

OPINIE

asupra proiectului de Lege privind evaluarea externă a judecătorilor și procurorilor

Considerații generale

Autorul Proiectului

Proiectul a fost elaborat cu respectarea limitelor de competență instituțională. În virtutea pct. 6 subpct. 1) din Regulamentul cu privire la organizarea și funcționarea Ministerului Justiției, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 698/2017, reforma sistemului justiției și de drept este unul din domeniile de activitate ale autorului – Ministerul Justiției.

Categoria Proiectului

Categoria Proiectului – lege organică - este potrivită exigențelor art. 72 alin. (3) lit. e) și ale art. 115 alin. (4) din Constituție.

Scopul, obiectul și structura Proiectului

Potrivit preambulului, scopul declarat al Proiectului constituie asigurarea integrității judecătorilor și procurorilor și sporirea încrederii societății în justiție.

În conformitate cu art. 1 din Proiect, acesta reglementează raporturile juridice aferente procedurii de evaluare externă a integrității etice și financiare a judecătorilor, procurorilor și altor subiecți.

Proiectul este structurat în patru capitole, și anume:

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

Concluzie generală

Proiectul nu poate fi susținut, în principiu, pentru motivele care sunt similare celor pe care le-am reținut asupra proiectului de Lege cu privire la Curtea Supremă de Justiție și asupra proiectului de Lege privind evaluarea judecătorilor și candidaților la funcția de judecător al Curții Supreme de Justiție.

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.

Similar proiectelor la care ne-am referit, Proiectul în speță pare a fi conjunctural. Singurul efect urmărit pare a fi substituirea, în funcții importante, a unor persoane cu altele. În acest sens de idei, reiterăm că, potrivit Comisiei Europene pentru Democrație prin Drept a Consiliului Europei (Comisiei de la Veneția), modificările legislative nu trebuie să fie *ad hominem*, altfel spus – ele nu trebuie să urmărească substituirea titularilor de funcții specifice sub pretextul reformei instituționale.¹

Din cauza că nu susținem, în principiu, normele, nu le vom analiza în detalii. Totuși, în cele ce urmează vom specifica/reitera cele mai importante din aspectele problematice:

- Proiectul nu este suficient de fundamentat;
- Proiectul suscită probleme de neconformitate din perspectiva standardelor internaționale;
- Proiectul suscită probleme de neconstituționalitate;
- Proiectul nu răspunde recomandărilor Comisiei de la Veneția.

Aspectele problematice

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

Totodată, în virtutea art. 25 alin. (2) din Legea nr. 100/2017, Proiectul a fost 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. Analiza cuprinde informații privind:

- definirea problemei;
- stabilirea obiectivelor;
- identificarea opțiunilor;
- analiza impacturilor opțiunilor;
- implementarea și monitorizarea;
- consultarea.

Similar proiectului de Lege cu privire la Curtea Supremă de Justiție și proiectului de Lege privind evaluarea judecătorilor și candidaților la funcția de judecător al Curții Supreme de Justiție, Proiectul nu este suficient de justificat.

Autorul evită, fără vreo justificare convingătoare, să analizeze opțiunea evaluării judecătorilor și procurorilor în condițiile cadrului normativ în vigoare:

- în cazul judecătorilor – Legea nr. 154/2012 privind selecția, evaluarea performanțelor și cariera judecătorilor, precum și Regulamentul cu privire la

¹ 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), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2019\)034-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2019)034-e).

criteriile, indicatorii și procedura de evaluare a performanțelor judecătorilor, aprobat prin Hotărârea nr. 212/8/2013 al Consiliului Superior al Magistraturii (CSM);

- în cazul procurorilor – Legea nr. 3/2016 cu privire la Procuratură, precum și Regulamentul cu privire la organizarea și funcționarea Colegiului de evaluare a performanțelor procurorilor și modul de evaluare a performanțelor procurorilor, aprobat prin Hotărârea nr. 12-256/16/2016 a Consiliului Superior al Procurorilor (CSP).

Reiterând cele invocate în Opinia CAPC asupra proiectului de Lege privind evaluarea judecătorilor și candidaților la funcția de judecător, insistăm asupra faptului că evaluarea, 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.

Autorul urma 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.

Rămâne neclară ignorarea unui alt instrument anticorupție care ar fi util scopului declarat – 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.

Insistăm asupra faptului că argumentul „corupției din sistem” nu mai poate fi reținut. Urmând logica autorului, ca rezultat al pre-vetting-ului, organele de autoadministrare a judecătorilor și procurorilor sunt „curățate de corupți”, astfel devenind legitimize și credibile. De altfel, numirea propriu-zisă a judecătorilor ține de competența Președintelui RM. Urmând aceeași logică a autorului, numirile efectuate de către actualul titular al funcției nu ar trebui puse la îndoială.

