

**Opinia nr. 1082/2022**

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

**REPUBLICA MOLDOVA**

**OPINIE COMUNĂ**

**A COMISIEI DE LA VENEȚIA**

**ȘI**

**A DIRECTORATULUI GENERAL PENTRU DREPTURILE OMULUI ȘI  
STATUL DE DREPT (DGI) AL CONSILIULUI EUROPEI**

**PRIVIND PROIECTUL DE LEGE  
PENTRU MODIFICAREA UNOR  
ACTE NORMATIVE (SISTEMUL JUDECĂTORESC)**

**adoptată de Comisia de la Veneția  
în cadrul celei de-a 131-a sesiune plenară  
(Veneția, 17-18 iunie 2022)**

**pe baza observațiilor formulate de:**

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

**Dl Richard BARRETT (membru, Irlanda)**

**Dna Nina BETETTO (expert DGI, Slovenia)**

**Dl António Henriques GASPAR (membru, Portugalia)**

## **I. Introducere**

1. Prin scrisoarea din 7 martie 2022, ministrul Justiției al Republicii Moldova, dl Sergiu Litvinenco, i-a solicitat Comisiei de la Veneția opinia cu privire la proiectul de lege „pentru modificarea unor acte normative” (sistemul judecătoresc) (CDL-REF (2022)019, în continuare, „proiectul de lege”).

2. Dl A. Baramidze (Georgia), dl R. Barrett (Irlanda) și dl A.H. Gaspar (Portugalia) au acționat în calitate de raportori, în numele Comisiei de la Veneția. Dna N. Betetto (Slovenia) a acționat în calitate de raportor în numele Directoratului General pentru Drepturile Omului și Statul de Drept (DGI) a Consiliului Europei („Directoratul”).

3. La 16 și 17 mai 2022, asistați de Taras Pashuk și Grigory Dikov de la Secretariat, raportorii au avut o serie de întâlniri *online* cu Ministerul Justiției, Comisia parlamentară juridică, numiri și imunități, Consiliul Superior al Magistraturii, Curtea Supremă de Justiție, Asociația Judecătorilor, grupurile politice din Parlament, precum și cu reprezentanți ai partenerilor internaționali ai Republicii Moldova și ai societății civile care activează în domeniul judiciar.

4. Prin scrisoarea din 23 mai 2022, ministrul Justiției al Republicii Moldova i-a solicitat Comisiei de la Veneția să răspundă la unele întrebări suplimentare care ar putea conduce la alte posibile modificări ale proiectului de lege. Ca răspuns la această solicitare suplimentară, la 6 iunie 2022, delegația Comisiei de la Veneția a avut o altă serie de întâlniri *online* cu părțile interesate pentru a discuta chestiunile ridicate suplimentar de ministrul Justiției. Comisia le este recunoscătoare autorităților și Oficiului Consiliului Europei de la Chișinău pentru ajutorul acordat în organizarea reuniunilor virtuale.

5. Prezenta opinie a fost elaborată pe baza traducerii în limba engleză a proiectului de lege, pregătită de autorități. Este posibil ca traducerea să nu reflecte cu exactitate versiunea originală în toate punctele.

6. Prezenta opinie a fost redactată pe baza comentariilor raportorilor și a rezultatelor reuniunilor *online*. Proiectul de opinie a fost examinat în cadrul reuniunii comune a subcomisiilor pentru statul de drept, sistemul judiciar și bazinul mediteranean pe 16 iunie 2022. Ca urmare a unui schimb de opinii cu dna Veronica Mihailov-Moraru, secretar de stat, Ministerul Justiției al Republicii Moldova, ea a fost adoptată de Comisia de la Veneția în cadrul celei de-a 131-a sesiuni plenare (Veneția, 17-18 iunie 2022).

## **II. Context**

7. În 2020, Comisia a evaluat proiectele amendamentelor constituționale în domeniul justiției și a emis, împreună cu Directoratul, două Opinii: „Cu privire la proiectul de lege privind modificarea și completarea Constituției în privința Consiliului Superior al Magistraturii” (CDL-AD(2020)001) („Opinia din martie 2020”) și „Cu privire la proiectul revizuit de dispoziții privind modificarea și completarea Constituției în privința Consiliului Superior al Magistraturii” (CDL-AD(2020)007) („Opinia din iunie 2020”). Aceste opinii au salutat modificările constituționale propuse și, în special:

- excluderea perioadelor de probă pentru judecători;
- numirea judecătorilor Curții Supreme de Justiție de către Președinte, la propunerea Consiliului Superior al Magistraturii („CSM”);
- reglementarea privind imunitatea funcțională la nivel constituțional;
- noua normă constituțională potrivit căreia jumătate din membrii CSM sunt judecători aleși de către colegii lor și potrivit căreia membrii judecători ai CSM-ului trebuie să reprezinte instanțele de toate nivelele;
- rolul consultativ al CSM-ului în pregătirea bugetului sistemului judiciar;
- indicarea numărului exact de membri ai CSM-ului la nivel constituțional;
- introducerea condiției constituționale privind majoritatea calificată a deputaților la alegerea membrilor non-judecători ai CSM-ului; și
- referirea în Constituție la mecanismul de anti-blocaj în cazul în care Parlamentul nu reușește să obțină majoritatea calificată.

