CZU: 340.132.6(478):341.217(4)UE **https://doi.org/10.59295/rpijn2025.18**

CONVERGENȚA NORMATIVĂ ȘI INSTITUȚIONALĂ A JUSTIȚIEI DIN REPUBLICA MOLDOVA ÎN CONTEXTUL ADERĂRII LA UNIUNEA EUROPEANĂ

URSU Valeria,
Universitatea de Stat din Moldova,
doctorandă,
Școala Doctorală Științe Juridice și Economice
ORCID: 0000-0003-2995-0221

SUMMARY

The article discusses the complex process of aligning Moldova's justice system with European Union standards as part of the country's efforts to gain EU membership. The article highlights the importance of judicial reforms, particularly in ensuring judicial independence, fighting corruption, and adhering to the rule of law. Key reforms include changes to the judiciary's appointment processes, external evaluations (pre-vetting and vetting), and structural reforms aimed at increasing transparency and efficiency. The evaluation mechanisms introduced, such as the pre-vetting process, have roots in other European countries but represent new approaches in Moldova. The challenges and progress made are reviewed against the backdrop of Moldova's broader European integration ambitions.

***Key-words*:** European Union, judicial independence, justice reform, external evaluation, corruption prevention.

Preliminarii

La 3 martie 2022, Republica Moldova depune o cerere de aderare la Uniunea Europeană. În iunie 2022, la doar trei luni distanță, Comisia Europeană emite avizul privind cererea de aderare, astfel incât la 23 iunie 2022 Consiliul European a acordat Republicii Moldova statutul de țară candidată. Acesta a invitat Comisia Europeană să transmită Consiliului un raport [1] cu privire la îndeplinirea condițiilor prevăzute în avizul Comisiei privind cererea de aderare.

În noiembrie 2023, Comisia Europeană a recomandat deschiderea negocierilor de aderare cu Republica Moldova. În decembrie 2023, liderii UE au decis să inițieze aceste negocieri și au invitat Consiliul să adopte cadrul de negociere, în conformitate cu etapele relevante detaliate în raportul Comisiei. Datorită progreselor realizate de Republica Moldova, în martie 2024, liderii UE au solicitat Consiliului să adopte rapid proiectul de cadru de negociere.

Trebuie să remarcăm în această perspectivă că, justiția a ,,stat în capul mesei" în majoritatea rapoartelor elaborate de către structurile Uniunii Europene cu referire la procesul de aderare al Republicii Moldova. Astfel, în capitolul 23 și 24 al Raportului Comisiei Europene [9] au fost descrise și analizate progresele Republicii Moldova în domeniul statului de drept și al drepturilor fundamentale ale omului.

În contextul extinderii Uniunii Europene, Republica Moldova și-a intensificat eforturile pentru a se apropia de această structură internațională, aderarea devenind un obiectiv strategic major al guvernelor din ultimii ani. Procesul de aderare implică o convergență instituțională și normativă extinsă, esențială pentru a oferi și garanta cu certitudine că valorile și principiile fundamentale ale UE sunt pe deplin respectate și implementate la nivel național. În ceea ce privește justiția, integrarea europeană presupune implementarea unui șir de reforme fundamentale care să garanteze independența sistemului judiciar, eficiența acestuia și combaterea corupției.

Justiția este unul dintre cele mai importante domenii evaluate în cadrul procesului de aderare la UE, fiind în centrul criteriilor politice de la Copenhaga, care prevăd respectarea statului de drept, a drepturilor omului și a principiilor democratice. Republica Moldova a făcut pași importanți în această direcție, însă procesul de convergență este departe de a fi finalizat. Aderarea la UE presupune reforme continue, monitorizare riguroasă din partea instituțiilor europene și o adaptare constantă la evoluțiile *acquis-ului* comunitar - ansamblul de reglementări, directive și tratate care guvernează Uniunea Europeană. Aceasta reprezintă, într-o altă dimensiune - o provocare majoră pentru toate statele candidate, întrucât legislația europeană acoperă domenii foarte diverse, de la drepturile omului până la regulile pieței interne și dreptul concurenței.

