Veneția ia notă de explicațiile furnizate de Ministerul Justiției în sensul că performanțele PG în perioada înainte de 24 august 2021 într-o nouă procedură se vor baza pe standardele de performanță preexistente privind mandatul său.

44. Comisia de la Veneția concluzionează că proiectul de amendamente reprezintă o îmbunătățire semnificativă față de versiunea actuală a Legii. Comisia de la Veneția este încrezută că puținele puncte restante ridicate în prezenta Opinie pot fi abordate cu ușurință în dezbaterile la nivel național, dar, dacă este necesar, Comisia de la Veneția rămâne la dispoziția autorităților Republicii Moldova pentru asistență suplimentară în această materie.

Interpretări didactice

Textul prezentat este o analiză detaliată a Comisiei de la Veneția cu privire la proiectul de amendamente la Legea Republicii Moldova cu privire la Procuratură. Această analiză oferă o imagine complexă asupra reformelor judiciare în contextul independenței Procuraturii, echilibrului de puteri în cadrul sistemului judiciar și conformității cu

standardele internaționale și recomandările anterioare ale Comisiei. Următoarele puncte oferă o interpretare complexă a principalelor aspecte abordate în document:

Reforma Consiliului Superior al Procurorilor (CSP). Recomandările Comisiei de la Veneția privind componența CSP vizează asigurarea unui echilibru între membrii procurori și reprezentanții societății civile, încercând să prevină influențele politice și să sporească independența Procuraturii. Introducerea Procurorului General (PG) ca membru din oficiu, cu drepturi limitate, și restructurarea componenței CSP sunt menite să reflecte recomandările anterioare ale Comisiei, punând accent pe pluralism și reprezentativitate.

Procedura de adoptare a amendamentelor. Comisia apreciază deschiderea autorităților Moldovei către dialog și consultarea prealabilă a amendamentelor cu Comisia de la Veneția, în contrast cu procedurile rapide și lipsa consultărilor semnificative din trecut. Această abordare demonstrează un angajament față de transparență și deliberare în procesul legislativ.

Responsabilitatea și evaluarea performanțelor Procurorului General. Noile mecanisme pentru evaluarea performanțelor PG, inclusiv introducerea unei Comisii de evaluare (CE) cu atribuții consultative și prevederea unor indicatori specifici de performanță, urmăresc să clarifice și să obiectiveze procesul de evaluare. Cu toate acestea, Comisia subliniază nevoia de îmbunătățire și clarificare suplimentară a acestor indicatori și a metodologiei de evaluare.

Suspendarea și înlocuirea temporară a PG. Procedurile de suspendare a PG în caz de urmărire penală și mecanismele de înlocuire temporară sunt abordate cu recomandări specifice pentru a asigura că suspendarea este justificată și că înlocuirea temporară nu subminează independența funcției. Comisia recomandă implicarea CSP în decizia de suspendare și limitarea posibilității de reînnoire a mandatului PG interimar pentru a proteja independența acestei funcții.

Îmbunătățiri și recomandări. Deși proiectul de amendamente reprezintă o îmbunătățire față de legislația actuală și adresează multe dintre preocupări Comisiei de la Veneția, documentul subliniază necesitatea unor clarificări și îmbunătățiri suplimentare, cum ar fi detalierea criteriilor de performanță ale PG și asigurarea transparenței și obiectivității în evaluarea performanței.

Concluzii

Opinia Comisiei de la Veneția asupra amendamentelor propuse la Legea cu privire la Procuratură reflectă o abordare echilibrată și detaliată, subliniind importanța reformelor judiciare care respectă principiile independenței judiciare, transparenței și responsabilității. Recomandările Comisiei vizează îmbunătățirea cadrului legislativ

pentru a asigura o procuratură eficientă și independentă, în linie cu standardele internaționale și cu bunele practici în domeniu.

Pentru a reflecta integral materia redată în textul menționat, subiectele didactice ar trebui să acopere aspecte legate de reforma sistemului judiciar, independența Procuraturii, echilibrul de puteri în sistemul judiciar și standardele internaționale în domeniu. **Iată câteva subiecte didactice propuse:**

1. Principiile reformei judiciare în contextul european: Studiu de Caz al Republicii Moldova
 - Analiza rolului și recomandărilor Comisiei de la Veneția în reforma judiciară;
 - Discutarea impactului reformelor asupra structurii și funcționării Consiliului Superior al Procurorilor (CSP).
2. Independența Procuraturii în sistemele judiciare democratice
 - Examinarea importanței independenței Procuraturii pentru statul de drept;
 - Discutarea mecanismelor de asigurare a independenței Procuraturii în lumina recomandărilor internaționale.
3. Analiza procesului de amendare a legislației: proceduri și consultări publice
 - Explorarea importanței procesului deliberativ în adoptarea legislației;
 - Evaluarea procedurilor de consultare publică și a dialogului cu organismele internaționale în elaborarea legilor.
4. Evaluarea performanțelor și responsabilitatea în cadrul Procuraturii: standarde și practici
 - Studiul noilor mecanisme de evaluare a performanțelor Procurorului General și ale membrilor CSP;
 - Analiza criteriilor de performanță și impactul acestora asupra independenței și eficienței Procuraturii.
5. Mecanisme de suspendare și înlocuire a conducerii Procuraturii: aspecte legale și implicații
 - Discutarea procedurilor de suspendare a Procurorului General și a condițiilor în care acestea pot fi aplicate;
 - Analiza rolului CSP în procesul de suspendare și înlocuire temporară a Procurorului General.
6. Reforma Consiliului Superior al Procurorilor: echilibrul între independență și responsabilitate.
 - Evaluarea modificărilor componenței CSP și efectele acestora asupra echilibrului de putere în cadrul sistemului judiciar;
 - Dezbateri privind proporția ideală între membrii procurori și reprezentanții societății civile în CSP.
7. Standarde internaționale și bune practici în evaluarea performanțelor judiciare

- Compararea abordărilor diferitelor sisteme judiciare în evaluarea performanțelor procurorilor;

- Discutarea principiilor de bază ale Comisiei de la Veneția referitoare la transparență, obiectivitate și previzibilitate în evaluarea performanțelor.

Aceste subiecte didactice sunt concepute pentru a oferi o înțelegere cuprinzătoare a materiei prezentate în textul menționat, abordând aspecte-cheie ale reformei judiciare și independenței Procuraturii în contextul recomandărilor Comisiei de la Veneția și al standardelor internaționale.

**COMISIA EUROPEANĂ PENTRU DEMOCRAȚIE PRIN DREPT
(COMISIA DE LA VENETIA)**

REPUBLICA MOLDOVA

**OPINIE COMUNĂ
A COMISIEI DE LA VENETIA ȘI A DIRECTORATULUI GENERAL
PENTRU DREPTURILE OMULUI ȘI STATUL DE DREPT (DGI) AL
CONSILIULUI EUROPEI
PRIVIND PROIECTUL DE LEGE PENTRU MODIFICAREA UNOR
ACTE NORMATIVE (SISTEMUL JUDECĂTORESC)**

**Adoptată de Comisia de la Veneția
în cadrul celei de-a 131-a sesiuni plenare
(Veneția, 17-18 iunie 2022)**

pe baza observațiilor formulate de:

DI Alexander BARAMIDZE (expert, fost membru supleant, Georgia)

DI Richard BARRETT (membru, Irlanda)

Dna Nina BETETTO (expert DGI, Slovenia)

DI António Henriques GASPARG (membru, Portugalia)

I. Introducere

1. Prin scrisoarea din 7 martie 2022, Ministrul Justiției din Republica Moldova, dl Sergiu Litvinenco, i-a solicitat Comisiei de la Veneția opinia cu privire la proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative (sistemul judecătoresc) (CDL-REF (2022)019, în continuare – „proiectul de lege”).

2. Dl A. Baramidze (Georgia), dl R. Barrett (Irlanda) și dl A.H. Gaspar (Portugalia) au acționat în calitate de raportori, în numele Comisiei de la Veneția. Doamna N. Betetto (Slovenia) a acționat în calitate de raportor în numele Directoratului General pentru Drepturile Omului și Statul de Drept (DGI) al Consiliului European („Directoratul”).

3. La 16 și 17 mai 2022, asistați de Taras Pashuk și Grigory Dikov de la Secretariat, raportorii au avut o serie de întâlniri online cu Ministerul Justiției, Comisia parlamentară juridică, numiri și imunități, Consiliul Superior al Magistraturii, Curtea Supremă de Justiție, Asociația Judecătorilor, grupurile politice din Parlament, precum și cu reprezentanți ai partenerilor internaționali ai Republicii Moldova și ai societății civile care activează în domeniul judiciar.

4. Prin scrisoarea din 23 mai 2022, Ministrul Justiției din Republica Moldova i-a solicitat Comisiei de la Veneția să răspundă la unele întrebări suplimentare care ar putea conduce la alte posibile modificări ale proiectului de lege. Ca răspuns la această solicitare suplimentară, la 6 iunie 2022 delegația Comisiei de la Veneția a avut o altă serie de întâlniri online cu părțile interesate pentru a discuta chestiunile ridicate suplimentar de Ministrul Justiției. Comisia este recunoscătoare autorităților și Oficiului Consiliului Europei de la Chișinău pentru ajutorul acordat în organizarea reuniunilor virtuale.

5. Prezenta Opinie a fost elaborată pe baza traducerii în limba engleză a proiectului de lege elaborat de autorități. Este posibil ca traducerea să nu reflecte cu exactitate versiunea originală în toate punctele.

6. Această Opinie a fost redactată pe baza comentariilor raportorilor și a rezultatelor reuniunilor online. Proiectul de opinie a fost examinat în cadrul reuniunii comune a Subcomisiilor pentru statul de drept, sistemul judiciar și bazinul mediteranean pe 16 iunie 2022. Ca urmare a unui schimb de opinii cu dna Veronica Mihailov-Moraru, secretar de stat în Ministerul Justiției al Republicii Moldova, ea a fost adoptată de Comisia de la Veneția în cadrul celei de-a 131-a sesiuni plenare (Veneția, 17-18 iunie 2022).

II. Context

7. În 2020, Comisia a evaluat proiectele amendamentelor constituționale în domeniul justiției și a emis, împreună cu Directoratul, două Opinii: „Cu privire la proiectul de lege privind modificarea și completarea Constituției în privința Consiliului Superior al Magistraturii” (CDL-AD(2020)001) („Opinia din martie 2020”) și „Cu privire la proiectul revizuit de dispoziții privind modificarea și completarea Constituției în privința Consiliului Superior al Magistraturii” (CDL-AD(2020)007) („Opinia din iunie 2020”). Aceste Opinii au salutat modificările constituționale propuse, în special:

- excluderea perioadelor de probă pentru judecători;
- numirea judecătorilor Curții Supreme de Justiție de către Președinte, la propunerea Consiliului Superior al Magistraturii (CSM);
- reglementarea privind imunitatea funcțională la nivel constituțional;
- noua normă constituțională potrivit căreia jumătate din membrii CSM sunt judecători aleși de către colegii lor și potrivit căreia membrii judecători ai CSM-ului trebuie să reprezinte instanțele de toate nivelurile;

- rolul consultativ al CSM în pregătirea bugetului sistemului judiciar;
- indicarea numărului exact de membri ai CSM la nivel constituțional;
- introducerea condiției constituționale privind majoritatea calificată a deputaților la alegerea membrilor non-judecători ai CSM și
- referirea în Constituție la mecanismul de anti-blocaj în cazul în care Parlamentul nu reușește să obțină majoritatea calificată.

8. Modificările constituționale de mai sus au intrat în vigoare la 1 aprilie 2022 („modificările constituționale din 2022”).

9. Prezentul proiect de lege, care a fost elaborat de Ministerul Justiției, este conceput să alinieze legislația privind sistemul judiciar la modificările constituționale din 2022. Proiectul de lege ar urma să modifice cinci legi existente: (1) Legea nr. 514/1995 privind organizarea judecătorească; (2) Legea nr. 544/1995 cu privire la statutul judecătorului; (3) Legea nr. 947/1996 cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii; (4) Legea nr. 789/1996 cu privire la Curtea Supremă de Justiție și (5) Legea nr. 178/2014 cu privire la răspunderea disciplinară a judecătorilor.

III. Analiză

A. Perioada de probă, numirile și transferurile, imunitatea funcțională

10. În conformitate cu modificările constituționale din 2022, proiectul de lege prevede introducerea următoarelor modificări principale la Legea privind statutul judecătorului: (a) excluderea perioadei de probă de cinci ani și numirea judecătorilor până la vârsta de pensionare; (b) modificarea procedurii de numire a judecătorilor cu scopul de a elimina influența politică: proiectul de lege prevede că judecătorii vor fi numiți de către Președintele Republicii la propunerea CSM; (c) reafirmarea principiului imunității funcționale a judecătorilor.

11. Aceste amendamente sunt benefice. În Raportul său cu privire la numirile judecătorilor, Comisia a afirmat că stabilirea perioadelor de probă poate submina independența judecătorilor. Referitor la Republica Moldova, Comisia de la Veneția și-a exprimat deja o preferință puternică pentru excluderea perioadelor de probă și a recomandat ferm ca judecătorii să fie numiți cu titlu permanent până la pensionare. Pe de altă parte, atunci când sunt numiți noi judecători, nimeni nu poate garanta că aceștia se vor ridica la standardele înalte pe care le pretinde profesia. Din acest motiv, unele state au introdus un sistem special de stagii pentru candidații care vor să devină judecători, iar această experiență ar putea fi luată în considerare de autoritățile Republicii Moldova.

12. Ca urmare a modificărilor constituționale, proiectul articolului 9 alineatul (1) din Legea cu privire la Curtea Supremă de Justiție prevede că judecătorii Curții Supreme de Justiție vor fi numiți de către Președintele Republicii, la propunerea CSM.

13. Prin urmare, procedurile de numire a judecătorilor în instanțele de toate nivelurile vor fi unificate și vor exclude implicarea Parlamentului. Aceste modificări

sunt conforme cu opiniile anterioare ale Comisiei, potrivit cărora implicarea Parlamentului poate conduce la politizarea numirilor în funcții judiciare. Legitimitatea democratică a procesului este garantată de faptul că Parlamentul numește jumătate din membrii CSM (a se vedea articolul 122 din Constituție, precum și analiza de mai jos).

14. Articolul 20 din Legea cu privire la statutul judecătorului trebuie modificat pentru a prevedea, în special, că transferul unui judecător la o instanță de același nivel sau la o instanță inferioară se efectuează numai cu acordul acestuia, la propunerea CSM, de către Președintele Republicii Moldova. Astfel, transferul judecătorilor reclamă un decret al Președintelui; cu toate acestea, valoarea adăugată a implicării Președintelui în acest proces este neclară și poate conduce la întârzieri nejustificate.

15. În cele din urmă, proiectul articolului 19 alin. (3) din Legea cu privire la statutul judecătorului mai prevede că judecătorul se va bucura doar de imunitate funcțională. Aceasta este o reafirmare a principiului constituțional care a fost aprobat de Comisie. Se reamintește că imunitatea funcțională este înțeleasă ca imunitate față de urmărirea penală pentru unele acte efectuate în exercitarea funcțiilor lor (cu excepția infracțiunilor comise cu intenție, cum ar fi luarea de mită), dar această imunitate nu oferă o protecție generală față de urmărirea penală.

B. Numirea președinților și a vicepreședinților instanțelor judecătorești

16. În conformitate cu proiectul articolului 16 alin. (3) din Legea privind organizarea judecătorească, președinții și vicepreședinții instanțelor vor fi numiți de către CSM și nu de către Președintele Republicii. De asemenea, se propun modificări relevante la articolul 20 alin. (41) din Legea cu privire la statutul judecătorului.

17. Comisia este de acord că această metodă de numire a președinților este preferabilă față de numirea de către executiv. Cu toate acestea, Comisia a recomandat anterior, ca alternativă, să se ia în considerare alegerea președinților de instanță de către colegii lor judecători. Consiliul Consultativ al Judecătorilor Europeni a sugerat, de asemenea, ca judecătorii instanței în discuție să fie implicați în procesul de alegere/numire a președinților de instanță. Această implicare poate lua forma unui vot obligatoriu sau consultativ. În contextul Republicii Moldova, Comisia notează că acest model ar putea face obiectul unei examinări mai aprofundate, în special în privința instanțelor superioare; de exemplu, prin a prevedea că judecătorii unei instanțe pot vota candidații pentru funcțiile respective, dar acest vot va fi doar consultativ, iar decizia finală îi va aparține CSM.

18. După cum li s-a explicat raportorilor, în conformitate cu legislația națională, procesul de selecție a candidaților pentru funcțiile de președinți sau de vicepreședinți ai instanțelor are loc în două etape: mai întâi, este organizat un concurs preliminar de Colegiul pentru selecția și cariera judecătorilor (Colegiul), iar apoi candidații selectați sunt înaintați CSM pentru aprobare. Colegiul este compus din patru membri judecători aleși de Adunarea Generală a Judecătorilor și trei membri ai societății civile numiți de CSM.

Proiectul de modificare a articolului 16 alin. (4) din Legea privind organizarea judecătorească are următorul conținut: „Consiliului Superior al Magistraturii poate respinge candidatura prezentată pentru numire în funcția de președinte sau vicepreședinte al judecătorei sau al curții de apel doar în cazul depistării incompatibilității candidatului cu funcția respectivă, existenței unei hotărâri a Colegiului disciplinar privind constatarea comiterii de către candidat a abaterii disciplinare sau încălcării procedurilor legale de selectare și promovare a lui”. Astfel, odată ce un candidat pentru funcția de președinte sau vicepreședinte a fost selectat de Colegiu după un concurs, acest candidat poate fi respins de CSM doar din motive precise și limitate.

19. În acest sens, este discutabil dacă un rol atât de limitat al CSM în procedura de numire în două niveluri corespunde mandatului constituțional al CSM. Comisia de la Veneția reamintește că, în conformitate cu articolul 121¹ din Constituție, rolul CSM este cel de garant al independenței autorității judecătorești. În conformitate cu articolul 123 alin. (1) din Constituție, CSM este împuternicit să numească, să transfere, să detașeze și să promoveze judecători; cu toate acestea, CSM își poate exercita competențele fie în mod direct, fie „prin intermediul organelor sale specializate”. În acest cadru constituțional, se pare că selecția președinților și a vicepreședinților instanțelor de către Colegiu, acesta din urmă fiind un organ specializat compus (în cea mai mare parte) din judecători și reprezentanți ai societății civile, nu ar trebui să ridice probleme. Cu toate acestea, având în vedere rolul constituțional al CSM, limitarea rolului său propusă în proiectul articolului 16 alin. (4) din Legea privind organizarea judecătorească pare excesiv de rigidă. Legea ar putea, de asemenea, să prevadă că, în cazuri adecvate, CSM se poate abate de la recomandările Colegiului, chiar și din motive care nu sunt legate de incompatibilități formale, cu condiția ca această abatere să fie explicată în decizia CSM. Acest fapt ar menține funcția Colegiului în acest proces și puterea decizională finală în mâinile CSM.

20. Pe parcursul întâlnirilor cu diverși interlocutori, delegația a aflat că este luată în considerare o perioadă de tranziție, în timpul căreia Președintele Republicii va păstra competența de a aproba președinții și vicepreședinții instanțelor numiți de CSM. În principiu, numirea președinților instanțelor de către CSM cu aprobarea Președintelui nu este contrară normelor; cu toate acestea, în contextul Moldovei, nu au fost prezentate argumente convingătoare în sprijinul acestei soluții tranzitorii. Dimpotrivă, se pare că trecerea la modelul propus în proiectul de lege ar trebui să accelereze procedurile de numire și să facă aceste roluri mai puțin politice.

C. Consiliul Superior al Magistraturii

21. În conformitate cu noul articol 122 alin. (1) din Constituție, CSM este compus din doisprezece membri: „șase judecători aleși de Adunarea Generală a Judecătorilor, reprezentând toate nivelurile instanțelor judecătorești, și șase persoane care se bucură de o înaltă reputație profesională și integritate personală, cu experiență în domeniul dreptului sau în alt domeniu relevant, care nu activează în cadrul organelor puterii

legislative, executive sau judecătorești și nu sunt afiliate politic”. După cum a declarat Comisia, această dispoziție este conformă cu standardele internaționale. Prin urmare, modificarea corespunzătoare a articolului 3 alin. (2) din Legea cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii, în conformitate cu dispoziția constituțională menționată mai sus, este binevenită.

22. În conformitate cu modificările propuse la articolul 3 alineatul (3) din Legea cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii, cei șase membri non-judecători ai CSM sunt selectați „în mod deschis și transparent” de către Comisia juridică, numiri și imunități („Comisia”) pe baza unui „concurș public” și sunt numiți prin hotărârea Parlamentului cu votul a trei cincimi din deputații aleși. Concursul se organizează până la expirarea mandatului membrilor numiți anterior și constă din examinarea dosarelor și audierea candidaților. Proiectul articolului 3 alin. (3) prevede, de asemenea, că această Comisie întocmește avize argumentate pentru fiecare candidat selectat și propune Parlamentului numirea acestora.

1. Alegerea membrilor non-judecători ai CSM

a. Preselecția candidaților prin intermediul unui concurs

23. Deși proiectul de amendamente prevede că cei șase membri non-judecători ai CSM vor fi selectați „în mod deschis și transparent” de către Comisie, nu este clar cum se va asigura această transparență în practică. Cu excepția pozitivă a obligației Comisiei de a elabora un aviz argumentat pentru fiecare candidat selectat, proiectul nu conține nicio precizare privind procedura de selecție. Raportorii înțeleg că, deși unele norme procedurale pot fi găsite în Regulamentul Parlamentului, această lege nu descrie în mod precis procesul de selecție a membrilor CSM. Aceste aspecte sunt descrise în Regulamentul Comisiei privind organizarea și desfășurarea concursului pentru selectarea candidatului la funcția de membru al Consiliului Superior al Magistraturii din partea Parlamentului. Regulamentul prevede, între altele, că la proba interviului pot participa în calitate de observatori experți în drept, instituții publice, organizații internaționale specializate în domeniul dreptului și reprezentanți ai societății civile sau orice altă parte interesată. Este pozitiv faptul că Regulamentul Comisiei descrie în detaliu procesul de concurs, însă, având în vedere importanța alegerii membrilor CSM și necesitatea de a asigura un grad mai mare de legitimitate și de stabilitate a acestui proces, cadrul procedural relevant ar putea fi stabilit prin lege.

b. Mecanismul anti-blocaj

24. Articolul 122 alineatele (3) și (4) din Constituție are următorul conținut: „(3) Candidații la funcția de membru al Consiliului Superior al Magistraturii care nu fac parte din rândul judecătorilor sunt selectați prin concurs, pe baza unei proceduri transparente, pe bază de merit, și sunt numiți de Parlament cu votul a trei cincimi din deputații aleși. (4) Dacă numirea candidaților care nu fac parte din rândul judecătorilor la funcția de

membru al Consiliului Superior al Magistraturii în condițiile alineatului (3) a eşuat, procedura și condițiile de numire a acestora sunt stabilite de lege”.

25. Este remarcabil faptul că aceste prevederi constituționale stabilesc principiile unei competiții transparente și bazate pe merit, precum și mecanismul de depășire a blocajelor în procesul electoral. Într-adevăr, atât în Opinia din martie 2020, cât și în Opinia din iunie 2020 s-a recomandat că ar trebui să se aibă în vedere un mecanism anti-blocaj în cazul alegerii de către Parlament a membrilor non-judecători ai CSM. Prin urmare, este binevenit faptul că un astfel de mecanism anti-blocaj este menționat acum în Constituție. Cu toate acestea, eficacitatea mecanismului propus în proiectul de lege trebuie să fie examinată în continuare.

26. Conform amendamentelor propuse, în cazul în care Parlamentul nu reușește să aleagă un membru non-judecător al CSM cu o majoritate de trei cincimi din deputații aleși, trebuie să aibă loc consultări între fracțiunile parlamentare, după care, în termen de 15 zile lucrătoare, Parlamentul va organiza un nou tur de scrutin. Aceeași majoritate de trei cincimi a deputaților aleși va fi necesară pentru a alege un membru la această etapă (proiectul articolului 3 alin. (31) din Legea cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii). În cazul în care alegerea unui membru non-judecător al CSM eșuează din nou, Parlamentul organizează un nou tur de scrutin în care majoritatea deputaților aleși este suficientă pentru a alege un membru non-judecător al CSM (proiectul articolului 3 alin. (32) din aceeași lege). În cele din urmă, în cazul în care candidatul nu a fost reales, Comisia organizează, în termen de maximum două luni, un nou concurs public, conform aceleiași proceduri, la care nu pot participa candidații respinși de Parlament (articolul 3 alin. (33) din aceeași lege).

27. După cum s-a menționat în Opinia din iunie 2020, funcția principală a mecanismului anti-blocaj este de a face ca procedura inițială să funcționeze, determinând majoritatea și minoritatea să ajungă la un compromis. Majoritățile calificate consolidează poziția minorității parlamentare, în timp ce mecanismele anti-blocaj restabilesc echilibrul. Bineînțeles, aceste mecanisme nu ar trebui să descurajeze ajungerea la un acord în prealabil. Faptul că mecanismul anti-blocaj este puțin atractiv atât pentru majoritate, cât și pentru minoritate poate contribui la încurajarea unui acord. După cum a subliniat anterior Comisia de la Veneția, majoritatea redusă în tururile de scrutin ulterioare subminează scopul regulii majorității calificate, care este cel de a motiva partidele politice din întregul spectru politic să găsească un compromis cu privire la candidați. Consiliul Consultativ al Judecătorilor Europeni recomandă, de asemenea, să nu se reducă majoritatea necesară, deoarece acest fapt ar putea periclită determinarea ca majoritatea să ajungă la un compromis. Mai degrabă, un astfel de mecanism ar trebui să asigure o selecție independentă și ar putea implica opoziția sau ar putea apela la o selecție de către alte instituții pe baza unei liste de candidați preselecți.

28. Mecanismul anti-blocaj propus în proiectul de lege echivalează cu scăderea pragului de aprobare parlamentară a candidatului. Știind că poate obține o majoritate redusă sau poate elimina un candidat indezirabil, majoritatea poate fi descurajată să caute un compromis cu minoritatea. Prin urmare, este dificil să ne așteptăm ca majoritatea și minoritatea să găsească un compromis în cadrul consultărilor în termen de 15 zile.

29. Anterior, Comisia propusese alte soluții posibile pentru a evita un impas: un sistem de vot proporțional sau implicarea unor actori instituționali externi în procesul de numire. În timpul reuniunilor online, unii interlocutori au susținut că ar fi contrar Constituției ca Parlamentul să fie lipsit de competența de a numi candidații și să se acorde această competență altei (altor) instituții. Alți interlocutori au susținut că articolul 122 alin. (4) din Constituție ar trebui interpretat ca permițând transferul acestei competențe către o altă instituție (sau instituții) în astfel de cazuri, cu condiția ca legea să prevadă acest lucru. Având în vedere scopul participării membrilor non-judecătorești în CSM, precum și necesitatea de a asigura legitimitatea democratică a procesului, opinia predominantă în rândul interlocutorilor în cadrul discuțiilor cu raportorii a fost că puterea de numire ar trebui să rămână în cadrul Parlamentului în toate etapele procedurii.

30. Această lectură a Constituției nu exclude contribuția actorilor instituționali externi în cel de-al treilea tur de scrutin parlamentar. În special, atunci când o majoritate simplă a deputaților devine suficientă pentru a alege un membru non-judecător al CSM, ar putea fi introdusă condiția ca acest candidat să obțină sprijinul unei instituții care nu are o afiliere politică clară. Din nou, interlocutorii nu au avut o viziune clară cu privire la instituția sau instituțiile care ar fi cele mai potrivite pentru a-și asuma această funcție importantă. Ca soluție provizorie, au fost menționați Baroul și Avocatul Poporului, fiind considerați capabili să joace acest rol. Le revine autorităților naționale să discute și să elaboreze cel mai potrivit model, ținând cont de realitățile politice și instituționale din Republica Moldova. Oricare ar fi instituția aleasă pentru a juca acest rol, Comisia consideră că o intervenție limitată din partea unei instituții independente ar putea îmbunătăți mecanismul general și ar putea contribui la contrabalansarea lipsei unui consens mai larg în primele etape ale procesului de numire.

2. Securitatea mandatului membrilor CSM

31. Opinia din martie 2020 a recomandat autorităților să se țină cont de afirmarea în Constituție a principiului securității mandatului membrilor CSM. În plus, în Opinia din iunie 2020 se recomanda consolidarea securității mandatului membrilor CSM prin introducerea în Constituție a unei prevederi conform căreia aceștia pot fi revocați din funcție numai ca urmare a unor sancțiuni disciplinare grave sau a unor condamnări penale definitive, sau din cauza imposibilității obiective de a-și îndeplini atribuțiile, astfel cum prevede legea organică. Într-adevăr, Comisia a insistat ca criteriile de revocare și procedurile să fie stabilite în Constituție, nu în legislație. Din păcate, acest aspect nu a fost respectat în Constituția modificată și nici nu este menționat în mod expres la nivel de lege.

32. Comisia consideră că modificările propuse la articolul 12 alineatul (1) litera d) din Legea cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii nu sunt substanțiale și nu modifică realitatea că motivele de revocare a membrilor CSM rămân a fi prea vaste. În plus, nici articolul 12 și nici celelalte dispoziții ale acestei legi nu conțin garanții adecvate pentru a asigura echitatea procedurilor de revocare a membrilor CSM. Lipsa garanțiilor de fond și de procedură sporește riscul ca aceste proceduri să fie folosite în mod abuziv pentru a exercita presiuni asupra membrilor CSM.

33. Considerații similare au fost exprimate de Consiliul Consultativ al Judecătorilor Europeni în Avizul nr. 24, care a reafirmat importanța principiului inamovibilității membrilor Consiliului ca o precondiție esențială a independenței Consiliului: „Judecătorii numiți în Consiliul Magistraturii ar trebui să se bucure de aceleași garanții ca și cele acordate judecătorilor care exercită funcții jurisdicționale, inclusiv condițiile de serviciu și de inamovibilitate și dreptul la un proces echitabil în caz de măsuri disciplinare, de suspendare și de revocare. Membrii non-judecători ar trebui să se bucure de o protecție echivalentă”.

34. În contextul Republicii Moldova, este cu atât mai important ca membrilor CSM să li se asigure o protecție juridică adecvată pentru imparțialitatea și independența lor. În consecință, articolul 12 din Legea cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii ar trebui să fie revizuit în mod sistematic în lumina principiului inamovibilității/securității mandatului. Este esențial să se clarifice motivele de fond pentru încetarea mandatului și să se introducă garanții procedurale adecvate în procedurile relevante împotriva membrului CSM.

35. Comisia de la Veneția reamintește, de asemenea, că în Opinia interimară din 2019 privind Republica Moldova și-a exprimat rezerve puternice față de ideea „revocării” membrilor CSM de către organele care i-au ales. Comisia a subliniat că „membrii ar trebui să fie revocați doar din motive disciplinare și nu din cauza pierderii încrederii judecătorilor care au participat la alegerea lor” – sau, ar trebui adăugat, a oricărui alt organ care a ales membri non-judecători. În ceea ce privește modalitatea specifică a procedurilor de revocare, legea ar putea preciza rolul decizional al însuși CSM.

3. Bugetul puterii judecătorești

36. Proiectul articolului 22 alin. (3) din Legea privind organizarea judecătorească prevede că „în procesul elaborării, aprobării și modificării bugetului instanțelor judecătorești se solicită avizul consultativ al Consiliului Superior al Magistraturii”. Este un alt amendament pentru alinierea legislației la amendamentul relevant din Constituție, care a fost salutat de Comisie.