8. Modificările constituționale de mai sus au intrat în vigoare la 1 aprilie 2022 („modificările constituționale din 2022”).

9. Prezentul proiect de lege, care a fost elaborat de Ministerul Justiției, este conceput să alinieze legislația privind sistemul judiciar la modificările constituționale din 2022. Proiectul de lege ar urma să modifice cinci legi existente: (1) Legea nr. 514/1995 „privind organizarea judecătorească”; (2) Legea nr. 544/1995 „privind statutul judecătorului”; (3) Legea nr. 947/1996 „privind Consiliul Superior al Magistraturii”; (4) Legea nr. 789/1996 „privind Curtea Supremă de Justiție”; și (5) Legea nr. 178/2014 „cu privire la răspunderea disciplinară a judecătorilor”.

### **III. Analiză**

#### **A. Perioada de probă, numirile și transferurile, imunitatea funcțională**

10. În conformitate cu modificările constituționale din 2022, proiectul de lege prevede introducerea următoarelor modificări principale la Legea privind statutul judecătorului: (a) excluderea perioadei de probă de cinci ani și numirea judecătorilor până la vârsta de pensionare; (b) modificarea procedurii de numire a judecătorilor cu scopul de a elimina influența politică: proiectul de lege prevede că judecătorii vor fi numiți de către

Președintele Republicii la propunerea CSM; (c) reafirmarea principiului imunității funcționale a judecătorilor.

11. Aceste amendamente sunt benefice. În Raportul său cu privire la numirile judecătorilor, Comisia a afirmat că stabilirea perioadelor de probă poate submina independența judecătorilor. Referitor la Republica Moldova, Comisia de la Veneția și-a exprimat deja o preferință puternică pentru excluderea perioadelor de probă și a recomandat ferm ca judecătorii să fie numiți cu titlu permanent până la pensionare. Pe de altă parte, atunci când sunt numiți noi judecători, nimeni nu poate garanta că aceștia se vor ridica la standardele înalte pe care le pretinde profesia. Din acest motiv, unele state au introdus un sistem special de stagii pentru candidații care vor să devină judecători, iar această experiență ar putea fi luată în considerare de autoritățile Republicii Moldova.

12. Ca urmare a modificărilor constituționale, proiectul articolului 9 alineatul (1) din Legea cu privire la Curtea Supremă de Justiție prevede că judecătorii Curții Supreme de Justiție vor fi numiți de către Președintele Republicii, la propunerea CSM.

13. Prin urmare, procedurile de numire a judecătorilor în instanțele de toate nivelele vor fi unificate și vor exclude implicarea Parlamentului. Aceste modificări sunt conforme cu opiniile anterioare ale Comisiei, potrivit cărora implicarea Parlamentului poate conduce la politizarea numirilor în funcții judiciare. Legitimitatea democratică a procesului este garantată de faptul că Parlamentul numește jumătate din membrii CSM (a se vedea articolul 122 din Constituție, a se vedea și analiza de mai jos).

14. Articolul 20 din Legea „cu privire la statutul judecătorului” trebuie modificat pentru a prevedea, în special, că transferul unui judecător la o instanță de același nivel sau la o instanță inferioară se efectuează numai cu acordul acestuia, la propunerea CSM, de către Președintele Republicii Moldova. Astfel, transferul judecătorilor reclamă un decret al Președintelui; cu toate acestea, valoarea adăugată a implicării Președintelui în acest proces este neclară și poate conduce la întâzieri nejustificate.

15. În cele din urmă, proiectul articolului 19 alin. (3) din Legea cu privire la statutul judecătorului mai prevede că judecătorul se va bucura doar de imunitate funcțională. Aceasta este o reafirmare a principiului constituțional care a fost aprobat de Comisie. Se reamintește că imunitatea funcțională este înțeleasă ca imunitatea față de urmărirea penală pentru unele acte efectuate în exercitarea funcțiilor lor (cu excepția infracțiunilor comise cu intenție, cum ar fi luarea de mită), dar această imunitate nu oferă o protecție generală față de urmărirea penală.

