



Strasbourg, 16 iunie

2026 CDL (2026)013

(Traducere neoficială)

**COMISIA EUROPEANĂ PENTRU DEMOCRAȚIE PRIN DREPT A
CONSILIULUI EUROPEI**

(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) ale Consiliului Europei**

privind

**PROIECTUL DE MODIFICARE A LEGISLAȚIEI REFERITOARE LA
VERIFICAREA INTEGRITĂȚII ȘI EVALUAREA JUDECĂTORILOR**

**Adoptat de Comisia de la Veneția
în cadrul celei de-a 147-a sesiuni plenare
(Veneția, 12-13 iunie 2026)**

Elaborată în baza comentariilor formulate de:

dna Nina BETETTO (membră, Slovenia);

dna Renata DESKOSKA (membră, Macedonia de Nord);

dl Tomáš LANGÁŠEK (membru supleant, Cehia);

dl Đuro SESSA (expert, DGI).

Cuprins

I.	Introducere	3
II.	Context	3
A.	Reformele de vetting al judecătorilor din Republica Moldova	3
B.	Opiniile anterioare ale Comisiei de la Veneția privind regimul de vetting	5
III.	Analiză	6
A.	Efectele proiectului de lege	6
B.	Cerința existenței unor „circumstanțe extraordinare”	8
C.	Analiza de fond	10
1.	Transferul competenței de la Colegiul pentru Selecția și Evaluarea Judecătorilor (CSEJ) la Comisia de evaluare nr. 2	10
2.	Consolidarea verificării integrității financiare prin instituirea unei reguli de excludere.....	12
3.	Incertitudinea cu privire la consecințe și lipsa unei baze legale clare	13
4.	Disponibilitatea garanțiilor procedurale	14
5.	Fezabilitatea termenelor propuse	16
6.	Riscul aplicării repetate	17
D.	Procesul de elaborare a proiectului de lege	17
IV.	Concluzii	17

I. Introducere

1. Prin scrisoarea din 5 mai 2026, domnul Vladislav Cojuhari, Ministrul Justiției al Republicii Moldova, a solicitat o opinie din partea Comisiei de la Veneția a Consiliului Europei cu privire la proiectul de modificare a legislației referitoare la verificarea integrității și evaluarea judecătorilor în Republica Moldova ([CDL-REF\(2026\)017](#), denumit în continuare „proiectul de lege”).

2. Comisia a decis să elaboreze prezenta Opinie în comun cu Directoratul General pentru Drepturile Omului și Statul de Drept al Consiliului Europei („DGI”).

3. Doamna Nina Betetto, doamna Renata Deskoska și domnul Tomáš Langášek au acționat în calitate de raportori pentru această Opinie din partea Comisiei de la Veneția. Domnul Duro Sessa a acționat în calitate de raportor din partea DGI.

4. La 28 mai 2026, raportorii, împreună cu domnul Taras Pashuk și doamna Tone Sorfonn Moe din cadrul Secretariatului, au desfășurat reuniuni online cu Ministrul Justiției, reprezentanți ai Curții Supreme de Justiție, ai Consiliului Superior al Magistraturii, ai Colegiului pentru Selecția și Evaluarea Judecătorilor, ai Parlamentului, ai Comisiei de Evaluare a Judecătorilor, ai organizațiilor societății civile, ai asociațiilor profesionale ale judecătorilor și ai partenerilor internaționali. Comisia și DGI adresează mulțumiri autorităților Republicii Moldova pentru organizarea excelentă a acestor reuniuni online.

5. Prezenta Opinie a fost elaborată pe baza traducerii în limba engleză a proiectului de lege. Este posibil ca traducerea să nu reflecte cu exactitate versiunea originală sub toate aspectele. Ministerul Justiției al Republicii Moldova a transmis observații scrise asupra proiectului de Opinie.

6. Prezenta opinie a fost elaborată pe baza observațiilor raportorilor și a rezultatelor reuniunilor desfășurate online la 28 mai 2026. Aceasta a fost discutată în cadrul Subcomisiei pentru statul de drept și instituții democratice la 11 iunie 2026. În urma unui schimb de opinii cu Secretarul de stat al Ministerului Justiției al Republicii Moldova, dl Lilian Apostol, opinia a fost adoptată de Comisia de la Veneția în cadrul celei de-a 147-a sesiuni plenare (Veneția, 12-13 iunie 2026).

II. Context

A. Reforma vettingului judiciar din Republica Moldova

7. Reformele de evaluare externă (vetting) din Republica Moldova au fost dezvoltate și implementate în mod gradual, pe etape succesive. Prima etapă, denumită pre-vetting, a vizat evaluarea candidaților la funcțiile de membri ai organelor colegiale de autoadministrare ale sistemului judecătoresc, în temeiul Legii nr. 26/2022¹, proces care a fost analizat de Comisia

¹ [Legea nr. 26/2022](#) privind unele măsuri aferente selectării candidaților la funcția de membru în organele de autoadministrare ale judecătorilor și procurorilor.

de la Veneția într-o opinie adoptată în decembrie 2021.² Ulterior, acest proces a fost preluat de Comisia de Evaluare a Judecătorilor („Comisia de Evaluare nr. 2”).

8. A doua etapă a evaluării externe (vetting) a vizat judecătorii instanțelor supreme,³ evaluați de Comisie în Opiniile din octombrie și decembrie 2022.⁴ Această a doua etapă a vizat, de asemenea, judecătorii instanțelor de apel și persoanele care ocupă funcții de conducere, în temeiul Legii nr. 252/2023,⁵ cadrul normativ fiind analizat de Comisie și de Directoratul General pentru Drepturile Omului și Statul de Drept (DGI) în Opiniile din 2023 (a se vedea secțiunea II.B.). Comisia de Evaluare nr. 2 (CE nr. 2) desfășoară procesul de evaluare în baza acestor cadre normative, inclusiv evaluarea integrității financiare în conformitate cu articolul 11 alineatele (3)–(6) din Legea nr. 252/2023, care presupune, inter alia, examinarea discrepanțelor dintre averea declarată, cheltuielile și veniturile persoanei evaluate pe parcursul ultimilor 12 ani, precum și a neregulilor fiscale din ultimii 10 ani.⁶

9. În al treilea rând, un mecanism permanent de evaluare a performanțelor se aplică tuturor judecătorilor.⁷ Acest mecanism este administrat de Colegiul pentru Selecția și Evaluarea Judecătorilor („CSEJ”) din cadrul Consiliului Superior al Magistraturii („CSM”). Cu excepții limitate,⁸ evaluările sunt structurate în jurul a trei criterii: competența profesională, competența managerială și integritatea.⁹ În urma evaluării, judecătorii primesc unul dintre următoarele cinci calificative: excelent, foarte bine, bine, nesatisfăcător sau eșuat. Un calificativ de „nesatisfăcător” atrage efectuarea unei evaluări extraordinare după cel puțin un an, iar acordarea a două calificative consecutive de „nesatisfăcător” constituie temei pentru eliberarea din funcție.¹⁰ Calificativul „eșuat” poate fi acordat în cazul în care un judecător este în mod vădit inapt pentru exercitarea funcției sau în cazul în care un președinte ori vicepreședinte al

² [CDL-AD\(2021\)046](#) – Republica Moldova – Opinia comună a Comisiei de la Veneția și a Directoratului General pentru Drepturile Omului și Statul de Drept (DGI) ale Consiliului Europei privind unele măsuri referitoare la selectarea candidaților pentru funcțiile administrative din cadrul organelor de autoadministrare ale judecătorilor și procurorilor și modificarea unor acte normative. De asemenea, se face trimitere la [CDL-AD\(2019\)020](#) – Republica Moldova – Opinia comună preliminară a Comisiei de la Veneția și a DGI privind proiectul de lege referitor la reforma Curții Supreme de Justiție și a Procuraturii, care viza prima propunere de reformă din anul 2019, care nu a fost adoptată.

