

COMISIA EUROPEANĂ PENTRU DEMORAȚIE PRIN DREPT

(COMISIA DE LA VENEȚIA)

REPUBLICA MOLDOVA

**OPINIA COMUNĂ
A COMISIEI DE LA VENEȚIA
ȘI A DIRECTORATULUI GENERAL PENTRU
DREPTURILE OMULUI ȘI STATUL DE DREPT (DGI)
AL CONSILIULUI EUROPEI**

REFERITOARE LA

**PROIECTUL DE LEGE
CU PRIVIRE LA EVALUAREA EXTERNĂ
A JUDECĂTORILOR ȘI PROCURORILOR**

**adoptată de Comisia de la Veneția
la cea de-a 134-a sesiune plenară
(Veneția, 10-11 martie 2023)**

pe baza comentariilor formulate de:

dl Aleksander BARAMIDZE (fost membru supleant, Georgia)

dl Philip DIMITROV (membru , Bulgaria)

dl António Henriques GASPAR (membru, Portugalia)

dna Đuro SESSA (expert, DGI)

I. Introducere

1. Prin scrisoarea din 13 februarie 2023, dl Sergiu Litvinenco, fostul ministru al Justiției al Republicii Moldova, i-a solicitat Comisiei de la Veneția o opinie privind proiectul Legii cu privire la evaluarea externă a judecătorilor și procurorilor din Republica Moldova (CDL-REF(2023)015) (în continuare, „proiectul de lege”).

2. Opinia a fost pregătită împreună cu Directoratul General pentru Drepturile Omului și Statul de Drept al Consiliului Europei (în continuare „DGI”). Dl Alexander Baramidze, dl Philip Dimitrov și dl António Henriques Gaspar a acționat ca raportori în numele Comisiei de la Veneția. Dl Đuro Sessa a examinat proiectul de lege în numele DGI.

3. La 23 și 24 februarie 2023, delegația Comisiei a avut întâlniri online cu părțile interesate naționale: reprezentanți ai majorității parlamentare și ai partidelor de opoziție, Ministerul Justiției, Curtea Supremă de Justiție, Curtea de Apel Chișinău, Judecătoria Chișinău, Consiliul Superior al Procurorilor și Procuratura Generală, Consiliul Superior al Magistraturii, asociația judecătorilor și a procurorilor, comunitatea internațională și societatea civilă. Comisia le este recunoscătoare autorităților Republicii Moldova și Oficiului Consiliului Europei de la Chișinău pentru organizarea excelentă a acestor întâlniri online.

4. Opinia a fost elaborată pe baza traducerii în limba engleză a proiectului de lege. S-ar putea ca traducerea să nu reflecte cu exactitate versiunea originală sub toate aspectele. Ministerul Justiției al Republicii Moldova și-a prezentat comentariile scrise cu privire la proiectul opiniei.

5. Opinia a fost elaborată pe baza comentariilor raportorilor și a rezultatelor reuniunilor online din 23 și 24 februarie 2023. După un schimb de opinii cu dna Veronica Mihailov-Moraru, ministrul Justiției al Republicii Moldova, ea a fost adoptată de Comisia de la Veneția la cea de-a 134-a sesiune plenară (Veneția, 10-11 martie 2023).

II. Contextul

A. Scopul proiectului de lege

6. Proiectul de lege întocmit de Ministerul Justiției prevede crearea unui mecanism special de verificare (evaluarea extraordinară) a judecătorilor și a procurorilor¹ de 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 în mod proporțional și 3 aleși de Parlament cu majoritate simplă dintr-o listă restrânsă 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 acordă CE competențe de investigare. Din ancheta efectuată de CE rezultă un raport care este înaintat respectiv Consiliului Superior al Magistraturii („CSM”) și Consiliului Superior al Procurorilor

¹ Nu toți judecătorii și procurorii vor fi supuși procesului de verificare: articolul 3 din proiectul de lege descrie categoriile de judecători/procurori care vor fi afectați și prevede unele excepții pentru alte categorii. După cum li s-a explicat raportorilor, câteva sute de judecători și procurori vor trebui să fie supuși verificării complete în cazul în care proiectul de lege va fi adoptat.

(„CSP”), care iau decizia definitivă în privința judecătorului/procurorului în cauză și, eventual, îl poate demite. Deciziile CSM și CSP pot fi atacate la Curtea Supremă de Justiție („CSJ”), care poate confirma decizia sau poate retrimite cauza pentru o nouă examinare către CE sau, respectiv, CSM/CSP. Judecătorii și procurorii pot evita să fie supuși procedurii de verificare prin prezentarea demisiei.

B. Opiniile anterioare ale Comisiei de la Veneția

7. Acest proiect de Lege este a treia încercare a autorităților Republicii Moldova de a „curăța” sistemul judiciar și al 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 organ special extrajudiciar *ad-hoc*, responsabil de verificarea judecătorilor în funcție ai CSJ². Acest proiect de lege nu a fost adoptat niciodată, dar recomandările făcute de Comisie în acest context rămân relevante pentru proiectul de Lege în discuție și vor fi abordate mai jos.

9. În 2021, autoritățile Republicii Moldova au propus o altă inițiativă legislativă care a vizat verificarea *candidaților* pentru funcția de membru al CSM și CSP (*pre-vetting*). Comisia a examinat acest proiect de lege în opinia³ sa din 2021. Ulterior, Legea a fost adoptată și a fost creată o Comisie de Evaluare (în general similară cu Comisiile de Evaluare descrise mai sus) pentru evaluarea candidaților pentru funcții în CSM și CSP. Până în prezent, Comisia de Evaluare a aprobat 5 din 23 de candidați pentru funcția de membru judiciar al CSM, respingându-i pe ceilalți 18 candidați. Candidații câștigători vor fi propuși în curând Adunării Generale a Judecătorilor pentru a fi aleși în noua componentă a CSM. Procesul de *pre-vetting* al candidaților pentru funcția de membri non-judecători ai CSM nu a fost încă finalizat, iar *pre-vettingul* candidaților pentru CSP și alte organe de autoadministrare încă nu a început. CSM și CSP continuă să funcționeze în vechea lor componentă, îndeplinind doar câteva funcții minime.

10. În anul 2022 autoritățile au decis extinderea mecanismului de *pre-vetting* al *judecătorilor în funcție ai CSJ*, precum și candidaților pentru funcțiile judiciare în cadrul CSJ. În octombrie și decembrie 2022, Comisia a evaluat această propunere și a emis două opinii.⁴

² A se vedea Comisia de la Veneția, CDL-AD(2019)020, Republica Moldova – Opinia interimară comună a Comisiei de la Veneția și a Direcției pentru Drepturile Omului (DHR) și Statul de drept (DGI) a Consiliului Europei privind proiectul de lege cu privire la reforma Curții Supreme de Justiție și a Procuraturii, în continuare „Opinia din 2019”.

³ A se vedea Comisia de la Veneția, CDL-AD(2021)046, Republica Moldova – Opinia comună a Comisiei de la Veneția și Direcției Generale pentru Drepturile Omului și Statul de Drept (DGI) a Consiliului din Europa asupra unor măsuri legate de selecția candidaților pentru funcții administrative în organele de autoadministrare a judecătorilor și procurorilor și modificarea unor acte normative, în continuare „Opinia din 2021”.

⁴ A se vedea Comisia de la Veneția, CDL-AD(2022)024, Republica Moldova – Opinia comună a Comisiei de la Veneția și a Direcției Generale pentru Drepturile Omului și Statul de Drept (DGI) a Consiliului Europei privind proiectul de lege cu privire la Curtea Supremă de Justiție, în continuare „Opinia din octombrie 2022”; CDL-AD(2022)049, Republica Moldova – Opinie comună de monitorizare a Comisiei de la Veneția și a Direcției Generale pentru Drepturile Omului și

11. În cele din urmă, în 2023, Ministerul Justiției a elaborat proiectul de lege în discuție, în vederea extinderii procedurii de verificare unui număr important al judecătorilor și procurorilor în exercițiu (cu unele excepții referitoare, de exemplu, celor care au fost deja verificați) – așa-numita „verificare completă”.⁵ În conformitate cu acest proiect de lege, aproximativ 160 de judecători (din cei 433 care ocupă în prezent funcții de judecători) și 230 de procurori (din 640 de procurori în funcție în prezent) ar urma să fie supuși unui proces de verificare. Deși acest proiect și proiectele de lege anterioare nu au ajuns încă în Parlament, mai mult de 60% dintre judecătorii Curții Supreme au demisionat, fie pentru a evita verificarea, fie ca un act de protest.⁶

III. Analiză

A. Constituționalitatea modelului propus

12. Spre deosebire de alte reforme judiciare din alte țări care implică un amendament constituțional⁷, verificarea propusă a judecătorilor și a procurorilor în Moldova este reglementată de o lege organică. În consecință, verificarea trebuie să rămână în cadrul constituțional, fapt care presupune, cel mai important, așa cum s-a menționat în Opiniile din 2019 și 2022, menținerea rolului CSM ca unic organ competent să revoce judecătorii (ca și rolul similar, dar nu identic, al CSP în privința procurorilor).

13. Constituția tace cu privire la temeiurile de fond ale revocării judecătorilor și procurorilor, lăsând astfel o marjă discreționară legislatorului⁸, cu condiția ca revocarea să fie decisă de CSM (sau aprobată de CSP)⁹. În acest sens, modelul propus este, desigur, compatibil cu Constituția: conform proiectului de lege, raportul Comisiei de evaluare va avea un caracter consultativ, iar CSM/CSP va lua decizia finală, cu majoritate simplă.¹⁰

Statul de Drept a Consiliului Europei la opinia cu privire la Proiectul de lege privind Curtea Supremă de Justiție, în continuare „Opinia din decembrie 2022”.

⁵ Comisia de la Veneția notează că unele dintre prevederile proiectului de lege se referă și la „candidați” dar, după cum au explicat autoritățile, aceasta este o greșală și sfera de aplicare a legii acoperă doar judecătorii și procurorii în funcție și nu candidații pentru aceste posturi.

⁶ Cifra a fost comunicată raportorilor la 23 februarie 2023.

⁷ A se vedea, în special, Comisia de la Veneția, CDL-AD(2015)045, Opinia interimară privind proiectul de amendamente constituționale cu privire la sistemul judiciar din Albania, para. 97 și următoarele; CDL-AD(2016)009, Opinia finală privind proiectul revizuit de amendamente constituționale privind sistemul judiciar (15 ianuarie 2016) din Albania, para. 52-57.

