

OPINIE

asupra Proiectului de Lege privind evaluarea judecătorilor și candidaților la funcția de judecător al Curții Supreme de Justiție

Autorul Proiectului

Proiectul este promovat de către Ministerul Justiției, fiind elaborat de către un grup de lucru înființat în acest scop. Astfel, în fond, sunt respectate limitele de competență instituțională, reforma sistemului justiției și de drept fiind unul din domeniile de activitate ale autorului nemijlocit al Proiectului în virtutea pct. 6 subpct. 1) din Regulamentul cu privire la organizarea și funcționarea Ministerului Justiției, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 698/2017.

Categoria de lege

Proiectul este promovat în calitate de lege organică, categoria fiind atribuită în corespundere cu exigențele art. 41 alin. (7), art. 72 alin. (3) lit. e) și lit. p) și ale art. 115 alin. (4) din Constituția Republicii Moldova.

Scopul, obiectul și structura Proiectului

Potrivit preambulului, scopul declarat al Proiectului constituie asigurarea integrității judecătorilor Curții Supreme de Justiției (CSJ) și sporirea încrederii societății în activitatea acesteia, dar și în sistemul justiției.

În conformitate cu art. 1 din Proiect, prin acesta se reglementează raporturile juridice aferente procedurii de evaluare a integrității judecătorilor și candidaților la funcția de judecător al CSJ.

Proiectul este structurat în patru capitole, și anume:

- Dispoziții generale;
- Comisia de evaluare;
- Procedura de evaluare;
- Dispoziții finale și tranzitorii.

Proiectul este insuficient de fundamentat

În conformitate cu art. 30 din Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative, Proiectul este însoțit de Notă informativă, care cuprinde informații referitoare la:

- autor și participanții la elaborarea Proiectului;
- condițiile ce au impus elaborarea Proiectului și finalitățile urmărite;
- principalele prevederi ale Proiectului și evidențierea elementelor noi;

Opinia AO "CAPC" a fost elaborată în cadrul Proiectului „Responsabilizarea sectorului justiției din Moldova”, implementat cu suportul Freedom House Moldova. Opiniile exprimate reflectă poziția autorilor și nu reprezintă în mod neapărat punctul de vedere al finanțatorului.

- fundamentarea economico-financiară;
- modul de incorporare a proiectului în sistemul actelor normative în vigoare;
- avizarea și consultarea publică a Proiectului.

Proiectul conține reglementări cu impact asupra bugetului. Ne referim, în special, la eventualele demisii ale judecătorilor CSJ, demisii care urmează a fi acceptate cu achitarea tuturor plăților salariale. Astfel, în virtutea articolelor 25 și 26 din Legea nr. 100/2017, proiectul ar trebui supus analizei de impact în condițiile Metodologiei de analiză a impactului în procesul de fundamentare a proiectelor de acte normative, aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 23/2019.

Autorul ar trebui să-și argumenteze opțiunea, specificând motivele pentru care consideră inacceptabilă evaluarea extraordinară a judecătorilor CSJ în condițiile Legii nr. 154/2012 privind selecția, evaluarea performanțelor și cariera judecătorilor, în virtutea art. 13 alin. (4) lit. d) din legea citată, cu respectarea prevederilor Regulamentului cu privire la criteriile, indicatorii și procedura de evaluare a performanțelor judecătorilor, aprobat prin Hotărârea nr. 212/8/2013 al Consiliului Superior al Magistraturii (CSM). Evaluarea extraordinară, în condițiile legislației în vigoare, nu numai nu suscită probleme de legalitate și legitimitate, dar și este mai obiectivă, cuprinzătoare și pertinentă, grație criteriilor și indicatorilor stabiliți, aceștia fiind:

Eficiența activității	Rata de soluționare a dosarelor Respectarea termenelor rezonabile în procesul de îndeplinire a justiției Respectarea termenului de redactare a hotărârilor și de publicare a acestora pe pagina web a instanței de judecată Îndeplinirea în termen legal a altor atribuții stabilite prin lege Cunoștințele și aplicarea tehnologiilor informaționale
Calitatea activității	Procentajul hotărârilor/încheierilor menținute din cele contestate Numărul și procentajul hotărârilor/încheierilor casate din cele examinate Claritatea expunerii și calitatea motivării hotărârilor Modalitatea de organizare a activității profesionale Formarea profesională a judecătorului
Integritatea profesională	Respectarea eticii profesionale Reputația profesională Prezența abaterilor disciplinare Constatarea violărilor CEDO constatate de către CtEDO cu privire la hotărâri judecătorești adoptate în ultimii 6 ani

Autorul trebuie să-și argumenteze opțiunea și în ceea ce privește evaluarea „integrității financiare”, opțiune care, la fel, neglijează cadrul normativ existent, iar în unele aspecte – contravine acestuia. Ne referim la Legea nr. 132/2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate și Legea nr. 133/2016 privind declararea averii și a intereselor personale.