³ Reglementată de [Legea nr. 65/2023](#) privind evaluarea externă a judecătorilor și a candidaților la funcția de judecător al Curții Supreme de Justiție.

⁴ [CDL-AD\(2022\)024](#) – Republica Moldova – Opinia comună a Comisiei de la Veneția și a Directoratului General pentru Drepturile Omului și Statul de Drept (DGI) ale Consiliului Europei privind proiectul de lege cu privire la Curtea Supremă de Justiție.

[CDL-AD\(2022\)049](#) – Republica Moldova – Opinia comună de follow-up a Comisiei de la Veneția și a Directoratului General pentru Drepturile Omului și Statul de Drept ale Consiliului Europei la Opinia privind proiectul de lege cu privire la Curtea Supremă de Justiție.

⁵ Reglementată de [Legea nr. 252/2023](#) privind evaluarea externă a judecătorilor și procurorilor și modificarea unor acte normative.

⁶ Articolul 11 alin. (3) din Legea nr. 252/2023 prevede că: „(...) există dubii serioase generate de faptul că: a) diferența dintre avere, cheltuieli și venituri pentru ultimii 12 ani depășește de 20 de ori salariul mediu pe economie, stabilit de Guvern pentru anul 2023; b) în ultimii 10 ani (...)”.

⁷ [Legea nr. 147/2023](#) privind selecția și evaluarea performanțelor judecătorilor.

⁸ A se vedea articolul 9 alin. (2) din Legea nr. 147/2023.

⁹ A se vedea articolele 7 alin. (1) și 9 alin. (1) din Legea nr. 147/2023. A se vedea, de asemenea, articolul 7 alin. (4) din Legea nr. 147/2023.

¹⁰ Articolul 25 din Legea nr. 544/1995 cu privire la statutul judecătorului.

instanței nu își exercită în mod corespunzător atribuțiile.¹¹ În asemenea situații, hotărârea CSEJ constituie temei pentru suspendarea din funcție și pentru ca CSM să inițieze procedura de eliberare din funcție.¹²

B. Opiniile anterioare ale Comisiei de la Veneția privind evaluarea externă (vetting)

10. Comisia de la Veneția și Directoratul General pentru Drepturile Omului și Statul de Drept (DGI) au evaluat regimul de evaluare externă din Republica Moldova în cadrul a trei opinii distincte. Mai întâi, o opinie comună a Comisiei și a DGI privind proiectul de lege referitor la evaluarea externă a judecătorilor și procurorilor a fost adoptată în martie 2023 (denumită în continuare „Opinia din martie 2023”).¹³ Prima opinie de follow-up a fost adoptată în iunie 2023,¹⁴ iar cea de-a doua în octombrie 2023.¹⁵

11. Comisia de la Veneția și DGI au recunoscut inițial justificarea procesului extraordinar de evaluare externă (vetting) în Republica Moldova, având în vedere „situația extraordinară” existentă în sistemul judecătoresc, corupția extinsă evidențiată de numărul mare de cauze penale intentate împotriva judecătorilor, implicarea unor judecători în schema de spălare a banilor cunoscută sub denumirea de „laundromatul rusesc”, incapacitatea mecanismelor existente de a remedia aceste probleme, precum și obligațiile asumate prin Acordul de Asociere cu Uniunea Europeană.¹⁶ În același timp, Comisia și DGI au avertizat că asemenea măsuri radicale trebuie să rămână supuse garanțiilor constituționale privind independența și interzicerea arbitrariului, subliniind că domeniul de aplicare a evaluării externe propuse era, inițial, foarte extins, depășind cu mult încercările anterioare de „epurare” a sistemului judecătoresc și a procuraturii.¹⁷ Pe parcursul elaborării succesive a proiectelor de lege, autoritățile Republicii Moldova au pus în aplicare principalele recomandări ale Comisiei, inclusiv prin perfecționarea și introducerea unor garanții procedurale esențiale, precum și prin ajustarea cerințelor referitoare la evaluarea integrității financiare.¹⁸

12. În paralel cu prezenta opinie, Comisia de la Veneția a adoptat și o opinie suplimentară referitoare la procesul de evaluare externă (vetting) din Republica Moldova. Această opinie vizează modificările adoptate în martie 2026 prin care a fost introdus un mecanism de depășire a blocajelor instituționale (*anti-deadlock mechanism*) în procesul de alegere de către Parlament a membrilor internaționali ai comisiilor de evaluare (CDL-AD [\(2026\)014](#)).

¹¹ Articolul 19 alin. (2) din Legea nr. 147/2023.

¹² Articolul 19 alin. (3) din Legea nr. 147/2023.

¹³ [CDL-AD\(2023\)005](#) – Republica Moldova – Opinia comună a Comisiei de la Veneția și a Directoratului General pentru Drepturile Omului și Statul de Drept (DGI) ale Consiliului Europei privind proiectul de lege referitor la evaluarea externă a judecătorilor și procurorilor.

¹⁴ [CDL-AD\(2023\)023](#) – Republica Moldova – Opinie de follow-up la Opinia comună privind proiectul de lege referitor la evaluarea externă a judecătorilor și procurorilor.

¹⁵ [CDL-AD\(2023\)035](#) – Republica Moldova – A doua opinie de follow-up la Opinia comună privind proiectul de lege referitor la evaluarea externă a judecătorilor și procurorilor.

¹⁶ [CDL-AD\(2023\)005](#), op. cit., pct. 16.

¹⁷ [CDL-AD\(2023\)005](#), op. cit., pct. 20.

¹⁸ [CDL-AD\(2023\)005](#), op. cit., pct. 103–110; [CDL-AD\(2023\)023](#), op. cit., pct. 23–26; [CDL-AD\(2023\)035](#), op. cit., pct. 9–14.

III. Analiză

A. Efectele proiectului de lege

13. Articolul 1 din proiectul de lege introduce noi elemente în cadrul mecanismului de evaluare reglementat de Legea nr. 147/2023, prevăzând că „*indicatorul stabilit la art. 7 alin. (4) lit. e) va fi evaluat în conformitate cu art. 11 alin. (3)–(6) din Legea nr. 252/2023 privind evaluarea externă a judecătorilor și procurorilor și modificarea unor acte legislative, dispozițiile respective urmând a fi aplicate în mod corespunzător și potrivit procedurii prevăzute de aceasta*”. Noul articol 7 alineatul (3) prevede, de asemenea, că „*neatingerea pragului de 40 % aferent criteriului de integritate va constitui temei pentru acordarea calificativului «eșuat»*”, iar noul articol 7 alineatul (4) stabilește că „*prezentul articol nu se aplică judecătorilor numiți după 21 septembrie 2023*”.

14. **Articolul 2** din proiectul de lege completează articolul 22 alin. (3) din Legea nr. 252/2023 (legea privind evaluarea externă) cu următorul conținut: „*Până la data de 31 decembrie 2026, Comisia de Evaluare a Judecătorilor va evalua, în conformitate cu articolul 7 din Legea nr. 147/2023 privind selecția și evaluarea performanțelor judecătorilor, criteriile de integritate financiară în privința judecătorilor care nu sunt supuși evaluării în temeiul prezentei legi. Raportul Comisiei privind integritatea financiară, precum și materialele colectate în cadrul evaluării criteriilor de integritate financiară vor fi transmise Colegiului pentru Selecția și Evaluarea Judecătorilor în termen de 3 zile.*”

15. Potrivit articolului 3 din proiectul de lege, legea se aplică până la data de 31 decembrie 2027 și prevede o implementare etapizată a procesului de evaluare, în funcție de instanțe: mai întâi judecătorii din cadrul Judecătoriei Chișinău, ulterior cei din cadrul Judecătoriei Bălți, apoi cei din cadrul Judecătoriei Cahul, iar în final judecătorii din celelalte judecătorii.