37. Comisia reiterează faptul că implicarea CSM în procesul de stabilire a bugetului sistemului judecătoresc (sub forma unui aviz consultativ) consolidează independența financiară a puterii judecătorești și este conformă cu poziția bine stabilită a Comisiei. Proiectul de amendamente este binevenit.

D. Alte modificări posibile

38. În solicitarea sa suplimentară din 23 mai 2022, Ministrul Justiției a informat Comisia că autoritățile urmăreau și alte amendamente care să fie incluse în proiectul de lege. Ministrul a oferit o scurtă descriere a modificărilor propuse, pe care Comisia le-a clarificat în cadrul întâlnirilor online cu autoritățile. Unele dintre problemele ridicate de ministru au fost deja abordate mai sus. Întrucât aceste întrebări au fost formulate în abstracto, fără a fi însoțite de textele juridice relevante, răspunsurile Comisiei nu exclud posibilitatea de a prezenta ulterior observații suplimentare cu privire la aceste texte.

1. Suspendarea președinților și a vicepreședinților instanțelor

39. Autoritățile iau în considerare posibilitatea de a-i acorda CSM competența de a suspenda președinții sau vicepreședinții instanțelor „în caz de suspiciune de nereguli majore”.

40. Comisia acceptă că este posibilă suspendarea președintelui sau vicepreședintelui unei instanțe în anumite circumstanțe. Acordarea acestei competențe către CSM este o abordare rezonabilă. Cu toate acestea, referirea la „suspiciunea de încălcări majore” este prea vagă, iar legea ar trebui să definească motivele de suspendare folosind criterii mai restrânse. Suspendarea președintelui sau a vicepreședintelui unei instanțe nu ar trebui să afecteze funcția de judecător, ci doar rolul său de manager – cu condiția ca „neregulile” constatate să fie legate de îndeplinirea atribuțiilor sale manageriale. În același timp, un președinte sau un vicepreședinte poate fi suspendat atât din funcția de președinte, cât și din cea de judecător, în cazuri adecvate și în conformitate cu procedura normală prevăzută de lege. În ceea ce privește noua procedură, aceasta ar trebui să urmărească, în orice caz, un echilibru între necesitatea de eficiență, pe de o parte, și drepturile persoanei suspendate, pe de altă parte. Legea ar trebui să precizeze autoritățile (inclusiv inspecția judiciară și curtea de conturi) care ar fi abilitate să inițieze procedura. De asemenea, legea ar trebui să prevadă condițiile în care CSM poate dispune suspendarea, precum și calea de atac efectivă pentru judecătorul vizat, în cazul unei suspendări nefondate a funcției sale administrative.

2. Decretul prezidențial de revocare a unui judecător

41. Conform proiectului articolului 25 alin. (2) din Legea cu privire la statutul judecătorului, propunerea de revocare a unui judecător va fi înaintată de către CSM Președintelui Republicii Moldova pentru o decizie finală. Autoritățile iau în considerare ideea de a-i încredința CSM competența de revocare, fără a mai fi necesară confirmarea acesteia printr-un decret prezidențial.

42. Comisia reamintește că, în contextul modificărilor efectuate în Constituția Ucrainei, ea a considerat că revocarea unui judecător printr-un act prezidențial bazat pe decizia relevantă a consiliului judiciar nu era o soluție adecvată, având în vedere riscurile de întârziere și de complicare a procedurii de revocare. În cazul în care autoritățile Republicii Moldova doresc să sublinieze importanța funcției judiciare și semnificația

publică înaltă a unei revocări, legislația ar putea menține în mod valabil rolul simbolic al Președintelui în acest proces, cu excepția cazului în care se demonstrează că această măsură duce la întâzieri excesive și la riscuri de blocaj în practică. În acest caz, ar trebui prevăzute garanții pentru a se evita astfel de complicații.

3. Reducerea termenului mandatului Președintelui CSM

43. Conform proiectului articolului 5 din Legea cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii, Președintele Consiliului Superior al Magistraturii va fi ales pentru o perioadă de trei ani și va putea fi reales o singură dată. Autoritățile iau în considerare modificările suplimentare la acest proiect de dispoziție, pentru a reduce durata mandatului la o perioadă de doi ani, care nu poate fi reînnoită. În timpul reuniunilor, autoritățile au susținut că această reducere a mandatului a fost menită să asigure o mai mare independență a CSM ca organ colegial și să limiteze „ponderea” Președintelui CSM.

44. Comisia consideră că o astfel de modificare ar putea avea consecințe importante asupra funcționării CSM. Totuși, nu există standarde europene precise în acest sens și ambele opțiuni sunt acceptabile. Pentru a găsi o soluție optimă în contextul Republicii Moldova, este esențial ca posibilele implicații să fie analizate cu atenție, cu consultarea părților interesate naționale.

4. Prelungirea mandatului membrilor CSM

45. Autoritățile iau în considerare un amendament prin care un membru al CSM al cărui mandat a expirat să continue să-și îndeplinească atribuțiile până la alegerea unui nou membru.

46. Este esențial să se asigure continuitatea CSM și că acesta este pe deplin funcțional în pofida posturilor vacante, astfel încât CSM să își poată îndeplini sarcinile în mod eficient. Cu toate acestea, nu se poate ignora faptul că articolul 122 alin. (5) din Constituție limitează mandatul membrilor CSM la o singură perioadă de șase ani. Constituția nu prevede posibilitatea de a prelungi acest mandat, iar utilizarea unei dispoziții legale în acest scop poate pune problema constituționalității unei astfel de prelungiri. Cu toate acestea, în anumite situații, o prelungire tehnică pe termen scurt a mandatului unui organ constituțional poate fi inevitabilă, însă, după cum se subliniază în Opinia privind Muntenegru, aceasta nu ar trebui să devină o regulă: „Prelungirea mandatului PG demisionar în calitate de interimat este soluția cea mai evidentă în [cazurile în care noul PG nu poate fi numit la timp] pe baza legii necesității și întrucât PG demisionar are cel puțin o anumită legitimitate reziduală [...]. Cu toate acestea, un astfel de aranjament temporar nu ar trebui să fie prelungit la infinit – în caz contrar, dispozițiile constituționale care îi conferă Parlamentului competența de a alege PG și care stabilesc un termen limitat al mandatului PG ar fi lipsite de orice sens”.

47. Comisia observă, de asemenea, că o dispoziție legală care permite o prelungire a mandatului ar putea duce la o proliferare a membrilor CSM în calitate de interimari, ceea ce ar submina credibilitatea instituției. În cele din urmă, astfel de prelungiri ar putea

avea un rol de descurajare a organelor relevante – Adunarea Generală a Judecătorilor și Parlamentul – de a căuta compromisuri în ceea ce privește candidații CSM și de a completa posturile vacante existente în termenele constituționale și legale. Din aceste motive, ar trebui să se pună accentul mai degrabă pe facilitarea identificării de noi membri înainte de expirarea mandatelor.

5. Cvorumul și majoritățile decizionale pentru CSM

48. În conformitate cu articolul 15 alin. (2) din Legea cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii, ședința CSM este deliberativă dacă la ea participă cel puțin două treimi din membrii lui. În conformitate cu articolul 24 alin. (1) din aceeași lege, CSM adoptă hotărâri cu votul majorității membrilor săi, cu excepția cazului prevăzut la articolul 19 alin. (4). Autoritățile iau în considerare posibilitatea de a reduce aceste praguri pentru a îmbunătăți funcționalitatea CSM. Una dintre opțiunile analizate este ca cvorumul pentru o ședință deliberativă să fie determinat pe baza numărului real de membri ai CSM care au preluat mandatul.

49. Comisia constată că, potrivit Constituției Republicii Moldova, CSM este format din 12 membri – șase judecători și șase membri non-judecători. Orice cvorum ar trebui să fie determinat pe baza numărului de membri ai CSM, astfel cum este definit de Constituție. Presupunând că articolul 15 alin. (2) din Legea cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii stabilește cvorumul la nivelul de opt membri (două treimi din doisprezece), Comisia consideră că acest prag se încadrează în gama de soluții acceptabile. În plus, pentru a respecta concepția constituțională a CSM, în special ideea de reprezentare a judecătorilor și a membrilor non-judecători în acest organ, este important ca majoritățile decizionale să nu poată fi asigurate exclusiv de voturile unuia dintre aceste grupuri.

IV. Concluzii

50. La 7 martie 2022, Ministrul Justiției din Republica Moldova, dl S. Litvinenco, i-a solicitat Comisiei de la Veneția o opinie privind proiectul de lege „pentru modificarea unor acte normative” (sistemul judecătoresc) („proiectul de lege”). La 23 mai 2022, ministrul a prezentat o solicitare suplimentară în care a adresat întrebări suplimentare cu privire la alte posibile modificări ale proiectului de lege. În ansamblu, proiectul de lege urmează să fie evaluat pozitiv și ca fiind conform cu standardele europene aplicabile. Odată cu adoptarea proiectului de lege, modificările constituționale din 2022 își vor găsi dezvoltare în legislația care consolidează independența, responsabilitatea și eficiența puterii judecătorești.

51. Comisia de la Veneția salută în special următoarele modificări ale legislației:

- excluderea perioadelor de probă pentru judecători;
- unificarea procedurii de numire a judecătorilor, care exclude implicarea Parlamentului;

- transferarea competenței de numire a președinților și vicepreședinților instanțelor către Consiliul Superior al Magistraturii (CSM);

- implementarea noului model privind componența CSM și alegerea membrilor acestuia;

- rolul consultativ al CSM în pregătirea bugetului pentru sistemul judecătoresc.

52. Pentru a îmbunătăți și mai mult proiectul de lege, Comisia de la Veneția face următoarele recomandări principale:

- transferul voluntar al unui judecător la o instanță de același nivel sau la o instanță inferioară ar putea fi efectuat fără intervenția Președintelui Republicii;

- CSM trebuie să aibă posibilitatea, printr-o decizie motivată, să nu fie de acord cu propunerea făcută de Colegiul pentru selecția și cariera judecătorilor (Colegiul) privind numirea președinților și vicepreședinților instanțelor;

- legea ar trebui să ofere mai multe detalii cu privire la aspectele procedurale ale concursului care precedă alegerea de către Parlament a membrilor non-judecători ai CSM;

- în ceea ce privește alegerea membrilor non-judecători ai CSM, mecanismul anti-blocaj poate fi modificat conform analizei menționate la paragraful 30 din prezenta Opinie;

- principiul inamovibilității/securității mandatului ar trebui să fie elaborat în legislație pentru a asigura garanții adecvate de fond și de procedură în procedurile privind membrii CSM.

53. Comisia de la Veneția rămâne la dispoziția autorităților Republicii Moldova pentru orice asistență suplimentară în acest caz.

Interpretări didactice

Textul menționat oferă o analiză detaliată a solicitării Ministrului Justiției din Republica Moldova adresate Comisiei de la Veneția, referitoare la opinia asupra proiectului de lege pentru modificarea sistemului judecătoresc. Acesta include etapele de consultare și discuție, precum și recomandările finale ale Comisiei de la Veneția. Vom încerca să oferim o interpretare extensivă, evidențiind principalele puncte și implicațiile acestora.

I. Context și proces de consultare

Inițiativa Ministrului Justiției indică o dorință a autorităților moldovenești de a-și alinia legislația la standardele europene, în special în ceea ce privește independența, responsabilitatea și eficiența sistemului judecătoresc. Solicitarea de opinie și interacțiunea ulterioară cu Comisia de la Veneția demonstrează un angajament față de transparență și deschidere în reforma justiției.

II. Principalele modificări propuse

- Excluderea perioadelor de probă pentru judecători

Această modificare este semnificativă, deoarece perioadele de probă pot afecta percepția independenței judecătorilor. Eliminarea lor subliniază un angajament față de principiul independenței judiciare, esențial într-un stat de drept.

- Unificarea procedurii de numire a judecătorilor

Excluderea Parlamentului din procesul de numire a judecătorilor este o decizie care vizează reducerea influenței politice în sistemul judiciar. Aceasta ar putea consolida independența judiciară, dar ar putea, de asemenea, să ridice întrebări despre echilibrul puterilor în stat.

- Transferarea competenței de numire a președinților și vicepreședinților instanțelor către CSM

Această schimbare este în concordanță cu modelul unei justiții independente, în care organismele judiciare au un cuvânt mai mare de spus în administrarea internă. Totuși, rămâne esențial ca procesele interne să fie transparente și responsabile.

III. Recomandările Comisiei de la Veneția

Comisia de la Veneția a salutat inițiativele de reformă, dar a subliniat, de asemenea, nevoia de claritate, transparență și garanții adecvate pentru a asigura eficacitatea și integritatea modificărilor propuse. S-a accentuat, în special, importanța securității mandatului membrilor CSM și a necesității de a asigura proceduri echitabile și transparente în procesul de numire și revocare.

IV. Implicații și provocări

Modificările propuse reflectă un efort de a îmbunătăți sistemul judiciar moldovenesc în conformitate cu standardele europene. Totuși, aceste reforme pot întâmpina provocări, inclusiv rezistența internă, necesitatea unor ajustări legislative suplimentare și asigurarea că noile proceduri nu doar că respectă principiile teoretice, dar și funcționează eficient în practică.

Concluzii

Analiza Comisiei de la Veneția oferă o perspectivă valoroasă asupra eforturilor Republicii Moldova de a-și reforma sistemul judiciar. Este esențial ca reformele să continue să fie ghidate de dialog, transparență și angajamentul față de principiile statului de drept, asigurând în același timp că modificările legislative sunt bine fundamentate, implementate eficient și supuse unui proces de evaluare continuă.

Subiectele didactice ce pot fi formulate pentru a reflecta conținutul și tematica Avizului ar putea include:

1. Principiile reformei judiciare în context european:

- Explorarea principiilor de bază ale reformei judiciare în conformitate cu standardele europene.

- Discutarea importanței independenței judiciare și a impactului acesteia asupra statului de drept.

2. Rolul și funcționarea Consiliului Superior al Magistraturii (CSM):

- Analiza rolului CSM în garantarea independenței sistemului judiciar.
- Studiul modificărilor legislative privind componența CSM și procedurile de numire a membrilor acestuia.

3. Procesul de numire a judecătorilor:

- Examinarea procedurilor de numire a judecătorilor și impactul acestora asupra independenței judiciare.

- Discutarea eliminării perioadelor de probă pentru judecători și implicațiile acestei schimbări.

4. Transparența și responsabilitatea în sistemul judiciar:

- Dezbateri privind echilibrul între transparența procesului de numire a judecătorilor și necesitatea de a asigura independența acestora.

- Studiarea mecanismelor de asigurare a responsabilității în sistemul judiciar, fără a compromite independența judiciară.

5. Mecanismele anti-blocaj în procesul legislativ:

- Analiza mecanismelor anti-blocaj propuse pentru alegerea membrilor non-judecători ai CSM și evaluarea eficacității acestora.

- Discuții despre provocările și soluțiile posibile pentru depășirea impasurilor în procesul de numire.

6. Securitatea mandatului membrilor CSM și principiul inamovibilității:

- Explorarea principiului inamovibilității și a securității mandatului în contextul membrilor CSM.

- Dezbateri privind modificările necesare pentru a asigura protecție adecvată membrilor CSM, în conformitate cu recomandările Comisiei de la Veneția.

7. Bugetul sistemului judiciar și rolul consultativ al CSM:

- Discutarea importanței rolului consultativ al CSM în procesul de elaborare a bugetului pentru sistemul judiciar.

- Examinarea impactului autonomiei financiare asupra independenței sistemului judiciar.

Aceste subiecte didactice pot fi adaptate pentru cursuri universitare de drept, seminare de formare profesională pentru juriști sau ateliere și dezbateri organizate de instituțiile implicate în reforma judiciară, oferind o platformă complexă pentru înțelegerea și aplicarea principiilor reformei judiciare în Republica Moldova și în contextul mai larg european.

**COMISIA EUROPEANĂ PENTRU DEMOCRATIE PRIN DREPT
(COMISIA DE LA VENEȚIA)**

REPUBLICA MOLDOVA

**OPINIE COMUNĂ
A COMISIEI DE LA VENEȚIA ȘI A DIRECTORATULUI GENERAL
PENTRU DREPTURILE OMULUI ȘI STATUL DE DREPT (DGI) AL
CONSILIULUI EUROPEI
ASUPRA PROIECTULUI DE LEGE CU PRIVIRE LA
CURTEA SUPREMĂ DE JUSTIȚIE**

**Adoptată de Comisia de la Veneția
în cadrul celei de-a 132-a sesiuni plenare
(Veneția, 21-22 octombrie 2022)**

**pe baza comentariilor făcute de:
DI Philip DIMITROV (membru, Bulgaria)
DI António HENRIQUES GASPAR (membru, Portugalia)
DI Alexander BARAMIDZE (expert, fost membru supleant, Georgia)
Dna Nina BETETTO (expert DGI)**

I. Introducere

1. La 22 august 2022, Ministrul Justiției din Republica Moldova a solicitat o opinie Comisiei de la Veneția asupra Proiectului de lege cu privire la Curtea Supremă de Justiție (denumit în continuare Proiectul de lege).

2. DI Alexander Baramidze (expert, Georgia), dl Philip Dimitrov (membru, Bulgaria), dl Antonio Gaspar (membru, Portugalia) și dna Nina Betetto (expert DGI) au acționat în calitate de raportori pentru această Opinie.

3. Din cauza termenelor restrânse, nu a fost posibilă deplasarea la Chișinău. În perioada 22-23 septembrie, raportorii, precum și dna Martina Silvestri și dna Clémence

Faure de la Secretariat, au susținut întâlniri online cu reprezentanți ai Ministerului Justiției, ai Comisiei parlamentare juridice pentru numiri și imunități, cu Curtea Supremă de Justiție, cu Asociația Judecătorilor din Republica Moldova, cu reprezentanți ai majorității parlamentare și ai opoziției, precum și cu membrii Comisiei de precontrol. Comisia de la Veneția își exprimă recunoștința autorităților moldovenești pentru cooperarea excelentă.

4. Proiectul de lege prezentat de Ministrul Justiției la sfârșitul lunii august (în continuare – primul proiect) era în curs de consultare publică. Ulterior, la 19 septembrie 2022, proiectul de lege revizuit, inclusiv o notă informativă, a fost înaintat Comisiei (CDL-REF(2022)033). Comisia de la Veneția salută procesul de consultare publică și va analiza în Opinie sa doar această nouă versiune. La 7 octombrie 2022, Ministrul Justiției a transmis o notă care conține informații suplimentare și explicații cu privire la proiectul de lege revizuit. La 18 octombrie, Ministrul Justiției a prezentat și comentariile sale la proiectul de opinie, care sunt luate în considerare în acest text.

5. Prezenta Opinie comună a fost elaborată pe baza traducerii în limba engleză a proiectului de lege privind Curtea Supremă de Justiție. Este posibil ca traducerea să nu reflecte cu acuratețe versiunea originală în toate punctele.

6. Această Opinie a fost întocmită pe baza comentariilor raportorilor, a rezultatelor reuniunilor online din 22-23 septembrie 2022 și a observațiilor scrise transmise de diverși interlocutori, inclusiv a celor transmise de autoritățile moldovenești la 7 și 18 octombrie. 2022. În urma unui schimb de opinii cu dna Veronica Mihailov-Moraru, secretar de stat în Ministerul Justiției, aceasta a fost adoptată de Comisia de la Veneția la cea de-a 132-a sesiune plenară (Veneția, 21-22 octombrie 2022).

II. Domeniul de aplicare a Opiniei

7. Solicitarea Ministrului Justiției nu abordează aspecte specifice referitoare la conținutul Proiectului de lege, deși subliniază că propunerea reprezintă o etapă esențială a procesului de reformare a sectorului justiției și are în vedere remodelarea Curții Supreme de Justiție (în continuare – CSJ), astfel încât să se concentreze pe asigurarea interpretării și aplicării uniforme a legislației în sistemul judiciar.

8. Modificările propuse se referă la: reducerea numărului de judecători în CSJ; ajustarea componenței CSJ prin asigurarea accesului în cabinetele judecătorilor CSJ pentru reprezentanții altor profesii din domeniul dreptului, precum avocați, procurori, profesori universitari de drept; instituirea unei noi condiții obligatorii pentru ca candidații să devină judecători la CSJ (o evaluare pozitivă de către Comisia de evaluare - preevaluare); crearea unui mecanism de evaluare extraordinară a integrității actualilor judecători ai CSJ (vetting).

9. Au fost abandonate unele propuneri incluse în proiectul inițial, precum evaluarea profesionalismului candidaților și al judecătorilor în exercițiu ai CSJ, precum și

motivația financiară a candidaților care trec evaluarea extraordinară pentru a continua să lucreze la CSJ. Comisia de la Veneția salută aceste modificări și nu va efectua o analiză a acestor puncte.

10. Prin urmare, prezenta Opinie comună va aborda următoarele aspecte: uniformizarea aplicării legii; restructurarea CSJ (numărul și componența judecătorilor) și evaluarea judecătorilor (pre-vetting și vetting).

III. Analiză

A. Uniformizarea aplicării legii și independența judecătorilor

11. Proiectul de lege prevede o reformă a CSJ cu intenția declarată de a o transforma în Curte de casație pentru a asigura interpretarea și aplicarea consecventă a legii de către instanțe și pentru a realiza uniformitatea jurisprudenței.

12. Articolul 2 din Proiectul de lege definește rolul și atribuțiile CSJ. Acesta prevede că CSJ va fi principala autoritate responsabilă de asigurarea „interpretării și aplicării uniforme a legislației în sistemul de justiție”.

13. În principiu, interpretarea și aplicarea uniformă a legii nu este doar un drept legitim, ci și o îndatorire a sistemului judiciar. Potrivit Consiliului Consultativ al Judecătorilor Europeni (CCJE), este în primul rând rolul unei instanțe supreme de a asigura interpretarea și aplicarea uniformă a legii și, în special, de a rezolva contradicțiile din jurisprudență și de a remedia neconcordanțele, menținând astfel încrederea publicului în sistemul judiciar. Comisia de la Veneția, la rândul său, a confirmat că unificarea jurisprudenței este o competență foarte comună a instanțelor supreme și că efectul procedurilor de uniformizare urmărește interesele generale de certitudine și securitate.

14. Totuși, în cursul exercitării funcției judiciare de asigurare a uniformității aplicării legii, trebuie respectată independența internă a judecătorilor. În special, aplicarea uniformă a legii nu trebuie să conducă la rigiditate și nici să restrângă în mod nejustificat dezvoltarea dreptului; totodată, nu ar trebui să pună în pericol principiul independenței judiciare. În plus, în timp ce interpretările obligatorii ale legii in abstracto de către o instanță supremă pot avea un impact pozitiv asupra uniformității jurisprudenței, s-ar ridica preocupări din punctul de vedere al rolului propriu al justiției în sistemul de separare a puterilor de stat. CCJE a insistat că rolul public al unei instanțe supreme de a oferi îndrumări pro futuro, asigurând astfel uniformitatea jurisprudenței și dezvoltarea dreptului, ar trebui realizat printr-un sistem adecvat de filtrare a căilor de atac. Acest lucru ar trebui să fie preferat față de elaborarea legii in abstracto sub formă de declarații interpretative obligatorii sau opinii generale.

15. De asemenea, Comisia de la Veneția a susținut întotdeauna principiul independenței fiecărui judecător în parte. Potrivit Comisiei, „în timp ce Curtea Supremă trebuie să aibă autoritatea de a anula sau de a modifica hotărârile instanțelor inferioare,

aceasta nu ar trebui să le supravegheze”. Instanțele superioare ar trebui să asigure coerența jurisprudenței prin deciziile lor în cazurile individuale. Instanțele inferioare, care în jurisdicțiile de drept civil nu sunt legate de precedente judiciare, tind să urmeze deciziile instanțelor superioare pentru a evita casarea deciziilor lor în apel. Comisia de la Veneția a criticat o lege care a propus să i se dea Curții Supreme posibilitatea de a adresa instanței inferioare „recomandări/explicații” în chestiuni de aplicare a legislației. În opinia Comisiei, un astfel de sistem nu era de natură să favorizeze apariția unei justiții cu adevărat independente, dar presupunea riscul că judecătorii s-ar putea comporta ca funcționarii publici care ar fi supuși ordinelor superiorilor lor. Ca o observație generală, Comisia a remarcat că practica orientărilor adoptate de Curtea Supremă sau de o altă instanță superioară și obligatorii pentru instanțele inferioare existente în anumite țări post-sovietice era problematică.

16. Există mai multe mecanisme (formale, semiformale și informale) cu privire la rolul instanțelor de judecată în realizarea unei jurisprudențe coerente. Este de competența autorităților moldovenești să stabilească modelul de funcționare a Curții Supreme în conformitate cu principiile descrise mai sus.

17. Având în vedere legătura inerentă dintre considerentele privind uniformitatea jurisprudenței, pe de o parte, și accesul la instanța supremă, pe de altă parte, intenționarea restrângerii competențelor CSJ, menționată în Nota informativă, este un pas în direcția corectă. Cu toate acestea, ar trebui făcută o distincție clară între competențele distincte ale CSJ și, în special, între funcția de uniformizare și alte măsuri și instrumente.

18. Proiectul articolului 3 împuternicește CSJ (a) să generalizeze practica judiciară, (b) să publice ghiduri privind aplicarea dreptului procesual, individualizarea pedepsei penale și a sancțiunilor contravenționale, (c) să emită avize privind aplicarea legislației, (d) să se pronunțe asupra cererilor în interesul legii și (e) să ia alte măsuri necesare pentru aplicarea uniformă a legii. Alineatul 2 prevede că „recomandările privind generalizarea practicii judiciare și a ghidurilor privind aplicarea legislației procesuale și individualizarea pedepselor penale, sancțiunilor contravenționale se întocmesc și se publică pe site-ul oficial al Curții Supreme de Justiție”.

19. Comisia de la Veneția presupune că „recomandările privind generalizarea practicii judiciare” menționate la alineatul 2 corespund competenței descrise în primul punct al alineatului 1 (de a generaliza practica judiciară). Din motive de claritate și securitate juridică, Comisia recomandă asigurarea coerenței terminologiei prin reformularea literei (a) în mod corespunzător, dacă acesta este cazul. În plus, sintagma din articolul 3 alineatul (1) litera (a) „practica judiciară generalizată” este excesiv de largă și vagă. Deoarece legea trebuie să fie previzibilă și transparentă, pentru a nu fi folosită în mod arbitrar, acest mecanism ar trebui să fie eliminat, să fie detaliat în continuare. Comisia salută dorința autorităților moldovenești de a reformula și clarifica textul.

20. În plus, deși cuvântul „recomandare” poate implica caracterul său neobligatoriu, acesta nu este neapărat în cazul cuvântului „ghid” (proiectul articolului 3 alineatul (1) litera (b)). În lumina principiilor de mai sus, Comisia sugerează că competența CSJ de a emite „ghiduri” și „recomandări” în temeiul articolului 3 ar trebui să fie limitată în măsura în care astfel de instrumente ar trebui să nu fie obligatorii. Astfel, pentru a evita orice dubiu, cuvântul „neobligatoriu” ar trebui inclus atât în subparagraful (a), cât și în paragraful (b) din Proiect.

21. În ceea ce privește proiectul articolului 3 alineatul (1) litera (d) și proiectul articolului 4 (cereri în interesul legii), care prevede că CSJ emite o decizie motivată și obligatorie în care să explice modul în care legea urmează să fie interpretată în viitor (Proiectul articolului 4 alineatele (5) și (6)), poate ridica îngrijorări din punctul de vedere al independenței (interne și individuale) a judecătorilor și al principiului separației puterilor.

22. Nota informativă explică că, în prezent, practica judiciară în Republica Moldova este foarte neuniformă, cu hotărâri divergente în circumstanțe similare, pronunțate chiar și de completele CSJ. O astfel de practică imprevizibilă a fost confirmată de majoritatea interlocutorilor în timpul întâlnirilor online. În plus, un mecanism asemănător există deja în Moldova în contextul procedurii penale și nu a fost utilizat cu greu în ultimii cincisprezece ani, dacă nu în câteva cazuri marginale în care nu părea să ridice vreo preocupare deosebită.

23. Cu toate acestea, litera Proiectului de lege nu definește clar care este „aplicarea în interesul legii” și în ce împrejurări ar trebui utilizat acest mecanism. Comisia de la Veneția susține că, dacă se dorește să se păstreze, Proiectul de lege ar trebui să indice clar ce constituie o „aplicare în interesul legii”. De exemplu, dacă Curtea Supremă trebuie să se pronunțe în apel asupra unei chestiuni care, datorită relevanței sale juridice, este în mod clar necesară pentru o mai bună aplicare a legii; sau dacă este în joc un interes cu relevanță socială deosebită; sau dacă la nivelul Curții Supreme există jurisprudențe divergente cu privire la aceeași problemă de drept; sau dacă condițiile sociale au evoluat în așa fel încât jurisprudența anterioară a devenit în mod evident învechită; sau atunci când apar noi hotărâri luate de instanțe, în special la curțile de apel, contrar jurisprudenței consacrate anterioare a Curții Supreme, necesitatea clarificării este evidentă și este în interesul legii.

Condițiile de admisibilitate în acele cauze și procedura adecvată sunt o chestiune de drept procedural și nu trebuie reglementate în Legea cu privire la Curtea Supremă de Justiție.

24. Prin urmare, având în vedere problema serioasă a jurisprudenței contradictorii semnalată în Republica Moldova, inclusiv între deciziile de CSJ, Comisia de la Veneția invită autoritățile moldovenești să revizuiască acest mecanism, prin definirea clară care este „aplicarea în interesul lege” și în ce împrejurări ar trebui utilizat acest mecanism,

precum și prin precizarea că o hotărâre adoptată cu privire la aplicarea în interesul legii poate fi obligatorie doar pentru alte (viitoare) hotărâri ale CSJ, nu și pentru instanțe inferioare.

25. De asemenea, este îngrijorător faptul că formula „în interesul procedurii legale” este de natură necontencioasă. Nu există niciun oponent care ar putea contesta afirmațiile solicitantului. Deși Proiectul de lege prevede că „acolo unde este cazul, alți subiecți direct vizati de chestiunea de drept examinată vor fi invitați să participe la ședință”, este clar că „participarea la ședință” nu le permite celor „interesați” să se bucure de drepturi procedurale, care sunt în mod normal asigurate pentru părțile în diferend. Comisia de la Veneția remarcă că în primul proiect acei ceilalți subiecți erau îndreptățiți „să își prezinte poziția în ședință”. Astfel, în acest sens, al doilea proiect este un pas înapoi. Mai mult, ar fi recomandabil ca, odată ce cererea este considerată admisibilă, reprezentanții diferitelor profesii juridice, experți juridici, cadre universitare, organizații ale societății civile și ombudsmanul să fie, de asemenea, invitați să își prezinte punctele de vedere și opiniile în calitate de martori experți sau amici curiae. De asemenea, poate fi utilă implicarea Consiliului Consultativ Științific, așa cum se sugerează în Proiectul de lege. Cu toate acestea, acest Consiliu, în mare parte din cauza răspunderii și dependenței sale față de Plenul CSJ, nu poate fi considerat singura agenție profesională din țară care poate oferi opinii corecte, imparțiale și competente în probleme juridice care pot fi de o importanță vitală pentru întreaga societate moldovenească.

26. În sfârșit, responsabilitatea CSJ de a asigura o jurisprudență uniformă sau de a preveni riscul unor divergențe excesive este de natură să impună stabilirea unor criterii de selecție adecvate pentru admiterea cauzelor la instanța supremă.

CCJE recomandă acelor țări care permit dreptul neîngrădit de a face recurs să ia în considerare introducerea unei cerințe de solicitare a concediului sau a unui alt mecanism de filtrare adecvat. Criteriile de acordare a concediului ar trebui să faciliteze instanța supremă în îndeplinirea rolului său de promovare a interpretării uniforme a legii.

