

NOTA INFORMATIVĂ
la proiectul Legii privind evaluarea judecătorilor și candidaților
la funcția de judecător al Curții Supreme de Justiție

1. Denumirea autorului și, după caz, a participanților la elaborarea proiectului

Proiectul de Lege privind evaluarea judecătorilor și candidaților la funcția de judecător al Curții Supreme de Justiție a fost elaborat de Ministerul Justiției.

La elaborarea versiunii inițiale a proiectului de lege a contribuit *Grupul de lucru pentru elaborarea Conceptului de reformare a Curții Supreme de Justiție și a proiectului legii legii cu privire la Curtea Supremă de Justiție*, constituit prin Ordinul ministrului justiției nr. 190 din 25 iulie 2022. Din Grupul de lucru au făcut parte reprezentanți ai Curții Supreme de Justiție, Consiliului Superior al Magistraturii, curților de apel, Judecătoria Chișinău, Consiliul Superior al Procurorilor, Uniunea Avocaților din Moldova, Comisia juridică, numiri și imunități, Parlament, A.O. "Centrul de Resurse Juridice din Moldova" ș.a. Membrii grupului de lucru s-au întrunit în mai multe ședințe și au formulat, inclusiv, în scris propuneri pentru îmbunătățirea Conceptului de reformă a Curții Supreme de Justiție și a proiectului de act normativ.

2. Condițiile ce au impus elaborarea proiectului de act normativ și finalitățile urmărite.

Prezentul proiect de lege a fost elaborat în contextul reformei Curții Supreme de Justiție (în continuare - CSJ), care derivă din angajamentul asumat de către Guvernul actual investit urmare a votului de încredere oferit de cetățeni în scrutinul din 11 iulie 2021 privind resetarea sistemului judecătoresc, implementarea ***Strategiei privind asigurarea independenței și integrității sectorului justiției pentru anii 2022–2025 și a Planului de acțiuni pentru implementarea acesteia***¹, precum și în contextul statutului de stat candidat în procesul de aderare la Uniunea Europeană, prin prisma îndeplinirii condiționalităților pe sectorul justiției.

Menționăm că inițial conținutul prezentului proiect de lege a constituit parte integrantă a proiectului legii cu privire la Curtea Supremă de Justiție, făcând parte din dispozițiile tranzitorii ale legii respective. Urmare a recomandărilor primite în procesul de avizare și consultare publică, inclusiv de la Comisia de la Veneția, proiectul inițial a fost divizat în 2 proiecte de lege separate, conform obiectului de reglementare al acestora:

- proiectul Legii cu privire la CSJ;
- proiectul de Lege pentru modificarea Legii nr. 26/2022 privind unele măsuri aferente selectării candidaților la funcția de membru în organele de

¹ https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=129241&lang=ro , adoptată de Parlamentul R.Moldova, L.nr. 211 din 06.12.2021

autoadministrare ale judecătorilor și procurorilor (care conținea prevederi privind evaluarea judecătorilor și candidaților la funcția de judecători ai CSJ. Ambele proiecte au fost supuse avizării, reavizării și expertizei Comisiei de la Veneția.

Din necesitatea reconfigurării mecanismului de evaluare a exponenților puterii judecătorești, asigurării unui cadru previzibil al reformelor demarate și etapizării exercițiului de evaluare în funcție de subiecții care vor fi supuși evaluării, se propune ca **reglementările ce țin de modul de evaluare al CSJ (al judecătorilor actuali, care vor dori să rămână în funcții, dar și a candidaților non-judecători) să fie reflectate într-o Lege distinctă**. La baza acestui proiect de lege sunt reglementările din *Legea nr. 26/2022*, fiind completate cu propunerile din proiectul de modificare a Legii nr. 26/2022, care deja a fost consultat pe larg cu subiecții interesați. Această nouă lege, va fi cu efect temporar și va conține aceleași condiții și reguli procedurale expertizate deja de Comisia de la Veneția (în Opinia din 2021 și în Follow up opinion din octombrie și decembrie 2022 cu privire la mecanismul de evaluare a judecătorilor CSJ), cu unele ajustări pentru a exclude eliberarea din funcție a judecătorilor pe motiv de iregularități fiscale minore, conform jurisprudenței recente a CEDO în privința Albaniei, precum și pentru instituirea unei marje admisibile a diferenței dintre avere, venituri și cheltuieli.

La baza acestei decizii au stat următorii factori:

- avizele recepționate în procesul celor două avizări publice, inclusiv opiniile Comisie de la Veneția și ale partenerilor de dezvoltare;
- termenul limitat pentru care a fost creată Comisia de evaluare prevăzută de *Legea nr. 26/2022* (în continuare – Comisia pre-vetting);
- necesitatea creării unei Comisii noi de evaluare a judecătorilor CSJ și a candidaților la funcțiile vacante din CSJ;
- necesitatea de a exclude oricare posibilă confuzie între Comisia pre-vetting și Comisia de evaluare a judecătorilor CSJ, precum și între efectele juridice ale actelor emise de aceste comisii.

Evaluarea integrității judecătorilor CSJ este în conexiune directă cu procesul de reorganizare a CSJ și reprezintă **o obligație asumată de Republica Moldova la nivel național și internațional**. Această reformă este una din condiționalitățile de bază ce rezultă din Acordul de asociere RM-UE. Având în vedere aspirațiile de aderare la Uniunea Europeană, această reformă nu poate fi în nici un caz, amânată pentru un timp îndelungat, or va periclita iremediabil reformarea sistemul de drept și curățarea corpului judecătoresc.