⁸ Articolul 116 alin. (1) din Constituție (Statutul judecătorilor) stabilește principiul inamovibilității judecătorilor, dar indică faptul că acest principiu trebuie realizat „conform legii”. Articolul 116 alin. (6) permite „sanționarea” judecătorilor și „conform legii”, în timp ce articolul 123 conferă CSM competența să se decidă asupra „decăderii din funcție” și „impunerea sancțiunilor disciplinare” împotriva judecătorilor. Articolul 125 alin. (3) prevede revocarea din funcție a procurorilor de rang inferior de către Procurorul General, la propunerea CSP-ului.

⁹ Aceasta este și abordarea Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei cu privire la rolul Consiliilor Magistraților - a se vedea capitolul VI din Recomandarea CM/Rec(2010)12 a Comitetului Miniștrilor către statele membre cu privire la judecători: independență, eficiență și responsabilități.

¹⁰ În Opinia din octombrie 2022, para. 52, Comisia de la Veneția a formulat obiecții împotriva regulii care impune majoritatea calificată în CSM să nu fie de acord cu raportul Comitetului de evaluare, întrucât ar slăbi rolul acordat CSM-ului de Constituție.

14. Deși nu există niciun obstacol constituțional direct care să împiedice autoritățile să continue reforma conform planului, puterea discreționară a legislatorului nu este nelimitată. În asemenea chestiuni, legislatorul este constrâns și de principiul general al independenței judiciare¹¹ și de statul de drept, care sunt recunoscute de Constituție¹² și care decurg din obligațiile internaționale ale Republicii Moldova. Aceste constrângeri constituționale sunt, fără îndoială, mai puțin stricte în privința procurorilor¹³, dar chiar și în contextul procuraturii, ele există. Așadar, chiar dacă proiectul de lege propus nu este în conflict cu normele constituționale specifice, trebuie să se asigure că acesta respectă principiile constituționale mai generale.

B. Necesitatea verificării complete

15. Comisia de la Veneția a recunoscut anterior că „nivelul extrem de ridicat de corupție poate justifica soluții la fel de radicale, cum ar fi o examinare a judecătorilor în exercițiu”¹⁴. O asemenea „situație critică și extraordinară” din sistemul judiciar ar trebui „demonstrată în mod obiectiv”, trebuind cercetate alte metode de răspundere judiciară.¹⁵

16. Raționamentul proiectului de lege este prezentat în detaliu în nota explicativă. Autoritățile fac referire la „situația extraordinară” din cadrul sistemului judiciar din Republica Moldova și la corupția rampantă, care este ilustrată de un număr mare de dosare penale intentate judecătorilor de către Procuratura Anticorupție și la participarea multor judecători în schema de spălare a banilor denumită „*Laundromat-ul rusesc*”. Potrivit autorităților, mecanismele existente de responsabilizare nu funcționează, fapt care are ca rezultat pierderea credibilității sistemului judiciar. Mai mult, combaterea corupției în sistemul judiciar este una dintre condițiile de bază rezultate din Acordul de Asociere Republica Moldova – UE.

17. Comisia de la Veneția constată că în Republica Moldova există deja mai multe instituții și mecanisme anticorupție obișnuite – cum ar fi Autoritatea Națională de Integritate, care deține competențe largi de control al bunurilor funcționarilor publici (inclusiv judecători și procurori). Judecătorii¹⁶ au obligația de a declara în fiecare an, în detaliu, veniturile lor, veniturile soților, obligațiile lor de credit etc. Procurorii specializați în anticorupție, care au fost și ei reformați recent, sunt competenți să se ocupe de actele de corupție din sistemul judiciar. În opinia Comisiei, înființarea de noi organe *ad-hoc* distrage resursele și sprijinul politic de la instituțiile obișnuite ale statului, care au fost create cu scopul precis de a combate corupția judiciară.

¹¹ A se vedea articolul 116 din Constituție.

¹² Consacrat în articolul 1 alin. (3) din Constituție.

¹³ Care nu se bucură neapărat de același nivel de independență ca și judecătorii - a se vedea Comisia de la Veneția, CDL-AD(2010)040, Raport privind standardele europene în ceea ce privește independența sistemului judiciar. Sistem: Partea a II-a - Procuratura, para. 28.

¹⁴ A se vedea Opinia din octombrie 2022, CDL-AD(2022)024, para. 44, cu referințe suplimentare.

¹⁵ Ibid.

¹⁶ În textul următor, Opiniile se vor referi în esență la judecători, înțelegând că analiza sa se referă și la procurori *mutatis mutandis*.

18. Acestea fiind spuse, Comisia de la Veneția recunoaște că amploarea crizei din sistemul judiciar și presupusa (in)eficiență a organelor și a 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 conchis că verificarea extraordinară nu era „doar justificată, ci și necesară” pentru a soluționa problema corupției generalizate.¹⁷ Această concluzie a fost formulată în contextul unui larg consens național cu privire la necesitatea verificării, care a condus la un vot cvasi-unanim în Parlament în sprijinul reformei constituționale care instituia 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” verificării de securitate.¹⁸ În Republica Moldova, opiniile privind necesitatea unei verificări complete sunt polarizate: opinia insistentă a majorității parlamentare, a reprezentanților comunității internaționale și a unor ONG-uri locale implicate în monitorizarea și susținerea procesului de reformă a fost că sunt necesare măsuri atât de radicale.¹⁹ Reprezentanții sistemului judiciar și ai procuraturii au susținut, în schimb, că verificarea completă propusă nu va atinge obiectivele declarate, ci ar supune judecătorii și procurorii individuali unui stres enorm, le va pune în pericol independența și va submina buna funcționare a sistemului judiciar.

19. Comisia de la Veneția reiterează că „în ultimă instanță, le revine autorităților Republicii Moldova să decidă dacă situația dominantă în sistemul judiciar din Republica Moldova creează o bază suficientă pentru a-i supune pe toți judecătorii și procurorii [...] evaluărilor extraordinare ale integrității”²⁰. Prin urmare, Comisia i-ar solicita Parlamentului Republicii Moldova doar să examineze justificarea reformei și disponibilitatea soluțiilor alternative cu o atenție deosebită.

20. Domeniul de aplicare al 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 ale procuraturii; odată verificate, aceste organe ar putea soluționa problemele din sistemul judiciar și al procuraturii prin intermediul mecanismelor și procedurilor legale ordinare.²¹ Comisia de la Veneția și DGI subliniază că proiectul de lege depășește cu mult propunerile anterioare, examinate în cadrul opiniilor din 2021 și 2022. În ceea ce privește pre-

¹⁷ Comisia de la Veneția, CDL-AD(2016)009, Albania - Opinia finală referitoare la proiectul revizuit de amendamente constituționale privind sistemul judiciar (15 ianuarie 2016) din Albania, para. 56.

¹⁸ Comisia de la Veneția, CDL-AD(2022)005, Croația - Opinie cu privire la introducerea procedurii de reinnoire a verificărilor de securitate prin intermediul amendamentelor la Legea privind instanțele judecătorești, para. 20.

¹⁹ A se vedea, de asemenea, Raportul a patra rundă de evaluare a GRECO, care a sugerat că autoritățile din Republica Moldova ar trebui să ia „măsuri adecvate [...], ținând cont în mod corespunzător de independența judiciară, pentru a evita numirea și promovarea în funcții judiciare a candidaților care prezintă riscuri de integritate” (para. 39) nu oferă nicio recomandare strictă și lipsită de ambiguitate în această direcție, făcând apel în esență doar la o „procedură conformă cu standardele” procedurii de evaluare. Raport interimar de conformitate privind Republica Moldova, adoptată de GRECO la cea de-a 89-a reuniune plenară (Strasbourg, 29 noiembrie – 3 decembrie 2021).

²⁰ A se vedea Opinia din 2021, CDL-AD(2021)046, para. 13.

²¹ Comisia de la Veneția, CDL-AD(2022)011, Kosovo - Opinie referitoare la Documentul de concept privind verificarea judecătorilor și procurorilor și proiectul de amendamente la Constituție, para. 130.

vetting-ul candidaților, Comisia de la Veneția și DGI au notat că, în principiu, a fost un exercițiu relativ lipsit de controverse.²² Verificarea judecătorilor CJS a constituit obiectul Opiniilor din octombrie și decembrie 2022, așa cum s-a arătat mai sus, la paragraful 10. Acum autoritățile intenționează să extindă acest mecanism la peste o treime din numărul total al judecătorilor și procurorilor. Ministerul Justiției a susținut, în comentariile sale scrise, că verificarea completă nu-i va pe viza toți judecătorii și procurorii, ci doar pe cei care ocupă funcții și 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 *pre-vetting* etc.). Totuși, chiar dacă judecătorii și procurorii de nivel inferior nu ar fi afectați, domeniul de aplicare propus al reformei este totuși foarte larg și depășește cu mult încercările anterioare de „curățare” a sistemului judiciar și a procuraturii. Impactul (atât din punct de vedere al impactului asupra drepturilor omului, cât și al posibilelor efecte adverse asupra funcționării sistemului în ansamblu) al acestei reforme este mult mai profund, iar miza este mai mare. Acest lucru ar necesita un control mai atent și mai critic din partea Parlamentului al motivelor invocate de autorități.

C. Riscul unei proceduri de verificare repetate

21. După cum se menționează în Opinia din octombrie 2022 (para. 59), verificarea ar putea fi acceptabilă doar „dacă ar fi interpretată ca un mecanism excepțional unic”. Există pericolul ca un exercițiu similar de verificare să fie repetat la un moment dat în viitor, când o altă forță politică va câștiga alegerile. Acest lucru ar fi devastator pentru independența și eficiența sistemului judiciar bazat în mare măsură pe stabilitatea mandatelor judiciare, care nu ar trebui puse sub semnul întrebării de fiecare dată când se formează o nouă majoritate în Parlament.

22. După cum s-a observat în Opinia din decembrie 2022, includerea în textul preambulului a unei declarații conform căreia verificarea ar fi o măsură unică și de o singură dată nu a constituit o garanție suficientă împotriva aplicării repetate și abuzive a verificării. Comisia de la Veneția și DGI au recomandat „stabilirea unor restricții care să garanteze caracterul temporar al procesului de verificare, precum și stabilirea obstacolelor legale împotriva prelungirii arbitrare a acestuia”.²³

23. Autorii au respectat această recomandare, prevăzând în mod expres în textul proiectului de lege că verificarea integrală ar fi un „exercițiu excepțional, unic și limitat în timp” (articolul 2 alin. (1)). Se mai precizează că proiectul de lege își încetează acțiunea la data respingerii de către Curtea Supremă de Justiție a ultimei contestații depuse împotriva hotărârii CSM/CSP sau la data expirării termenului de contestare a ultimei hotărâri a CSM/CSP (articolul 15 alin. (1) și articolul 21 alin. (8)). Întregul proces se va finaliza până la 31 decembrie 2025. Aceste prevederi merg în direcția recomandărilor anterioare ale Comisiei de la Veneția și ale DGI și sunt binevenite.