În lumina „planurilor de țară" și a contemplărilor reliefate în Strategia privind asigurarea independenței și integrității sectorului justiției pentru anii 2022-2025 [5], asigurarea încrederii societății în actul de justiție a fost punctul principal țintit în procesul de reformare, iar [...] independența justiției este o cerință de bază a statului de drept, care derivă din principiul separației puterilor în stat. Această cerință impune atât independența structurală a sistemului justiției, cât și independența individuală a judecătorilor. [...] Percepția care planează în prezent în societate că unele verdicte sunt emise de judecători sub presiunea anumitor factori, abuzurile din sistem, justiția selectivă, influențele necorespunzătoare atât din interior, cât și din exterior (inclusiv influențele de ordin politic), factorii de corupție, dar și lipsa de integritate a actorilor

din sistem, erodează în ansamblu autoritatea puterii judecătorești și afectează grav încrederea în independența judecătorilor [5].

În Republica Moldova, convergența legislativă a început cu adoptarea unor proiecte de legi privind implementarea de reforme în domeniul justiției, printre care se numără reforma sistemului de numire a judecătorilor, creșterea transparenței în actul de justiție și modificările aduse legislației anticorupție. Un aspect fundamental al convergenței cu UE îl reprezintă reforma instituțională, care vizează îmbunătățirea eficienței și independenței instituțiilor judiciare. În Republica Moldova, reforma instituțională s-a concentrat pe modernizarea Consiliului Superior al Magistraturii, consolidarea capacităților Curții Constituționale și implementarea unor mecanisme eficiente de control și echilibru. Această componentă de reformă a fost esențială pentru a asigura independența sistemului judiciar, un criteriu crucial în procesul de aderare la UE.

Conform unei Opinii emise în 2022 de către Comisia de la Veneția [3], Moldova „a făcut progrese semnificative în alinierea legislației privind organizarea sistemului judiciar la standardele europene. Una dintre cele mai importante reforme a vizat Consiliul Superior al Magistraturii, instituția cheie responsabilă cu numirea și sancționarea judecătorilor. În cadrul acestei reforme, a fost redusă influența executivului asupra procesului decizional al CSM, asigurându-se astfel o mai mare independență a acestui organism”. În concluziile aceleiași Opinii, Comisia a salutat în mod special modificările legislative care au vizat eliminarea perioadelor de probă pentru judecători, unificarea procedurii de numire a judecătorilor, care exclude implicarea Parlamentului, transferarea atribuțiilor de numire a președinților și vicepreședinților instanțelor către Consiliul Superior al Magistraturii, implementarea unui nou model privind componența CSM și alegerea membrilor acestuia, precum și rolul consultativ al CSM în pregătirea bugetului pentru sistemul judiciar și a notat cu titlu de recomandare unele ajustări referitoare la activitatea CSM și a colegiilor specializate. Reformele instituționale au inclus nu doar modificarea procedurilor de numire și evaluare a magistraților, dar și consolidarea capacităților administrative ale CSM și ale Curții Constituționale. În cadrul acestor reforme, a fost creat un sistem mai eficient de control intern al activității judecătorilor, care să prevină abuzurile de putere și să asigure respectarea standardelor etice. Alte modificări legislative au inclus ajustările la Codul Penal și Codul de Procedură Penală, care au introdus norme mai stricte privind infracțiunile de corupție și abuz de putere. Aceste componente de

reformă au fost realizate sub supravegherea atentă a Comisiei Europene și a Consiliului Europei, care au monitorizat progresele înregistrate și au oferit recomandări.