Remarcăm faptul că în procesul de elaborare a reglementărilor privind evaluarea integrității judecătorilor CSJ, au fost luate în considerație recomandările Comisiei de la Veneția din anii 2019, 2021 și 2022 și au fost identificate soluții la aspectele critice.

Spre deosebire de situația din anul 2019, deși judecătorii CSJ în mare majoritate sunt aceiași, totuși o îmbunătățire calitativă a activității acestora nu s-a produs, dimpotrivă s-a agravat, iar alte mecanisme interne ale organului de auto-administrare nu au funcționat. De asemenea, credibilitatea în actul justiției a scăzut simțitor.

Acestea fiind spuse, prezentăm informația din Raportul „*Ruperea cercului vicios: Regîndirea cadrului instituțional anticorupție în Republica Moldova*”² referitor la situația critică din sistemul judecătoresc:

„Mai multe exemple nefericite de cazuri de corupție din sistemul judecătoresc au fost aduse în atenția opiniei publice în 2016, dezvăluind că 16 judecători ar fi fost implicați în activități de spălare a circa 70 de miliarde de dolari americani în cadrul schemei rusești de spălare a banilor³. Rolul instanțelor în această conspirație a fost semnificativ, dat fiind faptul că anume ele au emis ordonanțe judecătorești pentru transferuri de fonduri suspecte. Dosarele împotriva judecătorilor sunt încă în curs de examinare. Deși CSM a fost la curent cu implicarea judecătorilor în cazurile respective încă din 2012, se pare că nu a luat măsuri până în 2016, mult timp după ce au fost aduse daune sistemului bancar moldovenesc.

Mai mulți judecători implicați în cazurile respective au fost fie evaluați cu „foarte bine” în evaluările lor de performanță de către organele relevante ale CSM, fie au fost promovați în funcții administrative în cadrul judecătoriilor sau la curțile de apel în perioada 2014-2016⁴. Procuratura Anticorupție nu a dezvăluit că a încetat urmărirea penală în ceea ce privește judecătorii respectivi.⁵ La 27 octombrie 2020, CSM a acceptat cererea a cinci dintre judecătorii urmăriți în dosarul „spălătoriei rusești” de a le fi anulată suspendarea din funcție și de a reveni la locul de muncă. Ulterior, alți doi judecători au fost găsiți vinovați de emiterea cu bună știință a unei hotărâri judecătorești contrare legii, dar liberați de răspundere penală în legătură cu intervenirea prescripției de tragere la răspundere penală; un altul a fost achitat. Unsprezece cauze sunt în curs de examinare în instanță, iar avocații depun multiple cereri de recuzare împotriva judecătorilor care examinează cauzele, ceea ce duce la amânări.⁶

Referitor la alte acuzații de corupție în privința judecătorilor, deși au fost inițiate cauze penale, doar un judecător a fost găsit vinovat de luare de mită („corupție pasivă”) și condamnat la șapte ani de închisoare. Un alt judecător a fost găsit vinovat de aceeași infracțiune în prima instanță, dar a fost achitat ulterior de Curtea Supremă de Justiție.⁷

Articolul 307 din Codul penal al Republicii Moldova privind „pronunțarea cu bună-știință de către judecător a unei hotărâri, sentințe, decizii sau încheieri contrare legii” este

² Raportul este disponibil în limbile română și engleză, la linkul: <https://ccia.md/reports/ruperea-cercului-vicios/>

³ Informația de la Conferința de presă a Procuraturii anticorupție și a Centrului Național Anticorupție din 21 septembrie 2016 poate fi găsită la linkul: <https://anticoruptie.md/ro/dosare-de-coruptie/doc-cum-a-functionat-spalatoria-ruseasca-scheme-prezentate-de-procuratura-anticoruptie>

⁴ Promisiunea neîndeplinită privind un sistem judecătoresc independent în Moldova, Raport al misiunii, Comisia Internațională a Juriștilor, 2019, https://crjm.org/wp-content/uploads/2019/03/2019-ICJ-Raport-Independenta-Justitiei-RM_RO.pdf.

⁵ Raport privind monitorizarea selectivității justiției penale, Freedom House Moldova, 2021, <https://www.lhr.md/ro/2021/10/raportul-de-monitorizare-selectivitatii-justitiei-penale-2020-2021/>

⁶ Dosarele judecătorilor din „Laundromat”. Unii au cerut recuzarea judecătorilor, alții cer despăgubiri de la stat, Ziarul de Gardă, 27 iunie 2021, www.zdg.md/stiri/stiri-justitie/dosarele-judecatorilor-din-laundromat-unii-au-cerut-recuzarea-judecatorilor-altii-cer-despagubiri-de-la-stat/.

⁷ Trei judecători condamnați în ultimii doi ani pentru corupție, Anticoruptie.md, 2016, <https://anticoruptie.md/ro/stiri/trei-judecatori-condamnati-pentru-acte-de-coruptie-in-ultimii-doi-ani>

considerat un mecanism care pune în pericol independența justiției.⁸ Mai mulți judecători au fost supuși urmăririi penale în temeiul acestei dispoziții, a cărei constituționalitate a fost confirmată de Curtea Constituțională în 2018. Decizia respectivă a stabilit că un judecător poate fi urmărit penal „doar în baza unor probe incontestabile, care ar demonstra intenția judecătorului în emiterea actului judecătoresc contrar legii”⁹.