²² A se vedea Opinia din 2021, CDL-AD(2021)046, para. 43.

²³ A se vedea Opinia din Decembrie 2022, CDL- AD(2022)049, para. 38.

24. Totuși, prevederile rămân declarative și nu obligă niciun legislator viitor care ar putea decide să repete procesul de verificare. Singura garanție împotriva unui asemenea scenariu este mai cutând politică decât legală: propunerea actuală pare să aibă sprijinul principalilor parteneri internaționali ai Republicii Moldova, ceea ce nu ar fi neapărat cazul în viitor. Referitor la barierele legale din calea încercărilor repetate de a verifica judecătorii și procurorii, o consolidare constituțională a unor prevederi ar putea face imposibilă sau cel puțin dificilă o asemenea verificare repetată, dar Comisia de la Veneția înțelege că un asemenea amendament constituțional ar putea fi imposibil de realizat din punct de vedere politic în circumstanțele actuale.

D. Comisiile de evaluare: rolul lor, componența și procesul decizional

25. Presupunând că verificarea completă este justificată și 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 există măsuri de protecție.

1. Funcția consultativă a Comisiilor de evaluare

26. Comisia de la Veneția reiterează că principala garanție împotriva utilizării abuzive a mecanismului de verificare este faptul că decizia de revocare a judecătorilor și a procurorilor rămâne de competența CSP și a CSM. Comisia de la Veneția înțelege că până la intrarea în vigoare a Legii, procedura de *pre-vetting* ar fi finalizată, noile CSM și CSP ar urma să fie formate, iar cele două Consilii ar fi pe deplin operaționale pentru a începe să funcționeze ca element central al sistemului de administrare, asigurând independența judecătorilor și a procurorilor. Aceasta nu reprezintă doar o cerință constituțională (pentru aceasta, a se vedea analiza de mai sus); rezultă și din Standardele europene aplicabile și din recomandările organelor Consiliului European. De exemplu, CCJE și-a exprimat rezerve puternice cu privire la procedurile de verificare în Avizul său nr. 25, unde a remarcat că „verificarea judecătorilor este extrem de problematică, deoarece poate fi instrumentalizată și folosită greșit pentru a elimina judecătorii „indezirabili” din punct de vedere politic. Dacă se va face o asemenea verificare într-un stat membru, aceasta trebuie să fie întreprinsă de o instituție independentă. Consiliile Judiciare ar trebui să joace un rol important în protejarea independenței judiciare în acest proces” (para. 22).

27. Această condiție-cheie 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 organ de constatare a faptelor cu competențe extinse de investigare și cu resurse ample poate slăbi rolul celor două Consilii în acest proces.²⁴ Prin urmare, este necesar să se asigure că CE-urile sunt suficient de

²⁴ Pentru considerente similare, a se vedea Comisia de la Veneția, CDI-AD(2015)042, Opinia privind legile cu privire la răspunderea disciplinară și evaluarea judecătorilor din Fosta Republică Iugoslavă a Macedoniei”, para. 84.

independente și eficiente, chiar dacă CSM și CSP decid în continuare cu privire la eliberarea din funcție a judecătorilor și a procurorilor.

2. Independența și eficiența Comisiilor de Evaluare

29. După cum se menționează în Opinia din 2021, întrebarea centrală a acestui model este *custodiet ipsos custodiet*²⁵: există un motiv întemeiat de a avea mai multă încredere în comisiile de evaluare, decât în organele existente de administrare în sistemul judiciar și procuratură?

30. Proiectul de lege prevede că CE vor fi independente (articolul 5 alin. (1)). Pentru a evalua dacă CE sunt suficient de independente, este necesar să se analizeze modul în care sunt numiți membrii lor, care sunt calificările acestora, cerințele de incompatibilitate, nivelul de autonomie în procedurile interne, securitatea mandatului, mecanismele de responsabilitate a membrilor, disponibilitatea controlului judiciar asupra deciziilor CE etc.

a. Imunitatea membrilor

31. Articolul 5 alin. (1) din proiectul de lege prevede că CE nu este „responsabilă în fața niciunei persoane fizice sau juridice”, inclusiv față de fracțiunile politice și partenerii de dezvoltare care au contribuit la numirea membrilor lor. Nu este clar ce înseamnă „responsabilitate” în acest context. Așa cum a explicat Ministerul Justiției în comentariile sale, este o problemă de traducere, iar textul în limba română prevede că CE-urile trebuie să fie „independente din punct de vedere funcțional și decizional”. Cu această explicație, dispoziția este acceptabilă.

32. În schimb, imunitatea membrilor CE prevăzută de proiectul de lege constituie o garanție importantă pentru asigurarea independenței acestora. După cum li s-a explicat raportorilor, numai Procurorul General are competența de a începe urmărirea penală împotriva membrilor CE, iar CE trebuie să-și dea acordul pentru arestarea și reținerea membrilor acestora. Aceasta este o altă prevedere puternică care sprijină independența membrilor CE. Comisia de la Veneția și DGI recomandă, în acest sens, ca imunitatea să fie doar funcțională și cu aceeași amploare și același caracter ca imunitatea judecătorilor sau a membrilor parlamentului.

b. Componența Comisiilor de evaluare

33. Conform proiectului de lege, CE ar avea câte 6 membri fiecare, cu 3 membri aleși de fracțiunile parlamentare în mod proporțional și 3 membri aleși de parlament dintr-o listă de 6 candidați desemnați de „partenerii de dezvoltare”. Partenerii de dezvoltare sunt definiți ca „organizații internaționale, misiuni diplomatice și reprezentanțe ale acestora în Republica Moldova, active în domeniul reformei justiției și luptei împotriva corupției în ultimii 2 ani”. Lista acestora urmează să fie aprobată prin dispoziția Guvernului.

²⁵ Opinia din 2021, CDL-AD(2021)046, para. 17.

34. Această componentă asigură reprezentarea atât a intereselor politice, cât și a intereselor apolitice în CE și repetă componenta „Comisiei de evaluare” conform Legii existente nr. 26/2022, care a fost evaluată anterior de către Comisia de la Veneția și DGI. Este binevenit ca unele recomandări ale Comisiei de la Veneția și ale DGI cu privire la Legea nr. 26/2022 au fost tratate în acest proiect de lege. În special, „partenerii de dezvoltare” sunt definiți mai clar, la fel și procedura de prezentare a candidaților propuși de partenerii de dezvoltare Parlamentului (articolul 6 alin. (5)).

35. Paritatea dintre membrii „naționali” și „internaționali” din CE, precum și prezența unui membru desemnat de opoziție în „cota națională” (din trei membri) reduce riscul ca CE să fie supus voinței majorității politice la moment. Într-adevăr, nu ar trebui să presupunem că membrii CE „internaționali” ar fi independenți *prin definiție*; procesul de nominalizare de către partenerii de dezvoltare ar trebui să le asigure imparțialitatea și statutul independent, ținând cont de calificările și experiența profesională anterioară. În plus, alte elemente ale concepției instituționale a CE trebuie clarificate sau îmbunătățite.

c. Criterii de neeligibilitate legate de implicarea politică anterioară

36. Primul element este lista criteriilor de calificare pentru apartenența la CE și condițiile de neeligibilitate. În opiniile sale anterioare, Comisia de la Veneția și DGI au comentat pozitiv „criteriile de neeligibilitate care vizează excluderea afilierii politice” (în special cerința conform căreia candidatul „nu a făcut parte dintr-un partid politic în ultimii 5 ani” și „nu este deputat, consilier sau funcționar public în autoritatea administrației publice a Republicii Moldova”). O normă similară este reprodusă în articolul 7 alin. (1) lit. d) și (e), care este pozitivă.

d. Eligibilitatea (foștilor) judecători și procurori

37. Proiectul de lege împiedică foștii judecători și procurori care au demisionat sau s-au pensionat cu mai puțin de trei ani în urmă să devină membri ai CE.²⁶ După cum rezultă din opiniile anterioare, ar fi preferabil ca cel puțin unii dintre membrii CE fie să reprezinte sistemul judiciar, fie să aibă cel puțin o experiență de judecător/procuror.²⁷ Într-adevăr, CE nu este un organ obișnuit de administrare judiciară, așa cum este CSM, iar standardele europene care prevăd necesitatea de a avea o majoritate a „judecătorilor aleși de colegii lor” în acest organ nu sunt direct aplicabile CE²⁸. Totuși, după cum au menționat Comisia de la Veneția și DGI, un „număr substanțial de membri (dacă nu jumătate) [ai Comisiei de evaluare] ar trebui să aibă o experiență judiciară”.²⁹ Comisia de la Veneția înțelege că, într-o situație în care mulți judecători și procurori în funcție sunt împotriva reformei, ar fi greu să găsești în rândurile lor

²⁶ Proiectul de lege, articolul 7 alin. (1) lit. f).

²⁷ A se vedea Opinia din 2021, CDL-AD(2021)046, para. 44, primul paragraf, *in fine*.

²⁸ Cerința privind proporția numărului de procurori în consiliul procurorilor sunt diferite și mai puțin stricte. A se vedea, de exemplu, Comisia de la Veneția, CDL-AD(2021)051, Kosovo - Opinia cu privire la proiectul de amendamente la Legea privind Consiliul Procurorului din Kosovo, para. 26.

²⁹ A se vedea Opinia din 2019, CDL-AD(2019)020, para. 55.

mulți candidați pentru alegerile în CE. Totuși, judecătorii și procurorii ar trebui să poată cel puțin să-și prezinte candidaturile la funcțiile din CE.

e. Alegerea membrilor „naționali” și componența completelor

38. Articolul 6 alin. (1) lit. a) sugerează că componenta națională a CE va trebui să „respecte reprezentarea proporțională a majorității și a opoziției”. Totuși, nu este foarte clar dacă opoziția parlamentară are dreptul doar să *propună* 1 candidat din 3 sau, de asemenea, poate să se asigure că acest candidat este ales. Articolul 6 alin. (2) din proiectul de lege, cu referire la art. 6 alin. (1), pare să implice că candidatul propus de opoziție ar trebui să primească în continuare sprijinul unei majorități de 3/5 de voturi în plenul Parlamentului. Pentru Comisia de la Veneția, majoritatea parlamentară nu ar trebui să poată bloca alegerea candidatului propus de opoziție.