Una dintre proiectele de reformă care a fost pe larg discutat, apreciat și criticat în același timp de către reprezentanții sistemului judecătoresc, mass-media și public, în general, lansată la începutul anului 2022, a fost introducerea mecanismelor de evaluarea externă extraordinară a judecătorilor și procurorilor: divizate generic în două faze: *pre-vetting* și *vetting* - două noțiuni absolut noi pentru Republica Moldova atât la nivel de terminologie cât și la nivel de convergență a procesului. În esență, procesul de *vetting* poate fi descris ca un instrument extraordinar și temporar de luptă împotriva corupției, care implică o examinare și evaluare minuțioasă a judecătorilor, procurorilor și a oficialilor din cadrul consiliilor superioare de justiție și procuratură. În această ordine de idei, procesul de *pre-vetting* a fost definit cu unele ocazii [2] ca fiind „un proces de filtrare care vizează evaluarea candidaților pentru poziții în organele de autoguvernare ale judecătorilor sau procurorilor". Procedeele de vetting și pre-vetting au fost aplicate anterior într-un număr limitat de state cum ar fi Albania, Ucraina, Georgia, Bosnia și Herțegovina, Serbia și Cosovo. La nivelul jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului, cea mai constitentă practică în privința aspectelor aferente evaluării extraordinare, pare să fie fie cea a Albaniei.[1]

Din punct de vedere legislativ, în Republica Moldova, trei legi esențiale guvernează procedurile de pre-vetting și vetting. Pe 10 martie 2022, Parlamentul Republicii Moldova a adoptat Legea nr. 26/2022 (denumită generic *Legea Pre-Vetting*) [6], care vizează în principal măsuri privind selecția candidaților pentru funcții în organele de autoadministrare ale judecătorilor și procurorilor. Ulterior, în 2023, Parlamentul a introdus două legi suplimentare legate de vetting-ul judiciar și al procurorilor. Notabil, pe 30 martie, a fost adoptată Legea nr. 65 [8], care se concentrează pe evaluarea externă (*vetting-ul*) a judecătorilor Curții Supreme de Justiție. După aceasta, pe 22 august 2023, Legea nr. 252/2023 [7] privind vetting-ul judecătorilor și procurorilor în funcții de nivel înalt a fost consultată cu Comisia Europeană și aliniată în mare parte recomandărilor Comisiei de la Veneția. Implementarea unor mecanisme similare celor de evaluare externă sunt, *videtur*,

[1] A se vedea cauzele CtEDO: Xhoxhaj v. Albania, Nikëhasani v. Albania, Besnik Cani v. Albania, Sevdari v. Albania, Thanza v. Albania.

esențiale în contexte post-criză sau în statele care doresc să se alinieze la standardele europene și internaționale privind independența și eficiența justiției.

Într-un sondaj [10] publicat de Centrul de Resurse Juridice din Moldova în iulie, 2023, respondenții [judecători, procurori și avocați] au fost întrebați, *inter alia*, „în ce măsură sunt de acord cu evaluarea externă anunțată de autorități, supranumită și vetting. Numărul judecătorilor care susțin această reformă (40%) este mai mare decât al celor care o nu susțin (35%), iar 25% din judecători au o atitudine neutră față de ea. În cazul procurorilor, 39% nu sunt de acord cu evaluarea externă, 27% o susțin, iar 35% au o atitudine neutră. Marea majoritate a avocaților susțin reforma. În susținerea ei au pledat 71% din avocați și doar 18% din avocați au spus că nu o susțin. O întrebare similară a fost adresată și în cadrul sondajului din 2020. Numărul susținătorilor acestei reforme a crescut din 2020 până în 2023, de la 21% la 40% în cazul judecătorilor, de la 25% la 27% în cazul procurorilor și de la 64% la 71% în cazul avocaților. [10]" O creștere foarte interesantă se remarcă în datele comparative (2020 și 2023) despre percepția judecătorilor în privința evaluării externe, care a crescut de la 21% la 40% în susținerea procesului. Judecătorii și procurorii, de asemenea, „au fost întrebați dacă ar accepta să fie supuși evaluării externe. 64% din judecători și 62% din procurori au răspuns afirmativ, 10% din judecători și 11% din procurori au răspuns că vor demisiona, iar 23% din judecători și 26% din procurori au declarat că încă nu știu cum vor proceda" [10]. Considerând cronologia perioadelor în care a fost desfășurat sondajul (până la implementarea procedurilor și în cursul lor), putem deduce că există o ușoară atenuare a percepției de „rezistență" împotriva implementării acestui exercițiu, deși conform datelor publice disponibile[1], în prima rundă de evaluări realizate de Comisia Pre-Vetting și care a fost publicată în iulie 2023, rata de promovare a evaluării de către candidații judecători, procurori și reprezentanți ai societății civile pentru fucția de membru în Consiliul Superior al Magistraturii și Consiliul Superior al Procurorilor a fost de doar 18% pentru candidații judecători, 25% în cazul candidaților non-judecători[2] și 44% în cazul candidaților procurori (17