Un raport al Freedom House din 2019, care monitorizează selectivitatea justiției penale în Republica Moldova,¹⁰ a evidențiat tratamentul inegal în cadrul unor cauze penale similare care, potrivit procurorilor, au legătură cu dosarul fraudei bancare. Politicianul și omul de afaceri Ilan Șor, în prezent fugar, a beneficiat de tratament preferențial din partea organelor de urmărire penală și a instanțelor de judecată. Tergiversările în procesele de judecată au fost, de asemenea, un simptom al justiției selective în cazul Șor: din cele 98 de ședințe de judecată monitorizate, 68 au fost amânate.¹¹ Raportul relevă că justiția selectivă este produsul unei colaborări nefirești dintre politic și justiție, iar selectivitatea justiției are două manifestări principale: favorabilă sau nefavorabilă subiecților cu afiliere politică, în funcție de cât de apropiați sunt subiecții forțelor politice care controlează justiția.

Freedom House a realizat ulterior un raport la aceeași temă în 2021¹². Acesta a scos în evidență mai multe cauze penale cu caracteristici similare, dar cu abordări procedurale diferite, în special evaluări diferite și inconsecvente ale actelor de constatare întocmite de ANI referitoare la îmbogățirea ilicită, soluții diferite ale instanțelor în cazuri similare cu tipologii identice etc. 56% din totalul ședințelor de judecată monitorizate pentru acest raport au fost amânate, ceea ce a dus la tergiversări. Monitorizarea a confirmat, de asemenea, un favoritism clar: într-un exemplu de rezonanță privind o serie complexă de acuzații penale cu privire la inculpații din grupul Platon, cazurile care ar fi putut avea un rezultat pozitiv¹³ au fost examinate rapid, în pofida multitudinii de participanți la dosar și a înlocuirii judecătorilor.

Un raport recent al CRJM privind aplicarea sancțiunilor penale în Republica Moldova¹⁴ a constatat că instanțele par să fie conștiente de importanța circumstanțelor specifice ale inculpatului în stabilirea sentinței, dar aplică o abordare formalistă în ceea ce privește criteriile de individualizare. Deși instanțele de judecată acordă atenție chestiunii proporționalității în stabilirea pedepselor, mecanismele prevăzute de legislație pentru a asigura un echilibru între consecințele faptei și al autorului, pe de o parte, și răspunderea și

⁸ Promisiunea neîndeplinită privind un sistem judecătoresc independent în Moldova, Raport al misiunii, Comisia Internațională a Juriștilor, 2019, https://crjm.org/wp-content/uploads/2019/03/2019-ICJ-Raport-Independenta-Justitiei-RM_RO.pdf

⁹ Hotărârea Curții Constituționale nr. 12 din 28 martie 2017, disponibilă la adresa <http://constcourt.md/ccdocview.php?tip=hotariri&docid=612&l=ro>.

¹⁰ Raport de monitorizare a selectivității justiției penale, Freedom House Moldova, 2019 [https://freedomhouse.org/sites/default/files/2020-02/Judicial Integrity Selective-Criminal Justice ROMANIAN FINAL.pdf](https://freedomhouse.org/sites/default/files/2020-02/Judicial%20Integrity%20Selective-Criminal%20Justice-ROMANIAN-FINAL.pdf).

¹¹ În cazurile care implicau subiecți ai opoziției, procesele de judecată s-au desfășurat cu o rapiditate remarcabilă, în timp ce cei care aveau șanse de a fi achitați au fost supuși unor întârzieri mari. Contrarul acestui fenomen s-a înregistrat în cazurile în care au fost implicați subiecți apropiați de partidul de guvernământ

¹² Raport de monitorizare a selectivității justiției penale, Freedom House Moldova, 2019 [https://freedomhouse.org/sites/default/files/2020-02/Judicial Integrity Selective-Criminal Justice ROMANIAN FINAL.pdf](https://freedomhouse.org/sites/default/files/2020-02/Judicial%20Integrity%20Selective-Criminal%20Justice-ROMANIAN-FINAL.pdf).

¹³ Veaceslav Platon, care a devenit proprietar în diferite bănci și companii de asigurări din Republica Moldova în perioada post-sovietică și a menținut legături strânse cu bancherii ruși implicați în spălarea de bani <https://ccia.md/wp-content/uploads/2022/07/Republica-Offshore-Analiza-factori-contribuit-frauda-sistemica-spalarea-banilor-sectorul-bancar-de-asigurari-financiar-Moldova.pdf>

¹⁴ Raport privind aplicarea sancțiunilor penale în Republica Moldova, Consiliul European, 2022, <https://rm.coe.int/report-criminal-sanctions-rom/1680a1c6f1>.

pedeapsa potrivită, pe de altă parte, nu par să producă efectul scontat.¹⁵ Această tendință se observă în motivarea hotărârilor în general, dar și în motivarea criteriilor de individualizare, în special în ceea ce privește proporționalitatea și circumstanțele atenuante sau agravante. CSJ și judecătorii din afara Chișinăului par a fi cele mai problematice în această privință.

În ceea ce privește sancțiunile aplicate în cazurile de corupție, din cele peste 400¹⁶ de hotărâri analizate emise de CSJ în perioada ianuarie 2017 – decembrie 2020, un raport al CRJM¹⁷ din 2022 a stabilit că în peste 90% din cauzele de corupție faptele în sine sau subiecții implicați au fost în acte de mică corupție. 7% dintre cauze se referă la subiecți sau cauze de mare corupție. Justiția în cauzele de corupție a fost înfăptuită, în medie, în termen de 3,5 ani. Fiecare al doilea caz examinat a fost trimis la reexaminare cel puțin o dată.