39. În comentariile sale scrise, Ministerul Justiției a susținut că, așa cum a demonstrat experiența procedurii *pre-vetting*-ului, majoritatea nu va bloca alegerea candidaților propuși de opoziție. El a adăugat că, chiar dacă nu se obține majoritatea necesară pentru numirea unui candidat susținut de opoziție, procesul de selecție poate începe din nou, iar opoziția poate propune un alt candidat. Este laudabil faptul că, până în prezent, majoritatea nu a abuzat de puterea sa de a bloca sau cel puțin de a întârzia procesul de alegere a candidaților susținuți de opoziție. Acesta este un semn de maturitate politică. Totuși, posibilitatea teoretică a unui asemenea blocaj încă există, 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 nu aprobă acest candidat.

40. În conformitate cu proiectul de lege, activitatea preliminară asupra dosarelor individuale va fi efectuată de către complete de trei membri ai CE. În proiectul de lege există puține indicii cu privire la modul în care vor fi formate completele. Vor fi organe permanente sau vor fi formate de la caz la caz? Proiectul de lege prevede că în fiecare complet ar trebui să fie prezente ambele categorii de membri, ceea ce este binevenit. În cazul în care vor exista doar două complete, Comisia de la Veneția și DGI recomandă ca membrii „naționali” care reprezintă majoritatea parlamentară să nu facă parte din același complet. De asemenea, este important să se prevadă că dosarele vor fi repartizate în mod aleatoriu între complete și că aceste complete sunt create printr-un act general al CE (și nu compuse *ad-hoc* pentru fiecare caz în parte). Rolul Secretariatului în activitatea completelor ar trebui să fie limitat.

41. De asemenea, proiectul de lege ar trebui să prevadă procedura de repartizare a cauzelor către complete, care ar trebui să excludă repartizarea arbitrară a cauzelor către complete și să se bazeze pe reguli clare și obiective.

42. Raportul unui asemenea complet este adoptat cu majoritatea simplă a voturilor și este înaintat plenului CE care trebuie să voteze aprobarea raportului cu majoritatea simplă a membrilor săi (articolul 18 alin. (2)). Comisia de la Veneția și DGI notează că, în timp ce în plenul CE, membrii naționali și internaționali au un număr egal, în colegii ar domina în mod

necesar un complet. Comisia de la Veneția recomandă să se precizeze în lege ca completele să fie compuse din reprezentanți ai ambelor grupuri și ca, pentru ca o decizie să fie luată, cel puțin un membru din fiecare grup să o susțină (pentru ca „naționali” să nu poată depăși votul „internaționalilor” și *vice versa*). În ceea ce privește votul în plenul CE, ar trebui să fie necesare cel puțin patru voturi (din șase) pentru adoptarea unui raport care conține o recomandare către CSM/CSP, ceea ce înseamnă că un raport ar avea nevoie de sprijin atât din partea „națională”, cât și din partea „internațională”, și că niciunul dintre cele două grupuri nu poate governa singur.

43. În comentariile sale scrise, Ministerul Justiției a argumentat că componența completelor, procedurile decizionale ale acestora, competențele Secretariatului etc. ar trebui să fie stabilite mai degrabă în Regulamentul intern adoptat de plenul CE decât în lege. În caz contrar, legea ar fi prea rigidă și prea încărcată în detalii. Acesta este un argument valabil, iar unele elemente ale procedurilor interne ar putea fi, într-adevăr, reglementate la nivel infra-legislativ. Totuși, fără a cunoaște normele privind componența completelor, majoritățile decizionale etc., este foarte dificil pentru Comisia de la Veneția să evalueze „echilibrul puterilor” în cadrul acestor complete, care va reprezenta 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, celelalte detalii fiind incluse în Regulamentul intern.

f. Evaluarea generală a independenței Comisiilor de Evaluare

44. Cele mai importante trei îmbunătățiri pentru proiectarea instituțională a CE sugerate de Comisia de la Veneția și DGI sunt următoarele:

- garanția pentru opoziția parlamentară de a-și alege candidatul,;
- eligibilitatea candidaților cu experiență judiciară sau de procuror; și
- „majoritatea specială” pentru votul în complete.

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 lor bugetară, structura internă, stabilitatea mandatului membrilor CE, procedura de concediere a acestora, nivelul remunerației acestora etc.). Totuși, aceste elemente nu au fost identificate ca potențial problematice de interlocutori în cadrul întâlnirilor online.

3. Volumul de muncă

46. Chiar dacă structura instituțională a Comisiilor de evaluare este, în general, satisfăcătoare, persistă întrebarea dacă Comisiile vor fi în măsură să-și îndeplinească obiectivele. Cea mai mare parte a evaluării va fi realizată de completele ale căror membru va acționa în calitate de raportor. Astfel, când este vorba de evaluarea procurorilor, pe o perioadă mai mică de trei ani, fiecare membru al Comisiei de evaluare va fi personal responsabil pentru 115 de cazuri în calitate de membru al completului și în 38 cazuri în calitate de raportor, care va fi responsabil

de elaborarea raportului Comisiei.³⁰ Pe lângă aceasta, toți membrii Comisiei de evaluare vor trebui să participe la ședințele plenare ale Comisei de evaluare. Întrebarea constă în posibilitatea ca acest volum de muncă să fie realizat de Comisia de evaluare a procurorilor în mai puțin de trei ani. Dacă răspunsul este negativ, ar fi recomandat să se suplinească numărul membrilor Comisiei de evaluare a procurorilor sau să se reducă numărul instanțelor de judecată și a Procuraturilor care cad sub incidența prezentului proiect de lege. Autoritățile le-au comunicat raportorilor că o mare parte din volumul de muncă va fi efectuat de către Secretariat, dar acesta nu poate înlocui pe deplin membrii Comisiei de evaluare, care trebuie să posede o cunoaștere aprofundată a cazurilor respective, ceea ce necesită timp. Pentru comparație, din vară până la sfârșitul anului 2022, doar 23 de cazuri au fost finalizate de către comisia pre-*vetting* existentă.

E. Testul aplicat de către Comisia de evaluare (motivele de fond pentru evaluare)

47. Cea mai problematică parte a proiectului de lege ține de motivele de fond pentru evaluare, cuprinse în articolul 12 al proiectului de lege („criteriile de evaluare”). Pe baza articolului 12 alin. (2), un judecător sau un procuror evaluat nu va promova procedura de evaluare, dacă comisia respectivă va avea „dubii serioase” că această persoană:

- a încălcat grav regulile de etică și conduită profesională și „a avut un comportament arbitrar sau a emis acte arbitrare”;
- există „suspiciunea rezonabilă” că persoana a comis acte de corupție sau „acte conexe corupției”;
- a admis în activitatea sa incompatibilități și conflicte de interese.

48. Articolul 12 alin. (2) enumeră criteriile de integritate financiară. Din nou, un judecător sau un procuror evaluat nu va promova, dacă Comisia de evaluare va avea „dubii serioase” cu privire la următoarele:

-
- nedeclararea donațiilor și a beneficiilor materiale în valoare de mai mult de 10 salarii medii lunare pe economie;
 - avere nejustificată pe parcursul ultimilor 15 ani cu valoare mai mare de 20 salarii medii lunare pe economie;
 - abateri fiscale pe parcursul ultimilor 10 ani, care au rezultat în impozite neplătite în valoare de mai mult de 3 salarii medii lunare pe economie.

49. În sfârșit, conform articolului 12 alin. (5), Comisia de evaluare „nu depinde în nicio măsură de actele sau constatările altor organe”.

³⁰ Volumul de muncă al judecătorilor ar fi mai puțin important.

50. Comisia de la Veneția și DGI consideră o parte dintre aceste prevederi problematice. Comisia de la Veneția și DGI sunt la curent cu faptul că proiectul articolului 12 reflectă articolul 8 din Legea nr. 26/202, care reglementează procedura de *pre-vetting* a candidaților la funcția de membru al Consiliului Superior al Magistraturii și al Consiliului Superior al Procurorilor. Totuși, ceea ce se permite cu scopul examinării *candidaților*, nu neapărat se permite în vederea evaluării extraordinare a *judecătorilor și procurorilor în funcție*, mizele sunt mai mari pentru ei și pentru stabilitatea ordinii juridice în general. Deși criteriile pentru *pre-vetting* pot fi relativ flexibile și bazate pe o evaluare globală a integrității candidaților, a antecedentelor, a relațiilor etc., destituirea unui judecător sau a unui procuror numit în funcție într-un mod legal trebuie să fie justificată cu referința mai precisă la o conduită inadecvată, care ar trebuie să fie mai bine definită de lege. Acest aspect este esențial pentru securitatea mandatului judecătorilor, care este piatra de temelie a independenței acestora și care îi distinge de candidații la funcții juridice.

51. În comentariile sale scrise, Ministerul Justiției a susținut că autorii erau conștienți de această diferență și au încercat să formuleze motivele de fond pentru verificarea completă cu mai multă precizie și mai multe detalii și că examinarea „profesionalismului” judecătorilor și al procurorilor a fost exclusă din domeniul de aplicare a verificării complete, așa cum recomandase anterior Comisia de la Veneția. Acest fapt este laudabil; Totuși, lista criteriilor de fond pentru verificare este încă foarte lungă și ridică numeroase probleme.

1. Tipurile de motive pentru evaluarea extraordinară

52. Articolul 12 face referire la diferite abateri penale, administrative, disciplinare, deontologice³¹ și fiscale, care pot servi drept temei pentru o evaluare negativă de către Comisia de evaluare. Totodată, pe lângă faptul că se referă la încălcări de diferit tip, articolul 12 face referire la unele situații de fapt specifice, care creează prezumția încălcării (cum ar fi situația „averii nejustificate” la care se referă articolul 12 alin. (3)). În principiu, Comisia de la Veneția și DGI nu sunt împotriva aplicării unor prezumții legale în contextul combaterii corupției, în cazul în care aceste prezumții sunt rezonabile, fondate pe o puternică bază factuală, și pârâțul poate răsturna acuzația prin prezentarea probelor contrare.³² Totuși, normele privind probarea existenței unei infracțiuni și normele legate de aplicarea prezumțiilor factuale sunt foarte diferite. Pentru Comisia de la Veneția și DGI, o combinație de asemenea norme eterogene într-un singur text legal face analiza motivelor substanțiale ale evaluării deosebit de dificilă.