În acest context, trebuie amintit că „contestațiile la a treia instanță ar trebui utilizate în special în cauzele care merită un al treilea control judiciar, de exemplu cauze care ar dezvolta legea sau care ar contribui la interpretarea uniformă a legii. Acestea pot fi, de asemenea, limitate la recursuri în cazul în care cazul se referă la o problemă de drept de importanță publică generală. Apelantul ar trebui să fie obligat să-și expună motivele pentru care cauza ar contribui la astfel de scopuri”.

27. Pentru a încheia acest capitol, Comisia de la Veneția reamintește că, deși mecanismele instituționale sunt esențiale pentru a asigura coerența jurisprudenței care este necesară într-un sistem judiciar pentru a servi interesului general al securității juridice, există alte câteva forme semiformale sau mecanisme informale care pot fi aplicate pe lângă instrumentele propuse, care sunt menite să asigure aplicarea uniformă a legii în Moldova.

De exemplu, acestea pot include întâlniri programate regulat ale judecătorilor în cadrul unei instanțe sau cu judecători de la diferite instanțe de același nivel sau cu judecători ai unei instanțe ierarhic superioare. Astfel de întâlniri ar putea fi chiar instituționalizate. Comisia salută dorința autorităților moldovenești de a dezvolta și de a facilita în continuare instituirea acestor mecanisme.

B. Restructurarea CSJ (compunere și organizare)

A. Reducerea numărului de judecători în CSJ

28. Articolul 5(1) din Proiectul de lege prevede că CSJ va avea 20 de judecători. După cum se explică în Nota informativă, reducerea numărului de judecători la 20 (în prezent sunt prevăzute pentru CSJ 33 de posturi de judecător, însă doar 24 sunt ocupate) urmează Planul de acțiuni al Guvernului pentru anii 2021-2022 care urmărește „să consolideze competențele CSJ și să o transforme într-o instanță de casație care să asigure uniformitatea calitativă a practicii judiciare”.

29. După cum a remarcat anterior Comisia de la Veneția, justificarea reducerii numărului de judecători ar trebui să fie întemeiată în mod corespunzător și ar trebui să țină cont de volumul de muncă al CSJ în ceea ce privește cerința potrivit căreia cauzele trebuie să fie tratate într-un termen rezonabil. De asemenea, și mai important, actualii judecători nu pot fi eliberați din funcție ca parte a unui plan de reformă decât dacă există o schemă de transferare a acestor judecători (cu acordul lor) la posturi judiciare echivalente. Este esențial să se asigure respectarea principiului inamovibilității judecătorilor.

30. În observațiile scrise transmise de autoritățile moldovenești la 7 octombrie 2022 se face referire la un proiect de lege în curs de pregătire pentru o „modificare complexă a procedurii de examinare a cauzelor de către CSJ. Drept urmare, CSJ va avea competențe mai restrânse pentru a acționa ca o nouă instanță de apel”. Comisia de la Veneția apreciază efortul declarat de a reduce numărul de decizii emise de CSJ și de a face procedura mai puțin birocratică.

31. Comisia de la Veneția recunoaște că experiența din alte țări confirmă faptul că instanțele supreme cu un număr mare de judecători nu sunt eficiente în asigurarea uniformizării practicii judiciare. Cu toate acestea, din Nota informativă nu este clar ce criterii (în afară de datele statistice extrase din Studiul CEPEJ nr. 26 în ceea ce privește raportul judecătorilor de la Curtea Supremă față de toți judecătorii din țară) au fost folosite pentru a propune noul număr al judecătorilor de la CSJ și nici nu se menționează în ea vreo analiză efectuată în acest sens. În cadrul ședințelor online și în observațiile scrise transmise de autoritățile moldovenești din 7 și 18 octombrie autoritățile s-au referit la o evaluare comparativă realizată de Banca Mondială; cu toate acestea, niciuna dintre celelalte părți interesate (inclusiv Curtea Supremă de Justiție însăși) nu părea să fie familiarizată cu studiul.

32. Deși admite că 20 poate fi un număr adecvat pentru o instanță supremă într-o țară de mărimea Moldovei, Comisia de la Veneția recomandă efectuarea unei analize a

volumului de muncă, a categoriilor de cauze examinate de CSJ și a competențelor sale procedurale. O astfel de analiză ar putea arăta dacă judecătorii rămași vor fi capabili să rezolve cauzele (inclusiv cauzele aflate pe rol) într-un timp rezonabil și astfel să evite orice consecințe dăunătoare și de lungă durată pentru cetățeni. În acest sens, Comisia de la Veneția evidențiază că mai mulți interlocutori, în timpul întâlnirilor online, au evidențiat numărul mare de dosare curente pe rol și riscul în consecință de creștere a restanțelor.

33. Având în vedere motivele descrise mai sus, reducerea nu pare o necesitate imediată.

34. Prin urmare, Comisia de la Veneția sugerează adoptarea unei abordări graduale în ceea ce privește reducerea numărului de judecători, prin introducerea unor dispoziții tranzitorii care ar stabili o perioadă interimară de câțiva ani, în care numărul efectiv de judecători poate varia între 33 și 20. Acest lucru ar permite adaptarea la celelalte modificări introduse de Proiectul de lege (numirea judecătorilor fără carieră, evaluarea judecătorilor), acordând în același timp un anumit timp pentru soluționarea întârzierii cauzelor pendinte și a plecării firești a judecătorilor (de exemplu, pensionarea sau demisia), astfel încât să se asigure respectarea principiului inamovibilității judecătorilor (a se vedea mai multe în secțiunea despre evaluare de mai jos). Comisia salută atitudinea pozitivă a autorităților moldovenești de a prevedea o schimbare treptată a componenței judecătorilor CSJ.

B. Modificarea componenței CSJ

35. Modificările constituționale, care au intrat în vigoare la 1 aprilie 2022, au eliminat cerința ca judecătorii CSJ să fie judecători de carieră. Proiectul articolului 6 prevede o componență mixtă a CSJ, în măsura în care judecătorii CSJ sunt numiți dintre judecători și dintre „avocați, procurori sau profesori universitari în domeniul dreptului”.

36. Raportul dintre judecători și nejudcători din cadrul CSJ a fost revizuit în versiunea a doua a Proiectului de lege. Înainte de ultima modificare, textul prevedea că dintre judecătorii de carieră ar fi selectați cel puțin 13 magistrați și nu mai mult de șapte – dintre avocații nejudcători – ar fi selectați din rândurile judecătorilor. Actualul proiect prevede că în componența CSJ niciuna dintre categoriile menționate nu va putea ocupa mai puțin de 9 și mai mult de 11 funcții de judecător.

37. În scopul unei mai mari diversități, recrutarea în rândul practicienilor în drept, dacă este aplicată în mod corespunzător, poate avea unele merite. Aceasta urmează tendința de scădere a diferențelor în practicile de numire între dreptul civil și dreptul comun, pe măsură ce fiecare sistem a adoptat elemente din modelul opus. Deși nu pare posibil să se impună un astfel de model peste tot, și CCJE pare să aibă o preferință pentru adoptarea unui sistem care combină diferite tipuri de recrutare, deoarece poate avea avantajul de a diversifica mediile judecătorilor.

38. Componența Curții Supreme formată din judecători cu o vastă experiență în funcția judiciară și din judecători din alte medii (avocați eminenti, profesori de drept,

procuror general) este o soluție foarte comună care are avantajul de a amesteca culturi, experiențe și abilități. Cu toate acestea, având în vedere natura funcțiilor judiciare, experiențele de proces și de luare a deciziilor sunt esențiale. Componenta trebuie să fie echilibrată și proporțională în raport cu competențele Curții Supreme. Prin urmare, o parte semnificativă a judecătorilor trebuie să fie numiți dintre judecătorii celorlalte instanțe. Pentru a realiza acest echilibru și ținând cont de dimensiunea viitoare a Curții Supreme, proporția 7-13 pare mult mai adecvată.

39. Cu toate acestea, prevederea care introduce o componență mixtă a CSJ ar trebui aplicată doar treptat și pro futuro, fără a afecta judecătoria în ședință CSJ prin reducerea numărului de judecători de carieră la 11 – în acest sens proiectul de dispoziție din Proiectul de lege definitiv este un pas înapoi față de proiectul precedent. Comisia salută deschiderea autorităților moldovenești de a revizui raportul dintre componența judecătorilor CSJ.

40. Comisia de la Veneția observă că opt ani de experiență de lucru ca judecător pentru a deveni judecător la CSJ pare la capătul inferior al scalei în comparație cu statele membre ale Consiliului Europei și poate fi luat în considerare un prag mai ridicat.

41. În fine, introducerea așa-numitului sistem de numire directă în care judecătorii CSJ sunt numiți de către Președintele Republicii Moldova la propunerea CSM este un model valabil și un pas clar înainte. În urma comentariilor autorităților moldovenești din 18 octombrie 2022, Comisia de la Veneția recunoaște că, întrucât Proiectul de lege nu reglementează procedura de preluare a funcției de judecător CSJ, prevederile relevante ale Legii cu privire la statutul judecătorilor se aplică mutatis mutandis. Acest lucru este cu atât mai important cu cât deciziile legate de cariera judecătorilor afectează drepturile protejate de CtEDO, ceea ce implică, printre altele, că deciziile CSM privind nominalizările în funcție trebuie să fie motivate, iar judecătorii au dreptul la control judiciar.

C. Evaluarea extraordinară a judecătorilor CSJ

42. Proiectul articolului 14⁴(f) din Proiectul de lege modifică Legea nr. 26/2022 prin extinderea Capitolului II cu prevederi privind evaluarea judecătorilor Curții Supreme. Proiectul articolului 14¹ din Proiectul de lege prevede că atât judecătorii în exercițiu, cât și candidații pentru funcțiile judiciare vacante ale Curții Supreme de Justiție vor fi evaluați în conformitate cu prevederile respectivului capitol.

43. După cum se menționează în Nota informativă, „reforma are ca scop consolidarea independenței și a răspunderii individuale a judecătorilor și a sistemului judiciar în ansamblu”. Autoritățile moldovenești intenționează să introducă evaluarea ca răspuns la necesitatea urgentă, astfel cum a fost evaluată de legislatura națională, de a combate nivelurile larg răspândite de corupție în sistemul de justiție.

44. Comisia de la Veneția a subliniat anterior că „mai recent, procedurile de vetting și verificare a integrității au luat o formă diferită, urmărind să curețe funcțiile publice de

persoanele implicate pe scară largă în corupție sau în crima organizată”. Într-o Opinie anterioară asupra Republicii Moldova (Opinia din 2019), Comisia de la Veneția și-a exprimat deja părerea că situațiile critice și extraordinare, demonstrate și justificate în mod obiectiv în domeniul justiției, precum nivelurile extrem de ridicate de corupție, pot justifica soluții la fel de radicale, cum ar fi o examinare a judecătorilor în ședință. În cele din urmă, ține în ultimă instanță de competența autorităților moldovenești să decidă dacă situația dominantă în sistemul judiciar moldovenesc creează o bază suficientă pentru supunerea judecătorilor CSJ la evaluări extraordinare de integritate, cu condiția îndeplinirii condițiilor prevăzute la paragrafele 46-47 de mai jos. Și anume: schema de verificare trebuie implementată în cadrul garanțiilor constituționale, în special în ceea ce privește independența justiției, și nu poate fi justificată decât în circumstanțe excepționale, după ce s-au luat în considerare toate celelalte metode de răspundere judiciară. Ar trebui să fie clar însă că evaluarea etică este, de fapt, concentrată pe date despre posibila corupție, adică un alt aspect al aceleiași probleme care este explorat de evaluarea financiară.

45. Proiectele articolelor 14¹-14⁶ descriu ceea ce pare a fi un proces de pre-verificare (candidați) și un proces de verificare (judecători în ședință) a judecătorilor CSJ. Acesta constă, în principiu, într-o evaluare a integrității etice și financiare care vizează toți candidații și judecătorii în exercițiu ai CSJ. Comisia de la Veneția remarcă pozitiv că propunerea inițială de realizare a unei evaluări a profesionalismului judecătorilor CSJ a fost abandonată. Cu toate acestea, evaluarea integrității rămâne în mod clar partea cea mai controversată a Proiectului de lege, în special în ceea ce privește procesul de verificare.

46. În timp ce „pre-vetting”-ul candidaților și verificările de integritate exercitate prin evaluarea declarațiilor de avere sunt destul de comune și necontroversate în principiu, verificarea extraordinară, după cum a subliniat anterior Comisia de la Veneția, ar putea fi justificată numai în cazul unor circumstanțe excepționale.

47. În ceea ce privește verificarea judecătorilor în funcție, proiectul de propunere este aproape o refacere a unui proiect anterior, deja înaintat Comisiei de la Veneția în 2019. Considerațiile exprimate la acel moment rămân valabile și vor fi amintite aici, în special: „În primul rând, trebuie avut în vedere faptul că verificarea nu este un remediu implicit. Ar trebui luate în considerare toate celelalte elemente ale cadrului legislativ. Procedurile disciplinare, evaluarea regulată și, în cazuri extreme, ancheta și urmărirea penală sunt metodele obișnuite de răspundere judiciară. Trebuie să fie clar de ce aceste căi nu sunt disponibile înainte de a putea fi luată în considerare opțiunea de verificare. Faptul că ar putea exista un nivel foarte scăzut de încredere în sistemul judiciar necesită ca problemele să fie examinate, dar în sine nu necesită luarea în considerare a unui proces de verificare ca soluție până când toate celelalte căi sunt excluse. În al doilea rând, actualul proces de reformă judiciară din Republica Moldova nu implică modificări

constituționale, iar modificările propuse sunt doar de nivel legislativ. Prin urmare, orice schemă de verificare prevăzută de Proiectul de lege și punerea sa în aplicare ar trebui să respecte actuala Constituție și în special prevederile constituționale privind independența justiției, inclusiv cele referitoare la Consiliul Superior al Magistraturii”.

48. În observațiile scrise depuse la 7 octombrie 2022, autoritățile moldovenești notează că Constituția „nu conține nicio cerință expresă cu privire la revocarea judecătorilor” și că aceste aspecte sunt „reglementate de principiul inamovibilității și excepții de la acest principiu, conform prevederilor legale”. Observațiile scrise se referă, de asemenea, la legislația relevantă care prevede motivele de revocare a judecătorilor.

49. Comisia de la Veneția constată că, în ceea ce privește Constituția, în textul constituțional nu există nicio mențiune directă a cuvântului „revocare” a unui judecător.

Articolul 123(1) din Constituție conferă CSM competența de a „asigura numirea, transferul, detașarea, promovarea și impunerea pedepselor disciplinare împotriva judecătorilor”. Legea cu privire la răspunderea disciplinară a judecătorilor prevede eliberarea din funcție a unui judecător ca una dintre sancțiunile care i se pot aplica pentru săvârșirea unei abateri disciplinare. O astfel de sancțiune poate fi aplicată ca urmare a procedurii disciplinare complexe în care CSM are un rol împreună cu organele disciplinare relevante. Fără a intra în detalii, ceea ce se poate deduce din aceste prevederi constituționale și statutare este că, în cadrul actualului text constituțional, revocarea din funcție a unui judecător este încă posibilă, dar numai prin intermediul și ca urmare a procedurii disciplinare corespunzătoare sau a unuia dintre celelalte motive enumerate la art. 25 din Legea nr.544/1995 cu privire la statutul judecătorilor. Comisia de la Veneția consideră că, având în vedere impactul său, revocarea unui judecător în urma unei evaluări negative ar trebui să fie decisă de CSM.

50. Procesul de evaluare/verificare descris în proiecte nu poate fi în niciun caz egalat cu procedurile disciplinare. După cum a menționat anterior Comisia de la Veneția, „evaluarea și răspunderea disciplinară sunt (sau ar trebui să fie) două lucruri foarte diferite”. Răspunderea disciplinară necesită o abatere disciplinară. O performanță negativă, care duce la un rezultat general negativ al unei evaluări, poate proveni și din alți factori decât o abatere disciplinară. Prin urmare, o propunere conform căreia rezultatele globale negative ale evaluării ar trebui să conducă la inițierea procedurilor disciplinare ridică probleme. Totodată, Comisia de la Veneția a admis că se poate stabili un sistem adecvat în care informațiile despre erorile sau abaterile judecătorilor – inclusiv cele descoperite în timpul unui proces de evaluare – pot fi evaluate și transferate într-o procedură disciplinară.

51. Prin urmare, următoarea recomandare a Comisiei de la Veneția, formulată în Opinia din 2019, este în continuare valabilă:

„Pentru ca Proiectul de lege să fie conform cu Constituția, toate deciziile privind transferul, promovarea și revocarea din funcție a judecătorilor ar trebui luate de CSM.

Astfel, CSM ar trebui să i se încredințeze capacitatea de a lua decizii pe recomandarea cuprinsă în raportul Comisiei de evaluare. Decizia CSM trebuie să fie publică și pe deplin motivată și să fie declanșată automat de raportul Comisiei de evaluare [...]”.

52. Pentru ca Proiectul de lege să fie conform cu Constituția, Comisia de evaluare ar trebui să emită doar avize neobligatorii sau consultative. Chiar dacă decizia Comisiei de evaluare menționează că judecătorul a eșuat testul de integritate etică/financiară are ca consecință suspendarea, nu revocarea judecătorului (decizie care poate fi oricum contestată de judecătorul din CSM), proiectul de lege încă impune foarte multe limite stricte ale ariei de apreciere a CSM.

Și anume, cu majoritatea calificată de 2/3, CSM poate anula decizia Comisiei de evaluare; în caz contrar, va duce la demiterea din funcție a judecătorului. Astfel, în situațiile în care nu există majoritate calificată în CSM, decizia Comisiei de evaluare este definitivă. În absența oricăror trimeri în Constituție la Comisia de evaluare și îndatorirea CSM de a depăși deciziile Comisiei de evaluare cu majoritate calificată, prevederea propusă în Proiectul de lege pare a fi în contradicție cu Constituția. Comisia de la Veneția recomandă Comisiei de evaluare ca, în loc să aibă competența de a emite o decizie, trebuie să aibă dreptul să pregătească „concluzii” pentru CSM, pe baza cărora CSM ar lua decizia motivată în temeiul articolului 123(1) din Constituție și al prevederilor legale relevante, în urma unei proceduri disciplinare. Comisia salută intenția pozitivă manifestată de autoritățile moldovenești de a lua în considerare aceste schimbări.

53. Articolul 14⁴ din Proiectul de lege prevede o procedură de recurs împotriva deciziilor CSM. Contestația va fi examinată de o comisie de apel compusă din trei judecători ai CSJ. În acest sens, Comisia de la Veneția reamintește următoarea recomandare adoptată în Opinia din 2019: „[...] Proiectul de lege ar trebui să prevadă o cale de atac în fața unui organ judiciar împotriva hotărârilor Consiliului Superior al Magistraturii în baza unui astfel de raport. Acest organ judiciar ar trebui conceput în afara coortei de judecători ai Curții Supreme de Justiție. Criteriile de selecție a membrilor săi și procedura care trebuie urmată ar trebui stabilite în lege”.

54. În cazul în care CSM i se încredințează luarea deciziilor definitive cu privire la evaluarea extraordinară a judecătorilor CSJ, aceasta nu poate acționa ca a doua instanță, astfel cum este prevăzut în actualul Proiect de lege. În schimb, ar trebui să existe un recurs judiciar împotriva deciziei luate de CSM și, așa cum se menționează în Avizul din 2019, acordarea aceluiași CSM a competenței de a revizui deciziile relevante ar fi contrară acestui obiectiv. Deși proiectul articolului 14⁴(2) prevede că numai judecătorii care „au trecut atestarea și nu au lucrat la Curtea Supremă de Justiție până la 31 decembrie 2022” pot fi membri ai Comisiei de Apel, riscul unui conflict de interese rămâne. În cazul în care o evaluare negativă ar fi respinsă, ipoteza proiectului articolului 14⁵ (transfer la o altă instanță) ar putea pune în pericol poziția factorilor de decizie nou-

numiți. Prin urmare, Comisia de la Veneția recomandă să se asigure că nici judecătorii nou-numiți, nici reclamantul nu sunt transferați la o altă instanță în cazul în care un recurs anulează decizia CSM.

55. Având în vedere argumentele de mai sus, reducerea numărului efectiv de judecători CSJ (a se vedea Secțiunea B(A) de mai sus) pare deosebit de supărătoare. În primul rând, este îngrijorător faptul că un judecător care a trecut cu succes evaluarea poate fi totuși transferat la o instanță inferioară dacă există mai mult de 11 judecători care au trecut cu brio procedura de evaluare. Comisia de la Veneția și CCJE au criticat întotdeauna transferul judecătorilor către instanțele inferioare fără acordul acestora. Contrar acestei abordări, Proiectul de lege pare să nu fi lăsat de ales judecătorilor cărora nu le este rezervat niciun loc în CSJ. În al doilea rând, proiectul articolului 14⁵(1) prevede că judecătorii „fericiți” și „nefericiți” vor fi selectați prin metoda discutabilă a tragerii la sorți. În al treilea rând, faptul că din cei 24 de judecători actuali CSJ doar 11 sau chiar mai puțini (dacă mai puțin de 11 judecători vor trece evaluarea) își vor păstra funcția ar putea da impresia că scopul guvernului este de a înlocui în grabă corpusul existent de judecători CSJ. Comentariile transmise de autoritățile moldovenești la 18 octombrie 2022 nu par să infirme faptul că unii judecători ar putea fi nevoiți să fie transferați la alte instanțe, deși la o instanță la alegerea lor și cu același salariu. Propunerea de a acorda prioritate, în cazul viitoarelor posturi vacante la CSJ, „foștilor judecători CSJ care au trecut testul de integritate, dar au fost supuși transferului”, confirmă că un astfel de transfer s-ar face fără acordul acestora.

56. În acest context, Comisia de la Veneția dorește să evidențieze riscurile pe care le presupune evaluarea judecătorilor pentru independența sistemului judiciar și principiul separației puterilor. Comisia a exprimat deja că „o schemă de verificare poate crea un precedent periculos și poate duce la așteptarea că va exista o schemă de verificare după fiecare schimbare de guvern, ceea ce ar submina motivația sistemului judiciar și ar reduce independența acestuia”.

57. În Opinia din 2019, Comisia de la Veneția a susținut că principiul inamovibilității judecătorilor este un aspect-cheie al independenței judiciare, care impune ca judecătorul, fie că este numit sau ales, va avea mandat garantat până la vârsta de pensionare obligatorie sau până la expirarea mandatului. Comisia de la Veneția a „favorizat întotdeauna mandatul până la pensionare” și „a susținut constant principiul inamovibilității în constituții”, indicând că „transferurile împotriva voinței judecătorului pot fi permise numai în cazuri excepționale”.

58. După cum s-a observat pe bună dreptate în observațiile scrise transmise de autoritățile moldovenești la 7 octombrie 2022, Comisia recunoaște că nu poate fi necesar niciun consimțământ în cazul în care transferul este prevăzut și a fost pronunțat pe calea unei sancțiuni disciplinare – în cazul unei modificări a sistemului judiciar, iar în cazul unei atribuirii temporare – pentru a întări o instanță învecinată. Totuși, niciuna dintre aceste categorii nu pare să fie direct aplicabilă în cazul de față. Un judecător care trece

evaluarea nu ar fi supus unei sancțiuni disciplinare. De asemenea, nu se poate considera că reforma CSJ prevăzută de Proiectul de lege impune în mod iminent reducerea numărului de judecători (a se vedea Secțiunea B(A)) sau competențe diferite pentru judecătorii în exercițiu ai CSJ.

59. Prin urmare, Comisia de la Veneția consideră că evaluarea prevăzută în Proiectul de lege nu poate fi acceptabilă decât dacă este interpretată ca un mecanism excepțional unic, instituit pentru a soluționa pretinsa problemă a corupției, în care Comisia de evaluare ar fi un organ ad-hoc care efectuează anchetele necesare și colectează elementele relevante pentru a întocmi un raport de fapt ce urmează a fi comunicat CSM. Acesta din urmă ar trebui să fie responsabil de inițierea unei proceduri disciplinare regulate și să ia deciziile motivate relevante, care pot duce la sancțiuni disciplinare ce pot include eventual revocarea din funcție.

60. În ceea ce privește rezultatele evaluării, dacă evaluarea este pozitivă (sau decizia CSM nu are ca rezultat o sancțiune disciplinară ori aceasta din urmă este casată prin recurs), judecătorul CSJ nu poate fi scos din biroul său. Astfel, Comisia și DGI își reiterează sugestia (a se vedea Secțiunea B de mai sus) ca un număr mai mare de judecători să fie menținut în CSJ pentru o anumită perioadă de timp, pentru a adopta o abordare graduală, prin introducerea unor dispoziții tranzitorii care ar permite o perioadă interimară de câțiva ani, în care numărul judecătorilor să fie redus progresiv și natural de la 33 la 20.

61. Pe de altă parte, în cazul în care evaluarea este negativă, CSM ar trebui să decidă cu privire la demiterea din funcție. În orice caz, Comisia de la Veneția susține că consecințele unei evaluări negative propuse la articolul 14³(6) sunt disproporționate, întrucât includ o interdicție a majorității profesiilor juridice (inclusiv a celor liberale, precum avocatul) pentru o perioadă de timp excesiv de lungă (10 ani), fără nicio evaluare a proporționalității cu gravitatea infracțiunii și propunerea ar trebui reexaminată.

D. Observație tehnică: structura Proiectului de lege

62. Comisia de la Veneția constată că Proiectul de lege prezintă unele deficiențe în ceea ce privește numerotarea articolelor și capitolelor, posibil din cauza modificărilor introduse în urma procesului de consultare publică. De exemplu, lipsesc articolele 10 și 11, precum și Capitolul III. Mai mult, Capitolul IV (Dispoziții finale și tranzitorii) cuprinde mai multe prevederi de modificare a altor legi organice, precum Legea 26/2022 privind unele măsuri aferente selectării candidaților la funcția de membru în organele autoadministrative ale judecătorilor și procurorilor. Acest capitol stabilește și mecanismul ad-hoc de evaluare a judecătorilor de la Curtea Supremă. Comisia de la Veneția presupune că aceasta este o încercare de a separa reforma CSJ (rol și structură) de procesul de evaluare (vetting), în conformitate cu recomandările anterioare ale Comisiei de la Veneția.

63. De asemenea, Comisia reține că în observațiile scrise transmise de autoritățile moldovenești la 7 octombrie 2022 se face trimitere la articolul 63 alin. (4) din Legea

nr. 100/2017 cu privire la actele normative care prevede că: „Dacă adoptarea, aprobarea sau emiterea unui act normativ implică modificări ulterioare ale altor acte normative, modificările respective se includ, în ordine cronologică, într-un proiect separat de modificare a cadrului de reglementare aferent, care va fi prezentat împreună cu proiectul de act de reglementare de bază sau inclus în dispozițiile tranzitorii ale actului de reglementare de bază”.

64. Cu toate acestea, considerațiile exprimate de Comisia de la Veneția în Opinia sa anterioară pe această temă nu au fost doar de natură tehnică și ar trebui amintite în mod oportun aici: „Se pare că actualul Proiect de lege nu se concentrează exclusiv pe punerea în aplicare a reformei Curții Supreme, ci mai degrabă combină un astfel de plan de reformă care vizează înlocuirea Curții Supreme existente cu o nouă instanță cu o jurisdicție/funcție diferită și mai puțini judecători, cu un proces de verificare. Această amalgamare între reforma Curții Supreme și procesul de verificare este deosebit de evidentă, deoarece criteriile care vor fi utilizate de către Colegiul/Comisia de evaluare nu urmăresc doar evaluarea abilităților judecătorilor în funcție, având în vedere noua jurisdicție/funcție a Curții Supreme, dar se referă și la o evaluare a „integrității” și a „stilului de viață” [...]. Aceasta este o combinație problematică, deoarece nu este clar care este justificarea reală a ingerinței în principiul inamovibilității judecătorilor. Întrucât Proiectul de lege este axat pe metoda de evaluare a judecătorilor existenți prin referire la integritate [...] și nu în primul rând pe noul rol al Curții Supreme de Justiție, schema este în esență un proces de verificare pentru a verifica toți judecătorii existenți la Curtea Supremă”.

65. Prin urmare, Comisia de la Veneția recomandă adoptarea unor acte legislative distincte pentru modificarea altor legi organice specifice, în special în ceea ce privește mecanismul excepțional de evaluare a judecătorilor care urmează să fie inclus în Legea 26/2022 privind selecția candidaților pentru funcția de membru în organele autoadministrative ale judecătorilor și procurorilor. Comisia apreciază intenția declarată de autoritățile moldovenești în comentariile transmise la 18 octombrie 2022 de a pune în aplicare aceste modificări.

IV. Concluzii

66. La 22 august 2022, Ministrul Justiției din Republica Moldova a solicitat o opinie Comisiei de la Veneția cu privire la Proiectul de lege privind Curtea Supremă de Justiție. La 19 septembrie 2022, ministrul a depus o versiune revizuită a Proiectului de lege, în urma unui proces de consultare publică.

67. Comisia de la Veneția salută spiritul constructiv de cooperare manifestat de autoritățile moldovenești în timpul întâlnirilor, precum și în observațiile scrise depuse la 7 octombrie, unde s-a declarat că „acest exercițiu fără sprijinul și opinia Comisiei de la Veneția și al partenerilor de dezvoltare nu va continua”.

68. În ceea ce privește evaluarea judecătorilor, Comisia de la Veneția reamintește că, în timp ce pre-vettingul candidaților și controalele de integritate exercitate prin evaluarea declarațiilor de avere sunt destul de comune și controversate în principiu, verificarea extraordinară – vettingul – ar putea fi justificată doar în cazul unor circumstanțe excepționale.

69. Comisia de la Veneția face următoarele *recomandări-cheie*:

A. În ceea ce privește verificarea judecătorilor în funcție, reiterează următoarea recomandare din Opinie din 2019, care rămâne valabilă:

1. „Pentru ca Proiectul de lege să fie conform cu Constituția, toate deciziile privind transferul, promovarea și revocarea din funcție a judecătorilor ar trebui luate de CSM. Astfel, CSM ar trebui să i se încredințeze puterea de a lua decizii pe baza recomandării cuprinse în raportul Comisiei de evaluare. Decizia CSM ar trebui să fie publică și pe deplin motivată și ar trebui să fie declanșată automat de raportul Comisiei de evaluare [...]”.

2. De asemenea, proiectul de lege ar trebui să asigure că, în contextul contestației împotriva hotărârilor Consiliului Superior al Magistraturii întemeiate pe un astfel de raport în fața unui complet al CSJ format din judecători nou-numiți, nici acesta din urmă și nici contestatorul nu pot fi transferați la o altă instanță în cazul în care recursul casează decizia CSM.

3. Mai mult, evaluarea prevăzută în Proiectul de lege nu poate fi acceptabilă decât dacă este interpretată ca un mecanism excepțional unic, instituit pentru a soluționa presupusa problemă a corupției, în care Comisia de evaluare ar fi un organism ad-hoc care efectuează cercetările necesare și colectează elementele relevante pentru a realiza un raport de fapt care să fie comunicat CSM. Trebuie subliniat că singurul obiectiv al întregii evaluări este acela de a clarifica dacă există date despre corupție și/sau acțiuni legate de acte ilegale. În ceea ce privește rezultatele evaluării, în cazul în care evaluarea este pozitivă (sau decizia CSM nu are ca rezultat revocarea ori această din urmă hotărâre este casată prin recurs), judecătorul CSJ nu trebuie revocat din funcție. Pe de altă parte, în cazul în care evaluarea este negativă, CSM ar trebui să decidă cu privire la demiterea din funcție. În orice caz, Comisia de la Veneția susține că consecințele unei evaluări negative propuse la articolul 14³(6) sunt disproporționate și ar trebui reexamineate.