Din totalul sancțiunilor aplicate de judecători, în 8 din 10 cazuri condamnății nu au petrecut nicio zi în închisoare. 55% din sentințele primei instanțe sunt casate. Soluțiile judecătorilor curții de apel sunt diferite în 48% de cazuri (rata deciziilor de achitări în cauzele de corupție este de cel puțin patru ori mai mare decât în alte cauze penale).

Publicarea hotărârilor judecătorești oferă o perspectivă asupra modului în care un judecător aplică legea. În 2020¹⁸, pe baza analizei a 1.340 de hotărâri judecătorești adoptate în perioada 1 ianuarie 2018 – 31 martie 2019, CRJM a constatat că anonimizarea hotărârilor judecătorești în Republica Moldova este inconsecventă. Astfel de inconsecvențe au fost constatate în 55% din dosarele de corupție. În 149 de hotărâri legate de dosarele de corupție (28% din totalul de 530 de hotărâri analizate), judecătorii (cu excepția CSJ) au abuzat de această practică în domenii precum identificarea autorilor sau instigatorilor unei infracțiuni. În 118 hotărâri (22%), numele judecătorului, procurorului, polițistului, mediatorului, executorului judecătoresc, notarului sau avocatului nu au fost dezvăluite. Există mai multe dosare în care valoarea mitei a fost secretizată în hotărâri judecătorești în cauze de rezonanță. Aceste exemple arată anonimizarea excesivă și necorespunzătoare a unor elemente-cheie din astfel de hotărâri judecătorești, ceea ce reduce impactul prevenirii corupției prin hotărâri judecătorești bine motivate și transparența față de societatea civilă.

Au existat cazuri când prima instanță și curțile de apel, inclusiv în cauze penale de rezonanță, au examinat dosare cu ușile închise. De exemplu, cazul fostului prim-ministru Vladimir Filat, care a fost condamnat pentru luare de mită și trafic de influență, a fost examinat în întregime cu ușile închise, în pofida solicitării inculpatului de a avea un proces public. Alte două cazuri legate de fraudă bancară ar fi fost examinate în întregime cu ușile

¹⁵ În documentul „De la hotărâri judecătorești la justiție. Cum asigurăm o mai bună motivare a hotărârilor judecătorești în Republica Moldova?”, elaborat de Centrul de Resurse Juridice din Moldova, autorii au identificat principalele cauze ale adoptării hotărârilor judecătorești slab motivate și au analizat deficiențele juridice și constrângerile practice care slăbesc eforturile sistemului judecătoresc din Moldova în a asigura o calitate adecvată a motivării. Aceste deficiențe provin din practica judiciară neuniformă și ca urmare a impactului limitat al eforturilor de standardizare a practicii judecătorești; volumul de muncă al judecătorilor și distribuția neuniformă a acestuia; motivarea defectuoasă și superficială a hotărârilor judecătorești; comportamentul deficient prestabilit al judecătorilor actuali, inoculat judecătorilor nou-numiți; lipsa de personal care să asiste judecătorii; respectarea termenelor legale, adesea în detrimentul altor cerințe, inclusiv a celor privind motivarea hotărârilor. Documentul este disponibil la adresa https://crjm.org/wp-content/uploads/2021/11/2021-22-10-De-la-hotarari-judecatoresti-la-justitie_2021-RO_FINAL.pdf.

¹⁶ Reprezintă 95% din numărul total de hotărâri disponibile în mod public pe site-ul CSJ la momentul respectiv.

¹⁷ Hotărârile și sancțiunile aplicate în cazurile de corupție - cât de uniformă este practica judiciară?, Centrul de Resurse Juridice din Moldova, 2022, https://old.crjm.org/wp-content/uploads/2022/01/2022-01-25-studiu-sanctiuni-coruptie-versiunea_pre-machetata-site.pdf.

¹⁸ Transparența justiției versus datele cu caracter personal. O analiză a modului de publicare a hotărârilor judecătorești în Republica Moldova, Centrul de Resurse Juridice din Moldova, 2020, <https://crjm.org/wp-content/uploads/2020/01/Transparenta-just-vs-date-caract-pers.pdf>.

închise. Deși instanțele pot exclude publicul de la toate ședințele sau de la o parte a unui proces, acest lucru trebuie să se facă numai în circumstanțe excepționale, strict justificate de la caz la caz, și să facă obiectul unei supravegheri și revizuirii judiciare permanente. Comisia Internațională a Juriștilor și-a exprimat îngrijorarea cu privire la desfășurarea ședințelor cu ușile închise, în special în cauzele penale în care există un interes public.¹⁹

Menționăm că în Opinia sa din 2019 (pct. 18-19, 37-40, 84) dar și cea din 2021, **Comisia de la Veneția a constatat deja, situația extraordinară în care se află Republica Moldova cu privire la starea gravă în justiție.** Stare care din 2019, s-a agravat, fiind creat un blocaj total în sistemul justiției. Mai mult, s-a reiterat că, în principiu, autoritățile statului decid ca în cazuri extraordinare, **cînd mecanismele interne eșuează, pot fi aplicate mecanisme urgente și radicale:** de exemplu mecanismul de evaluare din Ucraina, cel din Albania, cel de pre-vetting în Moldova.

Moldova a preluat din lecțiile învățate din experiența altor state și a etapizat exercițiul de evaluare și resetare a sistemului judecătoresc, începînd cu mecanismul de pre-vetting pentru evaluarea membrilor CSM și CSP. Dar acest lucru nu este suficient. Astfel, cu implicarea organului de autoadministrare urmează a se evalua integritatea judecătorilor de la cea mai înaltă și problematică instanță judecătorească din Republica Moldova. Acest mecanism și exercițiu a fost consultat larg și cu partenerii de dezvoltare.