16. În esență, proiectul de lege introduce patru modificări principale: (1) competența de evaluare a integrității financiare este transferată Comisiei de Evaluare nr. 2 (CE nr. 2), organism care face parte din arhitectura instituțională a procesului de evaluare externă (vetting); (2) verificarea integrității financiare în cadrul evaluării judecătorilor este aliniată la standardele prevăzute de articolul 11 alin. (3)–(6) din Legea nr. 252/2023; (3) integritatea este tratată ca un criteriu eliminatoriu, fiind stabilit un prag minim de 40%, sub care judecătorului îi este atribuit calificativul „eșuat”; și 4) aceste reglementări urmează să rămână în vigoare până la data de 31 decembrie 2027.

17. Potrivit autorităților, deși mecanismul de evaluare a performanțelor este deja instituit și include evaluarea integrității financiare, există un deficit de capacitate practică la nivelul Colegiului pentru Selecția și Evaluarea Judecătorilor (CSEJ) și al Consiliului Superior al Magistraturii (CSM) în ceea ce privește evaluarea acestui indicator specific. Din acest motiv, proiectul de lege propune instituirea temporară (până la 31 decembrie 2027) a unui model mixt, în cadrul căruia Comisia de Evaluare nr. 2 (CE nr. 2) va evalua indicatorul privind integritatea financiară, iar CSEJ se va concentra asupra celorlalți indicatori de integritate. La evaluarea indicatorului privind integritatea financiară, CE nr. 2 urmează să își întemeieze analiza pe standardele aplicabile evaluării externe (vetting), prevăzute de Legea nr. 252/2023. Proiectul

mai prevede că, în cazul în care punctajul general obținut de un judecător la criteriul integrității este sub pragul de 40%, acest fapt va constitui temei pentru acordarea calificativului „eșuat” în cadrul evaluării generale a performanțelor.

18. Nota informativă justifică modificările propuse în principal prin necesitatea asigurării unor standarde uniforme de integritate la toate nivelurile sistemului judecătoresc, în concordanță cu cerințele procesului de aderare la Uniunea Europeană, prin consolidarea încrederii publicului în instanțele judecătorești și prin soluționarea unor probleme practice de capacitate instituțională existente în cadrul mecanismului ordinar de evaluare. De asemenea, nota subliniază că Colegiul pentru Selecția și Evaluarea Judecătorilor (CSEJ) nu dispune de expertiza specializată și de resursele necesare pentru efectuarea unor evaluări complexe ale integrității financiare. Totodată, se arată că recrutarea sau detașarea unor experți calificați este dificilă din cauza deficitului de specialiști, a nivelului redus al remunerării, a constrângerilor bugetare și a limitărilor de personal care afectează și alte instituții publice.

19. Comisia de la Veneția a făcut în mod constant distincția între procesele de evaluare externă (vetting), procedurile disciplinare și evaluarea ordinară a performanțelor. Aceste mecanisme nu diferă doar prin conținutul și procedurile lor, ci servesc unor scopuri complet diferite și se întemeiază pe rațiuni distincte.¹⁹ În timp ce evaluarea performanțelor reprezintă un proces structurat și periodic, aplicabil tuturor judecătorilor în cadrul funcționării normale a sistemului judecătoresc,²⁰ iar procedurile disciplinare presupun existența unei abateri disciplinare,²¹ evaluarea externă (vetting), prin contrast, constituie o măsură excepțională și, prin natura sa, tranzitorie.²² După cum a subliniat Comisia în Opinia sa privind Ucraina din anul 2025: „Evaluarea externă (vetting), (...) este asociată, în general, cu contexte de tranziție sau de criză și este concepută pentru a evalua aptitudinea persoanelor care exercită funcții judiciare prin examinarea integrității, independenței și a eventualelor legături ale acestora cu acte de corupție sau cu criminalitatea organizată. Spre deosebire de verificările de integritate, evaluarea externă poate conduce la consecințe imediate și severe, inclusiv la eliberarea din funcție, și implică adesea o examinare mai amplă, care include aspecte ale trecutului personal și ale vieții private ale judecătorului.”²³ În mod esențial, sistemele ordinare de evaluare trebuie,

¹⁹ [CDL-AD\(2018\)032](#), Kazahstan – Opinia privind Documentul conceptual referitor la reforma Consiliului Superior al Magistraturii din Kazahstan, pct. 77.

²⁰ [CDL-AD\(2025\)010](#), Kosovo – Opinia privind proiectul de lege referitor la recrutarea, evaluarea performanțelor, controlul integrității și statutul judecătorilor și procurorilor, precum și privind proiectul de lege pentru modificarea Legii privind răspunderea disciplinară a judecătorilor și procurorilor, pct. 25. [CDL-AD\(2021\)015](#), Bosnia și Herțegovina – Opinia privind proiectul de lege pentru modificarea Legii privind Consiliul Superior al Magistraturii și Procuraturii, pct. 60. [Opinia nr. 17 \(2014\)](#) a Consiliului Consultativ al Judecătorilor Europeni (CCJE) privind evaluarea activității judecătorilor, calitatea justiției și respectarea independenței judiciare, pct. 48: „Evaluarea individuală formală a judecătorilor, acolo unde aceasta există, ar trebui să contribuie la îmbunătățirea și menținerea unui sistem judiciar de înaltă calitate, în beneficiul cetățenilor statelor membre.”

²¹ [CDL-AD\(2015\)042](#), Opinia privind legile referitoare la răspunderea disciplinară și evaluarea judecătorilor din „Fosta Republică Iugoslavă a Macedoniei”, pct. 52–54. [Opinia nr. 27 \(2024\)](#) a Consiliului Consultativ al Judecătorilor Europeni (CCJE) privind răspunderea disciplinară a judecătorilor, pct. 10.

²² [CDL-AD\(2023\)005](#), *op. cit.*, pct. 15. [CDL-AD\(2019\)020](#), *op. cit.*, pct. 37–40.

²³ [CDL-AD\(2025\)044](#), Ucraina – Opinia comună a Comisiei de la Veneția și a Directoratului General pentru Drepturile Omului și Statul de Drept (DGI) ale Consiliului Europei privind proiectele de modificare referitoare la procedurile disciplinare împotriva judecătorilor, declarațiile de integritate și alte proceduri, pct. 85.

prin urmare, să rămână distincte de orice regim de evaluare externă și nu pot fi transformate în mecanisme disciplinare disimulate.²⁴

20. În opinia Comisiei de la Veneția și a DGI, efectul cumulat al proiectului de lege constă în transformarea, pentru o perioadă limitată de timp, a procesului ordinar de evaluare a performanțelor într-un mecanism de evaluare a integrității de tip vetting, prin integrarea unei componente centrale a cadrului extraordinar de evaluare externă în procedura obișnuită de evaluare.²⁵ Deși intenția declarată a autorităților a fost aceea de a consolida cadrul existent de evaluare periodică, proiectul de lege supune, în fapt, judecătorii instanțelor de fond, care nu au fost inițial incluși în mecanismul de vetting, unei examinări financiare intensificate, de tip vetting.

21. În opinia Comisiei de la Veneția și a DGI, conținutul și efectele proiectului de lege impun ca acesta să fie analizat prin prisma cerințelor consacrate de Comisie în materia mecanismelor de evaluare externă (vetting): evaluarea externă extraordinară constituie o măsură excepțională, cu caracter unic și temporar, care necesită o justificare contextuală specifică, fiind supusă testelor de necesitate și proporționalitate, precum și exigenței existenței unor garanții procedurale solide.²⁶

B. Cerința existenței unor „circumstanțe extraordinare”

22. Independența judecătorească, care presupune că puterea judecătorească trebuie să fie liberă de orice presiune externă,²⁷ reprezintă o componentă esențială a principiilor democratice fundamentale ale separației puterilor în stat și ale statului de drept,²⁸ consacrate de Constituția Republicii Moldova.²⁹ Evaluarea externă (vetting) a judecătorilor, în special atunci când este realizată de un organism aflat în afara autorității judecătorești, poate constitui o formă de „presiune externă”³⁰ și adesea implică o ingerință în dreptul la respectarea vieții private, garantat, între altele, de articolul 8 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului.³¹ După cum a subliniat Comisia de la Veneția în opiniile sale anterioare, evaluarea externă extraordinară

²⁴ [CDL-AD\(2019\)020](#), *op. cit.*, pct. 44. [CDL-AD\(2024\)012](#), Munteșu – Opinie urgentă de follow-up privind proiectul revizuit de modificare a Legii privind Consiliul Judiciar și judecătorii, emisă la 6 mai 2024 în temeiul articolului 14a din Regulamentul de procedură revizuit al Comisiei de la Veneția, pct. 37. [Opinia nr. 17 \(2014\)](#), *op. cit.*, pct. 6 și 29.