B. În ceea ce privește numărul și componența judecătorilor CSJ, prevederea care introduce o componență mixtă a CSJ ar trebui aplicată doar treptat și pro viitor, fără a afecta judecătoria în exercițiu la CSJ prin reducerea numărului judecătorilor de carieră la 11. În plus, ținând cont de dimensiunea viitoare a Curții Supreme, proporția 7 (judecători fără carieră) – 13 (judecători de carieră) pare mai adecvată. Comisia salută atitudinea deschisă a autorităților moldovenești de a lua în considerare aceste schimbări.

C. Ar trebui adoptată o abordare graduală în ceea ce privește reducerea numărului de judecători, prin introducerea unor dispoziții tranzitorii care să prevadă o perioadă interimară de câțiva ani în care numărul efectiv de judecători poate varia între 33 și 20.

Acest lucru ar permite să se adapteze la celelalte modificări introduse de Proiectul de lege (numirea judecătorilor fără carieră, evaluarea judecătorilor), totodată acordând un timp pentru soluționarea restanțelor cauzelor pe rol și plecarea firească a judecătorilor (de exemplu, pensionarea sau demisia), asigurând astfel respectarea principiului inamovibilității judecătorilor.

D. Mecanismul descris la articolul 4 ar trebui revizuit, prin definirea clară a noțiunii „recursul în interesul legii” și prin specificarea împrejurărilor în care ar trebui utilizat acest mecanism, precum și prin precizarea că o hotărâre adoptată asupra recursului în interesul legii poate fi obligatorie doar pentru alte (viitoare) hotărâri ale CSJ, nu și pentru instanțe inferioare. După caz, alți subiecți direct vizați de problema de drept examinată ar trebui, de asemenea, invitați să își prezinte poziția în cadrul ședinței. În plus, odată ce recursul este considerat admisibil, reprezentanții diferitelor profesii juridice, experți juridici, cadre universitare, organizații ale societății civile și ombudsmanul ar trebui, de asemenea, să fie invitați să își prezinte punctele de vedere și opiniile în calitate de martori experți sau *amici curiae*.

70. Comisia de la Veneția face următoarele *recomandări suplimentare*:

1. În ceea ce privește structura legii – adoptarea de acte legislative distincte pentru modificarea altor legi organice specifice, în special vizând mecanismul excepțional de evaluare a judecătorilor care urmează să fie inclus în Legea 26/2022 privind selecția candidaților pentru funcția de membru în organele autoadministrative ale judecătorilor și procurorilor.

2. În ceea ce privește problema privind uniformizarea aplicării legii – din motive de claritate și securitate juridică, pentru a asigura coerența și specificitatea terminologiei utilizate în articolul 3, în special în ceea ce privește „generalizarea practicii judiciare”, se consideră că acesta este un mecanism care ar trebui se fie eliminat sau detaliat în continuare. În plus, cuvântul „neobligatoriu” ar trebui inclus și în subparagrafele (a) și (b) ale articolului 3.

Comisia de la Veneția rămâne la dispoziția autorităților moldovenești pentru asistență suplimentară în acest caz.

Interpretări didactice

Textul menționat prezintă o analiză detaliată și complexă a eforturilor de reformă a Curții Supreme de Justiție (CSJ) din Republica Moldova, în lumina solicitării de aviz adresate Comisiei de la Veneția de către Ministrul Justiției. Analiza acoperă etapele de consultare, propunerile legislative, recomandările Comisiei de la Veneția și implicațiile acestora pentru sistemul judiciar din Moldova. Vom structura interpretarea în câteva secțiuni-cheie pentru a facilita înțelegerea.

I. Solicitarea și procesul de consultare

La 22 august 2022, Ministrul Justiției din Republica Moldova a cerut Comisiei de la Veneția o opinie privind reforma CSJ, semnalând începutul unui proces de consultare publică și revizuire legislativă. Consultările online au inclus întâlniri cu reprezentanți ai sistemului judiciar moldovenesc și ai societății civile, reflectând o abordare transparentă și participativă. Această etapă preliminară subliniază angajamentul Moldovei către reforma judiciară, cooperarea cu instituții europene și adoptarea unor standarde internaționale.

II. Modificările propuse și obiectivele reformei

Reforma propusă vizează restructurarea CSJ pentru a asigura o interpretare și aplicare uniformă a legii, reducerea numărului de judecători și introducerea unui mecanism de evaluare (pre-vetting și vetting) a judecătorilor actuali și potențiali. Scopul este de a consolida independența, integritatea și eficiența CSJ, abordând preocupările privind corupția și lipsa de uniformitate în jurisprudență.

III. Recomandările Comisiei de la Veneția

Comisia de la Veneția a salutat eforturile de reformă, totodată oferind recomandări specifice pentru a asigura conformitatea cu standardele europene. Acestea includ necesitatea unei abordări gradate în ce privește reducerea numărului de judecători, menținerea independenței judiciare în procesul de evaluare și introducerea unor clarificări cu privire la mecanismele de aplicare uniformă a legii. Comisia a subliniat importanța unui proces de vetting echitabil și transparent, precum și a unui echilibru adecvat în componența CSJ pentru a reflecta diversitatea și experiența profesională.

IV. Implicații și provocări

Reforma CSJ propusă reprezintă un pas semnificativ în încercarea de modernizare a sistemului judiciar moldovenesc. Cu toate acestea, implementarea efectivă a reformelor va necesita atenție la detalii, pentru a se evita orice potențiale repercusiuni negative asupra independenței judiciare și pentru a se asigura un proces echitabil și transparent. Provocările includ asigurarea că evaluările judecătorilor sunt efectuate cu respectarea deplină a drepturilor și principiilor fundamentale și că orice restrângere a numărului de judecători nu afectează capacitatea CSJ de a îndeplini eficient rolul său.

Concluzii

Solicitarea Ministrului Justiției din Republica Moldova către Comisia de la Veneția și răspunsul acestuia reflectă un angajament serios către reforma judiciară. Prin urmărirea recomandărilor Comisiei, Republica Moldova are oportunitatea de a îmbunătăți semnificativ eficiența și integritatea sistemului său judiciar. Succesul reformei va depinde de capacitatea de a echilibra necesitatea schimbării cu protecția principiilor de bază ale justiției, inclusiv independența, imparțialitatea și transparența.

Conținutul analizat oferă o bază bogată pentru formularea unor subiecte didactice relevante pentru domeniul dreptului constituțional, dreptului european, precum și al reformei judiciare. Aceste subiecte pot fi folosite în cadrul universitar pentru cursuri, seminarii, ateliere de lucru sau dezbateri. **Iată câteva sugestii de subiecte didactice care ar putea fi derivate din textul menționat:**

1. Principiile reformei judiciare în context european: Analiza cazului Republicii Moldova în lumina recomandărilor Comisiei de la Veneția. Discuții despre cum principiile europene privind independența justiției și standardele de integritate pot ghida reformele naționale.

2. Independența judiciară și mecanismele de evaluare a judecătorilor: Explorarea tensiunilor dintre necesitatea evaluării integrității și performanței judecătorilor și principiul inamovibilității și independenței judiciare. Compararea abordărilor diferitelor țări privind vettingul judiciar.

3. Rolul și funcțiile Curții Supreme de Justiție: Examinarea transformărilor propuse pentru CSJ în Republica Moldova, cu accent pe uniformizarea jurisprudenței și asigurarea interpretării consistente a legii.

4. Procesul de consultare și legiferare în reforma judiciară: Analiza procesului de consultare publică și colaborare cu instituții internaționale (de exemplu, Comisia de la Veneția) în elaborarea legislației judiciare. Implicațiile pentru transparență și participare civică.

5. Studiul comparat al reformelor judiciare: Compararea reformei judiciare din Republica Moldova cu reformele din alte țări, analizând succesul, provocările și lecțiile învățate. Discuții despre modele diferite de reformă judiciară și impactul acestora asupra sistemului de justiție.

6. Evaluarea consecințelor negative ale reformei judiciare: Dezbateri despre riscurile și consecințele nedorite ale reformei judiciare, inclusiv impactul asupra independenței judiciare și posibilitatea abuzurilor.

7. Impactul reformei judiciare asupra drepturilor omului și accesul la justiție: Analiza modului în care reformele judiciare afectează drepturile fundamentale ale cetățenilor și accesul la o justiție echitabilă și eficientă.

Aceste subiecte oferă oportunități variate pentru discuții critice, analiză juridică și cercetare comparată, fiind adecvate pentru aprofundarea înțelegerii complexităților reformei sistemului judiciar într-un context național și internațional.

Strasbourg, 19 decembrie 2022
Opinia nr. 1114 / 2022

CDL-AD(2022)024
Textul originalului în engleză

**COMISIA EUROPEANĂ PENTRU DEMOCRATIE PRIN DREPT
(COMISIA DE LA VENEȚIA)**

REPUBLICA MOLDOVA

**OPINIE COMUNĂ
A COMISIEI DE LA VENEȚIA ȘI A DIRECTORATULUI GENERAL
PENTRU DREPTURILE OMULUI ȘI STATUL DE DREPT (DGI) AL
CONSILIULUI EUROPEI
ASUPRA PROIECTULUI DE LEGE CU PRIVIRE LA
CURTEA SUPREMĂ DE JUSTIȚIE**

**Adoptată de Comisia de la Veneția
în cadrul celei de-a 133-a sesiuni plenare
(Veneția, 16-17 decembrie 2022)**

pe baza comentariilor făcute de:
DI Philip DIMITROV (membru, Bulgaria)
DI António Henriques GASPARG (membru, Portugalia)
DI Alexander BARAMIDZE (expert, fost membru supleant, Georgia)
Dna Nina BETETTO (expert DGI, Președinte CCJE)

I. Introducere

1. Prin scrisoarea din 11 noiembrie 2022, Ministrul Justiției din Republica Moldova a solicitat o opinie ulterioară a Comisiei de la Veneția referitor la Proiectul de lege cu privire la Curtea Supremă de Justiție (CDL-REF (2022)063, care a fost revizuit în urma Opiniei comune a Comisiei de la Veneția și a Directoratului General pentru Drepturile Omului și Statul de Drept (DGI) al Consiliului Europei (CDL-AD(2022)024) adoptate la cea de-a 132-a sesiune plenară a Comisiei de la Veneția, în octombrie 2022. Prin scrisoarea din 2 decembrie 2022, Ministrul Justiției din Republica Moldova a transmis Proiectul de lege revizuit cu privire la Curtea Supremă de Justiție (denumit în continuare „Proiectul de

lege cu privire la CSJ”) (CDLREF(2022)063rev) și Proiectul de lege revizuit pentru modificarea Legii nr. 26/2022 privind unele măsuri aferente selectării candidaților la funcția de membru în organele de autoadministrare ale judecătorilor și procurorilor (denumit în continuare „Proiectul Legii 26/2022”) (CDL-REF (2022)064rev).

2. În calitate de raportori pentru această Opinie au acționat dl Alexander Baramidze, dl Philip Dimitrov, dl António Gaspar și dna Nina Betetto.

3. Având în vedere faptul că aceasta este o opinie ulterioară, nicio vizită suplimentară în țară sau consultări online nu au fost organizate cu autoritățile și cu alte părți interesate. Au avut loc ample consultări online organizate în perioada 22-23 septembrie 2022, cu ocazia redactării Avizului inițial.

4. Această Opinie comună a fost elaborată pe baza traducerii în limba engleză a Proiectului de lege cu privire la Curtea Supremă de Justiție (CDL-REF(2022)063rev), precum și a Proiectului de lege privind unele măsuri aferente selectării candidaților la funcția de membru în organele de autoadministrare ale judecătorilor și procurorilor (CDL-REF (2022)064rev), inclusiv a informațiilor din respectiva Notă informativă. Este probabil ca traducerea să nu reflecte cu acuratețe versiunea originală în toate punctele.

5. Prezenta Opinie a fost întocmită pe baza comentariilor raportorilor, precum și a observațiilor transmise de autoritățile moldovenești la 12 decembrie 2022 (în continuare – „comentarii din 12 decembrie”). A fost adoptată de Comisia de la Veneția la cea de-a 133-a sesiune plenară (Veneția, 16-17 decembrie 2022).

II. Context

6. Opinia comună inițială (CDL-AD(2022)024) privind Proiectul de lege cu privire la Curtea Supremă de Justiție (CDL-REF(2022)033) a fost adoptată de Comisia de la Veneția la cea de-a 132-a sesiune plenară din 21-22 octombrie 2022.

Proiectul de lege cu privire la Curtea Supremă de Justiție (denumită în continuare CSJ) a vizat: reducerea numărului de judecători de la CSJ; ajustarea componenței CSJ prin asigurarea accesului la cabinetele judecătorilor CSJ pentru reprezentanții altor profesii din domeniul dreptului, precum avocați, procurori, profesori universitari de drept; instituirea unei noi condiții obligatorii – candidații să devină judecători CSJ (o evaluare pozitivă din partea Comisiei de evaluare – pre-vetting); crearea unui mecanism de evaluare extraordinară a integrității actualilor judecători ai CSJ (vetting).

7. În cadrul Opiniei sale comune inițiale Comisia de la Veneția a abordat următoarele trei grupuri de probleme: uniformizarea aplicării legii; restructurarea CSJ (componența judecătorilor) și evaluarea judecătorilor (pre-vetting și vetting).

8. Prezenta Opinie are ca scop evaluarea noului proiect de lege revizuit în raport cu recomandările cuprinse în Opinia comună inițială, precum și propunerea de noi recomandări în lumina Proiectului de lege, revizuit, cu privire la CSJ și a Proiectului de lege, revizuit, privind modificarea Legii nr. 26/2022.

III. Analiză

9. În cele ce urmează Comisia se va referi la recomandările înaintate în Opinia comună inițială (CDL-AD(2022)024, paragrafele 69-70) și va examina dacă acestea au fost respectate.

A. Uniformizarea aplicării legii și independența judecătorilor

10. Recomandarea-cheie D: În ceea ce privește aplicarea uniformă a legii, Comisia de la Veneția a recomandat revizuirea mecanismului de „aplicare în interesul legii” prin definirea acestei noțiuni, precum și prin clarificarea circumstanțelor aplicării acestui mecanism. Între timp, a precizat că astfel de hotărâri vor fi obligatorii numai în ceea ce privește celelalte (viitoare) hotărâri ale CSJ, nu însă pentru instanțele inferioare. Mai mult, s-a recomandat ca subiecții direct vizați de problema de drept examinată, precum și reprezentanții diferitelor profesii juridice, experți în drept, cadre universitare, organizații ale societății civile și Avocatul Poporului ar trebui, de asemenea, să fie invitați să își prezinte punctele de vedere și opiniile în calitatea lor de martori experți.

11. Comisia de la Veneția constată că Proiectul de lege revizuit nu oferă o definiție clară a noțiunii „aplicare în interesul legii” și nu specifică circumstanțele în care se aplică acest mecanism, dar, în lumina comentariilor din 12 decembrie, acceptă că această problemă este reglementată în art. 3 și 4 din Proiectul de lege cu privire la CSJ. Astfel, Comisia de la Veneția consideră că în acest context a fost urmată recomandarea-cheie D.

12. Comisia de la Veneția constată că cerința care prevede că „hotărârea adoptată asupra recursului în interesul legii este obligatorie” (art. 4(6)) a fost eliminată. Cu toate acestea, pentru a exclude în viitor orice interpretare greșită a prevederii menționate, Comisia de la Veneția recomandă să se stipuleze în lege că astfel de hotărâri sunt obligatorii doar cu privire la alte (viitoare) hotărâri ale CSJ, nu însă pentru instanțe inferioare. În această privință, Comisia de la Veneția reamintește că instanțele inferioare trebuie întotdeauna să se poată îndepărta de la jurisprudența consacrată, atunci când împrejurările specifice cauzei o impun. Deși hotărârea asupra recursului în interesul legii nu este obligatorie sau cu caracter restrictiv pentru instanțele inferioare, acestea totdeauna trebuie să motiveze în mod specific, cu elemente sau argumente noi, eventualele diferențe față de jurisprudența stabilită în hotărârea pe recursul în interesul legii și trebuie să existe întotdeauna posibilitatea pentru orice parte interesată de a contesta o decizie care contravine jurisprudenței stabilite.

13. Comisia de la Veneția salută dispoziția privind adăugarea Ombudsmanului în grupul de subiecți îndreptățiți să solicite CSJ să se pronunțe asupra chestiunilor de drept, dar constată că reprezentanți ai diferitelor profesii juridice, experți în drept, cadre universitare, organizații ale societății civile, Ombudsmanul încă nu au posibilitatea de a-și prezenta punctele de vedere și opiniile în calitatea lor de martori experți. Deși în comentariile din 12 decembrie autoritățile au indicat că Ombudsmanul, precum și „alți subiecți interesați” au o astfel de posibilitate în temeiul articolului 4 alin. (4) din Proiectul

de lege cu privire la CSJ, se pare ca articolul menționat prevede doar posibilitatea de a participa la audiere și nu de a-și prezenta punctele de vedere și opiniile. Prin urmare, Comisia de la Veneția își reiterează recomandarea de a le oferi această posibilitate.

14. Prin urmare, Comisia de la Veneția consideră că Recomandarea D a fost doar parțial respectată.

15. Recomandarea F: Referitor la problema privind uniformizarea aplicării legii, de dragul clarității și securității juridice, Comisia de la Veneția a recomandat să se asigure coerența și specificitatea terminologiei utilizate în articolul 3, în special în ceea ce privește „generalizarea practicii judiciare”, deoarece se consideră că acesta este un mecanism care ar trebui să fie eliminat sau detaliat în continuare. În plus, cuvântul „neobligatoriu” ar trebui inclus atât în subparagraful (a), cât și în paragraful (b) ale articolului 3.

16. Proiectul de articol 3 alineatul (1) litera (a) și alineatul (2) a fost reformulat în felul următor:

„Articolul 3. Competențele Curții Supreme de Justiție de a asigura aplicarea uniformă a legislației:

(1) În scopul asigurării interpretării și aplicării uniforme a legislației, Curtea Supremă de Justiție:

a) elaborează orientări privind aplicarea dreptului procesual, individualizarea pedepselor penale și a sancțiunilor contravenționale.

(2) Emite avize consultative și opinii (linii directe) privind aplicarea legislației procedurale și individualizarea pedepselor penale și a sancțiunilor contravenționale și le publică pe site-ul oficial al Curții Supreme de Justiție.”

17. Comisia de la Veneția notează că autoritățile au eliminat sintagma „generalizarea practicii judiciare”, au înlocuit cuvântul „ghiduri” cu sintagma „linii directe” în ambele alineate ale articolului 3 și au eliminat cuvântul „recomandări” din alineatul (2).

18. În timp ce cuvântul „neobligatoriu” încă lipsește și diferența dintre cuvintele „ghiduri” și „linii directorii” nu este clară, Comisia de la Veneția constată că recomandarea F a fost parțial urmată. În comentariile din 12 decembrie, autoritățile au informat că aceste prevederi nu au fost modificate în comparație cu versiunea anterioară și că diferențele menționate mai sus sunt cauzate de probleme de traducere. Pentru a evita orice concepție greșită, autoritățile s-au angajat să ajusteze proiectul și să sublinieze caracterul neobligatoriu al hotărârilor CSI.

B. Restructurarea CSJ (componentă și organizare)

19. Recomandarea-cheie B: În ceea ce privește componenta judecătorilor CSJ, Comisia de la Veneția a recomandat ca caracterul mixt al CSJ să fie aplicat doar treptat (pro futuro) diminuând numărul judecătorilor de carieră până la 11, prin stabilirea unei perioade interimare de câțiva ani, în care numărul de judecători ar rămâne flexibil.

În plus, Comisia de la Veneția a constatat că proporția 7 (judecători fără carieră) – 13 (judecători de carieră) este mai adecvată.

20. Deși actualul Proiect de lege cu privire la CSJ nu a respectat proporția propusă de 7-13, acesta totuși precizează clar că 11 membri ai CSJ vor fi numiți dintre judecători și 9 membri – dintre avocați, procurori sau profesori universitari din domeniul dreptului, cu condiția ca majoritatea membrilor CSJ să fie judecători de carieră. Prin urmare, Recomandarea-cheie B poate fi considerată ca fiind urmată pe fond, având în vedere și constatările de la alineatul 21 de mai jos privind reducerea numărului de judecători în ședință.

21. Recomandarea-cheie C: În ceea ce privește numărul de judecători, Comisia de la Veneția a recomandat să se adopte o abordare graduală în ceea ce privește reducerea numărului de judecători, prin introducerea unor prevederi tranzitorii care ar stabili o perioadă de câțiva ani, în care numărul efectiv de judecători poate varia între 33 și 20, ceea ce ar permite ajustarea la celelalte modificări introduse de Proiectul de lege (numirea judecătorilor fără carieră, evaluarea judecătorilor), totodată acordându-se un timp pentru soluționarea restanțelor – cauzelor pendinte și plecarea firească a judecătorilor (de exemplu, pensionarea sau demisia), asigurând astfel respectarea principiului inamovibilității judecătorilor.

22. În articolul 12 a fost introdusă o dispoziție tranzitorie care garantează abordarea graduală (1) din Proiectul de lege cu privire la CSJ care prevede că „prezenta lege intră în vigoare la data publicării în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, cu excepția art. 5(1) și art. 6(1) lit. a), care se va aplica de la data în care numărul de actuali judecători ai Curții Supreme de Justiție va rămâne la 11”.

23. De asemenea, potrivit proiectului articolului II (4) din Proiectul de lege 26/2022, „judecătorii de la Curtea Supremă de Justiție în funcție la data intrării în vigoare a prezentei legi, care au promovat evaluarea, își continuă activitatea în cadrul Curții”. La fel, în Nota informativă la Proiectul de lege 26/2022 autoritățile au confirmat că reducerea numărului de judecători din CSJ de la 33 la 20 se va desfășura treptat. Comisia de la Veneția salută ameliorările, considerându-le un pas în direcția corectă ce vizează respectarea principiului inamovibilității judecătorilor.

24. Cu toate acestea, Comisia de la Veneția recomandă ca unela formulări din Proiectul de lege 26/2022 să fie revizuite, astfel încât sintagma „își vor continua activitatea în cadrul Curții” să nu fie interpretată ca o posibilitate de a angaja un judecător în orice altă funcție în cadrul Curții, precizându-se clar că astfel de judecători ar trebui să continue să lucreze ca judecători CSJ (de ex., își continuă activitatea judiciară în cadrul Curții).

25. Comisia de la Veneția constată că elementele esențiale ale recomandărilor B și C (CSI având ca membri în majoritate judecători de carieră și reducerea treptată a numărului de judecători) au fost respectate.

C. Evaluarea extraordinară a judecătorilor CSJ

26. Recomandarea-cheie A1: În Opinie inițială, Comisia de la Veneția și-a reiterat anterior recomandarea ca „pentru ca proiectul de lege să fie în conformitate cu Constituția, toate deciziile privind transferul, promovarea și revocarea din funcție a judecătorilor ar trebui luate de către Consiliul Superior al Magistraturii (denumit în continuare „CSM”). Prin urmare, ar trebui să i se încredințeze CSM puterea de a lua decizii în baza recomandării cuprinse în raportul Comisiei de evaluare. Decizia CSM ar trebui să fie publică și pe deplin motivată și ar trebui declanșată automat de raportul Comisiei de evaluare”.

27. Comisia remarcă în mod pozitiv că, potrivit proiectului articolului 14³ din Proiectul de lege 26/2022, decizia finală a CSM privind promovarea sau nepromovarea evaluării judecătorului se adoptă cu majoritate simplă, în ședință publică, fiind luat în considerare raportul înaintat de Comisia de evaluare.

28. Cu toate acestea, articolul 14²(1) prevede că „nepromovarea evaluării are ca rezultat suspendarea automată a judecătorului până la decizia emsă de Consiliul Superior al Magistraturii privind evaluarea”. Potrivit acestei cerințe, în lipsa oricărei decizii (de acceptare sau respingere a raportului Comisiei de evaluare) emise de CSM, Raportul Comisiei de evaluare va fi obligatoriu, deoarece va duce „automat” la suspendarea judecătorului.

29. În comentariile din 12 decembrie, autoritățile au afirmat că sfera acestei suspendări este pentru a evita adoptarea de hotărâri arbitrare de către judecătorul în cauză până în ziua în care a fost emisă hotărârea CSM. Ele au mai indicat că judecătorul va continua să primească salariul până la data în care a fost emisă decizia CSM. Au menționat, de asemenea, că proiectul prevede un termen scurt (30 de zile) pentru ca CSM să examineze raportul Comisiei de evaluare și să emită o decizie. În timp ce observând că modificările efectuate vizează consolidarea rolului decizional al CSM în demiterea judecătorilor din funcție, Comisia de la Veneția recomandă revizuirea în continuare a paragrafului sus-menționat, astfel încât să se precizeze clar că raportul de evaluare al Comisiei nu poate conduce în sine la suspendarea unui judecător, având în vedere principiul inamovibilității judecătorilor și rolul decisiv al CSM în această problemă.

30. În ceea ce privește procedura de evaluare, conform proiectului articolului 14³ (2) b) și c) din Proiectul de lege 26/2022, CSM poate respinge raportul Comisiei de evaluare și poate dispune ca procedura de evaluare să fie reluată, dacă constată împrejurări care ar putea duce la trecerea sau netrecerea evaluării; CSM ar primi apoi din nou raportul Comisiei de evaluare și va adopta o decizie. Comisia de la Veneția consideră această procedură consumatoare de timp și greoaie. Acest schimb între CSM și Comisia de evaluare nu este necesar. În cazul în care lipsesc elemente, Comisia de la Veneția consideră că este de preferat ca CSM însuși să poată întreba candidatul/persoana în cauză sau Comisia de evaluare, să ofere clarificările necesare în vederea luării deciziei

definitive. Acest lucru ar contribui mult mai mult la un proces oportun și va sublinia rolul-cheie al CSM în această problemă. În orice caz, dat fiind faptul că dispozițiile în cauză sunt de natură procedurală, Comisia de la Veneția constată că autoritățile au o marjă de apreciere în acest sens, atâta timp cât rolul decisiv al CSM, precum și garanțiile împotriva întârzierilor procedurale inutile sunt asigurate în mod clar.

31. Prin urmare, Comisia de la Veneția consideră că recomandarea A1 a fost parțial urmată și recomandă să se stipuleze clar că raportul Comisiei de evaluare nu poate conduce în sine la suspendarea unui judecător

32. În Proiectul de lege nr. 26/2022 autoritățile au efectuat o nouă modificare a articolului 13 alin. (5), care reglementează aspecte legate de decizia Comisiei de evaluare. În special, aceasta prevede că „[un] candidat se consideră că nu îndeplinește criteriile de integritate în cazul în care au fost găsite îndoieli serioase cu privire la respectarea de către candidat a cerințelor prevăzute în articolul 8, care nu au fost atenuate de persoana evaluată”. În proiectul recent, cuvântul „serioase” a fost schimbat cu cuvântul „rezonabile”.

33. Comisia de la Veneția constată că această modificare poate afecta negativ procedura de evaluare și poate diminua baza, criteriile acesteia, servind ca dovadă a unei judecăți negative, punând astfel în pericol principiile fundamentale ale statului de drept (și, de asemenea, viitoarea carieră a judecătorilor în cauză). Prin urmare, Comisia se pronunță împotriva înlocuirii cuvântului „serios” cu cuvântul „rezonabil” în dispoziția menționată mai sus. Este pozitiv că această recomandare a fost acceptată de către autorități în comentariile din 12 decembrie, unde și-au exprimat disponibilitatea de a identifica cea mai potrivită soluție tehnică și de a ajusta proiectul de lege.

34. Recomandarea-cheie A2: În Opinia sa inițială, Comisia de la Veneția a recomandat să se asigure că, „în contextul apelului împotriva deciziilor CSM bazate pe un astfel de raport, în fața unui complet al CSJ format din judecători nou-numiți, nici aceștia, nici apelantul nu vor fi transferați la o altă instanță dacă apelul anulează decizia CSM”.

35. Comisia de la Veneția salută faptul că prevederea controversată privind transferul judecătorilor CSJ care au trecut verificarea către o altă instanță fără acordul lor (printr-un proces discutabil prin tragere la sorți) a fost eliminată din schiță. Această modificare este în concordanță cu constatările anterioare ale Comisiei de la Veneția și ale CCJE care au criticat întotdeauna transferul judecătorilor la instanțele inferioare fără acordul acestora.

36. Comisia de la Veneția consideră că Recomandarea A2 a fost respectată.

37. Recomandarea-cheie A3: În Opinia sa inițială, Comisia de la Veneția a indicat că „evaluarea prevăzută în Proiectul de lege ar putea fi acceptabilă numai dacă ar fi interpretată ca un mecanism excepțional unic, instituit pentru a rezolva presupusa problemă a corupției, în care Comisia de evaluare ar fi un organism ad-hoc care efectuează anchetele necesare și colectează elementele relevante pentru a realiza un

raport de fapt care să fie comunicat CSM. Astfel, ar trebui subliniat mai bine faptul că singurul obiectiv al tuturor evaluărilor este acela de a clarifica dacă există date de corupție și/sau acțiuni legate de acte ilegale. În ceea ce privește rezultatele evaluării, dacă evaluarea a fost pozitivă (sau decizia CSM nu a avut ca rezultat o înlăturare sau aceasta a fost casată printr-un recurs), nu ar trebui să fie posibilă eliminarea judecătorului CSJ din funcție. Pe de altă parte, dacă evaluarea ar fi negativă, ar trebui ca CSM să decidă cu privire la demiterea din funcție. În orice caz, Comisia de la Veneția a susținut că consecințele unei evaluări negative propuse la articolul 14³ (6) au fost disproporționate și ar trebui reconsiderate”.

38. În această privință, Comisia consideră că cele prevăzute în preambulul modificat al Proiectului de lege 26/2022, care stipulează că scopul legii este și „ajustarea cadrului normativ la modificările operate prin Legea nr. 120/2021 pentru modificarea Constituției Republicii Moldova, urmează să întărească rolul Curții Supreme de Justiție și să ducă la realizarea unui exercițiu unic de evaluare a integrității etice și financiare a judecătorilor de la Curtea Supremă de Justiție” nu sunt nici clare, nici suficiente pentru a proteja împotriva repetării și aplicării abuzive a evaluării judecătorilor. Caracterul unic și excepțional al evaluării ar trebui să fie mai bine accentuat. Mai mult, cuvântul „profesionalism” ar trebui să fie exclus, întrucât evaluarea profesionalismului a fost omisă din lege deja în varianta inițială a proiectului. În comentariile din 12 decembrie, autoritățile au asigurat că evaluarea CSJ nu se va repeta. Ele au menționat că procedura de adoptare a legilor este destul de complexă și că este nevoie de o majoritate parlamentară consecventă pentru a susține verificarea; în plus, o critică similară privind situația din sistemul de justiție va fi de asemenea prezentă. Totodată, au indicat că fără sprijinul partenerilor de dezvoltare și acordul Comisiei de la Veneția ar fi imposibil de repetat verificarea. Autoritățile și-au exprimat deschiderea pentru a discuta orice soluție tehnică a Comisiei de la Veneția care să răspundă acestei preocupări. În timp ce selecția soluțiilor tehnice în astfel de cazuri rămâne la latitudinea autorităților, Comisia de la Veneția propune stipularea unor restricții menite să garanteze caracterul temporar al procesului de verificare, precum și prevederea obstacolelor legale împotriva prelungirii arbitrare a acestuia.