Nu este clară ignorarea de către autor a unui alt instrument anticorupție, care ar fi util pretinsului scop – evaluarea integrității instituționale. Instrumentul este aplicabil speței, procedurile fiind de competența Centrului Național Anticorupție (CNA), în condițiile Legii

nr. 325/2013 privind evaluarea integrității instituționale și Metodologiei de identificare a riscurilor de corupție în cadrul entităților publice, de identificare a agenților publici expuși acestor riscuri și de analiză a factorilor de risc care le generează, aprobată prin ordinul nr. 50/2018 al directorului CNA. Procedurile includ și eventuala testare a integrității profesionale prin efectuarea testelor de rigoare.

Permanentul argument al „corupției din sistem” nu mai poate fi reținut. Or, urmând logica autorului, la finisarea procedurilor de pre-vetting, organele de autoadministrare a judecătorilor ar fi trebuit să fie „curățate” de „corupți”, astfel devenind „legitimizate” în a decide asupra carierei judecătorilor. De altfel, reamintim că numirea, propriu-zisă, a judecătorilor ține de competența Președintelui Republicii Moldova.

Și în cazul Autorității Naționale de Integritate (ANI), autorul nu ar mai trebui să aibă pretenții. În anul 2022, urmare a intervențiilor legislative și a demisiei din funcție a conducătorului ANI, a devenit funcțională noua componentă a Consiliului de integritate. Entitatea nu mai suscită critici din partea oficialilor și, recent, a lansat procedurile de concurs pentru suplینirea funcției de președinte al ANI.

În sfârșit, și Centrul Național Anticorupție (CNA) a devenit „credibil” pentru oficiali. În anul 2022, urmare a intervențiilor legislative și revocării din funcție a conducătorului CNA, Parlamentul a numit un nou director al CNA. Numirea a fost efectuată în condițiile unei discreții nelimitate a parlamentarilor, procedurile de concurs fiind excluse.

Autorul trebuie să explice raționamentul substituirii tuturor acestor instituții, în evaluarea extraordinară a judecătorilor CSJ, instituții pentru care se va cheltui, în anul 2023, estimativ, 716 milioane lei. Potrivit anexei nr. 3 la Legea bugetului de stat pentru anul 2023, nr. 359/2022, se vor cheltui: 553.417,6 mii lei pentru CSM, 22.209,5 lei – pentru ANI; 140.861,8 lei – pentru CNA.

De altfel, în derulare este procesul de pre-vetting, care, în opinia noastră, tocmai demonstrează caracterul îndoielnic al procedurilor, fiind necesară, mai degrabă, renunțarea de la acestea, decât aplicarea, în fond, a unor proceduri similare în raport cu judecătorii CSJ. În viziunea noastră, analiza experienței Comisiei de pre-vetting este esențială în fundamentarea, dar și în dezbaterile asupra oportunității Proiectului.

Proiectul suscită probleme iremediabile

Proiectul, de principiu, este inacceptabil. În acest sens, reiterăm și insistăm asupra celor expuse în Opinia CAPC asupra Proiectului de Lege cu privire la Curtea Supremă de Justiție, cu referire la prevederile privind evaluarea extraordinară a judecătorilor CSJ. Conceptul suscită probleme, în viziunea noastră, iremediabile, din perspectiva standardelor internaționale și naționale.

Din perspectiva standardelor internaționale, reiterăm că, în Republica Moldova, există o discrepanță între corupția percepută (sondaje de opinie publică) și cea reală (statistici privind criminalitatea), inclusiv în Judiciar. Judecătorii nu sunt în topul persoanelor vizate de dosarele de corupție, dar nici în topul persoanelor în privința cărora au fost constatate încălcări de către ANI. Evident, percepția este la fel de dăunătoare pentru funcționarea unui stat democratic ca și corupția în sine. Însă, problema trebuie abordată, în

exclusivitate, în spiritul standardelor internaționale, cum ar fi Avizul nr. 21 (2018) al Consiliului Consultativ al Judecătorilor Europeni (CCJE) „Prevenirea corupției în rândul judecătorilor”.¹ Cu referire la Judiciar, mai cu seamă, în dosarele pe rol și în timpul campaniilor politice, nu ar trebui să se utilizeze argumente simpliste, populiste sau demagogice și să se dezinformeze în mod deliberat publicul, aducând critici iresponsabile sistemului și nerespectând principiul prezumției de nevinovăție. În consecință, acestea pot crea o atmosferă de neîncredere publică în Judiciar și pot, în anumite cazuri, să încalce principiul unui proces echitabil stabilit prin art. 6 al CEDO.