## **B. Numirea președinților și a vicepreședinților instanțelor judecătorești**

16. În conformitate cu proiectul articolului 16 alin. (3) din Legea privind organizarea judecătorească, președinții și vicepreședinții instanțelor vor fi numiți de către CSM și nu de către Președintele Republicii. De asemenea, se propun modificări relevante la articolul 20 alin. (4<sup>1</sup>) din Legea cu privire la statutul judecătorului.

17. Comisia este de acord că această metodă de numire a președinților este preferabilă față de numirea de către executiv. Cu toate acestea, Comisia a recomandat anterior, ca alternativă, să se ia în considerare alegerea președinților de instanță de către colegii lor judecători. Consiliul Consultativ al Judecătorilor Europeni a sugerat, de asemenea, ca judecătorii instanței în discuție să fie implicați în procesul de alegere/numire a președinților de instanță. Această implicare poate lua forma unui vot obligatoriu sau consultativ. În contextul Republicii Moldova, Comisia notează că acest model ar putea face obiectul unei examinări mai aprofundate, în special în privința instanțelor superioare; de exemplu, prin a prevedea că judecătorii unei instanțe pot vota candidații pentru funcțiile respective, dar acest vot va fi doar consultativ, iar decizia finală îi va aparține CSM.

18. După cum li s-a explicat raportorilor, în conformitate cu legislația națională, procesul de selecție a candidaților pentru funcțiile de președinți sau de vicepreședinți ai instanțelor are loc în două etape: mai întâi, este organizat un concurs preliminar de Colegiul pentru selecția și cariera judecătorilor (Colegiul), iar apoi candidații selectați sunt înaintați CSM pentru aprobare. Colegiul este compus din patru membri judecători aleși de Adunarea Generală a Judecătorilor și trei membri ai societății civile numiți de CSM. Proiectul de modificare a articolului 16 alin. (4) din Legea privind organizarea judecătorească are următorul conținut: *„Consiliului Superior al Magistraturii poate respinge candidatura prezentată pentru numire în funcția de președinte sau vicepreședinte al judecătoriei sau al curții de apel doar în cazul depistării incompatibilității candidatului cu funcția respectivă, existenței unei hotărâri a Colegiului disciplinar privind constatarea comiterii de către candidat a abaterii disciplinare, sau încălcării procedurilor legale de selectare și promovare a lui”*. Astfel, odată ce un candidat pentru funcția de președinte sau vicepreședinte a fost selectat de Colegiu după un concurs, acest candidat poate fi respins de CSM doar din motive precise și limitate.

19. În acest sens, este discutabil dacă un rol atât de limitat al CSM-ului în procedura de numire în două niveluri corespunde mandatului constituțional al CSM-ului. Comisia de la Veneția reamintește că, în conformitate cu articolul 121<sup>1</sup> din Constituție, rolul CSM este cel de garant al independenței autorității judecătorești. În conformitate cu articolul 123 alin. (1) din Constituție, CSM este împuternicit să numească, să transfere, să detașeze și să promoveze judecători; cu toate acestea, CSM își poate exercita

competențele fie în mod direct, fie „prin intermediul organelor sale specializate”. În acest cadru constituțional, se pare că selecția președinților și a vicepreședinților instanțelor de către Colegiu, acesta din urmă fiind un organ specializat compus (în cea mai mare parte) din judecători și reprezentanți ai societății civile, nu ar trebui să ridice probleme. Cu toate acestea, având în vedere rolul constituțional al CSM-ului, limitarea propusă a rolului său în proiectul articolului 16 alin. (4) din Legea privind organizarea judecătorească pare excesiv de rigidă. Legea ar putea, de asemenea, să prevadă că, în cazuri adecvate, CSM se poate abate de la recomandările Colegiului, chiar și din motive care nu sunt legate de incompatibilități formale, cu condiția ca această abatere să fie explicată în decizia CSM-ului. Acest fapt ar menține funcția Colegiului în acest proces și puterea decizională finală în mâinile CSM-ului.

20. Pe parcursul întâlnirilor cu diverși interlocutori, delegația a aflat că este luată în considerare o perioadă de tranziție, în timpul căreia Președintele Republicii va păstra competența de a aproba președinții și vicepreședinții instanțelor numiți de CSM. În principiu, numirea președinților instanțelor de către CSM cu aprobarea Președintelui nu este contrară normelor; cu toate acestea, în contextul Moldovei, nu au fost prezentate argumente convingătoare în sprijinul acestei soluții tranzitorii. Dimpotrivă, se pare că trecerea la modelul propus în proiectul de lege ar trebui să accelereze procedurile de numire și să facă aceste roluri mai puțin politice.