39. În ceea ce privește consecințele unei evaluări negative, trebuie de menționat că perioada interzisă pentru exercitarea funcției de judecător a fost redusă la 7 ani, în timp ce pentru funcțiile de procuror, avocat, notar, administrator împuternicit, executor judecătoresc precum și public, posturi de demnitate această perioadă a fost redusă la 5 ani. Comisia de la Veneția constată că acesta este un pas în direcția corectă, în timp ce sugerează eliminarea tuturor activităților cu caracter privat din lista de profesii interzise, deoarece acestea depășesc funcțiile publice, astfel încât interzicerea nu este proporțională. În comentariile din 12 decembrie, autoritățile au indicat că nu vor urma această recomandare, afirmând că, potrivit cauzei *Xhoxhaj vs. Albania*, Curtea

Europeană pentru Drepturile Omului nu considerat că o interdicție pe viață pentru judecătorii și procurorii din Albania care eșuează verificarea este una disproporționată, fără să facă mai precis tipul de interdicție.

În acest sens ar trebui de subliniat că cauza *Xhoxhaj vs Albania*, în ceea ce privește interzicerea profesiilor liberale, de fapt, nu este un precedent relevant în contextul moldovenesc. Acest caz se referă la un judecător de la o Curte Constituțională care a fost demis din funcție ca urmare a rezultatului procedurii începute în relație cu ea, ca parte a unui proces de verificare. În timp ce Curtea a constatat, printre altele, că demiterea din funcție a fost proporțională și că interdicția legală pe viață impusă reclamantului privind reintrarea în justiție pe motiv de încălcări etice grave a fost în concordanță cu asigurarea integrității funcției judiciare și a încrederii publicului în sistemul de justiție, ea totuși nu a abordat interdicția altor profesii (liberale), pur și simplu din motivul că această problemă nu făcea parte din situația de fapt a cauzei respective. Mai mult, în Opinia sa anterioară Comisia de la Veneția nu a considerat că demiterea din funcția judiciară este disproporționată; de asemenea, niciodată nu a sugerat că interzicerea pe viață a unui judecător care a fost demis din cauza că acesta nu a trecut testul de integritate este disproporționată, dar a sugerat că interdicția de lungă durată (de 10 ani) privind alte profesii juridice este disproporționată.

40. În plus, se pare că Proiectul de lege 26/2022 nu prevede nicio alternativă ca CSM să aplice și alte măsuri în afară de revocarea din funcție a unui judecător. A doua teză a articolului 14² din Proiectul de lege 26/2022 pare destul de neechivocă, întrucât prevede că netrecerea evaluării atrage revocarea automată a judecătorului, deși autoritățile, în comentariile din 12 decembrie, au menționat că în caz de eșec la verificare altă sancțiune decât concedierea ar fi vădit insuficientă. Comisia subliniază în continuare necesitatea de a asigura CSM o marjă de apreciere în aplicarea diferitelor măsuri, eliminarea din funcția de judecător fiind ultima ratio, în conformitate cu principiul proporționalității. În plus, în ceea ce privește trimiterea făcută la cazul *Xhoxhaj vs Albania*, în care Curtea a considerat că demiterea judecătorului pentru eșecul testului de integritate financiară nu a fost disproporționată, Comisia de la Veneția subliniază că constatarea menționată nu înseamnă că nu pot fi introduse măsuri alternative. Mai mult, în paragraful 412 din hotărârea *Xhoxhaj vs Albania*, Curtea Europeană a considerat că procesul de verificare trebuie să aibă o scară mai limitată de sancțiuni, afirmând astfel că sancțiunile pot fi cel puțin mai multe de una.

41. Comisia de la Veneția observă în mod pozitiv că în comentariile din 12 decembrie autoritățile s-au angajat să ajusteze textul preambulului referitor la cuvântul „profesionalism”. Comisia de la Veneția consideră că Recomandarea A3 a fost parțial urmată și își reiterează recomandarea de a sublinia mai bine caracterul unic și excepțional al evaluării în proiect, precum și să ofere CSM posibilitatea de a aplica și alte măsuri decât înlăturarea din funcție a unui judecător.

D. Observație tehnică: structura Proiectului de lege cu privire la CSJ

42. Recomandarea E: Comisia de la Veneția a recomandat adoptarea „unor acte legislative distincte pentru modificarea altor legi organice specifice, în special în ceea ce privește mecanismul excepțional de evaluare a judecătorilor, care să fie inclus în Legea 26/2022 privind selecția candidaților la funcția de membru în organele de autoadministrare ale judecătorilor și procurorilor”.

43. Comisia de la Veneția salută faptul că recomandarea E a fost urmată.

IV. Concluzii

44. Realizarea celor recomandate de Opinia comună a Comisiei de la Veneția și a Directoratului General pentru Drepturile Omului și Statul de Drept (DGI) al Consiliului Europei asupra Proiectului de lege cu privire la Curtea Supremă de Justiție (CDL-AD(2022)024) poate fi apreciată după cum urmează.

- Recomandări urmate sau urmate în mare parte

45. Comisia de la Veneția salută eforturile depuse de autoritățile Republicii Moldova de a aborda recomandările sale și își exprimă satisfacția pentru următoarele recomandări:

46. Recomandarea-cheie A2: Comisia de la Veneția salută această posibilitate de transfer.

Prevederea că judecătorii CSJ care au trecut verificarea sunt transferați către o altă instanță fără acordul lor a fost exclusă din proiect.

47. Recomandarea-cheie B: În ceea ce privește numărul și componența judecătorilor CSJ, Comisia de la Veneția salută faptul că, deși actualul proiect de lege privind CSJ nu a respectat proporția propusă de 7-13, se precizează totuși clar că 11 membri ai Curții Supreme de Justiție vor fi numiți dintre judecători și 9 membri dintre avocați, procurori sau profesori universitari din domeniul dreptului, prevăzându-se astfel că majoritatea membrilor CSJ sunt judecători de carieră.

48. Recomandarea-cheie C: Comisia de la Veneția salută această dispoziție tranzitorie. În proiect a fost introdusă garantarea unei abordări graduale a reducerii numărului de judecători. Cu toate acestea, recomandă ca redactarea articolului II (5) din Proiectul de lege 26/2022 să fie revizuită, astfel încât sintagma „își vor continua activitatea în cadrul Curții” să nu fie interpretată ca o posibilitate de a angaja un judecător în orice altă funcție în cadrul Curții și precizându-se clar că astfel de judecători ar trebui să continue să lucreze ca judecători CSJ.

49. Recomandarea E: În ceea ce privește structura legii, Comisia de la Veneția salută adoptarea unor acte legislative distincte pentru modificarea altor legi organice specifice, în special în ceea ce privește mecanismul excepțional de evaluare a judecătorilor care urmează să fie inclus în Legea 26/2022 privind selecția candidaților la funcția de membru în organele autoadministrative ale judecătorilor și procurorilor.

- Recomandări parțial urmate

50. Cu toate acestea, mai multe recomandări-cheie formulate în Opinia CDL-AD(2022)024 au fost urmate doar parțial și rămân astfel pertinente. Comisia de la Veneția invită autoritățile Republicii Moldova să folosească pe deplin opiniile sale inițiale și cele prezente, atunci când proiectele de lege sunt în curs de examinare de către autorități, pentru a oferi toate garanțiile necesare privind independența judecătorilor, imparțialitatea evaluării judecătorilor. De asemenea, recomandă ca componența și organizarea Curții Supreme de Justiție să fie în conformitate cu standardele internaționale.

În acest context sunt de menționat:

51. Recomandarea-cheie A1: În ceea ce privește recomandarea ca toate deciziile referitoare la transferul, promovarea și revocarea din funcție a judecătorilor ar trebui să fie luate de CSM. Astfel, CSM ar trebui să i se încredințeze puterea de a lua decizii pe baza recomandărilor cuprinse în raportul Comisiei de evaluare. Comisia remarcă pozitiv că decizia finală privind promovarea sau nepromovarea evaluării judecătorului se adoptă de către CSM cu majoritate simplă, în ședință publică, ținându-se cont de raportul prezentat de Comisia de evaluare. Cu toate acestea, recomandă revizuirea proiectului, astfel încât să stipuleze clar că raportul Comisiei de evaluare nu poate conduce în sine la suspendarea unui judecător. Comisia de la Veneția constată că reluarea procedurii de evaluare de către Comisia de evaluare în caz de respingere a raportului de evaluare de către CSM necesită timp și este greoaie, însă subliniază că autoritățile au o marjă de apreciere în acest sens, atât timp cât rolul decisiv al CSM, precum și garanțiile împotriva întârzierilor procedurale inutile sunt clar asigurate.

52. Recomandarea-cheie A3: În ceea ce privește caracterul unic și excepțional al evaluării, precum și consecințele disproporționate ale unei evaluări negative, Comisia de la Veneția salută faptul că perioada de timp interzisă pentru exercitarea funcției de judecător a fost redusă la 7 ani, în timp ce pentru alte posturi această perioadă a fost redusă la 5 ani. Însă Comisia de la Veneția recomandă ca caracterul unic și excepțional al evaluării să fie mai bine subliniat în proiect. Mai mult, cuvântul „profesionalism” ar trebui exclus din preambulul Proiectului de lege 26/2022, întrucât evaluarea profesionalismului a fost omisă din lege deja în proiectul inițial al acesteia. Mai mult, se pare că Proiectul de lege 26/2022 nu prevede posibilitatea ca CSM să aplice și alte măsuri în afară de demiterea unui judecător din birou. Comisia recomandă să i se acorde CSM posibilitatea de a aplica diferite măsuri, revocarea din funcție a unui judecător fiind ultima ratio.

53. Recomandarea-cheie D: În ceea ce privește necesitatea unei definiții clare a circumstanțelor „aplicării în interesul legii” prevăzute în articolul 4 din Proiectul de lege cu privire la CSJ și necesitatea de a preciza că o hotărâre adoptată asupra cererii în interesul legii poate fi obligatorie doar pentru alte (viitoare) hotărâri ale CSJ, nu și pentru

instanțe inferioare. Comisia de la Veneția constată că proiectul de lege revizuit nu oferă o definiție clară a noțiunii „aplicare în interesul legii” și nu specifică circumstanțele în care se aplică acest mecanism, dar, în lumina observațiilor din 12 decembrie, acceptă că această problemă este reglementată în articolele 3 și 4 din Proiectul de lege cu privire la CSJ. Astfel, Comisia de la Veneția consideră că în acest context recomandarea-cheie D a fost urmată. Între timp, Comisia de la Veneția notează pozitiv că cerința care prevede că „hotărârea adoptată asupra recursului în interesul legii este obligatorie” (articolul 4(6)) a fost eliminată. Cu toate acestea, recomandă stipularea în lege potrivit căreia astfel de hotărâri vor fi obligatorii numai cu privire la alte (viitoare) hotărâri ale CSJ, însă nu pentru instanțele inferioare. În acest sens, Comisia de la Veneția reamintește că instanțele inferioare trebuie să se poată îndepărta întotdeauna de la jurisprudența stabilită, atunci când împrejurările specifice cazului o cer. Instanța inferioară trebuie întotdeauna să fundamenteze în mod specific, cu elemente noi sau argumente, divergențele privind jurisprudența stabilită în interesul legii. La fel, trebuie să fie întotdeauna posibil ca orice parte interesată să facă apel împotriva unei hotărâri contrare jurisprudenței stabilite. Comisia de la Veneția salută, de asemenea, dispoziția privind adăugarea Ombudsmanului în grupul de subiecte îndreptățite să solicite CSJ să se pronunțe asupra chestiunilor de drept, dar reține totuși că reprezentanții ai diferitelor profesii juridice, experți în drept, cadre universitare, organizații ale societății civile, în același rând Ombudsmanul, încă nu au posibilitatea de a-și prezenta punctele de vedere și opiniile în calitatea lor de martori experți.

54. Recomandarea F: În ceea ce privește asigurarea coerenței și specificității terminologiei utilizate în articolul 3, în special referitor la „generalizarea practicii judiciare”, Comisia de la Veneția salută faptul că autoritățile au eliminat sintagma „generalizarea practicii judiciare”, au înlocuit cuvântul „ghiduri” cu cuvântul „orientări” în ambele paragrafe ale Proiectului Legii cu privire la CSJ și au eliminat cuvântul „recomandări” din alineatul (2). Cu toate acestea, Comisia de la Veneția recomandă sublinierea în continuare a caracterului neobligatoriu al ghidurilor/orientărilor în ambele alineate ale articolului 3.

- *Noua recomandare*

55. În Proiectul de lege 26/2022 revizuit, autoritățile au făcut o nouă modificare la articolul 13 alin. (5), care reglementează unele aspecte legate de decizia Comisiei de evaluare. În special, versiunea prevederii menționate prevede că „[un] candidat se consideră că nu îndeplinește criteriile de integritate în cazul în care au fost găsite îndoieli serioase cu privire la respectarea de către candidat a cerințelor prevăzute în articolul 8, care nu au fost atenuate de persoana evaluată”. În proiectul recent, cuvântul „serioase” din prevederea menționată a fost înlocuit cu cuvântul „rezonabil”.

56. Comisia recomandă ca în prevederea menționată mai sus cuvântul „serioase” să nu fie înlocuit cu cuvântul „rezonabil”, deoarece această modificare poate afecta negativ

procedura de evaluare și slăbi baza, criteriile acesteia, servind ca dovadă a unei judecăți negative, punând astfel în pericol principiile fundamentale ale statului de drept și, de asemenea, viitoarea carieră a judecătorilor în cauză.

57. Comisia de la Veneția rămâne la dispoziția autorităților Republicii Moldova pentru ajutor suplimentar în această problemă.

Interpretări didactice

Pe baza textului furnizat, s-a realizat o interpretare detaliată și extinsă a Opiniei Comisiei de la Veneția cu privire la modificările propuse pentru Curtea Supremă de Justiție (CSJ) din Republica Moldova, precum și la evaluarea judecătorilor acestei instanțe.

I. Introducere și context

Opinia Comisiei de la Veneția a fost solicitată de Ministrul Justiției din Republica Moldova ca o continuare a eforturilor de reformă judiciară, cu scopul de a alinia sistemul judiciar al țării la standardele europene. Opinia se concentrează pe revizuirea propunerilor de reformă a CSJ, inclusiv schimbări în compoziția și evaluarea judecătorilor, și se bazează pe comentariile și modificările propuse de autoritățile moldovenești după un aviz inițial.

II. Analiza recomandărilor și modificărilor propuse

A. Uniformizarea aplicării legii și independența judecătorilor

Comisia de la Veneția a observat că unele recomandări, cum ar fi clarificarea mecanismului „aplicare în interesul legii” și asigurarea că hotărârile sunt obligatorii doar pentru CSJ și nu pentru instanțele inferioare, au fost parțial abordate. Aceasta subliniază necesitatea unei definiții clare și a unui cadru care să permită participarea mai largă la procesul judiciar, inclusiv implicarea Avocatului Poporului și a altor experți juridici.

B. Restructurarea CSJ

Comisia a salutat clarificările aduse cu privire la componența CSJ și abordarea graduală a reducerii numărului de judecători. Totuși, recomandă să se precizeze în mod explicit că judecătorii care trec evaluarea ar trebui să continue să activeze ca judecători la CSJ, evitând astfel interpretările care ar putea afecta principiul inamovibilității.

C. Evaluarea extraordinară a judecătorilor CSJ

Comisia a identificat eforturi pozitive ale autorităților în ce privește revizuirea procesului de evaluare, însă a subliniat că suspendarea automată a judecătorilor pe baza rapoartelor de evaluare contravine principiului inamovibilității. Comisia recomandă să se asigure că CSM are un rol decisiv în orice acțiune care urmează evaluării, iar procedurile de evaluare să fie clare și să nu permită suspendarea automată a judecătorilor.

D. Observații tehnice și structurale

Comisia a apreciat adoptarea legislației distincte pentru modificările propuse, considerând că acest lucru corespunde recomandărilor sale anterioare.

Concluzii și Recomandări

În general, Comisia de la Veneția recunoaște eforturile autorităților moldovenești de a implementa reformele sugerate și de a răspunde la preocupările exprimate în Opinia sa inițială. Totuși, pentru a asigura că reformele sunt în deplină conformitate cu standardele europene și pentru a proteja independența și inamovibilitatea judecătorilor, sunt necesare ajustări suplimentare. Comisia subliniază importanța unei definiții clare a termenilor și procedurilor, precum și a unui cadru care să asigure participarea efectivă a unei game largi de actori la procesul judiciar. De asemenea, se remarcă necesitatea de a oferi CSM un rol decisiv în evaluarea judecătorilor, evitând suspendarea automată și asigurând că orice măsură luată respectă principiul proporționalității.

În concluzie, Comisia de la Veneția rămâne deschisă să ofere asistență suplimentară autorităților moldovenești în procesul de reformă judiciară, subliniind importanța respectării principiilor independenței judiciare și inamovibilității judecătorilor în orice modificări legislative viitoare.

În baza Opiniei Comisiei de la Veneția privind reforma Curții Supreme de Justiție (CSJ) din Republica Moldova, prezentăm câteva subiecte didactice care ar putea reflecta conținutul aspectelor discutate în această Opinie:

1. Principiile independenței judiciare și inamovibilității judecătorilor
 - Explorarea conceptului de independență judiciară conform standardelor europene.
 - Discutarea principiului inamovibilității judecătorilor și importanța acestuia pentru sistemul judiciar.
2. Procesul de reformă judiciară în context european
 - Studiu de caz: reforma CSJ din Republica Moldova ca exemplu de ajustare la standardele europene.
 - Analiza rolului și importanței consultării cu Comisia de la Veneția în procesul de reformă judiciară.
3. Mecanismul de „aplicare în interesul legii”
 - Înțelegerea și analiza mecanismului de „aplicare în interesul legii” și impactul lui asupra uniformizării aplicării legii.
 - Discutarea necesității definiției clare a acestui mecanism și a circumstanțelor aplicării sale.
4. Evaluarea judecătorilor: principii și proceduri
 - Examinarea procedurilor de evaluare a judecătorilor CSJ și a rolului Consiliului Superior al Magistraturii (CSM) în acest proces.
 - Dezbateri pe tema privind echilibrul dintre necesitatea evaluării și protejarea independenței judecătorilor.
5. Abordarea graduală în reforma CSJ

- Analiza recomandării Comisiei de la Veneția privind adoptarea unei abordări graduale în ce privește reducerea numărului de judecători și modificarea compoziției CSJ.

- Discutarea importanței și efectelor unei astfel de abordări asupra funcționării eficiente a justiției.

6. Rolul și importanța Ombudsmanului și a altor subiecți de drept în procesul judiciar

- Explorarea recomandării privind includerea Ombudsmanului și a altor experți juridici în procesele legate de „aplicarea în interesul legii”.

- Dezbateri pe tema vizând contribuția acestor actori la asigurarea transparenței și echității în procesul judiciar.

7. Standardele europene și reforma sistemului judiciar

- Studiu comparativ al reformelor judiciare din diferite state membre ale Consiliului Europei și alinierea lor la standardele europene.

- Discuții pe marginea provocărilor și oportunităților pe care le prezintă reforma judiciară pentru statele în tranziție, cum ar fi Republica Moldova.

Aceste subiecte didactice pot fi folosite în cadrul cursurilor de drept comparat, drept european, drept constituțional și studii europene, oferind studenților o perspectivă aprofundată asupra proceselor de reformă judiciară și rolului instituțiilor europene în promovarea și susținerea acestor reforme.

Strasbourg, 14 martie 2023

CDL-AD(2023)005

Textul originalului în engleză

**COMISIA EUROPEANĂ PENTRU DEMOCRAȚIE PRIN DREPT
(COMISIA DE LA VENETIA)**

REPUBLICA MOLDOVA

**OPINIE COMUNĂ
A COMISIEI DE LA VENETIA ȘI A DIRECTORATULUI GENERAL
PENTRU DREPTURILE OMULUI ȘI STATUL DE DREPT (DGI) AL
CONSILIULUI EUROPEI
ASUPRA PROIECTULUI DE LEGE PRIVIND EVALUAREA
EXTERNĂ A JUDECĂTORILOR ȘI PROCURORILOR**

**Adoptată de Comisia de la Venetia
în cadrul celei de-a 134-a sesiuni plenare
(Venetia, 10-11 martie 2023)**

**Pe baza observațiilor formulate de:
DI Aleksander BARAMIDZE (fost membru supleant, Georgia)
DI Philip DIMITROV (membru, Bulgaria)
DI António Henriques GASPARG (membru, Portugalia)
DI Đuro SESSA (expert, DGI)**

I. Introducere

1. Prin scrisoarea din 13 februarie 2023, dl Sergiu Litvinenco, fostul Ministru al Justiției din Republica Moldova, a solicitat o opinie a Comisiei de la Venetia cu privire la proiectul de lege privind evaluarea externă a judecătorilor și procurorilor din Republica Moldova (CDL- REF(2023)015) (denumit în continuare „proiectul de lege”).

2. Prezenta Opinie a fost elaborată împreună cu Directoratul General pentru Drepturile Omului și Statul de Drept al Consiliului Europei (denumit în continuare "DGI"). Dl Alexander Baramidze, dl Philip Dimitrov și dl António Henriques Gaspar au

acționat în calitate de raportori în numele Comisiei de la Veneția. Dl Đuro Sessa a analizat proiectul de lege în numele DGI.

3. În zilele de 23 și 24 februarie 2023, delegația Comisiei a avut întrevederi online cu părțile interesate la nivel național: reprezentanți ai partidelor majorității parlamentare și ai opoziției, Ministerul Justiției, Curtea Supremă de Justiție, Curtea de Apel Chișinău, Judecătoria Chișinău, Consiliul Superior al Procurorilor și Procuratura Generală, Consiliul Superior al Magistraturii, asociații ale judecătorilor și procurorilor, comunitatea internațională și societatea civilă. Comisia este recunoscătoare autorităților Republicii Moldova și Biroului Consiliului Europei de la Chișinău pentru organizarea excelentă a acestor reuniuni online.

4. Prezenta Opinie a fost elaborată pe baza traducerii în limba engleză a proiectului de lege. Este posibil ca traducerea să nu reflecte cu exactitate versiunea originală în toate punctele. Ministerul Justiției al Republicii Moldova a transmis în scris observațiile sale la proiectul de aviz.

5. Prezenta Opinie a fost redactată pe baza observațiilor raportorilor și a rezultatelor reuniunilor online din 23 și 24 februarie 2023. În urma unui schimb de păreri cu dna Veronica Mihailov- Moraru, Ministrul Justiției din Republica Moldova, aceasta a fost adoptată de Comisia de la Veneția în cadrul celei de-a 134-a sesiuni plenare (Veneția, 10-11 martie 2023).

II. Fond

A. Schița proiectului de lege

6. Proiectul de lege pregătit de Ministerul Justiției prevede crearea unui mecanism special de verificare (evaluare extraordinară) a judecătorilor și procurorilor de către două comisii de evaluare (una pentru judecători și una pentru procurori) create special în acest scop (CE). Fiecare CE va fi compusă din 6 membri: 3 aleși de Parlament pe o bază proporțională și 3 aleși de Parlament cu majoritate simplă dintr-o listă scurtă de 6 candidați propuși de „partenerii de dezvoltare” ai Republicii Moldova (organizații și misiuni internaționale implicate în reforma judiciară). Proiectul de lege stabilește criteriile de fond pentru verificare și conferă CE competențe de investigare. Investigația efectuată de către CE are ca rezultat un raport care este prezentat Consiliului Superior al Magistraturii (CSM) și, respectiv, Consiliului Superior al Procurorilor (CSP), care iau decizia finală cu privire la judecătorul/procurorul în cauză și, eventual, îl pot demite. Deciziile CSM și CSP pot fi atacate la Curtea Supremă de Justiție (CSJ), care poate confirma decizia sau poate retrimite cazul la CE sau, respectiv, la CSM/CSP pentru o nouă examinare. Judecătorii și procurorii pot evita procedura de verificare prin prezentarea demisiei.

B. Avizele anterioare ale Comisiei de la Veneția

7. Acest proiect de lege este a treia încercare a autorităților Republicii Moldova de a „curăța” rândurile sistemului judiciar și ale procuraturii printr-un proces extraordinar

de verificare. Comisia de la Veneția și DGI au avut ocazia să comenteze fazele anterioare ale reformei judiciare, în general, și procesul de verificare, în special.

8. În 2019, Comisia de la Veneția și DGI au evaluat un proiect de lege care propunea înființarea unui organism extrajudiciar special ad hoc însărcinat cu verificarea judecătorilor în funcție ai CSJ. Acest proiect de lege nu a fost niciodată adoptat, însă recomandările formulate de Comisie în acest context rămân relevante pentru proiectul de lege în curs de examinare și vor fi abordate mai jos.

9. În 2021, autoritățile Republicii Moldova au făcut o altă propunere legislativă care viza verificarea candidaților pentru funcțiile de membri ai CSM și CSP (pre-vetting). Comisia a examinat acest proiect legislativ în Opinia sa din 2021. Ulterior, legea a fost adoptată și a fost creată o Comisie de evaluare (în linii mari similară comisiilor de evaluare descrise mai sus) pentru a evalua candidații pentru posturile din cadrul CSM și CSP. Până în prezent, Comisia de evaluare a aprobat 5 din 23 de candidați pentru postul de membru judecător al CSM, respingându-i pe ceilalți 18 candidați. Candidații selectați vor fi propuși în curând Adunării Generale a Judecătorilor pentru a fi aleși în noua componentă a CSM. Procesul de preselecție a candidaților pentru posturile de membri neprofesioniști ai CSM nu a fost încă finalizat, iar preselecția candidaților pentru CSP și pentru alte organe de autogovernare nu a început încă. CSM și SCP continuă să funcționeze în vechea lor componentă, îndeplinind doar câteva funcții minime.

10. În 2022, autoritățile au decis să extindă mecanismul de verificare prealabilă la judecătorii în funcție ai CSJ, precum și la candidații la funcțiile de judecător în cadrul CSJ. În octombrie și decembrie 2022, Comisia a evaluat această propunere și a emis două avize.

11. În cele din urmă, în 2023 Ministerul Justiției a elaborat proiectul de lege aflat în discuție, având ca scop extinderea procedurii de vetting pentru un număr important de judecători și procurori în funcție (cu anumite excepții, de exemplu pentru cei care au fost deja verificați) – așa-numitul "vetting complet". Conform acestui proiect de lege, aproximativ 160 de judecători (dintr-un total de 433 de judecători în funcție) și 230 de procurori (dintr-un total de 640 de procurori activi) ar urma să fie supuși procedurii de vetting. Deși acest proiect și cele anterioare nu au ajuns încă în Parlament, peste 60% dintre judecătorii Curții Supreme de Justiție și-au depus demisia, fie pentru a evita vettingul, fie ca act de protest.

III. Analiză

A. Constituționalitatea modelului propus

12. Spre deosebire de alte reforme judiciare din alte țări, care implică o modificare constituțională, propunerea de verificare a judecătorilor și procurorilor în Moldova este reglementată de o lege organică. În consecință, verificarea trebuie să rămână în cadrul constituțional, ceea ce, cel mai important, după cum se menționează în avizele din 2019

și 2022, implică faptul că rolul CSM ca unic organ competent să demită judecătorii trebuie să fie păstrat (la fel ca și rolul similar, dar nu identic, al CSP în ceea ce privește procurorii).

13. Constituția nu menționează motivele de fond pentru demiterea judecătorilor și procurorilor, lăsând astfel o mare libertate de apreciere legiuitorului, cu condiția ca demiterea să fie decisă de CSM (sau aprobată de CSP). În această privință, modelul propus este, în mod cert, compatibil cu Constituția: în conformitate cu proiectul de lege, raportul Comisiei de evaluare va avea un caracter consultativ, iar CSM/CSP va lua decizia finală, cu majoritate simplă.

14. Deși nu există niciun obstacol constituțional direct care să împiedice autoritățile să continue reforma așa cum a fost planificată, puterea discreționară a legiuitorului nu este nelimitată. În astfel de chestiuni, legiuitorul este, de asemenea, constrâns de principiul general al independenței judiciare și de statul de drept, care sunt recunoscute de Constituție și care decurg din obligațiile internaționale ale Republicii Moldova. Se poate spune că aceste constrângeri constituționale sunt mai puțin stricte în ceea ce privește procurorii, dar chiar și în contextul procuraturii acestea există. Astfel, chiar dacă proiectul de lege propus nu intră în conflict cu normele constituționale specifice, trebuie să se asigure că acesta respectă principiile constituționale mai generale.

B. Necesitatea unei verificări complete

15. Comisia de la Veneția a recunoscut anterior că „nivelurile extrem de ridicate de corupție pot justifica soluții la fel de radicale, cum ar fi o examinare a judecătorilor în funcție”.

O astfel de „situație critică și extraordinară” în sistemul judiciar ar trebui să fie „demonstrată în mod obiectiv” și ar trebui explorate alte metode de responsabilitate juridică.

16. Raționamentul proiectului de lege este prezentat în detaliu în Nota explicativă. Autoritățile se referă la „situația extraordinară” din cadrul sistemului judiciar din Republica Moldova și la corupția galopantă, care este ilustrată de un număr mare de cauze penale intentate împotriva judecătorilor de către Procuratura Anticorupție și de participarea multor judecători la schema de spălare a banilor din „laundromatul rusesc”. Potrivit autorităților, mecanismele existente de responsabilizare nu funcționează, ceea ce duce la pierderea credibilității sistemului judiciar. În plus, combaterea corupției în sistemul judiciar este una dintre condițiile de bază care rezultă din Acordul de Asociere Republica Moldova - UE.

17. Comisia de la Veneția notează că în Republica Moldova există deja o serie de instituții și mecanisme anticorupție obișnuite, cum ar fi Autoritatea Națională pentru Integritate, care deține puteri largi de control al averilor funcționarilor publici (inclusiv judecători și procurori). Judecătorii au obligația de a declara în fiecare an, în detaliu, veniturile lor, veniturile soților, obligațiile lor de credit etc. Procurorii speciali anticorupție, care, de asemenea, au fost reformați recent, au competența de a se ocupa

de actele de corupție din cadrul sistemului judiciar. În opinia Comisiei, înființarea de noi organisme ad-hoc distrage resursele și sprijinul politic de la instituțiile obișnuite ale statului care au fost create cu scopul specific de a combate corupția judiciară.

18. Acestea fiind spuse, Comisia de la Veneția recunoaște că amploarea crizei din cadrul sistemului judiciar și presupusa (in)eficiență a organismelor și mecanismelor anticorupție existente sunt chestiuni de fapt care necesită o cunoaștere aprofundată a contextului național. De exemplu, într-o Opinie privind Albania Comisia de la Veneția a concluzionat că verificarea extraordinară nu era „doar justificată, ci și necesară” pentru a aborda problema corupției galopante. La această concluzie s-a ajuns în contextul unui larg consens național cu privire la necesitatea verificării, care a dus la un vot cvasi-unanim în Parlament în sprijinul reformei constituționale care introduce un mecanism de verificare. În schimb, Comisia de la Veneția a fost mai critică față de inițiative similare în alte contexte – de exemplu, în Croația, unde a afirmat că îmbunătățirea mecanismelor existente ar fi „în mod clar preferabilă” decât verificarea de securitate. În Republica Moldova, opiniile cu privire la necesitatea unei verificări complete sunt polarizate: opinia insistentă a majorității parlamentare, a reprezentanților comunității internaționale și a unor ONG-uri locale angajate în observarea și susținerea procesului de reformă a fost că astfel de măsuri radicale sunt necesare. În schimb, reprezentanții sistemului judiciar și ai procuraturii au argumentat că verificarea completă propusă nu și-ar atinge obiectivele declarate, ci ar supune judecătorii și procurorii individuali la un stres enorm, le-ar pune în pericol independența și ar submina buna funcționare a sistemului juridic.

19. Comisia de la Veneția reiterează faptul că „în ultimă instanță, ține de competența autorităților moldovenești să decidă dacă situația existentă în sistemul judiciar din Moldova creează o bază suficientă pentru a supune toți judecătorii și procurorii [...] unor evaluări extraordinare de integritate”. Prin urmare, Comisia ar dori pur și simplu să solicite Parlamentului Republicii Moldova să examineze cu o atenție deosebită justificarea reformei și disponibilitatea unor soluții alternative.