[1] A se vedea pagina web a Comisiei Pre-Vetting: https://vetting.md/date-preliminare-privind-evaluarea-extraordinara-a-candidatilor-la-csm-si-csp-dupa-ce-comisia-pre-vetting-a-emis-decizii-privind-90-la-suta-dintre-candidati/.
[2] Reprezentați ai societății civile.

candidați) și non-procurori (1 candidat). În comunicatul Comisiei[1] se mai menționează de asemenea că „din cei 59 de candidați, evaluarea cărora este finalizată la moment, 16 au primit decizii de promovare și 43 au primit decizii de nepromovare. Cele 43 de decizii de nepromovare au vizat 14 situații de retragere din concurs sau de nedepunere a documentelor prevăzute de lege, fapt ce i-a descalificat pe candidați, iar restul 29 de candidați nu au promovat evaluarea Comisiei Pre-Vetting urmare a parcurgerii procesului complet de verificare."

La nivel de rezultate, urmare a procedurilor de pre-vetting, Consiliul Superior al Magistraturii (CSM) și Consiliul Superior al Procurorilor (CSP) au devenit funcționale. În prezent, sarcina Comisiei Pre-Vetting de evaluare a candidaților la funcția de membru în colegiile specializate ale CSM și CSP a trecut către Comisia Vetting (Comisia nr. 2) și Comisia de evaluare a procurorilor (Comisia nr. 3) în temeiul Legii nr. 65/2023 și Legea nr. 252/2023. Conform datelor publice, la această etapă Comisia Vetting[2] evaluează 23 de candidați la funcții în colegiile CSM, iar Comisia de evaluare a procurorilor[3] are în procedură 28 de dosare ale candidaților la funcții în colegiile CSP, atât din partea judecătorilor și respectiv, procurorilor, cât și din partea societății civile. De asemenea, Comisia Vetting a avut sarcina de evaluare a candidaților al funcția de judecător a Curții Supreme de Justiție (CSJ) și a judecătorilor de carieră de la CSJ. În acest sens, odată cu notificarea judecătorilor Curții Supreme despre inițierea evaluării, au urmat o serie de demisii din sistem. Conform datelor publice, 16 dintre judecătorii Curții Supreme au demisionat, iar o situație similară a fost înregistrată la Curtea de Apel Chișinău în mai, 2024 atunci când și-au depus cererea de demisie 17 din cei 39 de judecători urmare a demarării procesului de evaluare extraordinară. În această ordine de idei, atât Legea nr. 65/2023 privind evaluarea externă a judecătorilor și a candidaților la funcția de judecător al Curții Supreme de Justiție [8], cât și Legea nr. 252/2023 privind evaluarea externă a judecătorilor și procurorilor și modificarea unor acte normative [7], prevăd garanția judecătorilor și procurorilor în funcție de a depune cerere de demisie în termen de 20 de zile de la momentul în care au fost notificați despre inițierea evaluării. *Per a contrario*, nepromovarea evaluării atrage

[1] Date preliminare disponibile la: https://vetting.md/date-preliminare-privind-evaluarea-extraordinara-a-candidatilor-la-csm-si-csp-dupa-ce-comisia-pre-vetting-a-emis-decizii-privind-90-la-suta-dintre-candidati/

[2] A se vedea pagina web a Comsiei Vetting: https://www.vettingmd.eu/ro/subiecti-ai-evaluarii.