2. Interdependența dintre procedura de evaluare și alte mecanisme și proceduri legale

53. În Republica Moldova, ca în alte ordini juridice, există căi legale separate pentru fiecare tip de încălcare prevăzută de articolul 12. Totuși, proiectul de lege oferă Comisiei de evaluare

³¹ Întrucât este un principiu de lungă durată stabilit în Avizul CCJE nr. 3, punctul 48 (i), încălcarea principiilor etice ca atare nu ar trebui să constituie un motiv pentru impunerea măsurilor disciplinare împotriva judecătorilor. Totuși, o încălcare a unor norme mai specifice de conduită profesională poate fi considerată o abatere disciplinară.

³² Comisia de la Veneția, CDL-AD(2022)048, Armenia - Opinie *amicus curiae* pentru Curtea Constituțională a Armeniei cu privire la anumite chestiuni referitoare la Legea privind confiscarea bunurilor de origine ilicită, para. 60 și 61.

competența de a examina aceste elemente fără a ține cont de nicio decizie administrativă anterioară, proceduri paralele pendinte, ori chiar o hotărâre definitivă. În esență, Comisia de evaluare trebuie să verifice dacă judecătorii și procurorii sunt cetățeni, care respectă legea din toate punctele de vedere posibile și să verifice practic orice aspect din viața acestora. Acest aspect poate veni în conflict cu o serie de valori și principii constituționale.

54. Primul este principiul *res judicata*. Pentru Comisia de la Veneția și DGI, Comisia de evaluare nu poate neglija o hotărâre anterioară, care a intrat în vigoare – de exemplu, hotărârea de achitare a unui judecător/procuror privind comiterea unei infracțiuni de corupție sau anularea unei sancțiuni disciplinare aplicate acestuia.

55. Mai mult de atât, Comisiei de la Veneția nu îi este clar cum va stabili Comisia de evaluare că un judecător a avut un comportament arbitrar sau că a pronunțat un act arbitrar. Termenul de „act arbitrar” utilizat în această dispoziție este periculos de vag. Deciziile judecătorilor pot fi supuse controlului doar prin intermediul contestațiilor, iar deciziile procurorilor, în majoritatea cazurilor, sunt supuse unui control judiciar. Desigur, judecătorii/procurorii nu trebuie să acționeze într-un mod arbitrar și deciziile acestora trebuie să fie motivate. În caz contrar, judecătorii încalcă garanția unui proces echitabil, dar este doar de competența unei instanțe de a decide asupra acestui aspect. Proiectul de lege ar trebui să precizeze cel puțin că Comisia de evaluare nu poate stabili că judecătorul a emis un act arbitrar, dacă pur și simplu nu este de acord cu soluționarea cauzei respective sau a motivării legale a acesteia. Până și hotărârile anulate de instanțele de apel nu pot fi considerate „arbitrare”, decât dacă este stabilit de instanță că acestea au fost adoptate cu rea-credință sau ca rezultat al 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 fiind arbitrare de către CEDO”. Comisia de la Veneția admite că multe (dar cu siguranță nu toate) încălcări ale Convenției europene stabilite de CEDO pot fi legate de comportamentul unor judecători și procurori individuali, ceea ce poate necesita o redeschidere a procedurii la nivel național și poate conduce, în cele din urmă, la tragerea la răspundere disciplinară a unui judecător. În primul rând, ar fi util să se precizeze dacă noțiunea de „arbitrar” ar trebui înțeleasă în același sens în care o înțelege CEDO în contextul articolului 6 din Convenția europeană ori înseamnă altceva. Următoarea întrebare este cine trebuie să stabilească acest „arbitrar” și în cadrul cărei proceduri. Extinderea noțiunii de „acte arbitrare” la potențial toate deciziile adoptate de un judecător în perioada „statului capturat” și acordarea CE a competenței de a decide care acte sunt arbitrare și care nu sunt, pare a fi contrară principiului securității juridice și al caracterului definitiv al hotărârilor judecătorești. Cel puțin, noțiunea de „act arbitrar” ar trebui reformulată astfel încât să includă doar situațiile în care CEDO 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 face trimitere autorităților din Republica Moldova la opiniile sale anterioare în care a analizat efectele constatrilor CEDO asupra răspunderii individuale a judecătorilor.³³ Chiar și în cazul în care procedurile trebuie redeschise în urma unei hotărâri a CEDO, această redeschidere ar trebui să urmeze o procedură normală prevăzută pentru asemenea cazuri.

57. Comisia de la Veneția reiterează în acest sens că actele de corupție sunt infracțiuni și pentru acestea orice persoană, judecătorii și procurorii inclusiv, trebuie să fie judecați și condamnați de o instanță competentă în urma unei proceduri adecvate. Până la acel moment, orice persoană beneficiază de prezumția de nevinovăție. Nu este clar cum constatările din raporturile Comisiei de evaluare în cadrul acestei audieri ar fi corelate cu orice procedură penală trecută sau pendinte privind comiterea unei infracțiuni de corupție.

58. Incompatibilitățile și conflictele de interese în procesele de judecată sunt în mare parte soluționate prin procedura de recuzare, care este inițiată de părți în mod particular și sunt supuse controlului instanțelor de apel. Declarația ulterioară precum că judecătorul care examinează dosarul este în conflict de interese, dar nu a fost recuzat, în multe cazuri, determină necesitatea rejudecării cauzei (deși, desigur, sunt multe conflicte de interese care nu implică asemenea consecințe).

59. Ministerul Justiției a explicat în comentariile sale scrise că deciziile organelor de verificare (CE și CSM/CSP) nu ar fi trebuit să aibă acest efect și nu ar fi condus la redeschiderea cauzelor. Totuși, 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 adoptată de acei judecători/procurori în cauzele respective.

60. În sfârșit, în ceea ce privește presupusele abateri disciplinare, nu este clar cum constatările Comisiei de evaluare ar corela cu constatările anterioare ale organelor disciplinare sau cu oricare procedură pendinte care ar avea legătură cu judecătorul/procurorul, care este supus procedurii de evaluare. Ce se va întâmpla, de exemplu, dacă aceeași abatere este discutată într-un raport al Comisiei de evaluare și într-o decizie a unui organ disciplinar „ordinar”?

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 notează că acest lucru îi permite *de facto* CE să redeschidă orice cauză disciplinară (chiar și una foarte veche), ceea ce prejudiciază securitatea juridică și poate fi considerat ca subminând rolul constituțional al CSM/CSP. Din nou, redeschiderea unei cauze disciplinare poate fi justificată în mod excepțional (de exemplu, atunci când au fost descoperite circumstanțe noi, în special în urma unei hotărâri a CEDO), dar formula propusă lasă prea mare marjă discreționară CE. Comisia de la Veneția reiterează faptul că orice redeschidere ar trebui să fie permisă doar în

³³ A se vedea, de exemplu, CDL-AD(2019)028, Republica Moldova - Opinie *Amicus Curiae* privind răspunderea penală a judecătorilor Curții Constituționale, para. 45 și următoarele; CDL-AD(2019)024, Armenia - Opinia comună a Comisiei de la Veneția și a Directoratului General pentru Drepturile Omului și Statul de Drept (DGI), cu privire la amendamentele la Codul judiciar și la alte acte legislative, para. 50.

mod excepțional și să urmeze o procedură normală prevăzută pentru asemenea 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 asemenea situații.

62. În concluzie, deși Comisia de la Veneția înțelege că Comisiile de evaluare pot examina unele comportamente, care au constituit obiectul altor proceduri sau care încă nu au fost examinate în alte foruri, rapoartele Comisiei de evaluare nu ar trebui să aducă atingere autorității hotărârilor judecătorești definitive și să respecte principiul *res judicata*, așa cum a fost decis în procedurile penale ori disciplinare.

3. Criteriul „dubiilor serioase”

63. Comisia de evaluare emite un raport negativ atunci când are „dubii serioase” cu privire la comiterea de către judecător sau un procuror a unor încălcări. Această normă presupune că concluziile CE nu stabilesc vinovăția persoanei vizate, nici nu atrag direct răspunderea penală, ceea ce ar necesita cel mai probabil un alt standard de probă (mai înalt).³⁴ Într-o anumită măsură, această structură reduce potențialul unui conflict dintre constatările Comisiei de evaluare și ale altor organe administrative sau judiciare, menționate anterior.

64. Această structură ridică, totuși, mai multe probleme. Prima este, dacă standardul „dubiilor serioase” se aplică doar rezultatelor lucrării CE sau dacă trebuie aplicat și de către CSM/CSP. Articolul 19 alin. (4) prevede că deciziile CSM/CSP prin care se confirmă un raport negativ de evaluare al CE are efectul unei „eliberări din funcție a judecătorului în conformitate cu art. 25 alin. (1) lit. n) a Legii nr. 544/1995 cu privire la statutul judecătorului și consecințele acesteia”. Dar care va fi rolul CSM/CSP în această situație? Două interpretări posibile ale acestei prevederi pot fi oferite.

65. În primul rând, s-ar subînțelege că CSM/CSP ar trebui să aplice motivele de fond pentru eliberarea din funcție a judecătorilor/procurorilor după cum este prevăzut în legislația ordinară cu privire la statutul judecătorilor și al procurorilor, folosind standardul de probe care se aplică în asemenea cazuri. O altă posibilă interpretare ar fi că CSM/CSP ar trebui să folosească același standard de probe pe care îl folosește CE („dubii serioase”) și să întemeieze concluziile sale pe motivele de fond enumerate în articolul 12.

66. Comisia de la Veneția și DGI consideră că prima abordare, care ar limita efectul constatărilor Comisiei de evaluare și ar justifica, astfel, folosirea criteriului „dubiilor serioase” ar fi mai conform cu rolul CSM/CSP în această procedură. Procedura de evaluare, în termenii prevăzuți și în ceea ce privește consecințele, are asemănări din punct de vedere material cu procedurile disciplinare; efectul nepromovării evaluării (eliberarea din funcție) din punct de vedere material este același ca pentru cele mai grave abateri disciplinare sau ale unei pedepse accesorii care rezultă dintr-o condamnare penală pentru unele infracțiuni grave.

³⁴ În Opinia din decembrie 2022, CDL-AD(2022)049, Comisia de la Veneția a insistat asupra faptului că ar trebui utilizat cuvântul dubii „serioase” (și nu „rezonabile”) - a se vedea para. 32.

67. Prin urmare, ar fi mai bine dacă CSM/CSP ar ajunge la o concluzie în baza unei certitudini coerente, în timp ce standardul „dubiilor serioase” ar fi lăsat Comisiei de evaluare spre aplicare. În cadrul întâlnirilor online, interlocutorii au sugerat că pentru cele două Comisii, ar fi adecvat să folosească standardul de „probă suficientă”, „probă care nu poate fi infirmată”, „preponderența probabilităților”, sau chiar cel mai înalt standard „dincolo de orice bănuială rezonabilă”, chiar dacă CSM/CSP nu sunt instanțe penale și, prin urmare, nu sunt obligate să folosească cel mai înalt standard de probă în exercitarea controlului, care este mai degrabă de natură disciplinară (sau quasi-disciplinară).