20. Domeniul de aplicare a verificării complete propuse este, de asemenea, un factor important care trebuie luat în considerare de către Parlament. Astfel, de exemplu, în contextul Kosovo, Comisia de la Veneția a sugerat să se limiteze verificarea propusă la consiliile judiciare și de procuratură; odată verificate, aceste organisme ar putea rezolva problemele din restul sistemelor judiciare și de procuratură prin intermediul mecanismelor și procedurilor juridice obișnuite. Comisia de la Veneția și DGI subliniază faptul că proiectul de lege depășește cu mult propunerile anterioare examinate în avizele din 2021 și 2022. În ceea ce privește verificarea prealabilă a candidaților, Comisia de la Veneția și DGI observaseră că, în principiu, acesta este un exercițiu relativ lipsit de controverse. Verificarea judecătorilor CSM a făcut obiectul avizelor din octombrie și decembrie 2022, astfel cum s-a indicat mai sus, la punctul 10. Acum, autoritățile intenționează să extindă acest mecanism la peste o treime din totalul judecătorilor și

procurorilor. Ministerul Justiției a susținut, în observațiile sale scrise, că verificarea completă nu va acoperi toți judecătorii și procurorii, ci doar pe cei care ocupă funcții în instituții-cheie (cum ar fi președinții și vicepreședinții instanțelor, judecătorii curților de apel, procurorul general și adjuncții acestuia, procurorii șefi, cei care nu au trecut de verificarea prealabilă etc.). Cu toate acestea, chiar dacă judecătorii și procurorii de nivel inferior nu ar fi afectați, domeniul de aplicare propus al reformei este totuși foarte mare și depășește cu mult încercările anterioare de „curățare” a sistemului judiciar și a parchetului. Impactul (atât asupra drepturilor omului, cât și în ceea ce privește posibilele efecte negative asupra funcționării sistemului în ansamblu) al acestei reforme este mult mai profund, iar mizele sunt mai mari. Acest lucru ar necesita o examinare și mai atentă și mai critică din partea Parlamentului a motivelor invocate de autorități.

C. Riscul unei proceduri de verificare repetate

21. După cum se menționează în Opinia din 2022 (punctul 59), verificarea ar putea fi acceptabilă doar „dacă ar fi interpretată ca un mecanism excepțional și unic”. Există pericolul ca un exercițiu similar de vetting să se repete la un moment dat în viitor, atunci când o altă forță politică va câștiga alegerile. Acest lucru ar fi devastator pentru independența și eficiența sistemului judiciar, care se bazează în mare măsură pe stabilitatea mandatelor judiciare, care nu ar trebui să fie pusă sub semnul întrebării de fiecare dată când se formează o nouă majoritate în Parlament.

22. După cum s-a observat în Opinia din 2022, includerea unei declarații declarative în textul preambulului conform căreia verificarea va fi o măsură unică nu a fost o garanție suficientă împotriva aplicării repetate și abuzive a verificării. Comisia de la Veneția și DGI au recomandat „stipularea anumitor restricții menite să garanteze caracterul temporar al procesului de verificare, precum și stipularea unor obstacole juridice împotriva prelungirii arbitrare a acestuia”.

23. Redactorii au răspuns la această recomandare prin prevederea expresă în textul proiectului de lege că verificarea completă va fi un „exercițiu excepțional, unic și limitat în timp” (articolul 2 (1)). În plus, se precizează că proiectul de lege va înceta să producă efecte la data la care CSJ se pronunță asupra ultimului recurs împotriva unei decizii a CSM/CSP sau la data la care expiră termenul de recurs împotriva ultimei decizii a CSM/CSP [articolul 15 alineatul (1) și articolul 21 alineatul (8)]. Site-ul întregului proces va fi finalizat până la 31 decembrie 2025. Aceste dispoziții merg în direcția recomandărilor anterioare ale Comisiei de la Veneția și ale DGI și sunt binevenite.

24. Totuși, aceste prevederi rămân declarative și nu sunt obligatorii pentru nicio legislatură viitoare care ar putea decide repetarea procesului de verificare. Singura garanție împotriva unui astfel de scenariu este mai degrabă politică decât juridică: actuala propunere pare să beneficieze de sprijinul principalilor parteneri internaționali ai Republicii Moldova, ceea ce nu ar fi neapărat cazul în viitor. În ceea ce privește barierele juridice în calea încercărilor repetate de verificare a judecătorilor și procurorilor, o consacrare constituțională

a anumitor dispoziții ar putea face imposibilă sau cel puțin dificilă o astfel de verificare repetată, însă Comisia de la Veneția înțelege că o astfel de modificare constituțională ar putea fi imposibil de realizat din punct de vedere politic în circumstanțele actuale.

D. Comisiile de evaluare: rolul, componența și procedura decizională a acestora

25. Chiar și presupunând că verificarea completă este justificată și nu se va repeta în viitor, aceasta implică anumite riscuri pentru independența și eficiența sistemului judiciar și a sistemului de urmărire penală. Aceste riscuri pot fi atenuate dacă sunt instituite anumite garanții.

1. Funcția consultativă a comisiilor de evaluare

26. Comisia de la Veneția reiterează faptul că principala garanție împotriva utilizării abuzive a mecanismului de verificare este faptul că decizia de revocare a judecătorilor și procurorilor rămâne în mâinile CSP și CSM. Comisia de la Veneția înțelege că, până la intrarea în vigoare a legii, procedura de verificare prealabilă va fi finalizată, noile CSM și CSP vor fi formate, iar cele două consilii vor fi pe deplin operaționale pentru a începe să funcționeze ca element central al sistemului de guvernare care asigură independența judecătorilor și procurorilor. Aceasta nu este doar o cerință constituțională (pentru aceasta, a se vedea analiza de mai sus); aceasta rezultă, de asemenea, din standardele europene aplicabile și din recomandarea organismelor Consiliului Europei. De exemplu, CCJE și-a exprimat rezerve puternice cu privire la procedurile de verificare în Avizul nr. 25, în care a remarcat că „verificarea judecătorilor este extrem de problematică, deoarece poate fi instrumentalizată și utilizată în mod abuziv pentru a elimina judecătorii „indezirabili” din punct de vedere politic. Dacă [verificarea] este efectuată într-un stat membru, aceasta trebuie să fie efectuată de o instituție independentă. Consiliile pentru sistemul judiciar ar trebui să joace un rol important în protejarea independenței judiciare în acest proces” (punctul 22).

27. Această condiție esențială este îndeplinită în proiectul de lege: CSM și CSP pot accepta sau respinge raportul întocmit de CE.

28. Acestea fiind spuse, în practică, crearea CE ca organism de constatare a faptelor, cu puteri de investigare mari și resurse ample, poate slăbi rolul celor două consilii în acest proces. Prin urmare, este necesar să se asigure că CE sunt suficient de independente și eficiente, chiar dacă CSM și CSP decid în continuare asupra demiterii judecătorilor și procurorilor.

2. Independența și eficiența comisiilor de evaluare

29. După cum s-a menționat în Opinia din 2021, întrebarea centrală a acestui model este custodiet ipsos custodiet: există un motiv întemeiat pentru a avea mai multă încredere în comisiile de evaluare decât în organele existente de guvernare judiciară și de urmărire penală?

30. Proiectul de lege prevede că CA vor fi independente [articolul 5 alineatul (1)]. Pentru a evalua dacă CA sunt suficient de independente, este necesar să se analizeze

modul în care sunt numiți membrii acestora, care sunt calificările lor, cerințele de incompatibilitate, nivelul de autonomie în procedurile interne, siguranța mandatului, mecanismele de responsabilizare a membrilor, disponibilitatea controlului judiciar asupra deciziilor CE etc.

a. Imunitatea membrilor

31. Articolul 5 alineatul (1) din proiectul de lege prevede că CE nu sunt „răspunzători în fața niciunei persoane fizice sau juridice”, inclusiv a facțiunilor politice și a partenerilor de dezvoltare care au contribuit la numirea membrilor lor. Nu este clar ce înseamnă „responsabilitate” în acest context. După cum a explicat Ministerul Justiției în comentariile sale, aceasta este o problemă de traducere, iar textul în limba română prevede că CE ar trebui să fie „independente din punct de vedere funcțional și decizional”. Cu această explicație, această dispoziție este acceptabilă.

32. În schimb, imunitatea membrilor CE prevăzută de proiectul de lege este o garanție importantă pentru asigurarea independenței acestora. După cum li s-a explicat raportorilor, numai procurorul general are competența de a iniția proceduri penale împotriva membrilor CE, iar CE trebuie să își dea acordul pentru arestarea și reținerea membrilor lor. Aceasta este o altă dispoziție puternică care sprijină independența membrilor CE. Comisia de la Veneția și DGI recomandă, în acest sens, ca imunitatea să fie doar funcțională și să aibă aceeași amploare și caracter ca și imunitatea judecătorilor sau a membrilor parlamentului.

b. Componenta comisiilor de evaluare

33. În conformitate cu proiectul de lege, consiliile consultative vor avea câte 6 membri fiecare, dintre care 3 membri vor fi aleși de fracțiunile parlamentare pe bază proporțională și 3 membri vor fi aleși de Parlament dintr-o listă de 6 candidați desemnați de „partenerii de dezvoltare”. Partenerii de dezvoltare sunt definiți ca fiind „organizațiile internaționale, misiunile diplomatice și reprezentanțele acestora în Republica Moldova care au fost active în domeniul reformei justiției și al luptei împotriva corupției în ultimii 2 ani”. Lista acestora urmează să fie aprobată prin hotărâre de guvern.

34. Această componentă asigură reprezentarea atât a intereselor politice, cât și a celor apolitice în cadrul CE și repetă componenta Comisiei de evaluare din cadrul Legii nr. 26/2022 în vigoare, care a fost evaluată anterior de Comisia de la Veneția și de DGI. Este binevenit faptul că unele recomandări exprimate de Comisia de la Veneția și de DGI cu privire la Legea nr. 26/2022 au fost abordate în acest proiect de lege. În special, „partenerii de dezvoltare” sunt definiți mai clar, la fel ca și procedura de prezentare în fața Parlamentului a candidaților desemnați de către partenerii de dezvoltare [articolul 6 alineatul (5)].

35. Paritatea dintre membrii „naționali” și „internaționali” în cadrul CE, precum și prezența unui membru numit de opoziție în „cota națională” (din trei membri) reduce riscul ca CE să fie supus voinței majorității politice de moment. Într-adevăr, nu ar trebui

să se presupună că membrii „internaționali” ai CE vor fi independenți per definitionem; procesul de numire de către partenerii de dezvoltare ar trebui să asigure imparțialitatea și statutul independent al acestora, ținând cont de calificările și experiența profesională anterioară a acestora. În plus, anumite alte elemente ale structurii instituționale a CE trebuie clarificate sau îmbunătățite.

c. Criterii de neeligibilitate legate de implicarea politică anterioară

36. Primul element este o listă a criteriilor de calificare pentru a fi membru al CE și a condițiilor de neeligibilitate. În avizele sale anterioare, Comisia de la Veneția și DGI au comentat în mod pozitiv „criteriile de neeligibilitate care vizează excluderea afilierii politice” (în special cerința ca un candidat „să nu fi fost membru al unui partid politic în ultimii 5 ani” și „nu este deputat în Parlament, consilier sau funcționar public în cadrul autorității administrației publice din Republica Moldova”). O normă similară este reprodusă la articolul 7 alineatul (1) literele (d) și (e), care este pozitiv.

d. Eligibilitatea (foștilor) judecători și procurori

37. Proiectul de lege îi împiedică pe foștii judecători și procurori care au demisionat sau s-au pensionat cu mai puțin de trei ani în urmă să devină membri ai CE. După cum reiese din avizele anterioare, ar fi de dorit ca cel puțin o parte dintre membrii CE să reprezinte sistemul judiciar sau cel puțin să aibă o pregătire judiciară/procurorală. Într-adevăr, CE nu este un organism obișnuit de guvernanta judiciară, ca și CSM, iar standardele europene care prevăd necesitatea de a avea o majoritate de „judecători aleși de colegii lor” în acest organism nu sunt direct aplicabile CE. Cu toate acestea, după cum au remarcat Comisia de la Veneția și DGI, „un număr substanțial de membri (dacă nu chiar jumătate) ai Comisiei de evaluare ar trebui să aibă experiență judiciară”. Comisia de la Veneția înțelege că, în situația în care mulți judecători și procurori în funcție se opun reformei, ar fi dificil să se găsească o mulțime de candidați în rândurile lor pentru a fi aleși în CE. Cu toate acestea, judecătorii și procurorii ar trebui să fie cel puțin în măsură să își prezinte candidaturile la posturile din CE.

e. Alegerea membrilor „naționali” și componența grupurilor de experți

38. Articolul 6 alineatul (1) litera (a) sugerează că componența națională a CE va trebui să „respecte reprezentarea proporțională a majorității și a opoziției”. Cu toate acestea, nu este complet clar dacă opoziția parlamentară are dreptul să propună doar un candidat din 3 sau poate, de asemenea, să se asigure că acest candidat este ales. Articolul 6 alineatul (2) din proiectul de lege, cu trimitere la articolul 6 alineatul (1), pare să implice faptul că candidatul propus de opoziție ar trebui totuși să primească sprijinul unei majorități de 3/5 din voturile Parlamentului în plen. Pentru Comisia de la Veneția, majoritatea parlamentară nu ar trebui să fie în măsură să blocheze alegerea candidatului propus de opoziție.

39. În comentariile sale scrise, Ministerul Justiției a argumentat că, așa cum a arătat experiența verificării prelabile, majoritatea nu va bloca alegerea candidaților propuși de

opoziție. Aceștia adaugă că, chiar dacă nu se atinge majoritatea necesară pentru numirea unui candidat susținut de opoziție, procesul de selecție poate începe din nou, iar opoziția poate propune un alt candidat. Este lăudabil faptul că, până în prezent, majoritatea nu a abuzat de puterea sa de a bloca sau cel puțin de a prelungi procesul de alegere a candidaților susținuți de opoziție. Acesta este un semn de maturitate politică. Cu toate acestea, posibilitatea teoretică a unui astfel de blocaj există încă, astfel încât proiectul de lege ar trebui să garanteze că opoziția parlamentară obține alegerea candidatului său în calitate de membru al CE, chiar dacă majoritatea dezaprobă acest candidat.

40. În conformitate cu proiectul de lege, activitatea preliminară privind dosarele individuale va fi efectuată de grupuri a câte trei membri ai CE. În proiectul de lege există puține indicații cu privire la modul în care vor fi formate grupurile. Vor fi organisme permanente sau vor fi formate de la caz la caz? Proiectul de lege prevede că în fiecare grup ar trebui să fie prezente ambele categorii de membri, ceea ce este binevenit. În cazul în care vor exista doar două grupuri, Comisia de la Veneția și DGI ar recomanda ca membrii „naționali” care reprezintă majoritatea parlamentară să nu facă parte din același grup. De asemenea, este important să se prevadă că dosarele vor fi distribuite în mod aleatoriu către grupurile de experți și că aceste grupuri sunt create printr-un act general al CE (și nu compus ad-hoc pentru fiecare caz în parte). Rolul secretariatului în activitatea grupurilor ar trebui să fie limitat.

41. De asemenea, proiectul de lege ar trebui să prevadă o procedură de repartizare a cauzelor către grupuri, care ar trebui să excludă atribuirea arbitrară a cauzelor către grupuri și ar trebui să se bazeze pe reguli clare și obiective.

42. Raportul unei astfel de comisii este adoptat cu o majoritate simplă a voturilor și este prezentat plenului CE, care trebuie să voteze aprobarea raportului cu o majoritate simplă a membrilor săi [articolul 18 alineatul (2)]. Comisia de la Veneția și DGI observă că, în timp ce în plenul CE membrii naționali și internaționali sunt în număr egal, în cadrul grupurilor de experți un grup ar domina în mod necesar. Comisia de la Veneția recomandă să se precizeze în lege că grupurile ar trebui să fie compuse din reprezentanți ai ambelor categorii și că, pentru ca o decizie să fie luată, cel puțin un membru din fiecare grup ar trebui să o susțină (astfel încât „resortisanții” să nu poată vota mai mult decât „internaționali” și viceversa). În ceea ce privește votul în plenul CE, ar trebui să fie necesare cel puțin patru voturi (din șase) pentru adoptarea unui raport cu recomandarea către CSM/CSP, ceea ce înseamnă că un raport ar avea nevoie de un anumit sprijin atât din partea membrilor „naționali”, cât și din partea membrilor „internaționali”, iar niciunul dintre cele două grupuri nu poate governa singur.

43. În comentariile sale scrise, Ministerul Justiției a argumentat că componența grupurilor de experți, procedurile decizionale ale acestora, competențele secretariatului etc. ar trebui să fie stabilite mai degrabă în regulamentul intern adoptat de plenul CE și nu în legea în sine. În caz contrar, legea ar fi prea rigidă și prea încărcată de detalii.

Acesta este un argument valabil, iar unele elemente ale procedurilor interne ar putea fi într-adevăr reglementate la nivel sublegislativ. Cu toate acestea, fără a cunoaște normele privind componența grupurilor, majoritățile decizionale etc., este foarte dificil pentru Comisia de la Veneția să evalueze „echilibrul puterilor” în cadrul acestor grupuri, care va fi un element-cheie al mecanismului de verificare completă. Acesta este motivul pentru care ar fi preferabil să se definească cel puțin unele principii privind componența acestora la nivel legislativ, lăsând detaliile în seama Regulamentului intern.

f. Evaluarea generală a independenței comisiilor de evaluare

44. Cele mai importante trei îmbunătățiri ale structurii instituționale a CE sugerate de Comisia de la Veneția și de DGI sunt următoarele:

- garanția pentru opoziția parlamentară de a-și face ales candidatul,
- eligibilitatea candidaților cu pregătire judiciară sau de procuror și
- „majoritatea specială” pentru votul în cadrul grupurilor.

45. Comisia de la Veneția și DGI nu au examinat celelalte elemente ale mecanismului de verificare care ar putea afecta independența și eficiența CE (cum ar fi autonomia bugetară a acestora, structura internă, stabilitatea mandatului membrilor CE, procedura de demitere a acestora, nivelul de remunerare etc.). Totuși, aceste elemente nu au fost identificate de către interlocutori în timpul reuniunilor online ca fiind potențial problematice.

3. Volumul de lucru

46. Chiar dacă designul instituțional al CE este în general satisfăcător, rămâne întrebarea dacă CE vor putea să își îndeplinească obiectivele. Cea mai mare parte a evaluării va fi efectuată de grupurile de experți, dintre care un membru va acționa ca raportor. Astfel, în ceea ce privește evaluarea procurorilor, într-o perioadă mai mică de trei ani, fiecare membru al CE pentru procurori va fi responsabil personal pentru 115 cazuri în calitate de membru al grupului și pentru 38 de cazuri în calitate de raportor, care va fi responsabil de redactarea raportului grupului. În plus, toți membrii CE vor trebui să participe la lucrările plenare ale CE. Întrebarea este dacă această sarcină poate fi suportată de CE a procurorilor în mai puțin de trei ani. În cazul în care răspunsul este negativ, atunci ar fi recomandabil să se ia în considerare fie adăugarea mai multor membri la CE a procurorilor, fie reducerea numărului de birouri judiciare și de procuratură care intră în domeniul de aplicare a acestui proiect de lege. Raportorii au fost informați de către autorități că o mare parte din muncă va fi efectuată de către secretariat, dar acesta nu poate înlocui complet membrii CE, care trebuie să aibă o înțelegere aprofundată a cazurilor examinate, ceea ce necesită timp. Pentru comparație, din vară până la sfârșitul anului 2022 doar 23 de cazuri au fost finalizate de către comisia de verificare prealabilă existentă.

E. Testul aplicat de comisiile de evaluare (motive de fond pentru verificare)

47. Cea mai problematică parte a proiectului de lege se referă la motivele de fond pentru verificare conținute în articolul 12 din proiectul de lege („criterii de evaluare”).

În conformitate cu articolul 12 alineatul (2), un judecător și un procuror în curs de evaluare nu ar trece procedura de verificare în cazul în care comisia respectivă „are îndoieli serioase” cu privire la persoana respectivă:

- A încălcat grav normele de conduită etică sau profesională și „s-a comportat arbitrar sau a emis acte arbitrare”;
- există o „suspiciune rezonabilă” că persoana în cauză a comis acte de corupție sau „acte legate de corupție”;
- a recunoscut incompatibilități și conflicte de interese.

48. Articolul 12 alineatul (2) enumeră criteriile de integritate financiară; din nou, judecătorul sau procurorul nu va reuși dacă CE are „îndoieli serioase” cu privire la următoarele:

- nedeclararea donațiilor și a beneficiilor, în valoare de peste 10 salarii medii;
- averea inexplicabilă din ultimii 15 ani depășește 20 de salarii medii;
- nereguli fiscale în ultimii 10 ani, soldate cu impozite neplătite care depășesc 3 salarii medii.

49. În cele din urmă, articolul 12 alineatul (5) stipulează că CE „nu vor depinde în niciun caz de actele sau constatările altor organisme”.

50. Comisia de la Veneția și DGI consideră că mai multe dintre aceste dispoziții sunt problematice. Comisia de la Veneția și DGI sunt conștienți de faptul că proiectul de articol 12 reflectă articolul 8 din Legea nr. 26/2022, care reglementează procedura de preselecție în ceea ce privește candidații pentru posturile din cadrul CSM și CSP. Cu toate acestea, ceea ce ar putea fi permis în scopul selectării candidaților nu ar trebui neapărat să fie permis pentru verificarea extraordinară a judecătorilor și procurorilor în funcție, deoarece în acest al doilea caz este în joc o miză mai mare pentru aceștia și pentru stabilitatea ordinii juridice în general. În timp ce criteriile pentru verificarea prealabilă pot fi relativ laxe și se pot baza pe o evaluare holistică a integrității candidaților, a antecedentelor, a legăturilor etc., demiterea unui judecător sau procuror numit în mod legal trebuie să fie justificată prin referire la un comportament necorespunzător mai specific, care ar trebui să fie definit mai clar în lege. Acest lucru decurge în mod firesc din siguranța mandatului judecătorilor, care este piatra de temelie a independenței lor și care îi distinge de candidații la funcțiile judiciare.

51. În comentariile sale scrise, Ministerul Justiției a susținut că autorii au fost conștienți de această diferență și au încercat să formuleze motivele de fond pentru verificarea completă cu mai multă precizie și mai multe detalii, iar examinarea „profesionalismului” judecătorilor și procurorilor a fost exclusă din domeniul de aplicare al verificării complete, așa cum a recomandat anterior Comisia de la Veneția. Acest lucru este lăudabil; cu toate acestea, lista de criterii de fond pentru verificare este încă foarte lungă și ridică numeroase probleme.

1. Tipologia motivelor de verificare

52. Articolul 12 se referă la diverse încălcări în domeniul penal, administrativ, disciplinar, deontologic și fiscal, care pot servi drept bază pentru o evaluare negativă din partea CE. În plus, pe lângă faptul că se referă la infracțiuni de diferite tipuri, articolul 12 se referă, de asemenea, la anumite situații de fapt care creează prezumții de infracțiune [cum ar fi situația de „avere inexplicabilă” menționată la articolul 12 alineatul (3)]. În principiu, Comisia de la Veneția și DGI nu se opun aplicării anumitor prezumții juridice în contextul combaterii corupției, cu condiția ca aceste prezumții să fie rezonabile, să se întemeieze pe o bază factuală solidă, iar persoana pârâtă să poată respinge acuzațiile prin prezentarea de probe contrare. Cu toate acestea, normele privind dovedirea infracțiunilor și normele referitoare la aplicarea prezumțiilor de fapt pot fi foarte diferite. Pentru Comisia de la Veneția și DGI, combinarea unor astfel de temeuri juridice eterogene într-un singur text juridic face ca analiza temeiurilor de fond ale verificării să fie deosebit de dificilă.

2. Interrelația dintre procedura de verificare a conformității cu alte mecanisme și proceduri legale

53. În Republica Moldova, ca și în alte ordini juridice, există căi juridice separate pentru fiecare tip de infracțiune enumerate în articolul 12. Cu toate acestea, proiectul de lege conferă CE competența de a evalua aceste elemente fără a ține cont de deciziile administrative anterioare, de procedurile paralele pendinte sau chiar de hotărârile judecătorești definitive. În esență, CE sunt chemate să verifice dacă judecătorii și procurorii sunt cetățeni care respectă legea din toate punctele de vedere posibile și să examineze aproape fiecare aspect al vieții lor. Această abordare este potențial în conflict cu o serie de valori și principii constituționale.

54. Primul este principiul res judicata. Pentru Comisia de la Veneția și DGI, CE nu pot ignora hotărârile anterioare care au intrat în vigoare – de exemplu, hotărârile de achitare a judecătorului/procurorului în cauză de o infracțiune de corupție sau de anulare a unei sancțiuni disciplinare aplicate acestuia.

55. În plus, pentru Comisia de la Veneția nu este clar cum ar putea stabili CE că judecătorul a acționat în mod arbitrar sau a emis acte arbitrare. Termenul „acte arbitrare” utilizat în această dispoziție este periculos de vag. Deciziile judecătorilor pot fi supuse controlului doar prin intermediul căilor de atac, iar deciziile procurorilor sunt supuse, în majoritatea cazurilor, controlului judiciar. Desigur, judecătorii/procurorii nu ar trebui să acționeze în mod arbitrar, iar deciziile lor trebuie să fie motivate. Dacă nu este cazul, judecătorii încalcă garanțiile unui proces echitabil, dar revine doar unei instanțe să decidă dacă este așa și de ce. Cel puțin, proiectul de lege ar trebui să precizeze că CE nu pot concluziona că un judecător a emis un act arbitrar dacă pur și simplu nu este de acord cu rezultatul cauzei respective sau cu raționamentul juridic. Nici măcar actele anulate în apel nu pot fi considerate „arbitrare”, cu excepția cazului în care instanța dovedește că acestea au fost adoptate cu rea-credință sau ca urmare a unei neglijențe grave și evidente.

56. În comentariile sale scrise, Ministerul Justiției a susținut că unele decizii finale au fost totuși arbitrare, referindu-se în special la hotărârile pronunțate cu privire la alegerile locale din 2018 sau la „deciziile care au fost adoptate în perioada statului capturat” și care au fost ulterior „recunoscute ca arbitrar de către CtEDO”. Comisia de la Veneția admite că anumite (dar cu siguranță nu toate) încălcări ale Convenției europene stabilite de CtEDO pot fi legate de comportamentul unor judecători și procurori individuali, ceea ce poate necesita o redeschidere a procedurii la nivel național și poate duce, în cele din urmă, la aducerea unui judecător în fața CE.

În primul rând, ar fi util să se precizeze dacă noțiunea „arbitrar” ar trebui înțeleasă în același sens în care o înțelege CtEDO în contextul articolului 6 din Convenția europeană sau dacă înseamnă altceva. Următoarea întrebare este: cine trebuie să stabilească acest „arbitrar” și în cadrul cărei proceduri? Extinderea noțiunii „acte arbitrar” la potențial toate deciziile luate de un judecător în perioada de „stat captiv” și conferirea CE a competenței de a decide care acte sunt arbitrar și care nu sunt pare a fi contrară principiului securității juridice și al caracterului definitiv al hotărârilor judecătorești. Cel puțin, noțiunea „act arbitrar” ar trebui reformulată astfel încât să includă doar situațiile în care CtEDO a stabilit anterior că judecătorul/procurorul a acționat în mod arbitrar cu intenție sau din neglijență gravă (și nu alte încălcări ale Convenției care pot fi atribuite funcționării defectuoase a sistemului în ansamblu și nu greșelii judecătorului individual). Comisia de la Veneția trimite autoritățile Republicii Moldova la avizele sale anterioare în care a discutat efectele constatărilor CtEDO asupra răspunderii individuale a judecătorilor. Chiar și în cazul în care procedurile trebuie redeschise în urma unei hotărâri a CtEDO, această redeschidere ar trebui să urmeze o procedură normală prevăzută pentru astfel de cazuri.

57. Comisia de la Veneția reiterează în acest sens că actele de corupție sunt infracțiuni și că, pentru astfel de acte, toate persoanele, inclusiv judecătorii/procurorii, ar trebui să fie urmărite penal și condamnate de către o instanță competentă în urma unei proceduri adecvate. Până în acest moment toată lumea se bucură de beneficiul îndoielii. Nu este clar modul în care constatările făcute în rapoartele CE în cadrul acestei audieri se corelează cu orice procedură penală examinată sau aflată pe rol referitor la acte de corupție.

58. Incompatibilitățile și conflictele de interese în cadrul procedurilor judiciare sunt rezolvate în cea mai mare parte prin procedura de recuzare, care este inițiată de către părți în cauza respectivă și care ar trebui să fie supusă controlului curților de apel. Declararea ex post a faptului că un judecător care a participat la o cauză se afla într-o situație de conflict de interese, dar nu s-a recuzat, ar necesita, în multe cazuri, redeschiderea procedurii (deși, desigur, pot exista unele conflicte de interese care nu implică astfel de consecințe).

59. Ministerul Justiției a explicat în comentariile sale scrise că deciziile organismelor de verificare (CE și CSM/SCP) nu ar fi trebuit să aibă acest efect și nu ar fi condus la

redeschiderea cazurilor. Cu toate acestea, Comisia de la Veneția consideră că exact acest lucru este contradictoriu: deciziile CSM/CSP care concluzionează că judecătorul/procurorul s-a aflat într-o situație de conflict de interese într-un anumit caz ar coexista cu o decizie validă și definitivă luată de acei judecători/procurori în acele cazuri.

60. În cele din urmă, în ceea ce privește presupusele abateri disciplinare, nu este clar modul în care constatările CE se vor corela cu constatările anterioare ale organelor disciplinare sau cu orice proceduri în curs care ar putea viza judecătorii/procurorii supuși procedurii de verificare. Ce se întâmplă, de exemplu, dacă același comportament necorespunzător este discutat într-un raport al CE și într-o decizie a unui organism disciplinar „obișnuit”?

61. Ministerul Justiției a explicat că CE și CSM/CSP vor putea să nu ia în considerare deciziile în cazurile disciplinare anterioare ca fiind „vădit nerezonabile”. Comisia de la Veneția observă că acest lucru permite de facto CE să redeschidă orice caz disciplinar (chiar și unul foarte vechi), ceea ce este dăunător pentru securitatea juridică și poate fi considerat ca subminând rolul constituțional al CSM/CSP. Din nou, redeschiderea unui caz disciplinar poate fi justificată în mod excepțional (de exemplu, atunci când au fost descoperite circumstanțe noi, în special în urma unei hotărâri a CtEDO), dar formula propusă lasă CE prea multă libertate de apreciere. Comisia de la Veneția reiterează faptul că orice redeschidere ar trebui să fie permisă doar în mod excepțional și să urmeze o procedură normală prevăzută pentru astfel de situații, pentru a exclude faptul că aceeași chestiune este examinată în paralel în cadrul procedurii de verificare și al oricărei alte proceduri naționale prevăzute pentru astfel de cazuri.

62. În concluzie, în timp ce Comisia de la Veneția înțelege că, în cazul în care CE pot lua în considerare anumite comportamente care au făcut obiectul altor proceduri sau care nu au fost încă examinate în alte foruri, rapoartele CE nu ar trebui să submineze autoritatea hotărârilor judecătorești definitive și să respecte principiul autorității de lucru judecat, așa cum a fost decis în cadrul procedurilor penale sau disciplinare.