### **C. Consiliul Superior al Magistraturii**

21. În conformitate cu noul articol 122 alin. (1) din Constituție, CSM este compus din doisprezece membri: „șase judecători aleși de Adunarea Generală a Judecătorilor, reprezentând toate nivelurile instanțelor judecătorești, și șase persoane care se bucură de o înaltă reputație profesională și integritate personală, cu experiență în domeniul dreptului sau în alt domeniu relevant, care nu activează în cadrul organelor puterii legislative, executive sau judecătorești și nu sunt afiliate politic”. După cum a declarat Comisia, această dispoziție este conformă cu standardele internaționale. Prin urmare, modificarea corespunzătoare a articolului 3 alin. (2) din Legea cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii, în conformitate cu dispoziția constituțională menționată mai sus, este binevenită.

22. În conformitate cu modificările propuse la articolul 3 alineatul (3) din Legea privind Consiliul Superior al Magistraturii, cei șase membri non-judecători ai CSM sunt selectați „în mod deschis și transparent” de către Comisia juridică, numiri și imunități („Comisia”) pe baza unui „concurș public” și sunt numiți prin hotărârea Parlamentului cu votul a trei cincimi din deputații aleși. Concursul se organizează până la expirarea mandatului membrilor numiți anterior și constă din examinarea dosarelor și audierea

candidaților. Proiectul articolului 3 alin. (3) prevede, de asemenea, că această Comisie întocmește avize argumentate pentru fiecare candidat selectat și propune Parlamentului numirea acestora.

## **1. Alegerea membrilor non-judecători ai CSM**

### **a. Preselecția candidaților prin intermediul unui concurs**

23. Deși proiectul de amendament prevede că cei șase membri non-judecători ai CSM-ului vor fi selectați „în mod deschis și transparent” de către Comisie, nu este clar cum se va asigura această transparență în practică. Cu excepția pozitivă a obligației Comisiei de a elabora un aviz argumentat pentru fiecare candidat selectat, proiectul nu conține nicio precizare privind procedura de selecție. Raportorii înțeleg că, deși unele norme procedurale pot fi găsite în Regulamentul Parlamentului, această lege nu descrie în mod precis procesul de selecție a membrilor CSM. Aceste aspecte sunt descrise în Regulamentul Comisiei privind organizarea și desfășurarea concursului pentru selectarea candidatului la funcția de membru al Consiliului Superior al Magistraturii din partea Parlamentului. Regulamentul prevede, între altele, că la proba interviului pot participa în calitate de observatori experți în drept, instituții publice, organizații internaționale specializate în domeniul dreptului și reprezentanți ai societății civile sau orice altă parte interesată. Este pozitiv faptul că Regulamentul Comisiei descrie în detaliu procesul de concurs, însă, având în vedere importanța alegerii membrilor CSM și necesitatea de a asigura un grad mai mare de legitimitate și de stabilitate a acestui proces, cadrul procedural relevant ar putea fi stabilit prin lege.

### **b. Mecanismul anti-blocaj**

24. Articolul 122 alineatele (3) și (4) din Constituție are următorul conținut: „(3) *Candidații la funcția de membru al Consiliului Superior al Magistraturii care nu fac parte din rândul judecătorilor sunt selectați prin concurs, pe baza unei proceduri transparente, pe bază de merit, și sunt numiți de Parlament cu votul a trei cincimi din deputații aleși. (4) Dacă numirea candidaților care nu fac parte din rândul judecătorilor la funcția de membru al Consiliului Superior al Magistraturii în condițiile alineatului (3) a eșuat, procedura și condițiile de numire a acestora sunt stabilite de lege.*”

25. Este remarcabil faptul că aceste prevederi constituționale stabilesc principiile unei competiții transparente și bazate pe merit, precum și mecanismul de depășire a blocajelor în procesul electoral. Într-adevăr, atât în opinia din martie 2020, cât și în opinia din iunie 2020 s-a recomandat că ar trebui să se aibă în vedere un mecanism anti-blocaj în cazul alegerii de către Parlament a membrilor non-judecători ai CSM-ului. Prin urmare, este binevenit faptul că un astfel de mecanism anti-blocaj este menționat

acum în Constituție. Cu toate acestea, eficacitatea mecanismului propus în proiectul de lege trebuie să fie examinată în continuare.

26. Conform amendamentelor propuse, în cazul în care Parlamentul nu reușește să aleagă un membru non-judecător al CSM-ului cu o majoritate de trei cincimi din deputații aleși, trebuie să aibă loc consultări între fracțiunile parlamentare, după care, în termen de 15 zile lucrătoare, Parlamentul va organiza un nou tur de scrutin. Aceeași majoritate de trei cincimi a deputaților aleși va fi necesară pentru a alege un membru la această etapă (proiectul articolului 3 alin. (3<sup>1</sup>) din Legea „cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii”). În cazul în care alegerea unui membru non-judecător al CSM-ului eșuează din nou, Parlamentul organizează un nou tur de scrutin în care majoritatea deputaților aleși este suficientă pentru a alege un membru non-judecător al CSM-ului (proiectul de articol 3 alin. (3<sup>2</sup>) din aceeași lege). În cele din urmă, în cazul în care candidatul nu a fost reales, Comisia organizează, în termen de maximum două luni, un nou concurs public, conform aceleiași proceduri, la care nu pot participa candidații respinși de Parlament (articolul 3 alin. (3<sup>3</sup>) din aceeași lege).