68. Ministerul Justiției a susținut în comentariile sale scrise că standardul de probă ar trebui să fie același pentru CE și CSM/CSP: în caz contrar, există riscul ca cele două organe să ajungă la concluzii diferite pe baza acelorași fapte. Comisia de la Veneția notează că, chiar și în cazul în care standardul este același la ambele niveluri, CE și CSM/CSP pot ajunge la concluzii diferite. Și, într-adevăr, nimic nu împiedică legislatorul să ridice standardul de probă necesar pentru adoptarea deciziilor de către CE. Ceea ce constituie o sursă de îngrijorare pentru Comisia de la Veneția este faptul că CSM/CSP decide pe baza criteriului „dubiilor serioase”.

69. După cum a subliniat în mod corect Ministerul Justiției, unele dintre motivele de fond ale verificării descrise la articolul 12 - și, în special, condiția „averii nejustificate” care creează o prezumție de lipsă de integritate - implică o repartizare diferită a sarcinii probei. Utilizarea unor asemenea prezumții este acceptabilă, după cum a confirmat Comisia de la Veneția în repetate rânduri (a se vedea imediat mai jos). Totuși, criteriul „dubiilor 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 unui „dubiu serios” 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 în practic toate ordinele juridice că încălcările penale, administrative și disciplinare la un moment dat se prescriu (cu unele excepții veritabile, care nu sunt relevante în contextul dat). Totuși, se pare că articolul 12 îi permite CE să întocmească un raport negativ, făcând referire la o abatere care a avut loc cu mulți ani înaintea intrării în vigoare a legii. Comisia de la Veneția și DGI consideră că Comisiei de evaluare nu trebuie să i se permită să analizeze cazurile care de altfel sunt prescrise pe baza normelor penale, administrative și disciplinare obișnuite.

71. Este și mai neclar ce norme trebuie aplicate de către Comisia de evaluare ca să ajungă la o concluzie: acele care există acum sau acele care existau în momentul săvârșirii faptei imputate? Aceasta vizează, în special, normele aplicabile incompatibilităților, conflictelor de interese, declarării donațiilor, etc. Judecătorii și procurorii nu trebuie pedepsiți pentru nerespectarea normelor, care nu au existat la momentul săvârșirii faptei, care li se impută. Aceste norme ar trebui să existe cel puțin sub o formă generală. O chestiune similară a fost abordată într-o opinie în privința Turciei, în care Comisia de la Veneția a notat că „răspunderea disciplinară sau oricare altă măsură similară trebuie să fie previzibilă; un funcționar public

trebuie să înțeleagă că face ceva incompatibil cu statutul său, ca să poată fi sancționat pentru aceasta”.³⁵

72. În comentariile sale scrise, Ministerul Justiției a precizat că „se vor aplica normele existente la momentul faptelor analizate, chiar dacă acestea au avut loc înainte de adoptarea legii” și că legea nu va permite posibilitatea sancționării judecătorilor și a procurorilor dincolo de termenul de prescripție. Comisia de la Veneția salută această clarificare foarte importantă. Totuși, pentru a exclude orice posibilă interpretare eronată a articolului 12, această formulă ar putea fi adăugată la textul articolului 12.

73. În sfârșit, când se stabilesc fapte legate de îmbogățirea nejustificată sau nedeclararea donațiilor, Comisia de evaluare ar avea competența să solicite justificarea achizițiilor sau cheltuielilor, care au fost efectuate până la 15 ani înainte de adoptarea legii. Într-un context asemănător, deși a recunoscut că utilizarea unor asemenea prezumții este permisă, Comisia de la Veneția a observat că „obligația de a demonstra originea licită a [...] bunurilor sau a tranzacțiilor nu trebuie să impună o sarcină disproporționată judecătorului, trebuie să vizeze doar tranzacții deosebit de importante și nu trebuie să vizeze, de exemplu, un bun pe care judecătorul sau familia acestuia îl posedă de zeci de ani. Obligația de a prezenta explicații trebuie să rămână rezonabilă³⁶.”

74. În concluzie, Comisia de la Veneția invită autoritățile Republicii Moldova țină cont de reducerea perioadei de timp care este luată în considerare la detectarea averii nejustificate și/sau a donațiilor nedeclarate, deoarece nu este realist să se creadă ca o persoană poate să păstreze urmele bunurilor sale o perioadă de timp atât de mare. De asemenea, judecătorii și procurorii trebuie să aibă o șansă reală să răstoarne prezumția și să poată invoca „probele inaccesibile” sau să apere proprietatea de bună-credință, lucruri care trebuie să fie specificate în lege.³⁷

5. Proporționalitatea și pragurile

75. Nu toate abaterile enumerate în articolul 12 ar implica eliberarea din funcție. Astfel, de exemplu, norma privind existența unui conflict de interese nu conține elemente care ar permite identificarea relevanței și gravității riscului iminent, tipurile de conflicte sau de incompatibilități sau natura acestora; dacă acestea au survenit într-o singură cauză sau la în

³⁵ Comisia de la Veneția, CDL-AD(2016)037, Turcia - Opinie cu privire la Decretele-legi de urgență nr. 667-676 adoptate în urma loviturii de stat eșuate din 15 iulie 2016, para. 119.

³⁶ Comisia de la Veneția, CDL-AD(2019)024, Armenia - Opinia comună a Comisiei de la Veneția și a Directoratului pentru Drepturile Omului (DHR) din cadrul Directoratului General pentru Drepturile Omului și Statul de Drept (DGI), cu privire la amendamente Codul judiciar și la alte acte legislative, 14 octombrie 2019, nota de subsol la para. 41.

³⁷ Comisia de la Veneția, CDL-AD(2022)048, Armenia - Opinie *amicus curiae* pentru Curtea Constituțională a Armeniei cu privire la anumite chestiuni legate de Legea privind confiscarea bunurilor de origine ilicită, para. 61.

cadrul unei anumite perioade etc. O observație similară se poate face în ceea ce privește comiterea unor „acte arbitrare”, care pot fi relativ minore și fără implicații grave.

76. Într-adevăr, principiul proporționalității poate fi aplicat în practică de către Comisiile de evaluare, care ar întocmi raporturi negative doar în cazurile în care abaterile au atins un anumit prag de gravitate. Totuși, ar fi preferabil de menționat în lege că trebuie să existe un raport de proporționalitate între gravitatea abaterii imputabile și severitatea consecințelor.

77. Ministerul Justiției susține că principiul proporționalității este deja consacrat în legislația actuală care reglementează statutul judecătorilor și al procurorilor și temeiurile 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 temeiuri pentru demitere, care nu sunt supuse normelor existente. Acesta este motivul pentru care ar fi recomandabilă menționarea principiului proporționalității în proiectul de lege, în pofida clarificărilor utile propuse de Ministerul Justiției.

78. În sfârșit, în ceea ce privește averea nejustificată, donațiile nedeclarate și impozitele neachitate în particular, Comisia de la Veneția și DGI observă că proiectul de lege stabilește un prag specific dincolo de care o asemenea avere sau donație ar constitui un motiv de verificare. Pe de o parte, stabilirea unui asemenea prag conferă certitudine întregii proceduri. Pe de altă parte, există un risc că legea a prevăzut un prag prea jos și că orice inexactitate minoră în declarații, lipsa înregistrării unor tranzacții ne semnificative etc. ar conduce la eliberarea din funcție a unui judecător sau a unui procuror. Astfel, de exemplu, eliberarea din funcție a unui judecător doar pentru că în decursul ultimilor 10 ani a acumulat o restanță la plata impozitelor care nu constituie mai mult de 3 salarii medii lunare pe economie nu pare a fi o sancțiune proporțională. Fiecare persoană trebuie să plătească impozitele, în special funcționarii publici și mai ales judecătorii. Dar oamenii uneori greșesc, în special în calcularea impozitelor. Și o sumă de 1755 de euro (după cum le-a fost comunicat raportorilor, acesta este echivalentul aproximativ a 3 salarii medii lunare pe economie în Republica Moldova) în decursul a 10 ani nu constituie o sumă pentru care un judecător ar trebui eliberat din funcție.

79. Ministerul Justiției a prezentat calcule detaliate pentru a explica modul în care au fost alese aceste praguri. Astfel, valoarea „averii nejustificate” 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 suficient 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 sens. Totuși, raportorilor li s-a reiterat în repetate rânduri contextul specific al Republicii Moldova, unde o mare parte a populației trăiește și muncește peste hotare, trimițând bani acasă pentru a-și întreține familiile, și unde 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 legislator atunci când definește cuantumul averii neexplicate, al donațiilor nedeclarate sau al restanțelor fiscale.

6. Evaluarea generală a criteriilor de fond pentru evaluare

80. În ansamblu, Comisia de la Veneția și DGI au exprimat o serie de îngrijorări serioase în ceea ce privește criteriile de fond definite în articolul 12 al proiectului de lege. Aceasta nu înseamnă că unele dintre ele nu pot fi folosite în vederea evaluării judecătorilor și a procurorilor. În special, după cum a fost recunoscut de către Comisia de la Veneția anterior, așa concepute ca conflictul de interese sau averea nejustificată sunt instrumente utile și legitime în combaterea corupției în rândurile funcționarilor publici. Este, de asemenea, posibil că Comisiile de evaluare să reușească să evite toate dificultățile identificate mai sus: ele se vor referi doar la cazurile de abateri serioase demonstrate anterior, constatările acestora nu ar contraveni principiului *res judicata*, Comisiile de evaluare nu vor aplica normele retroactiv și nu vor examina cazurile dincolo de termenul de prescripție, nu ar impune judecătorilor și procurorilor o sarcină imposibilă pentru a prezenta explicații și probe etc. Doar asemenea cazuri „clare” pot și trebuie să servească drept bază a unui raport de evaluare negativ.

81. Totuși, textul articolului 12, așa cum este formulat acum, la fel creează un risc de abuz sau cel puțin o aplicare prea blândă a criteriilor de fond, care ar putea rezulta în eliberarea din funcție contrară unor principii fundamentale ale drepturilor omului și ale statului de drept. Chiar dacă acest tip de greșeli sunt corectate mai târziu în procedura în fața CSJ, a Curții Constituționale sau a Curții Europene a Drepturilor Omului, acestea ar submina încrederea publică în reformă și ar destabiliza și mai mult puterea judecătorească și procuratura.