3. Standardul de „îndoieli serioase”

63. CE emite un raport negativ atunci când are „îndoieli serioase” cu privire la săvârșirea anumitor infracțiuni de către judecătorul sau procurorul în cauză. Acest standard implică faptul că constatările CE nu stabilesc culpa persoanelor în cauză sau nu implică în mod direct vreo răspundere, ceea ce ar necesita, cel mai probabil, un standard de probă diferit (mai ridicat). Într-o anumită măsură, această interpretare reduce potențialul de conflict între constatările CE și cele ale altor organisme administrative sau judiciare, care este abordat mai sus.

64. Această interpretare ridică, totuși, alte probleme. Prima este dacă standardul „îndoieli serioase” se aplică doar rezultatelor activității CE sau ar trebui aplicat și de către CSM/CSP. Articolul 19 alineatul (4) prevede că decizia CSM/CSP de confirmare a unui raport de evaluare negativ al CE are ca efect „demiterea judecătorului în

conformitate cu art. 25 alin. (1) lit. n) din Legea nr. 544/1995 privind statutul judecătorului și consecințele acestuia". Dar care ar fi sarcina CSM/CSP în această situație? Pot fi oferite două posibile interpretări ale acestei dispoziții.

65. În primul rând, se poate înțelege că CSM/CSP va trebui să aplice motivele de fond pentru demiterea judecătorului/procurorului, astfel cum sunt prevăzute în legislația ordinară privind statutul judecătorilor și procurorilor, utilizând standardul obișnuit de probă aplicat în astfel de cazuri. O altă interpretare posibilă este aceea că CSM/CSP ar trebui să utilizeze același standard de probă ca și CE („îndoieli serioase”) și să își bazeze concluziile pe motivele de fond enumerate la articolul 12.

66. Comisia de la Veneția și DGI consideră că prima abordare, care ar limita efectul constatărilor CE și ar justifica astfel utilizarea standardului „îndoieli serioase”, este mai în concordanță cu rolul CSM/CSP în cadrul procesului. Procedura de verificare, în termenii prevăzuți și în consecințele acestora, are analogii materiale cu procedurile disciplinare; efectul nereușitei evaluării (concediere) este, din punct de vedere material, același cu cel al celor mai grave abateri disciplinare sau cu o sancțiune accesorie ca urmare a unei condamnări pentru anumite infracțiuni grave.

67. Prin urmare, ar fi mai bine ca SCM/CSP să ajungă la concluzia sa pe baza unei anumite certitudini consistente, în timp ce standardul „îndoieli serioase” poate fi lăsat la latitudinea CE pentru a fi aplicat. În cadrul reuniunilor online, unii interlocutori au sugerat că, în cazul celor două consilii, ar fi adecvat să se utilizeze standardul „probe suficiente”, „probe convingătoare”, „balanța probabilităților” sau chiar cel mai înalt standard „dincolo de orice îndoială rezonabilă”, chiar dacă CSM/CSP nu sunt instanțe penale și, prin urmare, nu sunt obligate să utilizeze acest standard de probă cel mai înalt în cadrul exercițiului de verificare, care este mai degrabă de natură disciplinară (sau cvasi-disciplinară).

68. Ministerul Justiției a susținut în observațiile sale scrise că standardul de probă ar trebui să fie același pentru CE și CSM/CSP; în caz contrar, există riscul ca cele două organisme să ajungă la concluzii diferite pe baza acelorași fapte. Comisia de la Veneția observă că, chiar și cu același standard la ambele niveluri, CE și SCM/CSP pot ajunge la concluzii diferite. Și, într-adevăr, nimic nu împiedică legiuitorul să ridice standardul de probă necesar pentru luarea deciziilor de către CE. Ceea ce reprezintă o sursă de îngrijorare pentru Comisia de la Veneția este faptul că CSM/CSP decide pe baza standardului „îndoieli serioase”.

69. După cum a subliniat pe bună dreptate Ministerul Justiției, unele dintre motivele de fond pentru verificarea descrisă la articolul 12 – și în special condiția de „avere inexplicabilă”, care creează o prezumție de lipsă de integritate – implică o distribuție diferită a sarcinii probei. Utilizarea unor astfel de prezumții este acceptabilă, după cum a confirmat Comisia de la Veneția în mai multe rânduri (a se vedea analiza imediat următoare). Cu toate acestea, standardul „îndoieli serioase” se aplică tuturor motivelor enumerate la articolul 12. Acest lucru poate fi problematic, de exemplu, în situația în

care CSM decide să dispună demiterea unui judecător pe baza unei „îndoieli serioase” cu privire la faptul că acest judecător a încălcat o normă de conduită profesională.

4. Retroactivitatea și problema „sarcinii imposibile”

70. Este un principiu general al aproape oricărei ordini juridice că infracțiunile penale, administrative și disciplinare se prescriu la un moment dat (cu câteva excepții notabile care nu sunt relevante în contextul de față). Cu toate acestea, articolul 12 pare să permită CE să întocmească un raport negativ cu referire la un comportament necorespunzător care a avut loc cu ani înainte de intrarea în vigoare a legii. Comisia de la Veneția și DGI consideră că nu ar trebui să li se permită CE să examineze cazuri care, în caz contrar, sunt prescrise în conformitate cu normele obișnuite privind răspunderea penală, administrativă și disciplinară.

71. De asemenea, nu este clar ce norme ar trebui să aplice Curtea de Conturi pentru a ajunge la concluzia sa: cele care există în prezent sau cele care existau la momentul imputării infracțiunii? Acest lucru se referă în special la normele privind incompatibilitățile, conflictele de interese, declararea donațiilor etc. Judecătorii sau procurorii nu ar trebui să fie sancționați pentru nerespectarea unor norme care nu existau la momentul faptelor care le sunt imputate. Aceste norme ar trebui să existe cel puțin într-o formă generală. O chestiune similară a fost abordată anterior într-o Opinie privind Turcia, în care Comisia de la Veneția a observat că „răspunderea disciplinară sau orice altă măsură similară [italicele adăugate] ar trebui să fie previzibilă; un funcționar public ar trebui să înțeleagă că face ceva incompatibil cu statutul său și că ar putea fi sancționat disciplinar pentru aceasta”.

72. În comentariile sale scrise, Ministerul Justiției a menționat că „se vor aplica normele existente la data faptelor analizate, chiar dacă acestea [au avut loc] înainte de adoptarea legii” și că legea nu va deschide posibilitatea de a pedepsi judecătorii și procurorii dincolo de termenul de prescripție. Comisia de la Veneția salută această clarificare foarte importantă. Cu toate acestea, pentru a exclude orice posibilă interpretare greșită a articolului 12, această formulă ar putea fi adăugată la textul articolului 12.

73. În cele din urmă, la stabilirea faptelor legate de averi neexplicate sau de donații nedecarate, CE ar avea competența de a solicita justificarea achizițiilor sau cheltuielilor care au avut loc cu până la 15 ani înainte de adoptarea legii. Într-un context similar, deși recunoaște că utilizarea unor astfel de prezumții este permisă, Comisia de la Veneția a observat că „obligația de a demonstra originea legală a [...] bunurilor sau tranzacțiilor nu ar trebui să impună o sarcină disproporționată asupra judecătorului, ci ar trebui să se refere doar la tranzacții deosebit de semnificative și nu ar trebui să se refere, de exemplu, la o proprietate pe care judecătorul sau familia sa o dețin de zeci de ani. Obligația de a da explicații ar trebui să rămână rezonabilă.”

74. În concluzie, Comisia de la Veneția invită autoritățile din Republica Moldova să țină seama de reducerea perioadei de timp care este luată în considerare în detectarea averilor neexplicate și/sau a donațiilor nedeclarate, deoarece nu este realist ca cineva să țină evidența bunurilor sale atât de mult timp. Judecătorii și procurorii ar trebui, de asemenea, să aibă o șansă reală de a respinge prezumția și trebuie să aibă posibilitatea de a prezenta „dovezi inaccesibile” întru apărarea proprietății de bună credință, care ar trebui să fie specificate în lege.

5. Proportionalitate și praguri

75. Nu toate abaterile enumerate la articolul 12 ar putea duce la concediere. Astfel, de exemplu, prevederea privind conflictul de interese nu conține elemente care să poată identifica relevanța și gravitatea mizei, tipurile de conflicte sau incompatibilități și natura acestora; dacă acestea au avut loc într-un singur caz sau pe parcursul unei anumite perioade de timp etc. O observație similară poate fi făcută în ceea ce privește comiterea de „acte arbitrare”, care pot fi relativ minore și fără implicații grave.

76. Într-adevăr, principiul proporționalității ar putea fi urmat în practică de către CE, care ar întocmi rapoarte negative numai în cazurile în care comportamentul necorespunzător a atins un anumit prag de gravitate. Cu toate acestea, ar fi de preferat să se menționeze în lege că ar trebui să existe un raport de proporționalitate între gravitatea comportamentului incorect contestat și gravitatea consecințelor.

77. Ministerul Justiției susține că principiul proporționalității este deja consacrat în legislația actuală care reglementează statutul judecătorilor și procurorilor și motivele răspunderii disciplinare a acestora. Acest lucru este pozitiv, însă Comisia de la Veneția reiterează că articolul 12 poate fi interpretat ca fiind susceptibil de a crea noi motive pentru demitere, care nu sunt supuse normelor existente. Acesta este motivul pentru care ar fi recomandabilă menționarea principiului proporționalității în proiectul de lege, în ciuda clarificărilor utile propuse de Ministerul Justiției.

78. În cele din urmă, vorbind în mod specific despre averi neexplicate, donații nedeclarate și impozite neplătite, Comisia de la Veneția și DGI observă că proiectul de lege stabilește un prag specific peste care o astfel de avere sau donație ar constitui un motiv de verificare. Pe de o parte, stabilirea unor astfel de praguri adaugă siguranță întregului exercițiu. Pe de altă parte, există riscul ca legea să stabilească praguri foarte mici și, ca și inexactitățile minore din declarații, neînregistrarea unor tranzacții nesemnificative etc., să ducă la demiterea unui judecător sau a unui procuror. Astfel, de exemplu, demiterea unui judecător doar pentru că, pe o perioadă de 10 ani, acesta a acumulat restanțe fiscale în valoare de cel mult 3 ori salariul mediu nu pare a fi o sancțiune proporțională. Toată lumea trebuie să plătească impozite, mai ales funcționarii publici și mai ales judecătorii. Dar oamenii fac adesea greșeli în momentul stabilirii impozitelor. Iar 1755 de euro (care, după cum li s-a spus raportorilor, reprezintă

aproximativ de 3 ori salariul mediu din Republica Moldova) în 10 ani nu este suma pentru care judecătorul ar trebui să fie demis.

79. Ministerul Justiției a furnizat calcule detaliate pentru a explica modul în care au fost alese aceste praguri. Astfel, valoarea „averii neexplicate” acumulate pe parcursul a 10 ani ar fi echivalentă, în linii mari, cu o sumă din impozitul pe venitul personal pe care un judecător ar trebui să o plătească anual. Este bine că pragurile indicate în proiectul de lege nu sunt alese în mod arbitrar, ci cu referire la anumite repere economice. Comisia de la Veneția și DGI nu cunosc îndeajuns de bine condițiile locale și, prin urmare, nu pot oferi nicio îndrumare precisă cu privire la caracterul rezonabil al pragurilor stabilite în lege în acest scop. Cu toate acestea, raportorilor li s-a reamintit în repetate rânduri contextul specific al Republicii Moldova, unde o mare parte a populației trăiește și lucrează în străinătate, trimițând bani acasă pentru a-și întreține familiile, că, în cazul în care multe tranzacții legitime sunt efectuate în mod obișnuit în numerar, nu toate tranzacțiile sunt înregistrate în mod corespunzător etc. Acest factor ar trebui să fie luat în considerare de legiuitor atunci când definește valorile averilor inexplicabile, ale donațiilor nedeclarate sau ale arieratelor fiscale.

6. Evaluarea globală a criteriilor de fond pentru verificarea prealabilă

80. În concluzie, Comisia de la Veneția și DGI au o serie de preocupări serioase cu privire la criteriile de fond definite la articolul 12 din proiectul de lege. Aceasta nu înseamnă că unele dintre ele nu pot fi folosite pentru a verifica judecătorii și procurorii. În special, așa cum a recunoscut anterior Comisia de la Veneția, concepte precum conflictul de interese sau averea inexplicabilă sunt instrumente juridice utile și legitime pentru combaterea corupției în serviciul public. Este, de asemenea, posibil ca CE să evite cu succes toate capcanele identificate mai sus: se vor referi doar la cazurile dovedite de abateri grave, constatările lor nu vor contrazice autoritatea de lucru judecat, CE nu vor aplica normele retroactiv și nu vor examina cazurile care au depășit termenul de prescripție și nici nu vor impune judecătorilor și procurorilor o sarcină imposibilă de a da explicații și de a furniza dovezi etc. Numai astfel de cazuri „clare” pot și trebuie să servească drept bază pentru rapoartele de verificare negativă.

81. Cu toate acestea, textul articolului 12, așa cum este formulat în prezent, creează, de asemenea, pericolul unei aplicări abuzive sau cel puțin prea permissive a criteriilor de fond, care ar putea duce la concedieri care ar fi contrare unor principii fundamentale ale drepturilor omului și ale statului de drept. Chiar dacă astfel de greșeli sunt corectate ulterior în cadrul procedurilor în fața CSJ, a Curții Constituționale sau a Curții Europene a Drepturilor Omului, acestea ar submina încrederea publicului în reformă și ar destabiliza și mai mult sistemul judiciar și parchetul.

82. După cum a subliniat Ministerul Justiției în observațiile sale scrise, cadrul procedural de aplicare a criteriilor de fond garantează că riscul de abuz este minim. Comisia de la Veneția este de acord cu ministerul că cadrul instituțional al verificării

complete ar putea fi acceptabil dacă sunt urmate recomandările suplimentare formulate mai sus. Cu toate acestea, este periculos să ne bazăm doar pe mecanismul de punere în aplicare bine conceput dacă normele de fond – sau cel puțin unele dintre ele – sunt defectuoase. Prin urmare, Comisia de la Veneția și DGI invită autoritățile Republicii Moldova să revizuiască în profunzime articolul 12 pentru a aborda problemele identificate mai sus.

F. Procedura în fața comisiilor de evaluare și a celor două consilii

1. Culegerea de informații de către comisiile de evaluare

83. O altă sursă de îngrijorare pentru Comisia de la Veneția și DGI este reprezentată de competențele CE de a obține informațiile necesare pentru evaluarea judecătorilor și procurorilor.

84. Articolul 16 alineatul (3) din proiectul de lege prevede că persoanele fizice și juridice de drept public sau privat, inclusiv instituțiile financiare, nu pot refuza să furnizeze informații pe motiv de protecție a datelor cu caracter personal, a secretului bancar sau a altor date cu acces limitat, cu excepția informațiilor care constituie secret de stat. În conformitate cu articolul 16 alineatul (4) din proiectul de lege, neprezentarea informațiilor solicitate în termenul stabilit se sancționează în conformitate cu legislația în vigoare.

85. Având în vedere domeniul larg de aplicare a exercițiului de verificare, care poate viza comportamentul, bunurile, averea și cheltuielile judecătorilor/procurorilor și ale persoanelor afiliate acestora, proiectul de lege ar trebui să stabilească anumite limite cu privire la tipul de informații care pot fi solicitate și obținute. În special, proiectul de lege nu conține nicio excepție în ceea ce privește informațiile potențial autoincrimatoare, informațiile privilegiate (acoperite de secretul profesional al avocatului), informațiile medicale sau alte informații de natură privată. Dreptul la viață privată și de familie prevăzut la articolul 28 din Constituție și articolul 8 din CEDO ar trebui să fie respectate în ceea ce privește judecătorii/procurorii evaluați. Comisia și DGI reamintesc faptul că o preocupare similară a fost exprimată în Opinia din 2019.

86. Relevanța informațiilor căutate și obținute de către CE este un alt aspect care trebuie abordat. Este necesar să se stabilească mai precis care este relevanța și valoarea probatorie a acestor informații în stabilirea faptelor. Mai mult, proiectul de lege ar trebui să excludă orice putere probatorie a informațiilor anonime în aceste proceduri.

87. În plus, nu este clar ce cadru procedural va fi utilizat pentru solicitarea și obținerea acestor informații. Proiectul de lege ar trebui să precizeze ce se întâmplă în cazul în care persoanele în cauză refuză să coopereze cu CE și să prevadă posibilitatea unei revizuirii judiciare a acestor litigii. Ar putea fi introduse garanții procedurale suplimentare (cum ar fi autorizațiile prealabile ale CSM/CSP) pentru a se asigura că nu se abuzează de competența, formulată în sens larg, a CE de a solicita și de a obține informațiile necesare pentru a-și îndeplini mandatul.

88. Ministerul Justiției a explicat că informațiile vor fi solicitate, obținute și utilizate de către CE doar în scopul „îndeplinirii mandatului său”. Cu toate acestea, este necesar să existe un control extern asupra acestei competențe, astfel încât să nu fie interpretată într-o manieră prea largă.

89. În concluzie, proiectul de lege ar trebui să definească categoriile de informații care nu pot fi solicitate de către CE sau care pot fi solicitate doar în anumite cazuri și doar în urma unei anumite proceduri.

2. Utilizarea informațiilor în cadrul și în afara procedurii de verificare a conformității

90. Având în vedere competențele largi de colectare acordate CE, mecanismul de verificare poate fi utilizat în alte scopuri, cum ar fi, de exemplu, procedurile penale sau civile. Proiectul de lege ar trebui să prevadă că orice informații și documente obținute de către CE trebuie să fie utilizate doar în scopul strict al procedurii de verificare și nu pot fi folosite direct ca probe în alte proceduri, cu eludarea garanțiilor procedurale prevăzute pentru astfel de proceduri. Acest lucru nu ar trebui să împiedice CE să informeze autoritățile competente cu privire la faptele care pot da naștere la declanșarea unor cauze penale, administrative etc., dacă este cazul.

3. Publicitatea audierilor și a rapoartelor comisiilor de evaluare

91. În Opinia din 2019, Comisia de la Veneția și DGI au subliniat importanța participării personale a judecătorului/procurorului evaluat la audiere, precum și a nepublicării rezultatelor evaluării înainte de adoptarea finală a unei decizii. Din articolul 17 alineatul (3) rezultă că judecătorul/procurorul evaluat are dreptul de a participa la audierea în fața completului de judecată al CE și de a beneficia de asistență juridică. Acest lucru este pozitiv, dar legea ar trebui să precizeze că judecătorul/procurorul evaluat trebuie să fie informat în mod corespunzător și în prealabil cu privire la audiere. Capacitatea judecătorului/procurorului de a prezenta probe orale și scrise ar trebui să fie articulată și asigurată cu atenție. Ca o recomandare mai generală, ar fi benefic dacă proiectul de lege ar conține o dispoziție specială dedicată drepturilor procedurale ale judecătorului/procurorului evaluat.

92. În conformitate cu articolul 17 alineatul (4), audierea are loc în cadrul unei ședințe publice și este înregistrată audio/video. Comisia poate decide ca audierea să se desfășoare în întregime sau parțial cu ușile închise dacă acest lucru este absolut necesar pentru protecția ordinii publice, a vieții private sau a moralității. Înregistrările video ale audierilor din cadrul ședințelor publice sunt plasate pe site-ul oficial al Comisiei de evaluare.

93. În timp ce posibilitatea de a avea o audiere deschisă ar trebui să fie prevăzută în lege, opțiunea unei audieri închise ar trebui să fie pusă în practică. Proiectul de lege ar trebui să precizeze în mod expres dreptul judecătorului/procurorului evaluat de a face o cerere în acest sens. Decizia de respingere a cererii ar trebui să se bazeze pe motive convingătoare și să fie supusă revizuirii de către CSM/CSP în urma unui recurs. Comisia

de la Veneția și DGI subliniază faptul că, spre deosebire de procedurile juridice obișnuite, în cadrul procesului de verificare, integritatea și comportamentul judecătorului/procurorului vor fi discutate. Având în vedere nivelul deja scăzut al încrederii publice în sistemul judiciar din Republica Moldova, precum și mandatul și competențele extrem de extinse ale CE, ar putea exista motive întemeiate pentru ca audierea să rămână închisă, nu doar pentru a proteja interesele judecătorilor/procurorilor în cauză, ci și pentru a proteja imaginea publică a sistemului judiciar. Prin urmare, Comisia de la Veneția și DGI consideră că o cerere a judecătorului sau a procurorului în cauză de a avea o audiere cu ușile închise a cazului său ar trebui, în mod normal, să fie acceptată.

94. În plus, audierea publică nu implică neapărat faptul că raportul de evaluare – în special unul negativ – ar trebui să fie făcut public în egală măsură în acea etapă. Comisia de la Veneția a declarat anterior, într-un context similar, că „efectele negative ale unei astfel de publicări asupra reputației persoanei pot fi cu greu înlăturate printr-o rectificare ulterioară, iar persoana afectată nu are mijloacele de a se apăra împotriva acestor efecte negative. Aceasta din urmă poate părea a fi o măsură proporțională necesară într-o societate democratică doar atunci când [colaborarea cu regimul anterior] este verificată în cele din urmă, nu înainte. Prin urmare, publicarea ar trebui să aibă loc numai după decizia instanței”. În consecință, Comisia a recomandat, în Opinia sa din 2019, ca raportul de evaluare să nu fie făcut public până când CSM/CSP nu ia o decizie sau până când organul judiciar de apel nu o confirmă în apel. Aceste considerente sunt la fel de pertinente pentru prezentul proiect de lege. Articolul 18 alineatul (6), care prevede regula generală de publicare a rapoartelor de evaluare în acest stadiu incipient, ar trebui eliminat.

4. Efectele unui raport negativ al comisiilor de evaluare

95. În Opinia din octombrie 2022 și în Opinia din decembrie 2022, Comisia de la Veneția și DGI au criticat dispozițiile privind suspendarea automată a judecătorilor în urma raportului Comisiei de evaluare. Este binevenit faptul că proiectul de lege a renunțat la această propunere. Mai mult, redactorii au în vedere, la articolul 20 alineatul (3), că o decizie a CSM/CSP (în mod cert, decizia de aprobare a unui raport negativ al CE) este suspendată în cazul în care este contestată. Acest lucru asigură eficiența practică a recursului și protecția drepturilor judecătorilor/procurorilor evaluați.

5. Rolul Consiliului Superior al Magistraturii/Consiliului Superior al Procurorilor

96. În conformitate cu articolul 19 alineatul (2) din proiectul de lege, CSM/CSP va examina raportul de evaluare furnizat de către CE și va adopta una dintre următoarele decizii: (a) acceptă raportul și decide dacă evaluarea a fost sau nu aprobată; (b) respinge raportul și dispune redeschiderea procedurii de evaluare; (c) după o evaluare repetată, acceptă raportul și decide dacă evaluarea a fost sau nu aprobată.

97. În Opinia din decembrie 2022, Comisia de la Veneția și DGI au considerat că reluarea procedurii de evaluare de către Comisia de evaluare, în cazul respingerii

raportului de evaluare de către CSM, a necesitat este un proces consumator de timp și greoi. Totuși, s-a accentuat faptul că autoritățile dispun de o marjă de discreție în această privință, atât timp cât rolul decisiv al CSM, precum și garanțiile împotriva întârzierilor procedurale inutile sunt clar asigurate. În continuarea acestor considerații, Comisia dorește să sublinieze faptul că vettingul este un exercițiu excepțional care ar trebui realizat concis. Având în vedere rolul constituțional al CSM/CSP, aceste organisme ar trebui să fie în măsură să adopte măsurile suplimentare necesare pe cont propriu și să ia o decizie fără a retrimite cazul către CE. Prin urmare, din motive de eficiență, Comisia și DGI recomandă eliminarea opțiunii de trimitere a cazului la CE.

6. Domeniul de aplicare a controlului în apel și competențele de remediere ale Curții Supreme de Justiție

98. În conformitate cu articolul 20 din proiectul de lege, deciziile CSM/CSP pot fi atacate la Curtea Supremă de Justiție (CSJ) fie de către CE respectivă, fie de către judecătorul/procurorul în cauză. Proiectul de lege nu stabilește în mod clar care va fi domeniul de aplicare a revizuirii în apel exercitate de CSJ. Articolul 20 alineatul (5) se referă la „circumstanțe de fapt” care pot determina CSJ să admită recursul. Acest lucru pare insuficient, în special în lumina jurisprudenței CtEDO, care sugerează că domeniul de aplicare a controlului judiciar ar trebui să se extindă nu doar la aspectele de fapt, ci și la aspectele de drept și la utilizarea rezonabilă a puterii discreționare de către organismul primar.

99. Acestea fiind spuse, în acest context, revizuirea în apel nu ar trebui să implice neapărat o examinare de novo a cazului. CSJ poate corecta erorile grave sau evidente, dar trebuie să dea dovadă de deferință pentru a păstra rolul constituțional al CSM/CSP în calitate de principal factor de decizie.

100. În cele din urmă, puterea de remediere a autorității judiciare ar trebui să fie eficientă. În conformitate cu articolul 20 alineatul (5) literele (a) și (b) din proiectul de lege, atunci când admite un recurs, CSJ poate doar să trimită cazul fie la CSM/CSP, fie la CE pentru reluarea procedurii de verificare. În primul rând, trimiterea cazului direct la CE creează impresia că această comisie, și nu Consiliul respectiv, este principalul organ de decizie, ceea ce ar trebui evitat, avându-se în vedere că, în conformitate cu Constituția, revocarea judecătorilor și procurorilor poate fi decisă doar de CSM/aprobată de CSP. În plus, prevederea doar a competenței CSJ de a retrimite cauza și nu de a lua o decizie finală implică riscul unor recursuri repetitive, în cazul în care CE sau CSM insistă asupra poziției lor inițiale și nu corectează erorile identificate de CSJ. Prin urmare, CSJ ar trebui să aibă dreptul de a lua o decizie definitivă și obligatorie în cazul în care trimiterea la CSM/CSP sau la CE nu aduce un rezultat satisfăcător, ceea ce este necesar pentru un drept de recurs semnificativ în fața unei instanțe de judecată.

7. Proporționalitatea sancțiunilor

101. În conformitate cu articolul 19 alineatul (4) din proiectul de lege, decizia CSM/CSP de confirmare a raportului negativ al CE respective are ca efect demiterea

judecătorului sau a procurorului. În Opinia din 2022, Comisia și DGI și-au exprimat îngrijorarea cu privire la faptul că procedura de evaluare nu prevedea nicio alternativă pentru CSM de a aplica alte măsuri în afară de revocarea din funcție. În pofida argumentului că, în contextul exercițiului de evaluare, orice altă sancțiune în afară de demitere ar fi vădit insuficientă, Comisia și DGI au subliniat în continuare necesitatea de a asigura CSM/CSP o marjă de apreciere în aplicarea diferitelor măsuri. Această flexibilitate era importantă în ceea ce privește principiul proporționalității, în timp ce destituirea din funcție era măsura ultima ratio. În consecință, chiar și în cadrul procedurii de verificare, sancțiunile ar putea fi cel puțin mai multe decât una. Comisia și DGI ar dori să reitereze această recomandare în ceea ce privește prezentul proiect de lege.

102. În Opinia din 2022, Comisia de la Veneția și DGI au remarcat, de asemenea, că consecințele suplimentare pentru evaluarea negativă – care includ o interdicție de lungă durată de exercitare a majorității profesiilor juridice – sunt disproporționate și ar trebui să fie reconsiderate. În mod regretabil, recomandările conform cărora toate activitățile de natură privată ar trebui să fie eliminate de pe lista profesiilor interzise nu sunt abordate nici în actualul proiect de lege.

IV. Concluzii

103. Prin scrisoarea din 13 februarie 2023, fostul Ministru al Justiției din Republica Moldova, dl Sergiu Litvinenco, a solicitat opinia Comisiei de la Veneția cu privire la proiectul de lege privind evaluarea externă a judecătorilor și procurorilor. Proiectul de lege elaborat de Ministerul Justiției prevede crearea unui mecanism special de verificare (evaluare extraordinară) a judecătorilor și procurorilor de către două comisii de evaluare compuse din șase membri.

104. Acest proiect de lege este a treia încercare a autorităților Republicii Moldova de a „curăța” rândurile sistemului judiciar și ale procuraturii printr-un proces extraordinar de verificare. În 2021, autoritățile au creat un mecanism de evaluare (pre-vetting) pentru candidații la posturile din cele două Consilii – Consiliul Superior al Magistraturii (CSM) și Consiliul Superior al Procurorilor (CSP). În 2022, autoritățile au propus ca judecătorii în funcție ai Curții Supreme de Justiție (CSJ) să fie supuși procedurii de vetting și, în cele din urmă, proiectul de lege în curs de examinare extinde acest mecanism, denumit „full vetting”, la peste o treime din totalul judecătorilor și procurorilor (cu unele excepții).

105. Comisia de la Veneția și DGI au recunoscut că nivelurile extrem de ridicate de corupție pot justifica soluții la fel de radicale, cum ar fi examinarea judecătorilor în funcție, dar aceasta ar trebui să fie utilizată doar ca măsură de ultimă instanță. În Republica Moldova, opiniile cu privire la amploarea crizei din cadrul procuraturii și al sistemului judiciar, la (in)eficiența mecanismelor actuale de răspundere și, prin urmare, la necesitatea unei examinări complete sunt împărțite. Parlamentul Republicii Moldova

trebuie să examineze cu o atenție deosebită justificarea reformei și (in)disponibilitatea unor soluții alternative. În timp ce exercițiul de verificare prealabilă demarat în 2021 a fost destul de puțin controversat, actuala propunere de „verificare completă” are un impact și un domeniu de aplicare mult mai mari. În mod ideal, anumite norme de bază privind mecanismele și motivele de demitere a judecătorilor și procurorilor ar trebui să fie înrădăcinate la nivel constituțional, dar Comisia de la Veneția și DGI înțeleg că acest lucru poate fi un efort dificil din punct de vedere politic.

106. Chiar și presupunând că verificarea completă este justificată și că nu se va repeta în viitor, aceasta implică riscuri pentru independența și eficiența sistemelor judiciare și de urmărire penală. Aceste riscuri pot fi atenuate dacă sunt instituite anumite măsuri de protecție.

107. Unele dintre aceste garanții se regăsesc în proiectul de lege în curs de examinare. Comisia de la Veneția și DGI constată cu satisfacție că multe dintre recomandările lor anterioare au fost puse în aplicare în proiectul de lege. Astfel, faptul că decizia finală de revocare a judecătorilor și procurorilor rămâne în mâinile CSP și CSM este, în mod cert, în conformitate cu Constituția și merită să fie evaluată pozitiv: este garanția centrală că procesul de verificare nu va fi instrumentalizat în scopuri ulterioare.

108. În plus, caracteristicile instituționale ale celor două Comisii de evaluare (CE) – principalele organe de anchetă care vor trimite CSM și CSP rapoartele privind judecătorii și procurorii în cauză – asigură în mod suficient independența acestora față de majoritatea politică de atunci, în special prin prezența a trei membri nominalizați de partenerii de dezvoltare ai Republicii Moldova și a unui membru nominalizat de opoziția din Parlament.

109. Este, de asemenea, lăudabil faptul că deciziile CSM și CSP privind demiterea judecătorilor și procurorilor vor putea fi atacate la Curtea Supremă de Justiție.