Nici în cazul Autorității Naționale de Integritate (ANI), autorul nu ar mai trebui să aibă pretenții. Recent, a devenit funcțională noua componentă a Consiliului de integritate, precum și a fost numit în funcție un nou conducător al ANI.

Și CNA, din câte înțelegem, a devenit credibil pentru oficiali. Amintim că, 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 substituiri, în evaluarea judecătorilor și procurorilor, a tuturor acestor instituții, cărora se alocă resurse impunătoare tocmai pentru a preveni și combate corupția.

Insistăm asupra faptului că procesul de pre-vetting a demonstrat caracterul îndoielnic al procedurilor. Opinăm, în continuare, că este necesară, mai degrabă, renunțarea de la acestea, decât vreo extindere. Analiza experienței Comisiei de pre-vetting este esențială în fundamentarea, dar și în dezbaterea asupra oportunității Proiectului.

Argumentele autorului în apărarea Proiectului sunt declarative și inexacte. Astfel:

- Mecanismele interne naționale nu au putut eșua atât timp cât acestea nu au fost puse efectiv în aplicare de mai mult timp;
- Datele statistice și spețele invocate de către autor nu demonstrează caracterul endemic al corupției judiciare;
- Nici cercetările, inclusiv cele de opinie publică, dacă operăm cu date actualizate sau comparate, nu justifică Proiectul;
- Acordul de asociere RM-UE nu obligă expres RM să efectueze evaluarea externă a judecătorilor și procurorilor;
- Comisia de la Veneția nu a constatat că starea justiției în RM justifică mecanisme urgente și radicale. În opinia asupra Proiectului, Comisia de la Veneția și Direcția generală a drepturilor omului și statului de drept (DG I) au reiterat poziția expusă în opiniile anterioare relevante domeniului de reglementare. S-a recunoscut că nivelul extrem de ridicat al corupției ar putea justifica soluții radicale, însă acestea ar trebui folosite doar ca măsură de ultimă instanță. Opiniile cu privire la amploarea crizei în cadrul Judiciarului și cu privire la ineficiența mecanismelor actuale de responsabilizare și, prin urmare, necesitatea vetting-ului sunt împărțite. Este de competența Parlamentului să examineze cu o atenție deosebită dacă reforma este justificată și dacă soluțiile alternative sunt (in)disponibile. În timp ce pre-vetting-ul a fost nu atât de controversat, propunerea actuala de full vetting are un impact și un domeniu de aplicare mult mai mare. În mod ideal, anumite reguli de bază privind motivele și mecanismele de demitere a judecătorilor și procurorilor ar trebui să fie dezvoltate la nivel constituțional;
- Nici convingerea autorului precum că full vetting-ul nu se va repeta nu poate fi împărtășită. Oricare altă guvernare, care va avea susținerea majorității deputaților din Parlament, poate iniția un exercițiu similar.

Proiectul suscită probleme de neconformitate din perspectiva standardelor internaționale

În acest sens, reiterăm cele invocate în opiniile CAPC asupra [proiectului de Lege cu privire la Curtea Supremă de Justiție](#) și asupra [proiectului de Lege privind evaluarea judecătorilor și candidaților la funcția de judecător al Curții Supreme de Justiție](#), cu referire la standardele-cheie, cum ar fi Recomandarea Consiliului Europei nr. (94)12 privind independența, eficiența și rolul judecătorilor, dar și multiplele avize ale Consiliului Consultativ al Judecătorilor Europeni (CCJE), și anume:

- Avizul nr. 1 (2001) „Standardele privind independența puterii judecătorești și inamovibilitatea judecătorilor”;
- Avizul nr. 3 (2002) „Principiile și regulile privind conduita profesională a judecătorilor și în mod deosebit a deontologiei, comportamentelor incompatibile și imparțialității”;
- Avizul nr. 10 (2007) „Consiliul judiciar în serviciul societății”;

- Avizul nr. 17 (2014) „Evaluarea activității judecătorilor, calității justiției și respectării independenței sistemului judiciar”;
- Avizul nr. 18 (2015) „Poziția puterii judecătorești și relația ei cu celelalte puteri ale statului în democrația modernă”;
- Avizul nr. 21 (2018) „Prevenirea corupției în rândul judecătorilor”;
- Avizul nr. 24 (2021) „Evoluția consiliilor judiciare și rolul acestora în cadrul sistemelor judiciare independente și imparțiale”.