27. După cum s-a menționat în opinia din iunie 2020, funcția principală a mecanismului anti-blocaj este de a face ca procedura inițială să funcționeze, determinând majoritatea și minoritatea să ajungă la un compromis. Majoritățile calificate consolidează poziția minorității parlamentare, în timp ce mecanismele anti-blocaj restabilesc echilibrul. Bineînțeles, aceste mecanisme nu ar trebui să descurajeze ajungerea la un acord în prealabil. Faptul că mecanismul anti-blocaj este puțin atractiv atât pentru majoritate, cât și pentru minoritate poate contribui la încurajarea unui acord. După cum a subliniat anterior Comisia de la Veneția, majoritatea redusă în tururile de scrutin ulterioare subminează scopul regulii majorității calificate, care este cel de a motiva partidele politice din întregul spectru politic să găsească un compromis cu privire la candidați. Consiliul Consultativ al Judecătorilor Europeni recomandă, de asemenea, să nu se reducă majoritatea necesară, deoarece acest fapt ar putea periclita determinarea ca majoritatea să ajungă la un compromis. Mai degrabă, un astfel de mecanism ar trebui să asigure o selecție independentă și ar putea implica opoziția sau ar putea apela la o selecție de către alte instituții pe baza unei liste de candidați preselecți.

28. Mecanismul anti-blocaj propus în proiectul de lege echivalează cu scăderea pragului de aprobare parlamentară a candidatului. Știind că poate obține o majoritate redusă sau poate elimina un candidat indezirabil, majoritatea poate fi descurajată să caute un compromis cu minoritatea. Prin urmare, este dificil să ne așteptăm ca majoritatea și minoritatea să găsească un compromis în cadrul consultărilor în termen de 15 zile.

29. Anterior, Comisia propusese alte soluții posibile pentru a evita un impas: un sistem de vot proporțional sau implicarea unor actori instituționali externi în procesul de numire. În timpul reuniunilor *online*, unii interlocutori au susținut că ar fi contrar Constituției ca Parlamentul să fie lipsit de competența de a numi candidații și să se acorde această competență altei (altor) instituții. Alți interlocutori au susținut că articolul 122 alin. (4) din Constituție ar trebui interpretat ca permițând transferul acestei competențe către o altă instituție (sau instituții) în astfel de cazuri, cu condiția ca legea să prevadă acest lucru. Având în vedere scopul participării membrilor non-judecători în CSM, precum și necesitatea de a asigura legitimitatea democratică a procesului, opinia predominantă în rândul interlocutorilor în cadrul discuțiilor cu raportorii a fost că puterea de numire ar trebui să rămână în cadrul Parlamentului în toate etapele procedurii.

30. Această lectură a Constituției nu exclude contribuția actorilor instituționali externi în cel de-al treilea tur de scrutin parlamentar. În special, atunci când o majoritate simplă a deputaților devine suficientă pentru a alege un membru non-judecător al CSM-ului, ar putea fi introdusă condiția ca acest candidat să obțină sprijinul unei instituții care nu are o afiliere politică clară. Din nou, interlocutorii nu au avut o viziune clară cu privire la instituția sau instituțiile care ar fi cele mai potrivite pentru a-și asuma această funcție importantă. Ca soluție provizorie, au fost menționați Baroul și Avocatul poporului, fiind considerați capabili să joace acest rol. Le revine autorităților naționale să discute și să elaboreze cel mai potrivit model, ținând cont de realitățile politice și instituționale din Republica Moldova. Oricare ar fi instituția aleasă pentru a juca acest rol, Comisia consideră că o intervenție limitată din partea unei instituții independente ar putea îmbunătăți mecanismul general și ar putea contribui la contrabalansarea lipsei unui consens mai larg în primele etape ale procesului de numire.

## **2. Securitatea mandatului membrilor CSM**

31. Opinia din martie 2020 a recomandat autorităților să se țină cont de afirmarea în Constituție a principiului securității mandatului membrilor CSM. În plus, în opinia din iunie 2020, se recomanda consolidarea securității mandatului membrilor CSM prin introducerea în Constituție a unei prevederi conform căreia aceștia pot fi revocați din funcție numai ca urmare a unor sancțiuni disciplinare grave sau a unor condamnări penale definitive, sau din cauza imposibilității obiective de a-și îndeplini atribuțiile, astfel cum prevede legea organică. Într-adevăr, Comisia a insistat ca criteriile de revocare și procedurile să fie stabilite în Constituție, nu în legislație. Din păcate, acest aspect nu a fost respectat în Constituția modificată și nici nu este menționat în mod expres la nivel de lege.