În același sens, Avizul nr. 18 (2015) al CCJE „Poziția puterii judecătorești și relația ei cu celelalte puteri ale statului în democrația modernă” insistă asupra unui dialog respectuos între puteri, care să țină seama de principiul separației și colaborării puterilor. Rămâne vitală condiția ca puterea judecătorească să fie liberă de conexiuni nepotrivite și de influență necuvenită din partea celorlalte puteri ale statului. Analizele și criticile aduse de o putere a statului celorlalte puteri trebuie făcute într-un climat de respect reciproc. Comentariile critice neechilibrate sunt iresponsabile și pot cauza o problemă gravă, deoarece pot submina încrederea publică în puterea judecătorească și, în cazuri extreme, pot fi echivalente cu un atac la adresa echilibrului constituțional al statului democratic.

Potrivit Avizului nr. 21 (2018) al CCJE „Prevenirea corupției în rândul judecătorilor”, integritatea judiciară este principala condiție pentru un sistem național de justiție eficient, eficace și imparțial. Conceptul de integritate judiciară este strâns legat de conceptul de independență judiciară. Independența garantează integritatea, integritatea consolidând independența. Trebuie să se implementeze cadrul normativ necesar pentru a preveni corupția în justiție. De asemenea, trebuie să se ia toate măsurile pentru a garanta și menține o cultură a integrității judiciare, precum și o cultură a respectului față de rolul specific al Judiciarului. Totuși, combaterea corupției nu ar trebui folosită pentru a prejudicia independența Judiciarului. Lustrația nu este tocmai cel mai bun instrument anticorupție. Procesul, prin care toți judecătorii sunt evaluați din punct de vedere al corupției, iar cei ce nu trec evaluarea sunt eliberați din funcție și posibil trimiși în judecată, poate fi instrumentalizat și utilizat în mod incorect pentru a elimina judecătorii „indezirabili” politic. Simplul fapt de a fi judecător într-un stat în care Judiciarul este compromis la nivel sistemic este, din punct de vedere al standardelor democratice, insuficient pentru a stabili responsabilitatea individuală a judecătorilor. Un alt aspect care rezultă de aici privește garanția că procesul va fi desfășurat de organisme competente, independente și imparțiale.

În sensul Cartei europene privind statutul judecătorilor, în privința oricărei decizii referitoare la selectarea, recrutarea, numirea în funcție, desfășurarea carierei sau încetarea mandatului unui judecător, statutul prevede intervenția unei autorități independente de puterea executivă și puterea legislativă, în care cel puțin jumătate din membrii ei să fie judecători aleși de către egalii lor, conform unor modalități care să garanteze reprezentarea cea mai largă a acestora.

Aceste condiții-cheie sunt dezvoltate de alte documente relevante, cum ar fi Recomandarea Consiliului Europei nr. (94)12 privind independența, eficiența și rolul judecătorilor, dar și multiplele avize ale CCJE, și anume:

¹ Toate avizele CCJE pot fi accesate la link-ul: <https://www.coe.int/en/web/ccje/ccje-opinions-and-magna-carta>.

- Avizul nr. 1 (2001) referitor la standardele privind independența puterii judecătorești și inamovibilitatea judecătorilor;
- Avizul nr. 3 (2002) asupra principiilor și regulilor privind conduita profesională a judecătorilor și în mod deosebit a deontologiei, comportamentelor incompatibile și imparțialității;
- Avizul nr. 10 (2007) privind consiliul judiciar în serviciul societății;
- Avizul nr. 17 (2014) asupra evaluării activității judecătorilor, calității justiției și respectării independenței sistemului judiciar;
- Avizul nr. 24 (2021) „Evoluția consiliilor judiciare și rolul acestora în cadrul sistemelor judiciare independente și imparțiale”.

În speță, prevederile din Proiect, care se referă atât la Comisia de evaluare, cât și la procedura de evaluare, nu corespunde, de principiu, standardelor minime în domeniu.