²⁵ A se vedea, de asemenea, [CDL-AD\(2019\)020](#), *op. cit.*, pct. 44.

²⁶ [CDL-AD\(2022\)011](#), Kosovo – Opinia privind Documentul conceptual referitor la evaluarea externă (vetting) a judecătorilor și procurorilor și proiectele de modificare a Constituției, pct. 9–18.

²⁷ [CDL-AD\(2016\)009](#), *Lista de verificare a statului de drept (Rule of Law Checklist)*, pct. 74. [CDL-AD\(2025\)002](#), *Lista de verificare actualizată a statului de drept (The Updated Rule of Law Checklist)*, pct. 102–104. [Magna Carta a Judecătorilor \(2010\)](#) a Consiliului Consultativ al Judecătorilor Europeni (CCJE), principiul 2.

²⁸ Garantată, între altele, de articolul 6 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului. CEDO, [Xhoxhaj împotriva Albaniei](#), cererea nr. 15227/19, 9 februarie 2021, pct. 24 și 25. Convenția Europeană a Drepturilor Omului, [Baka împotriva Ungariei](#), cererea nr. 20261/12, 23 iunie 2016, pct. 172.

²⁹ Principiul general al independenței judecătorești este consacrat la articolul 116 din Constituția Republicii Moldova, precum și prin principiul statului de drept prevăzut la articolul 1 alin. (3) din Constituție.

³⁰ [CDL-AD\(2022\)011](#), *op. cit.*, pct. 9–18.

³¹ Curtea, [Amann împotriva Elveției](#), cererea nr. 27798/95, 16 februarie 2000; CEDO, [Chare, născută Jullien, împotriva Franței](#), cererea nr. 14461/88, 9 iulie 1991; CEDO, [M.S. împotriva Suediei](#), cererea nr. 20837/92, 27 august 1997.

poate fi justificată numai în prezența unor circumstanțe excepționale.³² În plus, evaluarea externă constituie un instrument de ultimă instanță (*a tool of last resort*), ceea ce presupune că, înainte de recurgerea la un asemenea mecanism, trebuie analizate și valorificate celelalte forme de asigurare a răspunderii și integrității în sistemul judecătoresc.³³

23. Autoritățile au invocat o serie de considerente de politică publică și de guvernanță ca posibile justificări ale modificărilor propuse, inclusiv importanța finalizării reformei justiției, menținerii încrederii publicului în sistemul judecătoresc și asigurării conformității cu angajamentele asumate în contextul procesului de aderare la Uniunea Europeană. Comisia de la Veneția și DGI observă că aceste preocupări legitime de politică publică și de guvernanță trebuie să fie susținute de probe concrete care să demonstreze necesitatea extinderii mecanismului de evaluare externă (vetting) asupra judecătorilor instanțelor de fond.³⁴

24. Deși asemenea probe nu se regăsesc în materialele puse la dispoziție pentru elaborarea prezentei Opinii, Comisia de la Veneția și DGI au recunoscut deja necesitatea evaluării externe extraordinare (vetting) în Republica Moldova în Opinia lor din martie 2023.³⁵ Justificările invocate atunci vizau și judecătorii instanțelor de fond, iar situația respectivă pare să persiste și în prezent. În acest context, nivelul perceput al corupției în Republica Moldova continuă să rămână ridicat,³⁶ iar GRECO a subliniat că sunt necesare acțiuni ferme pentru restabilirea încrederii în sistemul judecătoresc.³⁷ În raportul său, Comisia Europeană evidențiază, de asemenea, că procesul de evaluare externă aflat în desfășurare contribuie la consolidarea independenței și imparțialității sistemului judecătoresc.³⁸ Mai mult, în cadrul întrevederilor cu interlocutorii săi, Comisia și DGI au constatat existența unui sprijin larg pentru obiectivele reformei justiției și pentru consolidarea integrității la nivelul întregului sistem judecătoresc, inclusiv pentru extinderea procesului de evaluare externă asupra tuturor judecătorilor aflați în funcție. Potrivit mai multor interlocutori, în absența unei asemenea extinderi, reforma ar rămâne incompletă.

³² [CDL-AD\(2022\)011](#), *op. cit.*, pct. 9–18. Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2022\)011](#), *op. cit.*, §§ 9-18. [CDL-AD\(2016\)009](#), Albania – Opinia finală privind proiectul revizuit de modificare a Constituției referitor la sistemul judiciar din Albania, pct. 52.

³³ [CDL-AD\(2021\)053](#), Albania – Opinia privind prelungirea mandatului organismelor tranzitorii responsabile de reevaluarea judecătorilor și procurorilor, pct. 15. [CDL-AD\(2019\)024](#), Armenia – Opinia comună a Comisiei de la Veneția și a Direcției Drepturilor Omului (DHR) din cadrul Directoratului General pentru Drepturile Omului și Statul de Drept (DGI) ale Consiliului Europei privind modificările Codului judiciar și ale altor acte legislative, pct. 12–13. [CDL-AD\(2019\)020](#), *op. cit.*, pct. 47

³⁴ [CDL-AD\(2019\)020](#), *op. cit.*, pct. 47.

³⁵ [CDL-AD\(2023\)005](#), *op. cit.*, pct. 16.

³⁶ Republica Moldova a obținut un scor de 43 din 100 în cadrul [Indicelui de Percepție a Corupției 2024 al organizației Transparency International](#), clasându-se pe locul 76 din 180 de state. Acest scor reflectă o ușoară îmbunătățire comparativ cu anii precedenți (42/100 în anul 2023).

³⁷ [Cea de-a patra rundă de evaluare GRECO privind Republica Moldova](#) (2016) a vizat judecătorii, procurorii și prevenirea corupției în sistemul judiciar. În raportul său, GRECO a remarcat că: „Sistemul judiciar este afectat de o percepție publică negativă și vor fi necesare acțiuni hotărâte pentru restabilirea încrederii publicului” (pct. 4). Deși Republica Moldova a întreprins reforme judiciare semnificative în perioada ulterioară, Raportul GRECO aferent celei de-a cincea runde de evaluare (2024) constată că fenomenul corupției continuă să fie perceput ca fiind larg răspândit (pct. 11).

³⁸ Comisia Europeană, [Raportul privind Republica Moldova – 2024](#), p. 17.