32. Comisia consideră că modificările propuse la articolul 12 alineatul (1) litera d) din Legea cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii nu sunt substanțiale și nu modifică realitatea că motivele de revocare a membrilor CSM rămân a fi prea vaste. În plus, nici articolul 12 și nici celelalte dispoziții ale acestei legi nu conțin garanții adecvate pentru a asigura echitatea procedurilor de revocare a membrilor CSM. Lipsa garanțiilor de fond și de procedură sporește riscul ca aceste proceduri să fie folosite în mod abuziv pentru a exercita presiuni asupra membrilor CSM.

33. Considerații similare au fost exprimate de Consiliul Consultativ al Judecătorilor Europeni în Avizul nr. 24, care a reafirmat importanța principiului inamovibilității membrilor Consiliului, ca o condiție esențială a independenței Consiliului: *„Judecătorii numiți în Consiliul Magistraturii ar trebui să se bucure de aceleași garanții ca și cele acordate judecătorilor care exercită funcții jurisdicționale, inclusiv condițiile de serviciu și de inamovibilitate și dreptul la un proces echitabil în caz de măsuri disciplinare, de suspendare și de revocare. Membrii non-judecători ar trebui să se bucure de o protecție echivalentă. ...”*

34. În contextul Republicii Moldova, este cu atât mai important ca membrilor CSM să li se asigure o protecție juridică adecvată pentru imparțialitatea și independența lor. În consecință, articolul 12 din Legea „cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii” ar trebui să fie revizuit în mod sistematic în lumina principiului inamovibilității/securității mandatului. Este esențial să se clarifice motivele de fond pentru încetarea mandatului și să se introducă garanții procedurale adecvate în procedurile relevante împotriva membrului CSM.

35. Comisia de la Veneția reamintește, de asemenea, că în opinia interimară din 2019 privind Republica Moldova și-a exprimat rezervele puternice față de ideea „revocării” membrilor CSM de către organele care i-au ales. Comisia a subliniat că „membrii ar trebui să fie revocați doar din motive disciplinare și nu din cauza pierderii încrederii judecătorilor care au participat la alegerea lor” – sau, ar trebui adăugat, a oricărui alt organ care a ales membri non-judecători. În ceea ce privește modalitatea specifică a procedurilor de revocare, legea ar putea preciza rolul decizional al însuși CSM.

### **3. Bugetul puterii judecătorești**

36. Proiectul articolului 22 alin. (3) din Legea privind organizarea judecătorească prevede că *„[î]n procesul elaborării, aprobării și modificării bugetului instanțelor judecătorești se solicită avizul consultativ al Consiliului Superior al Magistraturii.”* Este un alt amendament pentru alinierea legislației la amendamentul relevant din Constituție, care a fost salutat de Comisie.

37. Comisia reiterează faptul că implicarea CSM în procesul stabilirii bugetului sistemului judecătoresc (sub forma unui aviz consultativ) consolidează independența financiară a puterii judecătorești și este conformă cu poziția bine stabilită a Comisiei. Proiectul de amendament este binevenit.

#### **D. Alte modificări posibile**

38. În solicitarea sa suplimentară din 23 mai 2022, ministrul Justiției a informat Comisia că autoritățile urmăreau și alte amendamente care să fie incluse în proiectul de lege. Ministrul a oferit o scurtă descriere a modificărilor propuse, pe care Comisia a clarificat în cadrul întâlnirilor *online* cu autoritățile. Unele dintre problemele ridicate de ministru au fost deja abordate mai sus. Întrucât aceste întrebări au fost formulate *in abstracto*, fără a fi însoțite de textele juridice relevante, răspunsurile Comisiei nu exclud posibilitatea de a prezenta ulterior observații suplimentare cu privire la aceste texte.

##### **1. Suspendarea președinților și a vicepreședinților instanțelor**

39. Autoritățile iau în considerare posibilitatea de a-i conferi CSM-ului competența de a suspenda președinții sau vicepreședinții instanțelor „în caz de suspiciune de nereguli majore”.