În context, vom reitera raționamentele efectuării reformei CSJ, care sunt în egală măsură aplicabile și pentru efectuarea evaluării judecătorilor CSJ:

- **Risc sporit de influențare a judecătorilor CSJ din cauza lipsei de integritate**, confirmat și prin promovările și numirile la CSJ ale unor persoane cu probleme de integritate, fapt cunoscut publicului larg, inclusiv prin mai multe investigații jurnalistice efectuate în acest sens. În ultimii 10 ani au existat suspiciuni puternice privind promovarea judecătorilor la CSJ din alte considerente decât profesionalismul și independența. Din cei 19 judecători ai CSJ numiți din anul 2013 până în anul 2020, 5 au fost selectați prin concursuri la care nu au fost contra-candidați. Se consideră că la acele 5 concursuri alți candidați nu au fost lăsați să participe. Alți 6 judecători au fost promovați la CSJ din considerente neclare, deși nu aveau cel mai mare punctaj în concurs.

- **Ineficiența cadrului normativ actual ce reglementează mecanismul de evaluare a integrității judecătorilor CSJ**, or, la moment eficientizarea procedurilor de verificare a integrității fac parte din Strategia de reformă a justiției și din domeniile de suport oferite de partenerii de dezvoltare.

- **Imposibilitatea de a accede în CSJ pentru judecătorii cu o vechime în muncă mai mică de 10 ani și pentru reprezentanții altor profesii juridice (avocați, procurori, profesori universitari).** Reforma CSJ este necesară și în

¹⁹ Promisiunea neîndeplinită privind un sistem judecătoresc independent în Moldova, Raport al misiunii, Comisia Internațională a Juriștilor, 2019, https://crjm.org/wp-content/uploads/2019/03/2019-ICJ-Raport-Independenta-Justitiei-RM_RO.pdf

contextul modificărilor constituționale care au intrat în vigoare la 1 aprilie 2022, prin care a fost exclusă cerința pentru judecătorii CSJ de a fi judecători de carieră. Noua CSJ va fi compusă atât din judecători de carieră, cât și din foști procurori, avocați și profesori universitari în domeniul dreptului, model care este cel mai răspândit în țările europene.

- Lipsa siguranței pentru cetățeni de a fi protejați de eventualele abuzuri și încălcări ale drepturilor lor și **nivelul scăzut al încrederii societății în integritatea judecătorilor CSJ, în legalitatea și corectitudinea hotărârilor luate de aceștia, precum și în sistemul justiției în general**. În anul 2021, încrederea publică în justiție era foarte joasă, puțin peste 19%²⁰.

- **Ineficiența procedurii de evaluare a judecătorilor este deja constatată**, or, pe parcursul ultimilor ani acestora li se atribuia în mod automat calificativul ”foarte bine”, fără a fi supuși unei verificări reale și credibile.

- **Ineficiența procedurii disciplinare**, care se demara ”la comandă”, doar contra judecătorilor care nu erau loiali CSM-ului, sau care criticau modul defectuos de gestionare a sistemului judecătoresc.

- Reforma CSJ este necesară în contextul strategiei de evaluare a integrității actorilor în justiție, **inclusiv a judecătorilor CSJ, care ulterior vor avea mandatul de a verifica legalitatea deciziilor cu privire la rezultatele evaluării extraordinare**, inclusiv interne a judecătorilor și procurorilor.

Reieșind din cele menționate, Guvernul își propune o reformă profundă atât a sistemului judecătoresc, în general, cât și a CSJ în particular.

Proiectul noii legi cu privire la CSJ, care va fi promovat concomitent cu prezentul proiect, are drept scop reorganizarea CSJ, ceea ce va permite transformarea acesteia într-o instanță de casație.

În acest context, **finalitățile urmărite de promovarea prezentului proiect de lege** constau în:

- 1) sporirea calității actului de justiție;
- 2) crearea mecanismului pentru efectuarea evaluării integrității actualilor judecători din CSJ și ale candidaților la funcțiile de judecător din CSJ;
- 3) asigurarea numirii în CSJ a unor judecători imparțiali și integri.

Apelarea la exercițiul de evaluare extraordinară a sistemului judecătoresc în mod etapizat (la moment în Republica Moldova, sunt evaluați extraordinar membrii CSM și ai CSP, urmînd a fi evaluați și judecătorii CSJ) este justificată de faptul că mecanismele interne au eșuat de nenumărate ori, organele de auto-administrare fiind în imposibilitate de a epura sistemul din interior, iar corupția sistemică și lipsa de integritate au afectat cronic sistemul justiției.

²⁰ ”Cartea Albă a Justiției: Recomandări pentru o justiție independentă și integră”, pag. 11, link: http://ipre.md/wp-content/uploads/2021/08/Cartea-Alba-a-Justitiei_FINAL_20_09_2021_RO_web_final.pdf

Este important de a preciza că exercițiul de evaluare propus prin prezentul proiect de lege va fi unul irepetabil. Acest fapt este expres prevăzut în conținutul proiectului de lege.

Un argument suplimentar în susținerea acestei teze este că în lipsa avizării pozitive din partea Comisiei de la Veneția și a susținerii din partea partenerilor de dezvoltare, apelarea la un exercițiu similar de evaluare a exponenților puterii judecătorești nu va fi posibilă. Precizăm că conținutul proiectului (regulile și procedura de evaluare au fost avizate de Comisia de la Veneția prin Opinia din octombrie 2022 și Follow up opinion din decembrie 2022.