25. Cu toate acestea, în rândul interlocutorilor au persistat preocupări referitoare la lipsa unei analize de impact adecvate, precum și la riscul inerent al unui număr ridicat de demisii³⁹ într-un sistem judecătoresc deja afectat de deficitul de personal. Mai mulți interlocutori au evidențiat, de asemenea, posibilitatea consolidării capacităților Colegiului pentru Selecția și Evaluarea Judecătorilor (CSEJ) și ale Consiliului Superior al Magistraturii (CSM) ca o soluție mai sustenabilă și mai puțin intruzivă, în locul transferării competenței de evaluare a integrității financiare către un organism extern de evaluare (vetting). Potrivit unor interlocutori, CSEJ a aplicat până în prezent cu succes mecanismul de evaluare a integrității financiare, astfel cum acesta este deja prevăzut în cadrul mecanismului ordinar de evaluare. Alți interlocutori au susținut însă că verificările de integritate financiară efectuate de CSEJ nu au fost suficiente de riguroase și eficiente. Deși transferul acestei competențe către Comisia de Evaluare nr. 2 (CE nr. 2) poate constitui o opțiune legitimă de politică publică menită să sporească eficiența procesului, Comisia de la Veneția și DGI subliniază că orice reformă care urmărește supunerea tuturor judecătorilor unui proces extraordinar de evaluare externă (vetting) ar trebui să fie inițiată numai după realizarea unei analize cuprinzătoare a situației existente și a impactului modificărilor legislative propuse, inclusiv a unei analize care să demonstreze că alternativele mai puțin intruzive nu ar fi suficiente pentru atingerea obiectivelor urmărite.⁴⁰

26. Comisia de la Veneția și DGI reiterează că „revine, în ultimă instanță, autorităților Republicii Moldova competența de a decide dacă situația existentă în sistemul judecătoresc moldovenesc oferă un temei suficient pentru supunerea tuturor judecătorilor (...) unor evaluări extraordinare ale integrității”.⁴¹ În opinia Comisiei și a DGI, o abordare mai adecvată ar fi constat în realizarea obiectivului de supunere a judecătorilor instanțelor de fond unei evaluări a integrității financiare prin intermediul cadrului deja existent al evaluării externe (vetting), însoțit de o justificare expresă la nivel legislativ, precum și de garanții procedurale depline și de un temei juridic clar. Prin urmare, Comisia de la Veneția și DGI solicită autorităților să examineze cu o atenție deosebită justificarea acestei reforme.

C. Analiza de fond

1. Transferul competenței de la CSEJ la CE nr. 2

27. După cum se menționează în nota informativă, potrivit proiectului de lege, Comisia de Evaluare nr. 2 (CE nr. 2) urmează să efectueze evaluarea integrității financiare, să aplice metodologia specifică evaluării externe extraordinare (vetting) și să elaboreze Raportul privind integritatea financiară, pe care Colegiul pentru Selecția și Evaluarea Judecătorilor (CSEJ) urmează să îl integreze în evaluarea sa generală.

28. Comisia de la Veneția și DGI observă că, potrivit acestei metodologii, Raportul privind integritatea financiară pare să dobândească, în practică, un caracter determinant, transferând astfel o componentă decisivă a evaluării carierei judecătorilor de la organismele ordinare de

³⁹ Potrivit informațiilor furnizate de autorități, se estimează o rată a demisiilor de aproximativ **10%**. Diverși actori interesați, inclusiv asociații ale judecătorilor, avertizează însă că, în practică, această rată ar putea fi mai ridicată.

⁴⁰ [CDL-AD\(2025\)044](#), *op. cit.*, pct. 35. [CDL-PI\(2026\)007](#), *Opinie urgentă privind modificările din 28 ianuarie 2026 ale legilor care reglementează sistemul judecătoresc și procuratura*, pct. 27.

⁴¹ [CDL-AD\(2023\)005](#), *op. cit.*, pct. 19.

administrare a sistemului judecătoresc către un mecanism extraordinar de evaluare externă (vetting). În acest context, transferul competenței privind evaluarea integrității financiare către Comisia de Evaluare nr. 2 (CE nr. 2) necesită clarificări cu privire la modul în care Consiliul Superior al Magistraturii (CSM) își păstrează atribuția, în temeiul proiectului de lege, de a stabili și aproba metodologia de evaluare, inclusiv criteriile și ponderea acestora, în conformitate cu competențele sale legale prevăzute la articolul 6 alin. (5) din Legea nr. 147/2023.⁴²

29. Deși ia act de faptul că, în cadrul reuniunilor, Ministerul Justiției a precizat că Comisia de Evaluare nr. 2 (EC No. 2) ar avea exclusiv competențe de constatare a faptelor, iar raportul acesteia ar avea caracter consultativ, și că, în observațiile sale scrise, a arătat că intenționează ca acest raport să fie supus unui control deplin de către Colegiul pentru Selecția și Evaluarea Judecătorilor (CSEJ) și Consiliul Superior al Magistraturii (CSM), Comisia constată că aceste aspecte nu sunt clarificate și reflectate suficient în textul proiectului de lege. Prin urmare, Comisia și DGI recomandă ca proiectul de lege să prevadă în mod mai explicit faptul că Raportul privind integritatea financiară își păstrează natura sa consultativă și că acesta rămâne supus unei examinări pe fond de către Colegiul pentru Selecția și Evaluarea Judecătorilor (CSEJ), care este competent să evalueze integritatea etică, element strâns legat de integritatea financiară. În mod corespunzător, Comisia și DGI recomandă, de asemenea: (i) consolidarea capacităților CSEJ prin angajarea personalului relevant și organizarea unor programe de formare adecvate, în funcție de disponibilitatea resurselor; și (ii) sporirea capacității instituționale a CSEJ, astfel încât acesta să fie în măsură să examineze, să reevalueze și, dacă este necesar, să respingă constatările CE nr. 2 și să efectueze propria sa evaluare, precum și să colecteze probe suplimentare, după caz.

2. Evaluarea consolidată a integrității financiare, care include un criteriu eliminatoriu

30. După cum a subliniat anterior Comisia de la Veneția, scopul evaluărilor individuale trebuie să fie îmbunătățirea calității activității judecătorilor și procurorilor și, implicit, a întregului sistem de justiție al statului.⁴³ Prin urmare, evaluarea ar trebui să se bazeze în principal pe date de natură calitativă și să se concentreze asupra aptitudinilor profesionale și competențelor persoanelor evaluate.

31. După cum s-a menționat anterior, în opinia Comisiei de la Veneția și a DGI, criteriul integrității evaluat de Comisia de Evaluare nr. 2 (CE nr. 2) devine, în fapt, determinant: orice rezultat negativ (*fail*) la indicatorul privind integritatea financiară va conduce în mod direct la

⁴² Articolul 6 alin. (5) prevede: „(Evaluarea ordinară)

(5) Consiliul Superior al Magistraturii aprobă regulamentele care stabilesc:

a) metodologia, procedura și durata evaluării performanțelor judecătorilor;

b) sistemul de punctaj aferent fiecăruia dintre calificativele prevăzute la alin. (3) al prezentului articol, precum și criteriilor și indicatorilor prevăzuți la articolul 7.”

⁴³ [CDL-AD\(2025\)010](#), *op. cit.*, pct. 29. [Opinia nr. 17 \(2014\)](#) a Consiliului Consultativ al Judecătorilor Europeni (CCJE), concluzia nr. 6:

„În toate cazurile, indicatorii utilizați trebuie să permită evaluatorilor să ia în considerare toate aspectele care definesc buna exercitare a funcției judiciare. Evaluarea nu ar trebui să se bazeze exclusiv pe criterii cantitative (pct. 31–35).” [Opinia nr. 27 \(2024\)](#), *op. cit.*, pct. 7. A se vedea, de asemenea, [Liniile directoare privind evaluarea calității activității judecătorilor](#) (12/2024), elaborate de Comisia Europeană pentru Eficiența Justiției (CEPEJ).

acordarea calificativului „eșuat” în cadrul evaluării generale, indiferent de rezultatele obținute la celelalte criterii. În consecință, neîndeplinirea criteriului de integritate financiară ar prevala asupra unor rezultate altfel favorabile obținute la criteriile privind competența profesională sau competența managerială. În cadrul întrevederilor, unii interlocutori au confirmat că metodologia utilizată în prezent de CE nr. 2 pentru evaluarea integrității financiare se bazează pe o abordare binară, care conduce la un rezultat de evaluare fie pozitiv, fie negativ. În observațiile sale scrise, Ministerul Justiției a recunoscut că pot exista tensiuni de ordin metodologic între abordarea binară și cea bazată pe punctaj, având în vedere că, în prezent, integritatea financiară evaluată de Colegiul pentru Selecția și Evaluarea Judecătorilor (CSEJ) reprezintă doar una dintre componentele criteriului mai larg al integrității și poate fi susceptibilă de manipulare la evaluarea punctajului.