40. Comisia acceptă că este posibilă suspendarea președintelui sau vicepreședintelui unei instanțe în anumite circumstanțe. Acordarea acestei competențe către CSM este o abordare rezonabilă. Cu toate acestea, referirea la „suspiciunea de încălcări majore” este prea vagă, iar legea ar trebui să definească motivele de suspendare folosind criterii mai restrânse. Suspendarea președintelui sau a vicepreședintelui unei instanțe nu ar trebui să afecteze funcția de judecător, ci doar rolul său de manager – cu condiția ca „neregulile” constatate să fie legate de îndeplinirea atribuțiilor sale manageriale. În același timp, un președinte sau un vicepreședinte poate fi suspendat atât din funcția de președinte, cât și din cea de judecător, în cazuri adecvate și în conformitate cu procedura normală prevăzută de lege. În ceea ce privește noua procedură, aceasta ar trebui, în orice caz, să urmărească un echilibru între necesitatea de eficiență, pe de o parte, și drepturile persoanei suspendate, pe de altă parte. Legea ar trebui să precizeze autoritățile (inclusiv inspecția judiciară și curtea de conturi) care ar fi abilitate să inițieze procedura. De asemenea, legea ar trebui să prevadă condițiile în care CSM poate dispune suspendarea, precum și calea de atac efectivă pentru judecătorul vizat, în cazul unei suspendări nefondate a funcției sale administrative.

##### **2. Decretul prezidențial de revocare a unui judecător**

41. Conform proiectului articolului 25 aline. (2) din Legea privind statutul judecătorului, propunerea de revocare a unui judecător va fi înaintată de către CSM

Președintelui Republicii Moldova pentru o decizie finală. Autoritățile iau în considerare ideea de a-i încredința CSM-ului competența de revocare, fără a mai fi necesară confirmarea acesteia printr-un decret prezidențial.

42. Comisia reamintește că în contextul modificărilor efectuate în Constituția Ucrainei, ea a considerat că revocarea unui judecător printr-un act prezidențial bazat pe decizia relevantă a consiliului judiciar nu era o soluție adecvată, având în vedere riscurile de întârziere și de complicare a procedurii de revocare. În cazul în care autoritățile Republicii Moldova doresc să sublinieze importanța funcției judiciare și semnificația publică înaltă a unei revocări, legislația ar putea menține în mod valabil rolul simbolic al Președintelui în acest proces, cu excepția cazului în care se demonstrează că această măsură duce la întârzieri excesive și la riscuri de blocaj în practică. În acest caz, ar trebui prevăzute garanții pentru a evita astfel de complicații.

### **3. Reducerea termenului mandatului Președintelui CSM**

43. Conform proiectului articolului 5 din Legea cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii, Președintele Consiliului Superior al Magistraturii va fi ales pentru o perioadă de trei ani și va putea fi reales o singură dată. Autoritățile iau în considerare modificări suplimentare la acest proiect de dispoziție, pentru a reduce durata mandatului la o perioadă de doi ani, care nu poate fi reînnoită. În timpul reuniunilor, autoritățile au susținut că această reducere a mandatului a fost menită să asigure o mai mare independență a CSM-ului ca organ colegial și să limiteze „pondera” Președintelui CSM.

44. Comisia consideră că o astfel de modificare ar putea avea consecințe importante asupra funcționării CSM-ului. Totuși, nu există standarde europene precise în acest sens și ambele opțiuni sunt acceptabile. Pentru a găsi o soluție optimă în contextul Republicii Moldova, este esențial ca posibilele implicații să fie analizate cu atenție, cu consultarea părților interesate naționale.

### **4. Prelungirea mandatului membrilor CSM**

45. Autoritățile iau în considerare un amendament prin care un membru al CSM-ului al cărui mandat a expirat să continue să-și îndeplinească atribuțiile până la alegerea unui nou membru.

46. Este esențial să se asigure continuitatea CSM-ului și să se asigure că acesta este pe deplin funcțional în pofida posturilor vacante, astfel încât CSM să își poată îndeplini sarcinile în mod eficient. Cu toate acestea, nu se poate ignora faptul că articolul 122 alin. (5) din Constituție limitează mandatul membrilor CSM la o singură perioadă de șase ani. Constituția nu prevede posibilitatea de a prelungi acest mandat, iar utilizarea

unei dispoziții legale în acest scop poate pune problema constituționalității unei astfel de prelungiri. Cu toate acestea, în anumite situații, o prelungire tehnică pe termen scurt a mandatului unui organ constituțional poate fi inevitabilă, însă, după cum se subliniază în opinia privind Muntenegru, aceasta nu ar trebui să devină o regulă: „prelungirea mandatului PG demisionar în calitate de interimat este soluția cea mai evidentă în [cazurile în care noul PG nu poate fi numit la timp] pe baza legii necesității și întrucât PG demisionar are cel puțin o anumită legitimitate reziduală [...]. Cu toate acestea, un astfel de aranjament temporar nu ar trebui să fie prelungit *la infinit* - în caz contrar, dispozițiile constituționale care îi conferă Parlamentului competența de a alege PG și care stabilesc un termen limitat al mandatului PG ar fi lipsite de orice sens”.