Subliniem faptul că evaluarea integrității judecătorilor CSJ reprezintă o primă etapă a evaluării sistemului judecătoresc. Astfel, CSJ în noua sa componență va avea rolul de a verifica legalitatea deciziilor cu privire la rezultatele evaluării judecătorilor și procurorilor.

Cu referire la documentele de politici relevante, menționăm:

- acțiunea 3.4.1. „*Reformarea Curții Supreme de Justiție, micșorarea numărului de judecători, revizuirea competențelor și transformarea Curții Supreme de Justiție într-o instanță de casație care ar asigura uniformizarea practicii judiciare*” din Planul de acțiuni al Guvernului pentru anii 2021-2022, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 235/2021;
- obiectivul 1.2.2, acțiunea „a) Elaborarea cadrului normativ cu privire la evaluarea extraordinară (externă) a judecătorilor și procurorilor în conformitate cu recomandările Comisiei de la Veneția” din Planul de acțiuni pentru implementarea Strategiei privind asigurarea independenței și integrității sectorului justiției pentru anii 2022–2025, aprobată prin Legea nr. 211/2021;
- obiectivul 2.2.2. „Perfecționarea și dezvoltarea mecanismelor de asigurare a practicii judiciare uniforme” din Planul de acțiuni pentru implementarea Strategiei privind asigurarea independenței și integrității sectorului justiției pentru anii 2022–2025, aprobată prin Legea nr. 211/2021.

3. Principalele prevederi ale proiectului și evidențierea elementelor noi

Evaluarea judecătorilor CSJ și candidaților la funcțiile vacante de judecător CSJ

Proiectul reglementează procedura de evaluare a actualilor judecători ai CSJ, precum și a candidaților la funcțiile destinate pentru non-judecători. Aceasta va consta în evaluarea integrității etice și financiare și va fi realizată de Comisia de evaluare, care va activa conform procedurii reglementate de prezentul proiect de lege.

Evaluarea CSJ va fi efectuată de către o nouă Comisie de evaluare, care își va începe activitatea odată cu adoptarea celor 2 legi (noua Lege cu privire la CSJ și legea privind evaluarea judecătorilor și candidaților la funcția de judecător

al CSJ). Mecanismul de creare și funcționare al acestei Comisii de evaluare va fi identic cu cel prevăzut de *Legea nr. 26/2022*. Ea va fi asistată de un secretariat și va evalua cei 24 de judecători ai CSJ și candidații la funcțiile vacante de judecător din rândul profesiilor juridice (numărul candidaților este estimat în jur de 25-30 de persoane).

Odată cu intrarea în vigoare a Legilor menționate, în termen de 15 zile, CSM va anunța concursul pentru selectarea candidaților din rândul non-judecătorilor (din rândul profesiilor juridice) la cele 9 funcții de judecător.

Se planifică Comisia de evaluare să finalizeze procesul de verificare a integrității judecătorilor CSJ în termen de 6 luni de demararea procedurii de evaluare astfel încât la finalul verii (adică în august/septembrie), să fie constituită noua CSJ în componență deplină.

Comisia de evaluare va acumula și analiza informația referitoare la integritatea etică și financiară atât a actualilor judecători din CSJ, cât și a candidaților la funcțiile vacante din CSJ. Drept urmare, proiectul conține un capitol dedicat modului și consecințelor evaluării acestora.

În urma evaluării, Comisia de evaluare va întocmi un raport privind promovarea sau nepromovarea evaluării integrității etice și financiare, care va fi transmisă către CSM, împreună cu o copie a dosarului de evaluare. În decurs de 30 zile de la recepționarea materialelor respective, CSM urmează să ia o decizie reieșind din următoarele opțiuni:

- acceptă raportul Comisiei de evaluare și constată promovarea sau nepromovarea evaluării;
- respinge raportul Comisiei de evaluare și dispune o singură dată reluarea procedurii de evaluare, dacă constată circumstanțe care puteau duce la promovarea sau nepromovarea evaluării.

După reevaluare, Comisia de evaluare va transmite repetat raportul către CSM, care fie va accepta raportul respectiv, fie îl va respinge și va constata promovarea sau nepromovarea evaluării.

Subliniem că proiectul reglementează dreptul atât a reprezentantului Comisiei de evaluare, cât și a persoanei evaluate de a-și prezenta poziția/opinia în fața CSM.

Hotărîrea CSM privind nepromovarea evaluării va avea ca efect eliberarea din funcție a judecătorului.

În acest scop, articolul 25 alin. (1) din *Legea nr. 544/1995 cu privire la statutul judecătorului* urmează a fi completat cu un temei nou de eliberare din funcție - „n) nepromovarea evaluării integrității etice și financiare, prevăzute în *Legea nr. 26/2022*”. Actualmente, art. 25 alin. (1) din *Legea cu privire la statutul judecătorului* conține deja 15 temeiuri de eliberare din funcție, dintre care doar 1 vizează comiterea unor abateri disciplinare, celelalte fiind temeiuri de drept de eliberare din funcție.