110. Acestea fiind spuse, alte câteva aspecte ale procedurii de verificare propuse ridică serioase îngrijorări pentru Comisia de la Veneția și DGI și ar trebui să fie reconsiderate. Comisia de la Veneția și DGI fac următoarele recomandări în acest sens:

- proiectul de lege ar trebui să garanteze că opoziția parlamentară își va alege candidatul în calitate de membru al CE;
- ar trebui să fie eligibili candidații cu experiență în domeniul judiciar și/sau al procuraturii;
- votarea în cadrul grupurilor de lucru ale CE ar trebui să necesite o „majoritate specială” (sprijin din partea membrilor „naționali” și „internaționali”);
- motivele de fond ale verificării (actualul proiect de articol 12) ar trebui să fie revizuite în profunzime pentru a se asigura că:
 - constatările CE nu pot contrazice hotărârile judecătorești definitive (cu excepția unor situații strict definite, de exemplu, atunci când procedura trebuie redeschisă în urma unei decizii a Curții Europene a Drepturilor Omului);

- CE nu pot examina presupuse infracțiuni care, în mod normal, ar fi prescrise;
- CE nu pot aplica norme care nu existau la momentul în care au fost comise infracțiunile;
- standardul „îndoieli serioase” ar trebui să se aplice numai în activitatea CE, în timp ce CSM/CSP ar trebui să se ghideze după un standard de probă mai ridicat;
- judecătorii și procurorii în cauză ar trebui să aibă o șansă reală de a infirma prezumțiile legate de averea inexplicabilă și trebuie să poată prezenta în astfel de cazuri „probe pertinente” întru a-și apăra proprietatea de bună credință;
- pragurile stabilite de proiectul de lege în ceea ce privește criteriile de avere inexplicabilă, donații nedeclarate sau arierate fiscale ar trebui să fie revizuite cu atenție în lumina contextului specific al Republicii Moldova;
 - proiectul de lege ar trebui să definească categoriile de informații care nu pot fi solicitate de către CE sau care pot fi solicitate numai în anumite cazuri și numai în urma unei anumite proceduri (care să prevadă un control judiciar în cazul unui litigiu);
 - raportul de evaluare întocmit de CE nu ar trebui să fie făcut public până când CSM/CSP nu ia o decizie pozitivă sau până când organul judiciar de apel nu o confirmă în apel; judecătorii și procurorii în cauză ar trebui să poată solicita o audiere cu ușile închise, iar astfel de solicitări ar trebui, de regulă, să fie aprobate;
 - Curtea Supremă de Justiție ar trebui să aibă posibilitatea de a lua o decizie finală într- un caz privind demiterea unui judecător sau a unui procuror, și nu doar de a retrimite cazul la CSM/CSP sau la CE;
 - o interdicție de lungă durată de a exercita majoritatea profesiilor juridice ca o consecință suplimentară a concedierii ca urmare a raportului negativ este disproporționată și ar trebui reconsiderată.

111. În concluzie, Comisia de la Veneția și DGI observă că, deși multe dintre recomandările sale anterioare au fost reflectate în actualul proiect de lege, în special în ceea ce privește cadrul procedural al procesului de verificare, mai multe aspecte importante, în special în ceea ce privește motivele de fond ale verificării, trebuie abordate de către autorii proiectului de lege înainte de a merge mai departe. Comisia de la Veneția și DGI rămân la dispoziția autorităților din Republica Moldova pentru asistență suplimentară în această privință.

Interpretări didactice

Textul furnizat reprezintă opinia Comisiei de la Veneția privind proiectul de lege pentru evaluarea externă a judecătorilor și procurorilor în Republica Moldova, oferind o analiză cuprinzătoare a mai multor aspecte-cheie ale proiectului. Interpretarea detaliată

a textului evidențiază preocupările majore, recomandările și concluziile Comisiei în legătură cu această inițiativă legislativă.

Preocupări majore ale Comisiei de la Veneția:

1. Justificarea verificării complete: Comisia recunoaște necesitatea de a aborda corupția în sistemul judiciar, dar subliniază că orice măsură de acest tip trebuie considerată ca ultimă soluție și bine justificată.

2. Independența și eficiența Comisiilor de evaluare (CE): În timp ce structura CE pare să asigure independența acestora față de influențele politice, Comisia subliniază necesitatea unor garanții suplimentare pentru a preveni o aplicare abuzivă sau excesiv de permisivă a criteriilor de evaluare.

3. Criteriile de fond pentru evaluare: Articolul 12, care definește motivele de fond ale evaluării, este considerat problematic din cauza ambiguității și a potențialului de aplicare abuzivă.

4. Procedura de evaluare și protecția drepturilor: Există îngrijorări legate de modul în care sunt colectate și utilizate informațiile în cadrul procedurii de evaluare, de necesitatea protejării drepturilor persoanelor evaluate și a dreptului la un proces echitabil.

5. Impactul și consecințele evaluării: Comisia este preocupată de proporționalitatea sancțiunilor și de efectele pe termen lung ale evaluării negative, inclusiv restricțiile disproporționate asupra exercitării altor profesii juridice.

Recomandări-cheie:

• *Asigurarea justificării solide:* Parlamentul Republicii Moldova este îndemnat să examineze cu atenție justificarea reformei și să exploreze soluții alternative.

• *Revizuirea criteriilor de fond:* Este necesară o revizuire profundă a articolului 12 pentru a clarifica și limita motivele de fond ale evaluării, evitând standardele vagi și asigurând protecția drepturilor fundamentale.

• *Protecția drepturilor în cadrul procedurii de evaluare:* Proiectul de lege ar trebui să stabilească limite clare privind informațiile ce pot fi solicitate, să protejeze dreptul la viață privată și să asigure o procedură echitabilă pentru persoanele evaluate.

• *Limitarea impactului negativ:* Comisia recomandă reconsiderarea sancțiunilor și a consecințelor evaluării negative, inclusiv restricțiile excesive asupra carierei profesionale ulterioare a judecătorilor și procurorilor evaluați negativ.

Concluzii

Comisia de la Veneția recunoaște necesitatea reformei judiciare în Republica Moldova, dar subliniază importanța asigurării că măsurile adoptate respectă principiile statului de drept, independența judiciară și drepturile fundamentale. Proiectul de lege pentru evaluarea externă a judecătorilor și procurorilor necesită revizuirii semnificative

pentru a aborda preocupările exprimate și pentru a asigura un proces echitabil și proporțional.

Pe baza analizei detaliate a Opiniei Comisiei de la Veneția privind evaluarea externă a judecătorilor și procurorilor în Republica Moldova, iată câteva subiecte care ar putea fi folosite pentru a caracteriza și explora materia din textul menționat:

1. Principiile reformei judiciare în contextul european: Analiza rolului și importanței Comisiei de la Veneția în promovarea statului de drept și a independenței sistemului judiciar în Europa, cu un accent pe cazul Republicii Moldova.

2. Evaluarea externă a sistemului judiciar: Studiul mecanismelor de evaluare a integrității și eficienței judecătorilor și procurorilor, explorând diferite modele și abordări la nivel internațional.

3. Problemele legate de independența judiciară: Discutarea provocărilor și riscurilor la adresa independenței judiciare în contextul reformelor sistemului judiciar, inclusiv impactul potențial al intervențiilor politice.

4. Analiza critică a criteriilor de evaluare: Examinarea critică a criteriilor de fond pentru evaluarea judecătorilor și procurorilor, discutând potențialul lor de aplicare abuzivă și impactul asupra drepturilor fundamentale.

5. Drepturile și protecțiile în cadrul procedurilor de evaluare: Identificarea și discutarea drepturilor procedurale ale judecătorilor și procurorilor în cadrul procesului de evaluare, inclusiv dreptul la un proces echitabil și la viața privată.

6. Consecințele evaluării negative: Dezbateri privind proporționalitatea și justetei sancțiunilor rezultate din evaluarea negativă a judecătorilor și procurorilor, analizând alternativele și soluțiile posibile.

7. Rolul și limitările Curții Supreme de Justiție: Explorarea funcției Curții Supreme de Justiție în procesul de apel al evaluărilor negative, discutând competențele și limitările acesteia în asigurarea justiției.

8. Cazuri de studiu comparativ: Compararea cazului Republicii Moldova cu alte jurisdicții care au implementat procese similare de evaluare a judecătorilor și procurorilor, extrăgând lecții și bune practici.

Aceste subiecte didactice pot fi folosite pentru a ghida discuții în clasă, lucrări de cercetare sau studii de caz, oferind studenților și profesioniștilor din domeniul juridic o înțelegere aprofundată a complexităților și provocărilor reformei sistemului judiciar.

CONCLUZII FINALE GENERALE

Structura planului reflectat în text evidențiază un efort concertat și susținut al Comisiei de la Veneția și al Directoratului General pentru Drepturile Omului și Statul de Drept al Consiliului Europei de a evalua și a îndruma reformele în domeniul justiției din Republica Moldova. Din analiza documentelor listate în cuprins se pot trage mai multe concluzii generale finale care reflectă direcțiile principale ale asistenței și îndrumării oferite de Comisia de la Veneția statului moldovean în materie de reformă judiciară.

Evoluția continuă a reformei judiciare. Documentele enumerate ilustrează o serie de inițiative legislative vizând reforma sistemului judiciar și a procuraturii din Republica Moldova, acoperind o gamă largă de subiecte – de la reforma Curții Supreme de Justiție și a Procuraturii până la modificări ale Constituției referitoare la Consiliul Superior al Magistraturii. Această diversitate subliniază complexitatea procesului de reformă și necesitatea unei abordări cuprinzătoare și bine gândite.

Importanța independenței judiciare. Un fir conductor al opiniilor Comisiei de la Veneția este importanța esențială a independenței judiciare ca piatră de temelie a statului de drept. Reformele propuse sunt evaluate în mod constant din perspectiva impactului lor asupra independenței și autonomiei judiciare, cu recomandări specifice menite să protejeze și să întărească aceste principii fundamentale.

Participarea și transparența în procesul de reformă. Comisia de la Veneția subliniază necesitatea unei participări largi și a unui proces transparent în elaborarea și implementarea reformelor judiciare. Opiniile sugerează că succesul oricărei reforme depinde de implicarea tuturor părților interesate, inclusiv a profesioniștilor din domeniul judiciar, a societății civile și a partenerilor internaționali, pentru a asigura că modificările propuse sunt bine fundamentate, echitabile și sustenabile.

Echilibrul între reformă și stabilitate. Documentele reflectă o preocupare constantă pentru găsirea unui echilibru adecvat între necesitatea de reformă și asigurarea stabilității și predictibilității sistemului judiciar. În timp ce modificările legislative sunt necesare pentru a lichida deficiențele și pentru a îmbunătăți eficiența și integritatea sistemului de justiție, acestea trebuie să fie realizate într-o manieră care să evite perturbarea funcționării judiciare sau subminarea încrederii publice în justiție.

Sustenabilitatea reformelor. O ultimă concluzie care rezultă din structura planului este accentul pus pe sustenabilitatea reformelor judiciare. Opiniile Comisiei de la Veneția oferă îndrumări detaliate nu doar cu privire la conținutul specific al reformelor, ci și în ceea ce privește mecanismele de implementare și monitorizare a acestora. Asigurarea că reformele sunt nu doar adoptate, dar și efectiv implementate și încorporate în practica judiciară curentă este esențială pentru realizarea obiectivelor pe termen lung ale statului de drept.

Într-o finalitate, documentele Comisiei de la Veneția reflectă un dialog constructiv și profund angajat între Republica Moldova și instituțiile europene, având ca scop consolidarea justiției și a statului de drept prin reforme judiciare bine concepute, echilibrate și sustenabile.

CONCLUZII FINALE SPECIALE

Contextul solicitării de opinii din partea Republicii Moldova și domeniile vizate (reforma sistemului judecătoresc și procuratura). Republica Moldova a solicitat opiniile Comisiei de la Veneția în contextul unor eforturi susținute de reformare a sistemului judiciar și de procuratură, cu scopul de a-și consolida democrația și statul de drept. Această inițiativă face parte dintr-un proces mai amplu de aliniere la standardele europene și de îmbunătățire a eficienței, transparenței și independenței justiției, având drept finalitate calitatea justiției. În acest sens, solicitările de opinii se încadrează în mai multe domenii-cheie:

1. *Independența sistemului judiciar:* Unul dintre principalele obiective ale reformei este consolidarea independenței judiciare, esențială pentru asigurarea unui sistem de justiție imparțial și eficient. Republica Moldova a solicitat recomandări pentru a proteja judecătorii de interferențele politice și pentru a garanta că numirile, promovările și sancționările acestora se bazează pe criterii obiective și transparente.

2. *Reforma Procuraturii:* Reforma Procuraturii vizează îmbunătățirea capacității acestei instituții de a lupta împotriva corupției, a criminalității organizate și a altor infracțiuni, precum și consolidarea autonomiei și responsabilității procurorilor. Comisia de la Veneția a fost solicitată să ofere orientări privind structura, funcționarea și supravegherea Procuraturii, pentru a asigura eficiența acesteia în respectarea drepturilor și libertăților fundamentale.

3. *Legislația electorală:* În contextul reformei judiciare, Republica Moldova a solicitat, de asemenea, opinii asupra aspectelor legate de legislația electorală, pentru a asigura integritatea proceselor electorale și a consolida încrederea publicului în mecanismele democratice.

4. *Drepturile omului și accesul la justiție:* Un alt domeniu important vizat de solicitările de opinii este îmbunătățirea accesului la justiție și protejarea drepturilor omului, inclusiv prin consolidarea mecanismelor de apărare și recurs în fața abuzurilor.

5. *Transparența și responsabilitatea în justiție:* Eforturile de reformă includ și măsuri pentru a crește transparența deciziilor judiciare și pentru a consolida responsabilitatea magistraților, cu scopul de a crește încrederea publicului în sistemul de justiție.

Prin solicitarea de opinii de la Comisia de la Veneția, Republica Moldova își demonstrează angajamentul față de principiile democratice și față de îmbunătățirea continuă a sistemului său judiciar. Recomandările Comisiei sunt văzute ca un instrument valoros în orientarea și sprijinirea procesului de reformă, oferind o bază solidă pentru adoptarea unor măsuri eficiente și durabile în acest sens.

Sintetizarea recomandărilor-cheie făcute de Comisia de la Veneția în perioada menționată pentru Republica Moldova (2019-2023) pe problemele privind reforma justiției. Bazându-ne pe cunoștințele generale și pe practicile obișnuite ale Comisiei de la Veneția, putem oferi o sistematizare conceptuală a tipurilor de recomandări care ar putea fi făcute în acest context:

1. *Consolidarea independenței judiciare:* Comisia de la Veneția adesea recomandă măsuri pentru a asigura independența sistemului judiciar față de celelalte puteri în stat, inclusiv protecția împotriva intervenției politice în numirea, promovarea și disciplina judecătorilor.

2. *Transparentizarea procesului de numire și promovare:* Comisia ar sugera îmbunătățirea proceselor de selecție a judecătorilor și procurorilor pentru a promova meritocrația, transparența și obiectivitatea, posibil prin introducerea unor comisii de selecție independente.

3. *Îmbunătățirea mecanismelor de responsabilitate:* Recomandările includ și dezvoltarea unor mecanisme eficiente și echitabile de răspundere pentru magistrați, pentru a combate corupția și a asigura un înalt standard de integritate profesională.

4. *Reforma Procuraturii:* Pentru a îmbunătăți lupta împotriva corupției și a altor infracțiuni, Comisia ar sugera reforme ale structurii și funcționării Procuraturii, inclusiv consolidarea independenței acesteia.

5. *Protecția drepturilor și libertăților fundamentale:* O altă arie de interes poate fi consolidarea garanțiilor judiciare și a accesului la justiție pentru cetățeni, inclusiv prin îmbunătățirea procedurilor de apel.

6. *Adaptarea legislației la standardele europene:* Recomandările includ și necesitatea armonizării legislației naționale cu cea europeană și internațională, în special în domenii legate de drepturile omului și de practicile judiciare.

Discutarea priorităților stabilite de Comisie și a obiectivelor reformei justiției în Republica Moldova. Prioritățile stabilite de Comisia de la Veneția și obiectivele reformei justiției în Republica Moldova se aliniază la îmbunătățirea statului de drept și la consolidarea unei justiții independente, eficiente și transparente. Putem discuta despre obiectivele generale ale reformei justiției în Republica Moldova, așa cum sunt ele reflectate în dialogul cu organisme internaționale, inclusiv Comisia de la Veneția:

1. *Independența și imparțialitatea sistemului judiciar:* Prioritatea principală a fost întărirea independenței judiciare, asigurând că judecătorii sunt protejați împotriva presiunilor externe, fie că provin de la puterea executivă, legislativă, de la interese private sau de la sursele media. Aceasta include măsuri de îmbunătățire a procedurilor de numire, promovare și disciplină a judecătorilor, bazate pe merit și transparență.

2. *Lupta împotriva corupției în justiție:* Un alt obiectiv major al reformei a fost intensificarea eforturilor de combatere a corupției în rândul magistraților, inclusiv prin

crearea unor mecanisme dinamice de răspundere și de integritate, precum și printr-o colaborare mai strânsă cu organismele de supraveghere și anticorupție.

3. *Eficiența procedurală și accesul la justiție*: Reforma a vizat, de asemenea, îmbunătățirea eficienței procedurale în cadrul sistemului judiciar, pentru a reduce durata proceselor și pentru a facilita accesul la justiție pentru toți cetățenii. Acest lucru presupune simplificarea procedurilor, îmbunătățirea infrastructurii judiciare și utilizarea tehnologiei informației.

4. *Alinearea la standardele europene*: Republica Moldova a urmărit să alinieze legislația și practicile sale judiciare la standardele europene și internaționale, în special în domeniile drepturilor omului și justiției penale. Acest obiectiv include adoptarea și implementarea recomandărilor și convențiilor internaționale relevante.

5. *Consolidarea Procuraturii*: Reforma a inclus și măsuri pentru a consolida rolul și independența Procuraturii, asigurând că aceasta poate funcționa eficient în lupta împotriva infracționalității, fără interferențe politice sau alte forme de presiune.

Aceste priorități reflectă angajamentul Republicii Moldova față de consolidarea justiției și a statului de drept, esențiale pentru integrarea europeană și pentru consolidarea încrederii cetățenilor în instituțiile statului. Implementarea efectivă a acestor reforme necesită voință politică, resurse adecvate și un dialog constructiv între toți actorii relevanți, inclusiv societatea civilă și partenerii internaționali.

Evaluarea implementării recomandărilor Comisiei în legislația și practica judiciară națională. Evaluarea implementării recomandărilor Comisiei de la Veneția în legislația și practica judiciară a Republicii Moldova impune o analiză a gradului în care aceste recomandări au fost transpuse în reforme concrete și eficiente. La moment, putem discuta despre evaluarea generală a procesului de implementare, bazându-ne pe principiile și obiectivele stabilite de Comisia de la Veneția și pe angajamentele Republicii Moldova față de reforma justiției.

1. *Independența sistemului judiciar*: Un aspect crucial evaluat este măsura în care reformele au consolidat independența judiciară. Aceasta include evaluarea mecanismelor de numire a judecătorilor, a procedurilor de promovare și a sistemelor de disciplină, pentru a asigura că acestea sunt protejate de influențe externe și bazate pe criterii obiective și transparente.

2. *Lupta împotriva corupției*: Implementarea recomandărilor care vizează combaterea corupției în sistemul judiciar este un alt indicator-cheie. Aceasta implică analiza eficacității mecanismelor de integritate și răspundere introduse, precum și a progreselor înregistrate în investigarea și sancționarea cazurilor de corupție din rândul magistraților.

3. *Accesul la justiție și eficiența procedurală*: Evaluarea se concentrează și pe îmbunătățirile aduse în ceea ce privește accesibilitatea și eficiența justiției, inclusiv reducerea duratelor proceselor, simplificarea procedurilor și îmbunătățirea infrastructurii judiciare.

4. *Alinearea la standardele internaționale*: Măsura în care legislația și practica judiciară a Republicii Moldova au fost aliniată la standardele și recomandările europene și internaționale este, de asemenea, un aspect relevant. Acest lucru include adoptarea de noi legi și amendamente legislative care reflectă principiile statului de drept și protecția drepturilor omului.

5. *Feedback-ul societății civile și al profesioniștilor din justiție*: Percepțiile și evaluările societății civile, inclusiv ale organizațiilor neguvernamentale și ale profesioniștilor din domeniul justiției, oferă o perspectivă valoroasă asupra impactului și eficacității reformelor implementate.

6. *Provocări și obstacole*: Orice evaluare trebuie să ia în considerare și provocările întâmpinate în procesul de implementare, inclusiv rezistența la schimbare, lipsa resurselor sau dificultățile politice care pot împiedica realizarea obiectivelor stabilite.

Într-o finalitate, evaluarea implementării recomandărilor Comisiei de la Veneția necesită o abordare multidimensională care să cuprindă atât progresele legislative și instituționale, cât și impactul practic al acestor schimbări asupra funcționării sistemului judiciar și asupra accesului cetățenilor la justiție. Pentru o evaluare detaliată și actualizată, ar fi necesare analize specifice și rapoarte de monitorizare care să reflecte progresele și dificultățile întâmpinate în acest proces complex de reformă.

Examinarea schimbărilor pozitive și a provocărilor întâmpinate în procesul de reformă a justiției în Republica Moldova. Procesul de reformă a justiției în Republica Moldova, în contextul recomandărilor Comisiei de la Veneția, a implicat o serie de schimbări pozitive, dar și provocări semnificative. În timp ce obiectivul principal al acestor reforme a fost de a consolida statul de drept, independența judiciară și de a îmbunătăți accesul la justiție, implementarea lor practică a întâmpinat obstacole.

Schimbări pozitive:

1. *Consolidarea independenței judiciare*: Reformele au vizat consolidarea independenței sistemului judiciar prin revizuirea procesului de numire, promovare și evaluare a judecătorilor, limitând influența politică și alte interferențe externe.

2. *Îmbunătățirea cadrului legal*: Au fost adoptate noi legi și amendamente care încorporează standarde internaționale și recomandările Comisiei de la Veneția, vizând atât procedurile judiciare, cât și structura instituțională a sistemului de justiție.

3. *Lupta împotriva corupției*: S-au implementat măsuri pentru a combate corupția în rândul magistraților, inclusiv prin crearea unor mecanisme mai stricte de integritate și răspundere, care au condus la o creștere a numărului de cazuri de corupție aduse în fața justiției.

4. *Accesul la justiție*: Eforturile de reformă au inclus și măsuri pentru a îmbunătăți accesul la justiție, prin simplificarea procedurilor judiciare, modernizarea infrastructurii și promovarea utilizării tehnologiilor informaționale.

Provocări:

1. *Rezistența la schimbare*: Una dintre cele mai semnificative provocări a fost rezistența la schimbare din partea unor segmente ale sistemului judiciar, care au văzut în reforme o potențială amenințare la adresa pozițiilor și privilegiilor existente.

2. *Resurse insuficiente*: Implementarea reformelor necesită resurse financiare, umane și tehnologice semnificative. Limitările bugetare și lipsa de expertiză în anumite domenii au încetinit progresul.

3. *Interferențe politice*: În ciuda eforturilor de a consolida independența judiciară, interferențele politice și presiunile asupra sistemului judiciar continuă să fie o provocare majoră, afectând percepția publică asupra imparțialității justiției.

4. *Percepția publică*: Schimbarea percepției publice și restaurarea încrederii în sistemul judiciar este un proces îndelungat. Pesimismul și percepțiile negative persistă, ceea ce evidențiază nevoia de continuare a eforturilor de reformă și de comunicare eficientă cu publicul.

În concluzie, procesul de reformă a justiției în Republica Moldova a înregistrat progrese semnificative, dar rămâne un parcurs complex, marcat de succese și provocări. Continuarea eforturilor de reformă, sprijinul constant din partea partenerilor internaționali și angajamentul ferm al actorilor naționali sunt esențiale pentru realizarea unei transformări durabile și efective a sistemului judiciar.

Prezentarea unor cazuri de studiu relevante care ilustrează impactul concret al avizelor Comisiei de la Veneția asupra reformei justiției în Republica Moldova. Putem descrie în termeni generali cum astfel de avize pot influența procesul de reformă, pe baza practicilor și principiilor Comisiei și a reacțiilor obișnuite ale statelor membre:

Caz de studiu conceptual: *Reforma legislativă*

Context: În urma solicitărilor Republicii Moldova, Comisia de la Veneția emite o opinie privind proiectele de lege propuse pentru reformarea sistemului judiciar, incluzând aspecte precum independența judiciară, procesul de numire a judecătorilor și lupta împotriva corupției în justiție.

Impactul Opiniei:

- **Adoptarea recomandărilor**: Parlamentul Republicii Moldova revizuieste și ajustează proiectele de lege în conformitate cu recomandările Comisiei, asigurându-se că noile legi sprijină consolidarea independenței și integrității sistemului judiciar.

- **Implementarea reformelor**: Implementarea legilor revizuite duce la schimbări semnificative în procesul de selecție și promovare a judecătorilor, introducând mecanisme mai transparente și criterii bazate pe merit. De asemenea, se consolidează procedurile disciplinare împotriva judecătorilor corupți sau ineficienți.

Provocări întâmpinate:

- **Rezistența la schimbare**: Încercările de reformă se lovesc de rezistența unor segmente din sistemul judiciar, reticente la pierderea influenței sau la noile criterii de evaluare.

- Implementare inegală: Deși legile sunt adoptate, aplicarea lor în practică este inegală, cu zone în care progresele sunt mai lente, necesitând monitorizare continuă și ajustări.

Caz de studiu conceptual: *Consolidarea Procuraturii*

Context: Comisia de la Veneția oferă avize privind reforma Procuraturii, cu accent pe independența acesteia, eficiența în combaterea corupției și protecția drepturilor omului.

Impactul Opiniei:

- Legislație revizuită: Pe baza recomandărilor Comisiei, Republica Moldova adoptă legi care întăresc autonomia Procuraturii și îi conferă uneltele necesare pentru a acționa eficient împotriva corupției la nivel înalt.

- Rezultate concrete: Se observă o creștere a numărului de investigații și condamnări în cazuri de corupție, inclusiv în rândul oficialilor de rang înalt, demonstrând o îmbunătățire a capacității de acțiune a Procuraturii.

Provocări întâmpinate:

- Lipsa resurselor: Procuratura se confruntă cu lipsa resurselor și a expertizei necesare pentru a gestiona cazurile complexe, evidențiind necesitatea unui sprijin continuu și a investițiilor în formarea profesională.

- Presiuni politice: În ciuda reformelor legislative, există încă incidente de presiune politică asupra procurorilor, subliniind nevoia de mecanisme mai puternice pentru protecția lor.

Aceste studii de caz conceptuale ilustrează modul în care opiniile Comisiei de la Veneția pot ghida și influența reforma justiției în Republica Moldova, precum și provocările cu care se poate confrunta procesul de implementare. Pentru opinii detaliate și specifice, ar fi necesară consultarea rapoartelor și studiilor de caz reale.

Recomandări pentru viitor, inclusiv modalități de îmbunătățire a colaborării între Republica Moldova și Comisia de la Veneția, precum și pași ulteriori necesari pentru consolidarea statului de drept și a independenței justiției. În contextul reformei justiției în Republica Moldova și al colaborării cu Comisia de la Veneția, există mai multe recomandări și pași care pot contribui la consolidarea statului de drept și la asigurarea independenței judiciare. Aceste recomandări vizează atât îmbunătățirea mecanismelor de implementare a reformelor, cât și consolidarea dialogului și a colaborării între Republica Moldova și Comisia de la Veneția:

Îmbunătățirea colaborării cu Comisia de la Veneția:

1. *Consultare prealabilă:* Republica Moldova ar trebui să consulte Comisia de la Veneția în fazele incipiente ale dezvoltării legislației judiciare, pentru a se asigura că noile inițiative legislative sunt în concordanță cu standardele europene și internaționale.

2. *Transparență și participare:* Încurajarea unui proces transparent și participativ în formularea reformelor, implicând o gamă largă de actori din societatea civilă, mediul

academic și profesioniștii din domeniul justiției, pentru a oferi feedback și sugestii bazate pe avizele Comisiei.

3. *Implementarea efectivă a recomandărilor*: Focusarea pe implementarea efectivă a recomandărilor Comisiei, inclusiv prin alocarea resurselor necesare și prin stabilirea unor mecanisme de monitorizare și evaluare a progresului reformelor.

Pași ulteriori pentru consolidarea statului de drept:

4. *Reforma profundă a sistemului judiciar*: Continuarea eforturilor de reformă pentru a lichida neajunsurile sistemului judiciar, inclusiv privind independența judiciară, lupta împotriva corupției, accesul la justiție și eficiența procedurilor judiciare.

5. *Educație juridică și formare profesională*: Investiții în educația juridică și în formarea continuă a magistraților, procurorilor și avocaților, pentru a asigura o aplicare coerentă și profesionistă a legii, în concordanță cu standardele internaționale.

6. *Consolidarea mecanismelor de integritate*: Dezvoltarea și întărirea mecanismelor de integritate și de răspundere pentru profesioniștii din justiție, inclusiv prin sisteme eficiente de evaluare, promovare și disciplinare.

7. *Promovarea culturii statului de drept*: Lucrul pentru consolidarea încrederii publice în sistemul judiciar, prin promovarea transparenței, responsabilității și accesului la informație, precum și prin încurajarea participării cetățenești la procesul de reformă.

8. *Colaborare regională și internațională*: Consolidarea colaborării cu alte state și organizații internaționale pentru schimb de bune practici, asistență tehnică și sprijin în procesul de reformă.

Aceste recomandări sunt concepute pentru a ghida Republica Moldova în eforturile sale continue de consolidare a statului de drept și de îmbunătățire a sistemului său judiciar, în strânsă colaborare cu Comisia de la Veneția și cu alți parteneri internaționali. Implementarea cu succes a acestor pași va necesita angajament politic susținut, resurse adecvate și o abordare deschisă la feedback și la adaptare bazată pe evaluări periodice ale progresului.

Finalitatea acestor conținuturi, orientată spre sistematizarea unui vast volum de materiale ce reflectă starea de lucruri în domeniul reformei justiției din Republica Moldova, coraport identificat: starea oficială a lucrurilor – realitatea obiectivă a situației în domeniu, reflectă nivelul de sinceritate în comunicarea autorităților naționale cu Comisia de la Veneția pe domeniul de discuție. Încercând a genera prin analiză și sinteză un material de interes didactic și practic pe subiectul reformei justiției naționale, am depus un efort maxim de a ne distanța de curente, interesele politice, geopolitice, realități sociale interne și particularități. Scopul acestei lucrări este prioritar didactic – de a arăta masteranzilor, prin incluziunea lor proprie, eficiență în procesul didactic, cum trebuie de realizat o reformă în domeniul justiției, având drept punct de pornire realitatea juridică națională. Valoarea didactică a lucrării este determinată și de identificarea subtilă a erorilor apărute în procesul de implementare a unei reforme de domeniu, în

culturi și civilizații similare, în scopul evitării lor pe viitor. Or, constatăm un volum limitat de informație cu privire la reforma justiției ce ar rezulta din experiența Georgiei și Albaniei și practic lipsește cu desăvârșire experiența în domeniu a practicii statului ucrainean. Aceste fenomene pot fi actualmente explicate prin barierele lingvistice, prin conflictul armat ce caracterizează multe procese din Ucraina, prin caracterul de confidențialitate al unor elemente de strategii și tactici caracteristice procesului, caracterul public al cărora ar avantaja oponenții reformelor de domeniu. Accentuăm însă importanța incluziunii științifico-didactice pe subiectele de referință, în scopul eficientizării unor reforme de gen.

Andrei NEGRU

**DOCUMENTE ALE COMISIEI DE LA VENETIA CE VIZEAZĂ
REFORMA JUSTIȚIEI DIN REPUBLICA MOLDOVA
emise în perioada octombrie 2019 – martie 2023**

Interpretări și formulări didactice

Suport metodic-didactic

Ciclul II, Master. Profilul: Drept Public și Guvernare Electronică

Redactare: *Ariadna Strungaru*
Machetare computerizată: *Tatiana Capliuc*

Bun de tipar 16.04.2025. Formatul 70×100¹/₁₂
Coli de tipar 20,0. Coli editoriale 17,0.
Comanda 28. Tirajul 50 ex.

Centrul Editorial-Poligrafic al USM
str. Al.Mateevici, 60, Chișinău, MD-2009
e-mail: cep1usm@mail.ru; usmcep@mail.ru