[3] A se vedea pagina web a Comisiei de evaluare a procurorilor: https://vettingmd.org/activitatea-comisiei/candidati/.

după sine un șir de consecințe cu imapct major pentru cariera profesională, și anume eliberarea din funcție. În acest sens, art. 18 alin. (6) din Legea nr. 252/2023 stipulează că: a) judecătorul sau procurorul eliberat din funcție „nu are dreptul de a exercita funcția de judecător, de procuror, precum și alte funcții de demnitate publică timp de 5–7 ani din data rămânerii definitive a hotărârii consiliului respectiv, a ordinului Procurorului General sau, după caz, a decretului Președintelui Republicii Moldova; b) este lipsit de dreptul la indemnizația unică de concediere prevăzută la art. 26 alin. (3) din Legea nr. 544/1995 cu privire la statutul judecătorului sau, după caz, la art. 62 alin. (2) din Legea nr. 3/2016 cu privire la Procuratură; c) este lipsit de dreptul la pensie specială prevăzută la art. 32 din Legea nr. 544/1995 cu privire la statutul judecătorului, cu menținerea pensiei generale pentru limită de vârstă conform condițiilor generale stabilite de Legea nr. 156/1998 privind sistemul public de pensii.[7]”

Ergo, caracterul „extraordinar” al acestui exercițiu pentru Republica Moldova, rezultă în mod special din finalitatea procesului care se pliază cu scopul generic al evaluării externe, și anume acela de prevenire a corupției și eliminarea vulnerabilităților care ar putea afecta independența sistemului judiciar, care la nivel de proceduri aplicate implică verificarea background-ului financiar, respectarea standardelor de etică și conformitatea cu standardele internaționale și naționale de conduită, pentru a asigura transparența și credibilitatea instituțiilor – ori anume acestea sunt deziderateле noastre naționale în parcursul european pe care îl tot „bătătorim” de atâția ani.

În contextul recomandărilor UE cu privire la sectorul justiției, Republica Moldova pe segmentul luptei împotriva corupției, a fost instituit și aplicat mecanismul de judecare a cauzei în lipsa persoanei, au fost delimitate competențele între Procuratura Anticorupție și Centrul Național Anticorupție și a fost adoptată Legea cu privire la avertizorii de integritate. Pe dimensiunea de sporire a transparenței funcțiilor publice, s-au făcut progrese în privința aplicării consecvente a controalelor de integritate la toate etapele carierei de judecător și procuror. Un exemplu în acest sens este introducerea audienților cursurilor de formare inițială ai Institutului Național al Justiției, persoanelor care participă la concursul de admitere la Institutul Național al Justiției și persoanelor care candidează la funcția de judecător sau de procuror în temeiul vechimii în muncă în lista subiecților declarării, conform Legii nr. 133/2016 privind declararea averii și a intereselor personale [4].

La capitolul luptei împotriva crimei organizate, Republica Moldova a înregistrat progrese prin adoptarea legii cu privire la securitatea cibernetică, modificarea legii cu

privire la prevenirea și combaterea spălării banilor, aprobarea Programului pentru recuperarea activelor pentru perioada 2022-2030.