Menționăm că modificarea *Legii cu privire la statutul judecătorului* va fi efectuată prin intermediul unui proiect de lege de modificare a cadrului normativ

conex. Astfel vor fi create premisele legale pentru adoptarea de către CSM a hotărârii în privința eliberării din funcție a judecătorilor CSJ care nu vor promova evaluarea integrității, fără parcurgerea unei proceduri disciplinare. **Această reglementare este în conformitate cu p. 50 din Opinia CDL-AD(2022)024 Comisiei de la Veneția**, care a subliniat că „*Procesul de evaluare/veting descris în proiecte nu poate fi în niciun caz egalat cu procedura disciplinară. După cum a remarcat anterior Comisia de la Veneția, "[e]valuarea și răspunderea disciplinară sunt (sau ar trebui să fie) două lucruri foarte diferite". Răspunderea disciplinară necesită o abatere disciplinară. O performanță negativă, care duce la un rezultat general negativ al unei evaluări, poate proveni și din alți factori decât o abatere disciplinară. Prin urmare, o propunere conform căreia rezultatele negative ale evaluării generale ar trebui să ducă la inițierea unei proceduri disciplinare ridică probleme.*”

Eliberarea din funcție pe motivul nepromovării evaluării integrității va avea ca efect lipsirea de dreptul de a exercita funcția de judecător timp de 7 ani, de a fi admis și de a exercita funcțiile și profesiile de: procuror, avocat, notar, administrator autorizat, executor judecătoresc precum și de demnitate publică timp de 5 ani din data rămânerii definitive a hotărârii Consiliului Superior al Magistraturii.

Admitem faptul că este posibil ca mai mulți din actualii judecătorii CSJ să promoveze evaluarea integrității. În acest caz, se va crea situația în care numărul judecătorilor CSJ care au promovat evaluarea, va fi mai mare decât numărul de funcții pentru judecătorii de carieră.

În virtutea respectării principiului inamovibilității judecătorilor, se propune ca **toți actualii judecători ai CSJ care vor promova evaluarea integrității să-și continue activitatea în cadrul CSJ, fără a fi necesară reconfirmarea acestora în funcție**, pînă la atingerea plafonului de vîrstă, sau pînă la survenirea unuia din temeiurile de eliberare din funcție a acestora. În context, menționăm că reducerea numărului de judecători din CSJ de la 33 la 20 de funcții va avea loc treptat (în acest sens a se vedea dispozițiile finale ale proiectului Legii cu privire la Curtea Supremă de Justiție și argumentele incluse în nota informativă aferentă acestuia).

Procedura de contestare

În ceea ce privește procedura de contestare, persoana care nu a promovat evaluarea integrității va putea contesta hotărîrea CSM de promovare/nepromovare a evaluării integrității la CSJ.

În acest scop, în cadrul CSJ va fi format un complet din 3 judecători care au promovat evaluarea și care nu au activat în CSJ pînă la data de 31 decembrie 2022. Această abordare a fost generată de necesitatea de a evita corporativismul și subiectivismul judecătorilor care urmează să examineze contestațiile depuse de colegii lor.

Completul dat va avea un caracter temporar, iar o dată cu finalizarea

procesului de evaluare, judecătorii din completul respectiv vor continua activitatea în cadrul CSJ.

Pentru buna funcționare a completului respectiv, inclusiv în contextul unor posibile recuzări, în proiectul noi legi cu privire la CSJ a fost prevăzut ca CSM, în termen de 15 zile de la data intrării în vigoare a proiectului de lege să anunțe concursul pentru suplinirea a 9 funcții de judecător al Curții Supreme de Justiție, în vederea selectării candidaților din rândul avocaților, procurorilor și profesorilor universitari în domeniul dreptului.

Garanții pentru judecătorii CSJ

Evidențiem faptul că mandatul actualilor judecători nu va înceta de drept odată cu intrarea în vigoare a noii legi cu privire la Curtea Supremă de Justiție. Mandatele actualilor judecători ai CSJ vor putea înceta din propria inițiativă, dacă ei vor depune cerere de demisie în acest sens; sau în circumstanțe ce nu depind de voința judecătorului, dacă vor exista probe incontestabile privind lipsa integrității, urmare a rezultatului negativ la evaluarea integrității.

Subliniem că judecătorii CSJ care vor promova evaluarea își vor continua activitatea în cadrul CSJ.

Potrivit proiectului propus, decizia finală privind rezultatul evaluării judecătorilor (sau a candidaților la funcția de judecător) va fi luată de CSM. Astfel, prin mecanismul propus, CSM va putea să intervină în mod deplin, pentru a asigura evitarea eventualelor carențe sau abuzuri ce ar putea afecta independența judecătorilor, fapt ce va fi în corespundere cu rigorile prevederilor constituționale relevante.

Cu referire la **garanțiile judecătorilor vizați de proiectul de lege** propus spre examinare, menționăm:

- proiectul reglementează expres rolul decisiv al CSM în raport cu decizia Comisiei de evaluare: o poate confirma sau anula restituind, o singură dată, dosarul spre reexaminare (art.17 din proiect);
- pentru judecătorul evaluat negativ este asigurat accesul la justiție, prin reglementarea procedurii de contestare a hotărârii CSM în instanța de judecată (art.18 din proiect);
- judecătorii care vor promova evaluarea, dar vor depăși numeric numărul de locuri disponibile pentru judecătorii de carieră, își vor continua activitatea în CSJ (art.21 alin.(7) din proiect).

Adițional, subliniem că Curtea Constituțională, prin jurisprudența sa, a constatat că „judecătorii instanțelor judecătorești sunt independenți, imparțiali și inamovibili, potrivit legii”, și a consacrat independența judecătorului pentru a asigura excluderea oricărei influențe din partea altor autorități. **Această garanție nu poate fi însă interpretată ca fiind de natură să determine lipsa**

responsabilității judecătorului. Legea fundamentală, potrivit art. 116 alin. (1), nu conferă numai prerogative, ce stau la baza conceptului de „independență”, ci stabilește și anumite limite, care se circumscriu sintagmei „potrivit legii.” (HCC nr. 22/2013, §68).