82. După cum a subliniat Ministerul Justiției în comentariile 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 respectate recomandările suplimentare formulate mai sus. Totuși, este periculos să se bazeze doar pe mecanismul de punere în aplicare bine conceput dacă normele de fond - sau cel puțin unele dintre ele - sunt defectuoase. Deci, Comisia de la Veneția și DGI invită autoritățile Republicii Moldova să revadă minuțios articolul 12 în vederea remedierii aspectelor identificate anterior.

F. Procedura aplicată în fața Comisiei de evaluare și a celor două Consilii

1. Colectarea de informații de către Comisiile de evaluare

83. O altă sursă de îngrijorare pentru Comisia de la Veneția și DGI constituie competențele Comisiei de evaluare de a obține informații necesare pentru evaluarea judecătorilor și a procurorilor.

84. Articolul 16 alin. (3) al proiectului de lege prevede că persoanele fizice și juridice de drept public sau privat, inclusiv instituțiile financiare, nu pot refuza să furnizeze informații din motive legate 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. Potrivit articolului 16 alin. (4) al proiectului de lege, netransmiterea informației solicitate în termenul stabilit se pedepsește conform legislației în vigoare.

85. Având în vedere amploarea exercițiului de evaluare, care se poate referi la conduita, bunurile, averea și cheltuielile judecătorilor/procurorilor și a persoanelor afiliate acestora, proiectul de lege ar trebui să stabilească unele limite cu privire la tipul de informații care poate fi solicitat și obținut. În special, proiectul de lege nu conține excepții cu privire la informația potențial auto-incriminatoare, informația privilegiată (secretul profesional al avocatului), informațiile medicale sau alte informații cu caracter privat. Dreptul la viață privată și de familie, prevăzut la articolul 28 din Constituție și la articolul 8 din Convenția europeană a drepturilor omului trebuie respectate în ceea ce privește judecătorii și procurorii evaluați. Comisia și DGI reamintesc că o îngrijorare similară a fost exprimată în opinia din 2019.³⁸

86. Relevanța informației solicitate și obținute de către Comisia de evaluare este o altă chestiune care trebuie abordată. Este necesar să fie fixat mai precis care este relevanța și valoarea probantă a acestei informații la stabilirea unor situații de fapt. Mai mult decât atât, proiectul de lege ar trebui să excludă orice forță probantă a informațiilor anonime în cadrul acestor proceduri.

87. Pe lângă aceasta, nu este clar ce cadru procedural va fi utilizat pentru a solicita și obține acest informații. Proiectul de lege trebuie să specifice ce se va întâmpla dacă persoana vizată va refuza să coopereze cu Comisia de evaluare și să prevadă posibilitatea unui control judiciar a acestor litigii. Garanții procedurale suplimentare (cum ar fi autorizarea prealabilă de către CSM/CSP) ar putea fi introduse în vederea asigurării că competența formulată în termeni largi a Comisei de evaluare să solicite și să obțină informațiile necesare exercitării mandatului acestuia să nu fie abuzată.

88. Ministerul Justiției a explicat că informațiile vor fi solicitate, obținute și utilizate de către CE doar în scopul „îndeplinirii mandatului său”. Totuși, 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 trebuie să stabilească categoriile de informații, care nu pot fi solicitate de către Comisia de evaluare sau care pot fi solicitate doar în anumite cazuri și doar urmând o anumită procedură.

2. Utilizarea informației în cadrul și în afara procedurii de evaluare

90. Cu competențele largi de colectare acordate CE, mecanismul de evaluare poate fi utilizat în alte scopuri, cum ar fi procedurile penale și civile, de exemplu. Proiectul de lege trebuie să prevadă că orice informație sau document, obținute de către Comisia de evaluare poate fi folosit doar în scopul strict limitat al procedurii de evaluare și nu poate fi utilizat drept probă în alte proceduri, ocolind garanțiile procedurale prevăzute pentru asemenea proceduri. Acest

³⁸ A se vedea Opinia din 2019, CDL-AD(2019)020, para. 70.

fapt nu trebuie să împiedice Comisia de evaluare să informeze autoritățile competente cu privire la situații de fapt care ar putea determina inițierea unor cauze penale, administrative etc., după caz.

3. Caracterul public al ședințelor și a rapoartelor Comisiei de evaluare

91. În opinia exprimată în 2019, Comisia de la Veneția și DGI au subliniat importanța participării personale a judecătorului sau procurorului evaluat la ședință,³⁹ precum și nedivulgarea rezultatelor evaluării anterior adoptării unei decizii finale.⁴⁰ Conform articolului 17 alin. (3), judecătorul sau procurorul trebuie să aibă dreptul să fie prezent la ședință în fața Comisiei de evaluare și să beneficieze de asistență juridică. Cu siguranță, legea trebuie să specifice că judecătorul/procurorul trebuie informat despre ședință în mod corespunzător și în prealabil. Capacitatea judecătorului sau a procurorului de a prezenta oral și în scris probele trebuie formulată și asigurată cu atenție. Ca o recomandare generală, ar fi bine dacă proiectul de lege ar conține prevederi speciale dedicate drepturilor procedurale ale judecătorului sau ale procurorului evaluat.

92. Conform articolului 17 alin. (4), audierea trebuie să se desfășoare în ședință publică și să fie înregistrată prin mijloace audio/video.

Comisia poate decide să desfășoare audierile în întregime sau parțial în ședință închisă, dacă acest lucru este absolut necesar pentru protecția ordinii publice, a vieții private sau a moralității. Înregistrările video ale audierilor publice se plasează pe pagina web oficială a Comisiei de evaluare.

93. Deși posibilitatea de a avea o audiere publică ar trebui prevăzută în lege, opțiunea unei ședințe închise trebuie concretizată. Proiectul de lege ar trebui să precizeze în mod expres dreptul judecătorului/procurorului evaluat de a formula o cerere în acest sens. Decizia de a refuza cererea ar trebui să se bazeze pe motive convingătoare și supusă controlului de către CSM/CSP. Comisia de la Veneția și DGI subliniază că, spre deosebire de procedurile judiciare obișnuite, integritatea și comportamentul judecătorului/procurorilor vor fi discutate în cadrul procesului de evaluare. Având în vedere nivelul deja scăzut al încrederii publice în sistemul judiciar din Republica Moldova, precum și mandatul și competențele extrem de largi ale Comisiei de evaluare, pot exista motive importante pentru ședință închisă, nu numai 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, în mod normal, ar trebui acordată solicitarea judecătorului sau a procurorului vizat ca audierea acestuia să se desfășoare în ședință închisă.

94. Mai mult decât atât, audierea în ședință publică nu implică în mod necesar ca raportul de evaluare, în special unul negativ, să fie făcut public și în această etapă. Comisia de la Veneția a declarat anterior într-un context similar că „efectele negative ale unei asemenea publicări

³⁹ A se vedea Opinia din 2019, CDL-AD(2019)020, para. 72.

⁴⁰ A se vedea Opinia din 2019, CDL-AD(2019)020, para. 73.

asupra reputației persoanei pot fi cu greu eliminate printr-o rectificare ulterioară, iar persoana afectată nu are mijloace să se apere împotriva unor asemenea efecte negative. Aceasta din urmă poate părea a fi o măsură proporțională necesară într-o societate democratică numai atunci când [colaborarea cu regimul anterior] este definitiv verificată, și nu înainte. Prin urmare, publicarea ar trebui să aibă loc numai după o hotărâre a instanței.”⁴¹ În consecință, în opinia sa din anul 2019, Comisia a recomandat ca raportul de evaluare să nu fie făcut public până când CSM/CSP va lua o decizie sau până când instanța de apel o confirmă.⁴² Aceste considerații sunt la fel de pertinente prezentului proiect de lege. Articolul 18 alin. (6), care prevede regula generală de publicare a rapoartelor de evaluare la această etapă precoce, ar trebui eliminat.

4. Efectele unui raport negativ al Comisiilor de evaluare

95. În opinia din octombrie 2022 și decembrie 2022, Comisia de la Veneția și DGI au criticat dispozițiile privind suspendarea automată a judecătorilor în urma raportului Comisiei de evaluare.⁴³ Este binevenit faptul că proiectul de lege a renunțat la această propunere. Pe lângă aceasta, autorii proiectului au prevăzut la articolul 20 alin. (3) că o decizie a CSM/CSP (deși decizia de aprobare a unui raport negativ al Comisiei de evaluare) se suspendă în cazul în care este contestată. Acest lucru asigură eficacitatea 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 alin. (2) din proiectul de lege, CSM/CSP va examina raportul de evaluare prezentat de către CE și va adopta una dintre următoarele decizii: (a) acceptă raportul și constată promovarea sau nepromovarea evaluării; (b) respinge raportul și dispune reluarea procedurii de evaluare; c) după evaluarea repetată, acceptă raportul și decide dacă evaluarea a fost sau nu promovată.

97. În opinia formulată în 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 al CSM necesita prea mult timp și era dificilă. Totuși, ei au subliniat că autoritățile au o marjă de apreciere în acest sens, atât timp cât rolul decisiv al CSM, precum și garanțiile împotriva întârzierilor procedurale inutile au fost asigurate în mod clar.⁴⁴ Tot în acest sens, Comisia dorește să sublinieze faptul că evaluarea este o procedură excepțională, care ar trebui efectuată în mod concis. Având în vedere rolul constituțional al CSM/CSP, aceste instituții ar trebui să poată întreprinde singure măsurile suplimentare necesare și să ia o decizie fără a retrimite cauza Comisiei de evaluare. Prin urmare, Comisia și DGI, din motive

⁴¹ A se vedea Comisia de la Veneția, Opinie intermediară cu privire la Legea privind curățarea guvernului (Legea privind lustrarea) din Ucraina, CDL-AD(2014)044, para. 99.

⁴² A se vedea Opinia din 2019, CDL-AD(2019)020, para. 73

⁴³ A se vedea Opinia din octombrie 2022, CDL-AD(2022)024, para. 52; Opinia din decembrie 2022, CDLAD(2022)049, para. 29.

⁴⁴ A se vedea Opinia din decembrie 2022, CDL-AD(2022)049, para. 51.

de oportunitate, recomandă eliminarea posibilității retrimiterii cauzei către Comisia de evaluare.