32. Comisia de la Veneția și DGI observă că, potrivit legislației în vigoare, procesul de evaluare a judecătorilor se bazează pe o apreciere echilibrată a trei criterii: competența profesională, integritatea și competența managerială, cărora le sunt atribuite ponderi fixe de 40% și, respectiv, 20%. Prin urmare, acestea consideră că modificarea metodologiei propusă prin proiectul de lege generează un risc inerent ca standarde sau practici de evaluare divergente să apară în cadrul procesului de evaluare, afectând potențial coerența și consecvența sistemului de evaluare a judecătorilor. În acest sens, introducerea unei metode binare de evaluare reprezintă o abatere de la metodologia consacrată aplicată de Colegiul pentru Selecția și Evaluarea Judecătorilor (CSEJ) și de Consiliul Superior al Magistraturii (CSM) și este incompatibilă cu rațiunea și metodologia general acceptate care guvernează evaluarea performanțelor, potrivit cărora evaluarea trebuie să acopere toate aspectele care definesc o bună exercitare a funcției judiciare.⁴⁴ Deși recunosc că existența unui mecanism care să permită excluderea din sistemul judecătoresc a judecătorilor care nu sunt capabili să își exercite funcția constituie un obiectiv legitim, Comisia și DGI consideră că, în cadrul evaluărilor ordinare ale performanțelor, este necesară o examinare individuală cuprinzătoare, care să includă evaluarea tuturor datelor calitative relevante, și nu o simplă apreciere de tip „promovat/nepromovat” sau „admis/respins”.⁴⁵

33. În cazul în care autoritățile decid totuși să mențină abordarea actuală, Comisia de la Veneția și DGI recomandă modificarea metodologiei de evaluare astfel încât aceasta să permită efectuarea unor evaluări individuale mai ample, bazate atât pe date calitative, cât și pe date cantitative, prin integrarea unei analize echilibrate a tuturor aspectelor relevante ale exercitării funcției judiciare. O asemenea evaluare ar trebui să se încadreze în competența Colegiului pentru Selecția și Evaluarea Judecătorilor (CSEJ) și să fie conformă cu dispozițiile articolului 6 alin. (5) din Legea nr. 147/2023.

⁴⁴ Ibidem, pct. 29. [CDL-AD\(2022\)050](#), Opinia privind proiectul de modificare a Legii privind Consiliul Judiciar și judecătoria din Muntenegru, pct. 48.

⁴⁵ [CDL-AD\(2014\)007](#), Armenia – Opinia comună privind proiectul de lege pentru modificarea și completarea Codului judiciar al Armeniei (sistemul de evaluare a judecătorilor), pct. 103–105. [CDL-AD\(2019\)020](#), *op. cit.*, pct. 76.

34. Comisia de la Veneția și DGI observă, de asemenea, că proiectul de lege exclude de la aplicarea sa judecătorii numiți în funcție după data de **21 septembrie 2023**, motivând această excludere prin faptul că aceștia au fost numiți recent în funcție. Cu toate acestea, proiectul nu oferă justificări suplimentare pentru această excludere, cum ar fi faptul că această categorie de judecători a fost deja supusă unor verificări de integritate de o amploare și profunzime comparabile. Prin urmare, Comisia și DGI invită autoritățile să prezinte justificări suplimentare și să clarifice motivele excluderii acestei categorii de judecători din sfera de aplicare a mecanismului propus.

3. Incertitudinea privind consecințele și lipsa unui temei juridic clar

35. În ceea ce privește consecințele nepromovării evaluării integrității, nota informativă menționează că se vor aplica dispozițiile Legii nr. 147/2023 și ale Legii nr. 544/1995. Cu toate acestea, nota informativă nu precizează care anume articole devin aplicabile și nici care sunt consecințele concrete ale neîndeplinirii criteriilor de integritate. Comisia de la Veneția și DGI reamintesc că legea trebuie să fie clară și previzibilă,⁴⁶ iar claritatea și previzibilitatea normelor, în special în ceea ce privește încetarea mandatului sau eliberarea din funcție a judecătorilor, reprezintă garanții fundamentale ale independenței judecătorești. În consecință, legea trebuie să definească în mod expres și, pe cât este posibil, în termeni specifici consecințele care decurg din neatingerea pragului de evaluare stabilit.⁴⁷

36. Potrivit articolului 19 alin. (2) din Legea nr. 147/2023, calificativul „eșuat” poate fi acordat în cazul în care: (a) judecătorul este „în mod vădit inapt” pentru funcția deținută; sau (b) președintele ori vicepreședintele instanței nu își exercită în mod corespunzător atribuțiile. Întrucât proiectul de lege nu modifică articolul 19 alin. (2), nu este clar dacă această dispoziție acoperă și noul mecanism legislativ propus, ceea ce ar însemna că un judecător care nu promovează evaluarea integrității ar fi considerat, în mod automat, „în mod vădit inapt” pentru exercitarea funcției. Dacă articolul 19 alin. (2) din Legea nr. 147/2023 este aplicabil în cazul acordării calificativului „eșuat” ca urmare a nepromovării verificării integrității, judecătorul vizat va fi suspendat din funcție, iar Consiliul Superior al Magistraturii (CSM) va iniția procedura de eliberare din funcție a acestuia, în conformitate cu articolul 19 alin. (3). În paralel, articolul 25 alin. (1) lit. b) din Legea nr. 544/1995 prevede că un judecător poate fi eliberat din funcție, între altele, în cazul în care a obținut calificativul „nesatisfăcător” în cadrul a două evaluări consecutive ale performanțelor. Totuși, articolul 6 alin. (3) din Legea nr. 147/2023 distinge în mod expres între calificativele „nesatisfăcător” și „eșuat”, ceea ce sugerează că articolul 25 alin. (1) lit. b) nu reglementează nici consecințele juridice ale unui rezultat „eșuat” obținut ca urmare a nepromovării evaluării integrității.

37. Comisia de la Veneția și DGI observă că efectele juridice și temeiurile legale exacte ale mecanismului propus necesită clarificări suplimentare, în special pentru a asigura

⁴⁶ Curtea, [Sanchez împotriva Franței](#), cererea nr. 45581/15, 15 mai 2023, pct. 124.

⁴⁷ [CDL-AD\(2016\)009](#), Albania – Opinia finală privind proiectul revizuit de modificare a Constituției referitor la sistemul judecătoresc (15 ianuarie 2016), pct. 34. [Opinia nr. 27 \(2024\)](#) a Consiliului Consultativ al Judecătorilor Europeni (CCJE), *op. cit.*, pct. 27.

previzibilitatea consecințelor pe care acesta le produce. În acest sens, Comisia și DGI subliniază că performanța profesională nesatisfăcătoare și abaterea disciplinară reprezintă două noțiuni distincte, care nu trebuie confundate și nici tratate în același mod.⁴⁸ De asemenea, Comisia și DGI avertizează asupra riscului ca performanța nesatisfăcătoare a unui judecător să constituie, prin ea însăși, unicul temei pentru eliberarea din funcție. Totodată, acestea reiterează că, pentru ca o evaluare profesională să poată servi drept temei pentru eliberarea din funcție, un rezultat negativ al evaluării (*bad evaluation*) trebuie să demonstreze în mod convingător incapacitatea judecătorului de a exercita funcțiile judiciare.⁴⁹ În această privință, eventualele încălcări ale cerințelor de integritate pot constitui un temei legitim pentru eliberarea din funcție.⁵⁰

38. Autoritățile au indicat în observațiile lor că recunosc aceste preocupări și că sunt dispuse să clarifice temeiul juridic al consecințelor care decurg din nepromovarea evaluării integrității. În acest context, Comisia de la Veneția și DGI recomandă ca proiectul de lege să reglementeze în mod clar consecințele unei evaluări negative a integrității, asigurându-se că orice măsură adoptată în urma unei asemenea evaluări se întemeiază pe temeiuri legale riguroase și clar definite, în conformitate cu exigențele securității juridice, ale respectării garanțiilor procedurale (*due process*) și ale principiului proporționalității.