47. Comisia observă, de asemenea, că o dispoziție legală care permite o prelungire ar putea duce la o proliferare a membrilor CSM în calitate de interimari sau interimare, ceea ce ar submina credibilitatea instituției. În cele din urmă, astfel de prelungiri ar putea avea un rol de descurajare a organelor relevante – Adunarea generală a Judecătorilor și Parlamentul – de a căuta compromisuri în ceea ce privește candidații CSM și de a completa posturile vacante existente în termenele constituționale și legale. Din aceste motive, ar trebui să se pună accentul mai degrabă pe facilitarea identificării de noi membri înainte de expirarea mandatelor.

## **5. Cvorumul și majoritățile decizionale pentru CSM**

48. În conformitate cu articolul 15 alin. (2) din Legea cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii, ședința CSM-ului este deliberativă dacă la ea participă cel puțin două treimi din membrii lui. În conformitate cu articolul 24 alin. (1) din aceeași lege, CSM adoptă hotărâri cu votul majorității membrilor săi, cu excepția cazului prevăzut la articolul 19 alin. (4). Autoritățile iau în considerare posibilitatea de a reduce aceste praguri pentru a îmbunătăți funcționalitatea CSM. Una dintre opțiunile analizate este ca cvorumul pentru o ședință deliberativă să fie determinat pe baza numărului real de membri ai CSM-ului care au preluat mandatul.

49. Comisia constată că, potrivit Constituției Republicii Moldova, CSM este format din 12 membri - șase judecători și șase membri non-judecători. Orice cvorum ar trebui să fie determinat pe baza numărului de membri ai CSM-ului, astfel cum este definit de Constituție. Presupunând că articolul 15 alin. (2) din Legea „cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii” stabilește cvorumul la nivelul a opt membri (două treimi din doisprezece), Comisia consideră că acest prag se încadrează în gama de soluții acceptabile. În plus, pentru a respecta concepția constituțională a CSM-ului, în special ideea de reprezentare a judecătorilor și a membrilor non-judecători în acest organ, este

important ca majoritățile decizionale să nu poată fi asigurate exclusiv de voturile unuia dintre aceste grupuri.

#### **IV. Concluzii**

50. La 7 martie 2022, ministrul Justiției al Republicii Moldova, dl S. Litvinenco, i-a solicitat Comisiei de la Veneția o opinie privind proiectul de lege „pentru modificarea unor acte normative” (sistemul judecătoresc) („proiectul de lege”). La 23 mai 2022, ministrul a prezentat o solicitare suplimentară în care a adresat întrebări suplimentare cu privire la alte posibile modificări ale proiectului de lege. În ansamblu, proiectul de lege urmează să fie evaluat pozitiv și ca fiind conform cu standardele europene aplicabile. Odată cu adoptarea proiectului de lege, modificările constituționale din 2022 își vor găsi dezvoltarea în legislația care consolidează independența, responsabilitatea și eficiența puterii judecătorești.

51. Comisia de la Veneția salută în special următoarele modificări ale legislației:

- excluderea perioadelor de probă pentru judecători;
- unificarea procedurii de numire a judecătorilor, care exclude implicarea Parlamentului;
- transferarea competenței de numire a președinților și vicepreședinților instanțelor către Consiliul Superior al Magistraturii (CSM);
- implementarea noului model privind componența CSM-ului și alegerea membrilor acestuia;
- rolul consultativ al CSM-ului în pregătirea bugetului pentru sistemul judecătoresc.

52. Pentru a îmbunătăți și mai mult proiectul de lege, Comisia de la Veneția face următoarele recomandări principale:

- transferul voluntar al unui judecător la o instanță de același nivel sau la o instanță inferioară ar putea fi efectuat fără intervenția Președintelui Republicii;
- CSM trebuie să aibă posibilitatea, printr-o decizie motivată, să nu fie de acord cu propunerea făcută de Colegiul pentru selecția și cariera judecătorilor (Colegiul) privind numirea președinților și vicepreședinților instanțelor;
- legea ar trebui să ofere mai multe detalii cu privire la aspectele procedurale ale concursului care precedă alegerea de către Parlament a membrilor non-judecători ai CSM-ului;
- în ceea ce privește alegerea membrilor non-judecători ai CSM-ului, mecanismul anti-blocaj poate fi modificat conform analizei menționate la paragraful 30 din prezenta Opinie;

- principiul inamovibilității/securității mandatului ar trebui să fie elaborat în legislație pentru a asigura garanții adecvate de fond și de procedură în procedurile privind membrii CSM.

53. Comisia de la Veneția rămâne la dispoziția autorităților Republicii Moldova pentru orice asistență suplimentară în acest caz.