În special reiterăm cele reținute în Avizul nr. 21 (2018). Integritatea judiciară este principala condiție pentru un sistem național de justiție eficient, eficace și imparțial. Ea este strâns legată de conceptul de independență judiciară, care garantează integritatea, în timp ce integritatea consolidează independența (paragraful 2). Ar trebui să se implementeze cadrul legislativ și de reglementare necesar pentru a preveni corupția în sistemul de justiție. De asemenea, ar trebui să se ia toate măsurile pentru a garanta și menține o cultură a integrității judiciare, o cultură a toleranței zero față de corupție, la toate nivelurile sistemului judiciar, inclusiv în ceea ce privește personalul din instituții, precum și o cultură a respectului față de rolul specific al sistemului judiciar. Totuși, combaterea corupției nu ar trebui folosită pentru a prejudicia independența sistemului judiciar (paragraful 18), lustrarea ca mijloc de combatere a corupției putând avea efecte negative. Procesul prin care toți judecătorii sunt evaluați din punct de vedere al corupției, iar cei care nu trec evaluarea sunt eliberați din funcție și posibil trimiși în judecată, poate fi instrumentalizat și astfel utilizat în mod incorect pentru a elimina judecătorii „indezirabili” politic. Simplul fapt de a fi judecător într-un stat membru în care sistemul judiciar 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 (paragraful 28).

La fel, reiterăm și cele reținute în Carta europeană 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 (pct. 1.3). Cu excepția cazului când promovările se conferă judecătorilor strict pe baza vechimii, sistem pe care Carta nu l-a exclus în măsura în care este considerat ca un înalt protector al independenței, dar care mai presupune în sistemele naționale și garantarea absolută a calității recrutării, este important ca independența și imparțialitatea judecătorului să nu fie prejudiciate prin promovare. Ceea ce este de temut este atât judecătorul blocat în mod ilegal în promovare, cât și cel promovat în mod excesiv. Acesta este motivul pentru care Carta definește criteriile de promovare ca fiind exclusiv calitățile și meritele constatate în exercitarea funcției încredințate judecătorului, apreciată prin intermediul evaluărilor obiective efectuate de către unul sau mai mulți judecători, menționând că aceste evaluări trebuie să facă obiectul unei discuții cu cei interesați. Pe baza aprecierii făcute în urma evaluărilor, sunt pronunțate promovările de către instanța prevăzută la pct. 1.3., sau la propunerea, recomandarea, cu acordul sau în urma avizului său (pct. 4.1.). De altfel, Carta impune și anumite garanții privind procedura disciplinară – sancțiunea disciplinară nu poate fi luată decât la decizia, urmând propunerea, recomandarea sau cu acordul unei

jurisdicții sau autorități, cel puțin jumătate din membrii căreia să fie judecători aleși (pct. 5.1).

În speță, componența comisiilor de evaluare este contrară recomandărilor.

Proiectul suscită probleme de neconstituționalitate

În sensul articolelor 116, 121/1 și 123 din Constituție, 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 RM, 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.

În conformitate cu articolele 124 și 125/1 din Constituție, Procuratura este o instituție publică autonomă în cadrul autorității judecătorești, ce contribuie la înfăptuirea justiției, apărarea drepturilor, libertăților și intereselor legitime ale persoanei, societății și statului prin intermediul procedurilor penale și a altor proceduri prevăzute de lege. CSP este garantul independenței și imparțialității procurorilor. CSP asigură numirea, transferarea, promovarea în funcție și aplicarea măsurilor disciplinare față de procurori.

Din perspectiva jurisprudenței Curții Constituționale,² care se referă la evaluarea extraordinară a Procurorului General, însă ar putea fi raportată la proiectul în speță, Constituția prevede explicit subiectele cu atribuții decizionale în cariera judecătorilor/procurorilor – CSM/CSP și Președintele RM/Procurorul General. Cadrul constituțional național impune mai curând o regulă strictă privind competențele CSM/CSP, iar orice redistribuire a competențelor de luare a deciziilor care afectează în mod substanțial mandatul constituțional al unei autorități pretinde un amendament constituțional. În sens contrar, va fi compromis scopul creării unei asemenea autorități la nivel constituțional. Simpla implicare a unui corp de experți, cum ar fi și comisia de evaluare propusă, nu ar presupune, în mod necesar, un element inacceptabil de politizare. Legea poate lăsa loc, în principiu, pentru alte organisme care contribuie la activitatea CSM/CSP sau căroră CSM/CSP le poate delega o parte din competențele sale. Un organism specializat implicat poate fi constituțional dacă nu uzurpează competența substanțială decizională a CSM/CSP. Dacă un organism extern are un rol consultativ, acesta nu interferează substanțial cu mandatul constituțional al CSM/CSP.

În speță, se intervine în mandatul constituțional al CSM/CSP. Comisiile de evaluare nu constituie organe specializate ale CSM/CSP, iar rolul comisiilor de evaluare depășește rolul consultativ. Or, pornind de la prevederile art. 18 alin. (2) din Proiect, CSM/CSP nu

² 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).

poate decât să accepte sau să respingă rapoartele comisiilor de evaluare, constatând, ca urmare, promovarea sau nepromovarea evaluării. Mai mult decât atât, rapoartele comisiilor de evaluare nu pot fi respinse decât în cazurile de constatare a circumstanțelor de fapt sau erori procedurale care puteau duce la promovarea sau, după caz, nepromovarea evaluării.