4. Existența garanțiilor procedurale

39. Proiectul de lege nu conține dispoziții referitoare la garanțiile procedurale. Acesta face trimitere la articolul 11 alin. (3)–(6) din Legea nr. 252/2023 în ceea ce privește conținutul evaluării integrității financiare, însă omite orice referire suplimentară la garanțiile procedurale prevăzute de cadrul normativ al evaluării externe (*vetting*). În mod particular, Legea nr. 147/2023 prevede dreptul de a contesta la Consiliul Superior al Magistraturii (CSM) hotărârile Colegiului pentru Selecția și Evaluarea Judecătorilor (CSEJ) privind evaluarea judecătorilor, iar Legea nr. 947/1995 prevede posibilitatea exercitării unui control judecătoresc ulterior asupra hotărârilor adoptate de CSM.

40. În temeiul Legii nr. 252/2023, drepturile procedurale ale persoanei supuse evaluării sunt reglementate în detaliu. Articolele 14–16 prevăd, inter alia, dreptul de a fi notificat în prealabil, dreptul de a prezenta informații și probe, dreptul de a fi audiat, precum și dreptul de a solicita desfășurarea unei ședințe cu caracter închis. Aceste dispoziții reflectă insistența constantă a Comisiei de la Veneția asupra faptului că procedurile de evaluare externă (*vetting*) trebuie să fie însoțite de garanții procedurale solide.⁵¹ Prin urmare, efectul proiectului de lege și al omisiunii sale de a prelua garanțiile procedurale consacrate de Legea nr. 252/2023 ar putea fi acela că judecătorii supuși procedurii prevăzute de proiectul de lege vor fi supuși aceluiași

⁴⁸ [CDL-AD\(2025\)010](#), *op. cit.*, pct. 49–50.

⁴⁹ [CDL-AD\(2022\)050](#), Opinia privind proiectul de modificare a Legii privind Consiliul Judiciar și judecătorii din Muntenegru, pct. 63.

⁵⁰ [CDL-AD\(2019\)020](#), *op. cit.*, pct. 76. [CDL-AD\(2014\)007](#), Armenia – Opinia comună a Comisiei de la Veneția și a Direcției Drepturilor Omului (DHR) din cadrul Directoratului General pentru Drepturile Omului și Statul de Drept (DGI) ale Consiliului Europei privind proiectul de lege pentru modificarea și completarea Codului judiciar al Armeniei (sistemul de evaluare a judecătorilor), pct. 103.

⁵¹ [CDL-AD\(2023\)005](#), *op. cit.*, pct. 103–110. [CDL-AD\(2023\)023](#), *op. cit.*, pct. 23–26. [CDL-AD\(2023\)035](#), *op. cit.*, pct. 9–14.

nivel de examinare substanțială și, potențial, aceleași consecințe finale (eliberarea din funcție), însă prin intermediul unei proceduri care oferă mai puține garanții procedurale și care se întemeiază pe un cadru normativ mai puțin clar și mai puțin previzibil. Un asemenea tratament diferențiat este dificil de conciliat cu principiul egalității în fața legii și cu poziția constantă a Comisiei privind necesitatea unor garanții procedurale solide în cazul evaluărilor de integritate cu caracter intruziv.⁵² În mod corespunzător și după cum s-a menționat anterior, au fost exprimate preocupări potrivit cărora proiectul de lege ar putea conduce la creșterea riscului de demisie în rândul judecătorilor, într-un sistem judecătoresc deja afectat de deficitul de personal, agravând astfel dificultățile existente în materie de capacitate instituțională. Aceste perspective evidențiază importanța instituirii unor garanții procedurale adecvate în cadrul proiectului de lege, pentru a consolida încrederea și a asigura previzibilitatea pentru judecătorii vizați de noul mecanism. În consecință, Comisia de la Veneția și DGI recomandă ca proiectul de lege să prevadă în mod expres aplicarea garanțiilor procedurale consacrate de Legea nr. 252/2023 și în cadrul noului model propus.

41. Mai mult, potrivit arhitecturii instituționale propuse prin proiectul de lege, Consiliul Superior al Magistraturii (CSM) ar urma să exercite simultan două funcții: pe de o parte, aceea de autoritate de control în calea de atac, examinând rezultatul evaluării, iar pe de altă parte, în cazul confirmării calificativului „eșuat”, aceea de autoritate care inițiază procedura de eliberare din funcție, în temeiul articolului 19 alin. (3) din Legea nr. 147/2023. Această dublă calitate ridică semne de întrebare cu privire la imparțialitatea controlului exercitat de CSM.⁵³ De asemenea, nu este clar dacă și în ce măsură CSM (și, ulterior, instanțele judecătorești) ar putea exercita un control pe fond asupra conținutului Raportului privind integritatea financiară, elaborat de Comisia de Evaluare nr. 2 (CE nr. 2), și nu doar asupra calificativului general acordat de Colegiul pentru Selecția și Evaluarea Judecătorilor (CSEJ). Comisia de la Veneția și DGI reamintesc că un control efectiv trebuie să se extindă asupra aspectelor de fapt, asupra chestiunilor de drept și asupra modului rezonabil de exercitare a puterii de apreciere, în conformitate cu jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului și cu opiniile anterioare ale Comisiei. În consecință, acestea recomandă ca aceste principii să fie consacrate în mod expres în proiectul de lege.⁵⁴

5. Fezabilitatea termenului propus

42. De la bun început, Comisia de la Veneția și DGI observă că proiectul de lege prelungește mandatul unui organ extraordinar de evaluare, instituit pentru o perioadă limitată de timp în cadrul mecanismului de evaluare externă (vetting). Mai mulți actori interesați au exprimat, de asemenea, preocupări cu privire la caracterul nerealist al termenului propus, având în vedere capacitatea operațională necesară pentru procesarea volumului de evaluări preconizat în intervalul stabilit. Această situație creează riscul unei noi prelungiri a mandatului unui organ

⁵² [CDL-AD\(2010\)004](#), *Raport privind independența sistemului judiciar, Partea I: Independența judecătorilor*, pct. 43. [Opinia nr. 17 \(2014\)](#) a Consiliului Consultativ al Judecătorilor Europeni (CCJE), *op. cit.*, pct. 47.

⁵³ [CDL-AD\(2023\)005](#), *op. cit.*, pct. 98. Curtea, [Ramos Nunes de Carvalho e Sá împotriva Portugaliei](#), cererile nr. 55391/13, 57728/13 și 74041/13, 6 noiembrie 2018, pct. 196.

⁵⁴ *Ibidem*.

Curtea, [Obermeier împotriva Austriei](#), cererea nr. 11761/85, 28 iunie 1990, pct. 70. [Diennet împotriva Franței](#), cererea nr. 18160/91, 26 septembrie 1995, pct. 34.

conceput inițial ca unul temporar. În consecință, Comisia de la Veneția și DGI recomandă autorităților să asigure existența unor dispoziții legale care să garanteze caracterul temporar al procesului de evaluare externă (vetting),⁵⁵ concomitent cu consolidarea capacității administrative necesare pentru a se asigura că termenul stabilit poate fi respectat în mod realist.

6. Riscul aplicării repetate a evaluărilor

43. În plus, Comisia de la Veneția și DGI observă că proiectul de lege nu conține garanții împotriva aplicării repetate a unor verificări consolidate ale integrității față de aceiași judecători. În Opinia sa privind Kosovo din anul 2025, Comisia a avertizat asupra riscului ca judecătorii și procurorii aflați în funcție să fie supuși unui regim de verificări de integritate „continue”, subliniind importanța limitării intensității și permanenței unor asemenea controale la ceea ce este strict necesar.⁵⁶

44. În lumina acestor considerente, Comisia de la Veneția și DGI recomandă includerea în proiectul de lege a unor garanții care să prevină aplicarea repetată a acestor verificări.