6. Domeniul de aplicare al controlului în recurs și competența de remediere a Curții Supreme de Justiție

98. În temeiul articolului 20 din proiectul de lege, deciziile CSM/CSP pot fi contestate la Curtea Supremă de Justiție (CSJ) fie de către Comisia de evaluare respectivă, fie de către judecătorul/procurorul vizat. Proiectul de lege nu stabilește în mod clar care va fi *domeniul de aplicare* al controlului în recurs exercitat de CSJ. Articolul 20 alin. (5) se referă la „circumstanțe de fapt” care pot determina CSJ să admită recursul. Acest lucru pare insuficient, în special în lumina jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului, care sugerează că domeniul de aplicare al controlului judiciar ar trebui să se extindă nu numai la chestiuni de fapt, ci și la chestiuni de drept și la utilizarea rezonabilă a puterii discreționare de către organul primar.⁴⁵

99. Acestea fiind spuse, în acest context, contestația nu ar trebui să implice în mod necesar o nouă examinare a cauzei. CSJ poate corecta erorile grave sau vădite, dar trebuie să dea dovadă de deferență pentru a păstra rolul constituțional al CSM/CSP în calitate de factor decizional principal.⁴⁶

100. În sfârșit, competența de remediere a autorității judiciare ar trebui să fie efectivă. În conformitate cu articolul 20 alin. (5) lit. (a) și (b) din proiectul de lege, atunci când admite o contestație, CSJ poate remite cauza fie la CSM/CSP, fie la Comisia de evaluare pentru reluarea procedurii de evaluare. În primul rând, trimiterea cauzei direct la CE creează impresia că această comisie, și nu Consiliul respectiv, este principalul organ de decizie, ceea ce ar trebui evitat, având în vedere că, în conformitate cu Constituția, revocarea judecătorilor și a 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 contestații 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/SCP sau la CE nu conduce la un rezultat satisfăcător, ceea ce este necesar pentru un drept de recurs util în fața unei instanțe judecătorești.

7. Proportionalitatea sancțiunilor

101. Potrivit articolului 19 alin. (4) din proiectul de lege, decizia CSM/CSP prin care se confirmă raportul negativ al Comisiei de evaluare în cauză are ca efect eliberarea din funcție a judecătorului sau a procurorului. În opinia din decembrie 2022, Comisia și DGI și-au exprimat îngrijorarea cu privire la faptul că procedura de evaluare nu a oferit nicio alternativă ca CSM

⁴⁵ A se vedea CEDO, Ramos Nunes de Carvalho e Sá v. Portugalia [MC], nr. 55391/13 și alte 2 cauze, § 196, 6 noiembrie 2018; Obermeier v. Austria, 28 iunie 1990, § 70, seria A nr. 179; Diennet v. Franța, 26 septembrie 1995, § 34, seria A nr. 325-A.

⁴⁶ A se vedea Comisia de la Veneția, CDL-AD(2017)019, Armenia - Opinie privind proiectul Codului judiciar, para. 151.

să aplice alte măsuri în afară de eliberarea din funcție. În pofida argumentului potrivit căruia, în contextul exercițiului de verificare, orice altă sancțiune în afară de eliberarea din funcție ar fi vădit insuficientă, Comisia și DGI au subliniat în continuare necesitatea de a asigura o marjă de apreciere pentru CSM/CSP în vederea aplicării diferitor măsuri. Această flexibilitate era importantă în lumina principiului proporționalității, iar eliberarea din funcție era măsura de ultimă instanță. În consecință, chiar și în cadrul procedurii de evaluare, sancțiunile ar putea fi cel puțin câteva.⁴⁷ Comisia și DGI reiterează această recomandare cu privire la prezentul proiect de lege.

102. În opinia exprimată în octombrie 2022, Comisia de la Veneția și DGI au remarcat, de asemenea, că consecințele suplimentare ale evaluării negative, care includ o interdicție îndelungată de la exercitarea majorității profesiilor juridice, sunt disproporționate și ar trebui reconsiderate.⁴⁸ Cu regret, nici recomandările cu privire la faptul că toate activitățile de natură privată ar trebui retrase din lista profesiilor interzise⁴⁹ nu sunt abordate în actualul proiect de lege.⁵⁰

IV. Concluzia

103. Prin scrisoarea din 13 februarie 2023, fostul ministru al justiției al Republicii Moldova, dl Sergiu Litvinenco, i-a solicitat Comisiei de la Veneția opinia 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 a ale procuraturii printr-un proces extraordinar de evaluare. În anul 2021 autoritățile au creat un mecanism de evaluare (pre-vetting) pentru candidații la funcții în cele două Consilii – Consiliul Superior al Magistraturii (CSM) și Consiliul Superior al Procurorilor (CSP). În 2022, autoritățile au propus supunerea judecătorilor Curții Supreme de Justiție (CSJ) procedurii de evaluare și, în final, proiectul de lege în discuție extinde acest mecanism, numit „evaluare completă”, la peste o treime din toți judecătorii și procurorii (cu unele excepții).

105. Comisia de la Veneția și DGI recunosc că un nivel extrem de ridicat al corupției poate justifica asemenea soluții radicale, cum ar fi verificarea judecătorilor în funcție, dar aceasta ar trebui să fie utilizată doar ca măsură de ultimă instanță. În Republica Moldova există păreri divizate cu privire la amploarea crizei din cadrul procuraturii și al sistemului judiciar, la (in)eficiența mecanismelor actuale de responsabilizare și, prin urmare, la necesitatea unei verificări complete. Îi revine Parlamentului Republicii Moldova să examineze cu atenție

⁴⁷ A se vedea Opinia din decembrie 2022, CDL-AD(2022)049, par. 40.

⁴⁸ A se vedea Opinia din octombrie 2022, CDL-AD(2022)024, para. 61.

⁴⁹ A se vedea Opinia din decembrie 2022, CDL-AD(2022)049, par. 39.

⁵⁰ Proiectul de lege, articolul 19 alin. (4) lit. (a-b) și articolul 19 alin. (5).

deosebită justificarea reformei și (ne)disponibilitatea unor soluții alternative. În timp ce procedura de pre-*vetting* începută în 2021 a fost destul de necontroversată, propunerea actuală de „evaluare completă” are un impact și un domeniu de aplicare mult mai mare. În mod ideal, anumite reguli de bază privind mecanismele și temeiurile de eliberare din funcție a judecătorilor și a procurorilor ar trebui să fie ancorate la nivel constituțional, dar Comisia de la Veneția și DGI înțeleg că acesta ar putea fi un efort dificil din punct de vedere politic.

106. Chiar presupunând că „evaluarea completă” este justificată și nu va fi repetată în viitor, aceasta implică un pericol pentru independența și eficiența sistemelor judiciare și de urmărire penală. Aceste riscuri pot fi atenuate, dacă vor exista anumite garanții.

107. Unele dintre aceste garanții sunt incluse în proiectul de lege în curs de examinare. Comisia de la Veneția și DGI observă cu satisfacție că multe dintre recomandările lor anterioare au fost implementate în proiectul de lege. Astfel, faptul că decizia finală de eliberare din funcție a judecătorilor și a procurorilor rămâne în mâinile CSP și CSM este în conformitate cu Constituția și merită să fie evaluată pozitiv: este garanția centrală că procedura de evaluare nu va fi instrumentalizată în alte scopuri.

108. Pe lângă aceasta, caracteristicile instituționale ale celor două Comisii de evaluare, principalele organisme de constatare, care ar transmite către CSM și CSP rapoartele privind judecătoria și, respectiv, procurorii în cauză, asigură suficient independența acestora față de majoritatea politică de la moment, în special prin prezența a trei membri desemnați de partenerii de dezvoltare ai Republicii Moldova și a unui membru desemnat de opoziția în Parlament.

109. Este, de asemenea, lăudabil faptul că deciziile CSM și CSP privind eliberarea din funcție a judecătorilor și a procurorilor pot fi contestate la Curtea Supremă de Justiție.

110. Acestea fiind spuse, alte câteva aspecte ale procedurii de evaluare propuse ridică serioase preocupări pentru Comisia de la Veneția și pentru DGI și ar trebui reconsiderate. Comisia de la Veneția și DGI fac următoarele recomandări în acest sens:

- proiectul de lege ar trebui să asigure faptul că opoziția parlamentară obține alegerea reprezentantului său ca membru al Comisiei de evaluare;
- candidații cu experiență de judecători și/sau procurori ar trebui să fie eligibili;
- votul în completele CE ar trebui să necesite o „majoritate specială” (sprijin din partea membrilor „naționali” și „internaționali”);
- motivele de fond pentru evaluare (actualul articol 12 din proiect) ar trebui să fie examinate în detaliu pentru a se asigura că:
 - constatările CE nu pot contrazice hotărârile definitive (cu excepția unor situații strict definite, de exemplu atunci când procedura trebuie redeschisă în urma unei decizii a Curții Europene a Drepturilor Omului);

- Comisiile de evaluare nu pot examina presupusele infracțiuni care în mod normal ar fi prescrise;
- Comisiile de evaluare nu pot aplica nicio normă care nu exista la momentul săvârșirii infracțiunilor;
- criteriul „dubiilor serioase” trebuie aplicat numai în activitatea Comisiilor de evaluare, în timp ce CSM/CSP trebuie să se ghideze după un standard mai ridicat de probă;
- judecătorii și procurorii vizați ar trebui să aibă o șansă reală de a infirma prezumțiile legate de averea nejustificată și trebuie să poată invoca „probe inaccesibile” sau să-și apere proprietatea de *bună-credință* în asemenea cazuri;
- pragurile stabilite de proiectul de lege privind criteriile de avere nejustificată, donații nedecarate sau restanțele la plata impozitelor ar trebui să fie revizuite cu atenție în lumina contextului specific al Republicii Moldova;
- proiectul de lege trebuie să definească categoriile de informații care nu pot fi solicitate de către Comisiile de evaluare sau care pot fi solicitate numai în anumite cazuri și numai în cadrul unei anumite proceduri (prevăzând un control judiciar în caz de litigiu);
- raportul întocmit de Comisiile de evaluare nu trebuie făcut public, până când CSM/CSP va adopta o decizie pozitivă sau până când instanța o va confirma în recurs; judecătorii și procurorii în cauză ar trebui să poată solicita audierea în ședință închisă și asemenea cereri ar trebui, de regulă, să fie admise;
- Curtea Supremă de Justiție ar trebui să poată lua o decizie finală într-un caz privind eliberarea din funcție a unui judecător sau a unui procuror și nu doar să retrimite cauza către CSM/CSP sau Comisiile de evaluare;
- o interdicție îndelungată de la exercitarea majorității profesiilor juridice drept consecință suplimentară a eliberării din funcție 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 implementate în actualul proiect de lege, în special în ceea ce privește cadrul procedural al procesului de evaluare, mai multe aspecte importante, în special legate de motivele de fond ale evaluării, trebuie să fie soluționate de către autorii proiectului de lege înainte de a merge mai departe. Comisia de la Veneția și DGI rămân la dispoziția autorităților Republicii Moldova pentru asistență suplimentară în această privință.