Și Curtea Supremă de Justiție (CSJ) este limitată în examinarea contestațiilor asupra rezultatelor evaluării. În corespundere cu art. 19 alineatele (5)-(6) din Proiect, CSJ respinge contestația sau o admite, în cel din urmă caz dispunând reluarea procedurii de evaluare. CSJ poate admite contestația doar dacă constată că, în cadrul procedurilor de evaluare, au fost admise de către comisiile de evaluare, erori procedurale grave care afectează caracterul echitabil al procedurii de evaluare sau că există circumstanțe de fapt care puteau duce la promovarea evaluării.

De altfel, în temeiul art. 19 alin. (2) din Proiect, contestațiile ar urma să fie examinate de un complet format din 3 judecători, care au promovat evaluarea și nu au activat în cadrul CSJ până la data de 31 decembrie 2022. În opinia noastră, aceste prevederi contravin art. 115 alin. (3) din Constituție, care interzice înființarea de instanțe judecătorești extraordinare.

Proiectul nu răspunde recomandărilor Comisiei de la Veneția

Este de menționat că Proiectul înființează mecanisme și proceduri similare celor promovate anterior prin alte proiecte de legi și asupra cărora s-a expus Comisia de la Veneția. Ar fi important să se efectueze o inventariere a recomandărilor, o parte din acestea reținându-se și în opinia expusă nemijlocit asupra Proiectului.

Cu referire la Proiect, Comisia de la Veneția și DG I au identificat mai multe riscuri în adresa independenței și eficienței Judiciarului, dar și în adresa independenței și eficienței activității de urmărire penală. Potrivit Comisiei de la Veneția și DG I, procedurile propuse ridică preocupări serioase și ar trebui reconsiderate, fiind setate un șir de recomandări, buna parte a acestora nefiind tratate satisfăcător prin versiunea actuală a Proiectului.

Astfel:

- Proiectul ar trebui să garanteze că opoziția parlamentară va obține numirea reprezentantului său în componența comisiilor de evaluare – potrivit art. 6 alin. (2) din Proiect, candidatul propus de opoziție poate fi respins dacă nu întrunește cerințele prevăzute la art. 7 alin. (1). Printre acestea, la lit. b), se regăsește reputația ireproșabilă – noțiune nedefinită și interpretabilă;
- Proiectul ar trebui să garanteze că concluziile comisiilor de evaluare nu pot contrazice hotărâri definitive – în opinia noastră, această recomandare ar trebui să fie aplicată nu numai în raport cu hotărârile judecătorești, așa cum prevede art. 11 alin. (6) din Proiect, dar și în raport cu cele emise de către alte autorități competente;
- Proiectul ar trebui să garanteze că comisiile de evaluare nu pot examina infracțiuni prezumate ca infracțiuni, în mod normal, prescrise;
- Proiectul ar trebui să garanteze că comisiile de evaluare nu pot aplica reguli inexistente la momentul comiterii infracțiunilor;

- Proiectul ar trebui să garanteze că criteriul „dubiilor serioase” nu se va aplica decât în cadrul comisiilor de evaluare. CSM și CSP trebuie să se ghideze de un criteriu mult mai ridicat al probațiunii;
- Proiectul ar trebui să garanteze că judecătorii și procurorii în cauză au o șansă reală de a respinge prezumțiile legate de bogăția inexplicabilă și de a valorifica în apărare „dovezile inaccesibile” sau „buna-credință”;
- Pragurile stabilite privind calificarea bogăției inexplicabile, donațiilor nedeclarate sau restanțelor fiscale ar trebui revizuite cu atenție în lumina contextului specific al RM;
- Proiectul ar trebui să definească categoriile de informații care nu pot fi solicitate de către comisiile de evaluare sau care pot fi solicitate doar în anumite cazuri și ca urmare a unei anumite proceduri, prevăzând și un control judiciar în cazul unui litigiu;
- Rapoartele comisiilor de evaluare nu ar trebui să fie făcute publice până la adoptarea unei decizii de către CSM/CSP sau de către organul judiciar;
- Judecătorii și procurorii în cauză ar trebui să poată solicita și, de regulă, să obțină o audiere cu ușile închise;
- CSJ ar trebui să poată lua o decizie definitivă într-o cauză privind eliberarea din funcție a unui judecător sau a unui procuror și nu numai să trimită cauza către CSM/CSP sau comisiile de evaluare;
- O interdicție îndelungată de la exercitarea profesiilor juridice, ca consecință suplimentară a concedierii urmare a raportului negativ, este disproporționată și ar trebui reconsiderată.