Din perspectiva standardelor naționale, reiterăm cele menționate în Opinia CAPC asupra Proiectului de Lege cu privire la Curtea Supremă de Justiție și insistăm asupra faptului că Proiectul este nepotrivit articolelor 116, 121/1 și 123 din Constituția Republicii Moldova. În sensul normelor constituționale, judecătorii instanțelor judecătorești sunt independenți, imparțiali și inamovibili, potrivit legii. Judecătorii instanțelor judecătorești se numesc în funcție, în condițiile legii, până la atingerea plafonului de vârstă, de către Președintele Republicii Moldova, la propunerea CSM. Deciziile privind numirea judecătorilor și cariera acestora trebuie să fie adoptate în baza unor criterii obiective, bazate pe merit, și a unei proceduri transparente, în condițiile legii. Promovarea sau transferul judecătorilor se face doar cu acordul acestora. CSM este garantul independenței autorității judecătorești, care asigură numirea, transferarea, detașarea, promovarea în funcție și aplicarea de măsuri disciplinare față de judecători. CSM își exercită atribuțiile în mod direct sau prin intermediul organelor sale specializate.

Potrivit jurisprudenței Curții Constituționale,² care se referă la evaluarea extraordinară a Procurorului General, însă ar putea fi raportată speței, Constituția prevede explicit subiectele cu atribuții decizionale în cariera judecătorilor – CSM și Președintele Republicii Moldova. Cadrul constituțional național impune, mai curând, o regulă strictă privind competențele CSM, iar orice redistribuire a competențelor de luare a deciziilor care afectează în mod substanțial mandatul constituțional al unei autorități pretinde un amendament constituțional. În speță, Comisia de evaluare nu constituie organ specializat al CSM în sensul normelor constituționale. Astfel, se intervine substanțial în mandatul constituțional al CSM, ceea ce contravine Constituției.

Reamintim că, practic, din aceleași considerente au fost declarate neconstituționale prevederile, care se refereau la judecători, din Legea nr. 271/2008 privind verificarea titularilor și a candidaților la funcții publice.³

² Ne referim la: Hotărârea Curții Constituționale nr. 8/2013 pentru controlul constituționalității unor hotărâri ale Parlamentului referitoare la numirea și revocarea Procurorului General (Sesizarea nr. 15a/2013); Hotărârea Curții Constituționale nr. 13/2020 pentru controlul constituționalității unor prevederi din Legea nr. 3 din 25 februarie 2016 cu privire la Procuratură, a Hotărârii Parlamentului nr. 101 din 30 iulie 2019 privind înaintarea candidaturii la funcția de Procuror General interimar al Republicii Moldova și a Decretului Președintelui Republicii Moldova nr. 1232-VIII din 31 iulie 2019 privind desemnarea domnului Dumitru Robu în funcția de Procuror General interimar (sesizarea nr. 168a/2019).

³ A se vedea: Hotărârea Curții Constituționale nr. 32/2017 privind excepția de neconstituționalitate a unor prevederi din Legea nr. 271-XVI din 18 decembrie 2008 privind verificarea titularilor și a candidaților la funcții publice (verificarea judecătorilor de către Serviciul de Informații și Securitate) (sesizarea nr. 115g/2017).

Este de remarcat că Proiectul nu a fost precedat de modificările de rigoare ale Constituției, fapt care demonstrează lipsa unui consens privind novațiile.

Concluzii

În calitate de concluzie generală, reiterăm cele conchise în Opinia CAPC asupra Proiectului de Lege cu privire la Curtea Supremă de Justiție. Proiectul nu este suficient de fundamentat, fiind nepotrivit din perspectiva standardelor internaționale și naționale. Inițiativa pare a fi conjuncturală. Singurul efect urmărit pare a fi substituirea, în funcții importante, a unor persoane cu altele, iar, potrivit standardelor⁴, modificările legislative nu trebuie să fie *ad hominem*, altfel spus – ele nu trebuie să urmărească substituirea titularilor de funcții specifice sub pretextul reformei instituționale. Pornind de la nesuținerea, de principiu, a Proiectului, nu ne vom expune asupra textului în detalii. În viziunea noastră, cadrul normativ național oferă suficiente instrumente anticorupție, aplicabile judecătorilor, existând și funcționând instituții competente în a le pune în uz.

⁴ Amicus Curiae Brief for the Constitutional Court of the Republic of Moldova on the amendments to the Law on the Prosecutor's Office, adopted by the Venice Commission at its 121st plenary session (Venice, 6-7 December 2019) (CDL-AD(2019)034-e). Opiniile Comisiei Europene pentru Democrație prin Drept a Consiliului Europei (Comisiei de la Veneția), inclusiv cele relevante Proiectului (CDL-AD(2019)020, CDL-AD(2021)046, CDL-AD(2022)024, CDL-AD(2022)049), pot fi accesate la link-ul <https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?opinion=1114&year=all>.