D. Procesul de elaborare a proiectului de lege

45. Potrivit Ministerului Justiției, discuțiile preliminare privind proiectul de lege au inclus, pe parcursul mai multor luni, reuniuni cu Consiliul Superior al Magistraturii (CSM) și cu Comisia de Evaluare nr. 2 (CE nr. 2), procesul fiind desfășurat în conformitate cu prevederile Legii nr. 100/2017, inclusiv în ceea ce privește analiza preliminară a intervenției normative, iar anunțurile privind inițierea procesului de elaborare au fost publicate în scopul asigurării transparenței. Unii actori interesați și-au exprimat dorința de a beneficia de oportunități suplimentare pentru formularea observațiilor și contribuțiilor înainte de avansarea proiectului în procesul legislativ. În acest context, Comisia de la Veneția și DGI încurajează autoritățile să mențină și să dezvolte în continuare un proces de consultare publică incluzivă pe parcursul continuării procedurii legislative.⁵⁷

IV. Concluzii

46. Prin scrisoarea din 5 mai 2026, domnul Vladislav Cojuhari, Ministrul Justiției al Republicii Moldova, a solicitat opinia Comisiei de la Veneția cu privire la proiectul de modificare a legislației referitoare la verificarea integrității și evaluarea judecătorilor din Republica Moldova.

47. Comisia de la Veneția și Directoratul General pentru Drepturile Omului și Statul de Drept (DGI) salută angajamentul autorităților de a consolida integritatea judecătorilor și de a asigura standarde înalte în cadrul sistemului judecătoresc. Totodată, acestea apreciază

⁵⁵ [CDL-AD\(2023\)005](#), *op. cit.*, pct. 21–24. [CDL-AD\(2016\)009](#), *op. cit.*, pct. 54–56. [CDL-AD\(2021\)053](#), Albania – Opinia privind prelungirea mandatului organismelor tranzitorii responsabile de reevaluarea judecătorilor și procurorilor, pct. 15. [CDL-AD\(2015\)045](#), *op. cit.*, pct. 102.

⁵⁶ [CDL-AD\(2025\)010](#), *op. cit.*, pct. 49–50.

⁵⁷ [Lista de verificare actualizată a statutului de drept](#) (*Updated Rule of Law Checklist*), *op. cit.*, Secțiunea 6 – „Procedurile de elaborare a legilor”, pct. 34. [CDL-AD\(2024\)034](#), Polonia – Opinia privind proiectul de modificare a Legii cu privire la Procuratura Publică, pct. 13–15. [CDL-AD\(2025\)044](#), *op. cit.*, pct. 35.

cooperarea constructivă cu autoritățile, inclusiv solicitarea unei opinii a Comisiei de la Veneția într-o etapă timpurie a procesului de elaborare a proiectului de lege.

48. Proiectul de lege propune integrarea temporară a Comisiei de Evaluare nr. 2 (CE nr. 2), organism responsabil de evaluarea externă (vetting), în cadrul mecanismului ordinar de evaluare a performanțelor judecătorilor instanțelor de fond, în scopul efectuării evaluării integrității financiare. De asemenea, proiectul prevede că neîndeplinirea criteriului de integritate va conduce la acordarea calificativului „eșuat”, indiferent de rezultatele obținute la celelalte criterii de evaluare. Acest mecanism temporar este conceput să funcționeze până la data de 31 decembrie 2027.

49. În opinia Comisiei de la Veneția și a DGI, modelul propus de autorități reprezintă, în realitate, un mecanism de evaluare externă a integrității (vetting), întrucât supune judecătorii instanțelor de fond, care inițial nu erau incluși în sfera de aplicare a vettingului, unei examinări a integrității financiare la standardele și cu intensitatea specifice procesului de vetting, realizată de comisia de evaluare externă. Această abordare atrage aplicabilitatea cerințelor consacrate în mod constant de Comisia de la Veneția în materia mecanismelor de evaluare externă: vettingul extraordinar constituie o măsură excepțională, cu caracter unic și temporar, care necesită o justificare contextuală specifică, este supusă testelor de necesitate și proporționalitate și trebuie să fie însoțită de garanții procedurale solide.

50. Revine, în ultimă instanță, autorităților Republicii Moldova competența de a decide dacă situația existentă în sistemul judecătoresc moldovenesc oferă un temei suficient pentru supunerea tuturor judecătorilor unei evaluări extraordinare a integrității. Deși Comisia de la Veneția și DGI au recunoscut anterior existența unor probleme serioase care afectează integritatea sistemului judecătoresc din Republica Moldova, orice reformă care presupune supunerea unei categorii largi de judecători unui proces extraordinar de evaluare externă trebuie să fie precedată de o analiză cuprinzătoare a situației existente și a impactului probabil al modificărilor legislative propuse. Această analiză trebuie să includă, în special, elemente concrete care să demonstreze că măsuri mai puțin intruzive nu ar fi suficiente pentru atingerea obiectivelor urmărite. Comisia de la Veneția și DGI nu exclud posibilitatea existenței unor motive valabile care să justifice o asemenea măsură. Cu toate acestea, Comisia și DGI consideră că introducerea unei evaluări retrospective consolidate a integrității financiare, realizată de un organism extern de evaluare și aplicând standardele specifice procesului de vetting, este incompatibilă cu scopul și cadrul normativ al evaluării performanțelor și nu poate fi remediată prin simple ajustări operate în interiorul acestui mecanism. În consecință, Comisia de la Veneția și DGI solicită autorităților să supună justificarea reformei unei examinări deosebit de riguroase. În cazul în care autoritățile decid totuși să continue promovarea reformei, evaluarea integrității financiare, în forma în care este concepută în prezent, ar trebui să fie reglementată în cadrul mecanismului de evaluare externă (vetting), cu aplicarea deplină a garanțiilor procedurale aferente, cu o justificare expresă la nivel legislativ și cu stabilirea clară a temeiului juridic al consecințelor pe care un asemenea mecanism le poate produce.

51. În cazul în care autoritățile decid să mențină abordarea actuală, Comisia de la Veneția și DGI formulează următoarele recomandări principale:

- i. Proiectul de lege ar trebui să prevadă în mod expres că raportul Comisiei de Evaluare nr. 2 (CE nr. 2) are caracter consultativ și poate face obiectul unei examinări depline pe fond de către Colegiul pentru Selecția și Evaluarea Judecătorilor (CSEJ). Capacitatea instituțională a CSEJ ar trebui consolidată astfel încât acesta să fie în măsură să examineze, să reevalueze și, dacă este necesar, să respingă constatările CE nr. 2, să efectueze propria evaluare și să colecteze probe suplimentare, după caz.
 - ii. În funcție de disponibilitatea resurselor, CSEJ ar trebui consolidat prin recrutarea personalului necesar și prin organizarea unor programe de instruire specializate.
 - iii. Metodologia modelului propus ar trebui revizuită astfel încât să permită o evaluare individuală mai amplă, bazată pe o analiză echilibrată a performanței judiciare.
 - iv. Proiectul de lege ar trebui să prevadă consecințe juridice clare și previzibile ale unei evaluări negative a integrității, în conformitate cu cerințele securității juridice, ale respectării garanțiilor procedurale și ale principiului proporționalității.
 - v. Garanțiile procedurale necesare, prevăzute în cadrul normativ al evaluării externe (Legea nr. 252/2023), ar trebui extinse și asupra noului model propus.
 - vi. Controlul judecătoresc al evaluării integrității financiare ar trebui să fie suficient și efectuat într-o manieră conformă cu standardele Curții Europene a Drepturilor Omului.
 - vii. Ar trebui introduse dispoziții legale care să garanteze caracterul temporar al modelului propus.
 - viii. Ar trebui prevăzute garanții împotriva aplicării repetate a mecanismului propus față de aceiași judecători.
52. Comisia de la Veneția și Directoratul General pentru Drepturile Omului și Statul de Drept (DGI) rămân la dispoziția autorităților Republicii Moldova pentru a acorda asistență suplimentară în această materie.