De final

Convergența sistemului de justiție din Republica Moldova cu standardele Uniunii Europene este un proces esențial și continuu. Aderarea la acquis-ul comunitar, în special în capitolele 23 și 24 privind statul de drept și drepturile fundamentale, demonstrează angajamentul Moldovei față de reforma justiției. Inițiativele cheie, precum mecanismele de pre-vetting și vetting, subliniază eforturile Moldovei de a spori independența justiției și de a combate corupția. Deși s-au înregistrat progrese semnificative, inclusiv reforme instituționale și modificări legislative, rămân provocări în asigurarea transparenței și încrederii publicului în sistemul judiciar, ori mai mult decât orice – ne dorim să putem crește credibilitatea sistemul de justiție în special și în instituțiile statului, în general. Procedeele de evaluare externă aplicate judecătorilor și procurorilor reprezintă instrumente esențiale pentru eliminarea vulnerabilităților sistemice. Abordarea națională oglindește reforme similare din țările vecine, indicând o tendință regională de aliniere judiciară la normele europene. Monitorizarea continuă de către instituțiile europene subliniază importanța menținerii ritmului reformelor. În cele din urmă, succesul nostru național privind progresele din sectorul justiției va fi esențial pentru aspirațiile de aderare la Uniunea Europeană. Sustenabilitatea pe termen lung a acestor reforme va depinde de capacitatea țării de a menține standarde legale în mod constant și imparțial. O justiție pe deplin independentă este esențială pentru a asigura credibilitatea sistemului de justiție al Moldovei în procesul de integrare europeană.

BIBLIOGRAFIE:

1. Concluziile Consiliului European din 23 și 24 iunie 2022, EUCO 24/22, Bruxelles, 24 iunie 2022, Disponibil la: https://www.consilium.europa.eu/media/57467/2022-06-2324-euco-conclusions-ro. [Accesat la 30.08.2024].

2. Guidelines for Judicial Vetting. CEELI Institute, 2019. Disponibil la: https://ceeliinstitute.org/assets/resources/ceeli-guidelines-judicial-vetting.pdf. [Accesat la 28.09.2024].

3. Joint Opinion of The Venice Commission And The Directorate General Of Human Rights And Rule Of Law (Dgi) Of The Council Of Europe On The Draft Law On Amending Some Normative Acts (Judiciary) Adopted by the Venice Commission at its 131st Plenary Session (Venice, 17-18 June 2022). Disponibil la: https://www.venice.

coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2022)019-e. [Accesat la 28.09.2024].

4. Legea nr. 133 din 17.06.2016 privind declararea averii și a intereselor personale. Publicat: 30-07-2016 în Monitorul Oficial Nr. 245-246 art. 513, cu modificările din 31.07.2024, MO380-382/05.09.24 art.587; în vigoare 05.09.24.

5. Legea nr. 211 din 06.12.2021 pentru aprobarea Strategiei privind asigurarea independenței și integrității sectorului justiției pentru anii 2022–2025 și a Planului de acțiuni pentru implementarea acesteia, 31.12.2021 în Monitorul Oficial Nr. 325-333 art. 496.

6. Legea nr. 26 din din 10.03.2022 privind unele măsuri aferente selectării candidaților la funcția de membru în organele de autoadministrare ale judecătorilor și procurorilor. Publicat: 16.03.2022 în Monitorul Oficial Nr. 72 art. 103.

7. Legea nr. 252 din 17.08.2023 privind evaluarea externă a judecătorilor și procurorilor și modificarea unor acte normative. Publicat în MO nr. 117-118 art. 192.

8. Legea nr. 65 din 30.03.2023 privind evaluarea externă a judecătorilor și a candidaților la funcția de judecător al Curții Supreme de Justiție. Publicat în MO nr. 117-118 art. 192.

9. Republic of Moldova 2023 Report, SWD (2023) 698 final, [online], Brusels, 8.11.2023, Disponibil la: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/d8ef3ca9-2191-46e7-b9b8-946363f6db91_en?filename=SWD_2023_698%20Moldova%20report.pdf. [Accesat la la 30.08.2024].

10. Sondaj: Percepția judecătorilor, procurorilor și avocaților despre justiție și fenomenul corupției. CRJM, Chișinău, iulie 2023 [online]. [Accesat la la 30.08.2024]. Disponibil la: https://crjm.org/wp-content/uploads/2023/07/PPJ-2023-CRJM-RO-print.pdf.