Drept urmare, mecanismul de încetare a mandatului judecătorilor care nu vor promova evaluarea nu ar fi în dezacord cu prevederile Constituției.

Se ia în considerație că există riscul ca o parte din actualii judecători CSJ să nu promoveze evaluarea integrității. Menținerea acestora în CSJ după ce rezultatele evaluării vor deveni publice, va denigra imaginea sistemului judecătoresc, va reduce încrederea cetățenilor în justiție și va reduce la zero toate eforturile depuse pentru deblocarea sistemului și curățirea de elementele coruptibile.

În context, o altă consecință a nepromovării evaluării integrității constă în interzicerea prin lege de a exercita funcția de judecător timp de 7 ani și de a fi admis/de a exercita profesiile de procuror, avocat, notar, administrator autorizat, executor judecătoresc, precum și funcțiile de demnitate publică timp de 5 ani din data rămânerii definitive a hotărârii CSM (art.17 alin.(5) din proiect).

Drept urmare, susținem cu fermitate ideea încetării mandatului doar pentru judecătorii care nu vor promova evaluarea integrității.

Totodată, potrivit proiectului de lege, judecătorul nu va eșua promovarea evaluării integrității financiare pentru iregularități minore, fiind introdusă și o marjă de 20 salarii medii pe economie drept diferență între averea/veniturile și cheltuielile subiectului evaluării.

4. Fundamentarea economico-financiară

În partea ce ține de remunerarea activității Comisiei de evaluare și a secretariatului acesteia, menționăm că costurile legate de aceste aspecte vor fi în totalitate acoperite de partenerii de dezvoltare.

Alte eventuale cheltuieli ce ar putea interveni pe parcurs, care nu pot fi prognozate și estimate la etapa actuală, vor fi acoperite din contul mijloacelor financiare prevăzute în proiectul bugetului Ministerului Justiției pentru anul 2023.

Referitor la cheltuielile ce ar putea interveni în legătură cu modificarea numărului de judecători ai CSJ și a componenței instanței supreme, reiterăm cele expuse în Nota informativă a Proiectului noii legi cu privire la CSJ:

„Referitor la impactul financiar al proiectului, subliniem faptul că proiectul bugetului CSJ pentru anul 2023 a fost întocmit reieșind din numărul de 33 de funcții de judecător și 220 de unități de personal pentru Secretariatul CSJ.

Subliniem faptul că numărul de funcții de judecător al CSJ propuse de prezentul proiect nu depășește numărul actual al judecătorilor CSJ. De asemenea, chiar în cazul în care toți judecătorii CSJ care sunt în funcție vor promova evaluarea integrității, numărul acestora nu va depăși cifra de 33.

Drept urmare, implementarea proiectului nu implică cheltuieli

suplimentare de la bugetul de stat.

Implementarea reformei propuse va avea loc prin micșorarea treptată a numărului de judecători din CSJ. Astfel, ar putea interveni cheltuieli suplimentare din bugetul de stat în partea ce ține de demisia judecătorilor CSJ, care vor refuza să fie supuși evaluării, prin achitarea indemnizației de concediere.”

5. Modul de incorporare a proiectului în sistemul actelor normative în vigoare

Pentru buna implementare a procesului de evaluare a judecătorilor CSJ, este necesară modificarea art. 25 alin. (1) din *Legea nr. 544/1995 cu privire la statutul judecătorului*. Menționăm că modificările respective au fost deja incluse în proiectul de lege privind modificarea cadrului normativ conex legii cu privire la CSJ, care este în proces de avizare și consultare publică.

De asemenea, Comisia de evaluare va trebui să aprobe în termenul stabilit în proiect:

1. Regulamentul propriu de organizare și funcționare;
2. Regulamentul Secretariatului comisiei de evaluare.

6. Avizarea și consultarea publică a proiectului

În scopul respectării prevederilor Legii nr. 239/2008 privind transparența în procesul decizional, prevederile din proiectul legii (*parte componentă a proiectului noii legi a CSJ*) au fost plasate pe pagina web oficială a Ministerului Justiției www.justice.gov.md, compartimentul Transparența decizională, directoriul „Proiecte de acte normative remise spre coordonare”.

De asemenea, conform prevederilor art. 20 al Legii nr. 100/2017 cu privire la actele normative, elaborarea prezentului proiect de lege a fost demarată odată cu publicarea pe pagina web oficială a Ministerului Justiției la compartimentul Transparența decizională, directoriul “Anunțuri privind inițierea elaborării actelor normative”, a anunțului de inițiere a procesului de elaborare: (1) a *versiunii inițiale* a proiectului (parte componentă a proiectului noii legi a CSJ), (2) precum și a proiectului *în redacție nouă* – proiectul legii cu privire la evaluarea judecătorilor și candidaților la funcția de judecători ai CSJ (urmare a comasării prevederilor Legii nr. 26/2022 și a modificărilor propuse la respectiva lege în privința evaluării judecătorilor CSJ).

În temeiul art. 32 din Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative, proiectul a fost supus avizării la 18.08.2022 (ca parte componentă a proiectului noii legi a CSJ) și reavizării la data de 05.12.2022 (ca proiect distinct de modificare a legii nr. 26/2022 privind unele măsuri aferente selectării candidaților la funcția de membru în organele de autoadministrare ale judecătorilor și procurorilor).