

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Acțiune împotriva corupției în Republica Moldova

**DOCUMENT TEHNIC**

REVIZUIREA COMPONENTEI ȘI FUNCȚIONALITĂȚII CONSILIULUI SUPERIOR AL  
MAGISTRATURII AL REPUBLICII MOLDOVA

*Elaborat de:*

**FILIBE CÉSAR MARQUES**

Expert al Consiliul Europei

Proiectul „Acțiune împotriva corupției în Republica Moldova” este implementat în vederea soluționării necesităților stringente ale țării, care sunt strâns legate de procesele de reformă inițiate de Guvernul Republicii Moldova și angajamentele de a implementa standardele internaționale de combatere a corupției și a recomandărilor de monitorizare aferente. Mai exact, proiectul este conceput pentru a oferi asistență în reformele legislative, de politici și cele instituționale, abordând recomandările restante sau parțial implementate din cea de-a patra Rundă de Evaluare a Grupului de State împotriva Corupției al Consiliului Europei (GRECO).

Acest Proiect este finanțat de Biroul Internațional pentru Combaterea Drogurilor și Aplicarea Legii (INL) al Departamentului de Stat al SUA și este implementat de Consiliul Europei.

#### Declinarea responsabilității

Prezentul Document tehnic este elaborat în cadrul proiectului „Acțiune împotriva corupției în Republica Moldova,” finanțat de Biroul Internațional pentru Combaterea Drogurilor și Aplicarea Legii (INL) al Departamentului de Stat al SUA și implementat de Consiliul Europei.

Opiniile și părerile prezentate în acest document aparțin autorilor și nu trebuie interpretate ca reflectând poziția oficială a Consiliului Europei și/sau a Departamentului de Stat al SUA.



**Pentru informații suplimentare vă rugăm să contactați:**

Direcția Criminalitate Economică și Cooperare  
Departamentul Acțiune contra Crimei  
Direcția Generală pentru Drepturile Omului și Supremația Legii  
Consiliul Europei  
67075 Strasbourg CEDEX, Franța  
e-mail: [contact.econcrime@coe.int](mailto:contact.econcrime@coe.int)  
[www.coe.int/econcrime](http://www.coe.int/econcrime)

**Persoane de contact****Sediul central în Strasbourg**

Dna. Zahra Ahmadova  
Coordonator de proiect  
e-mail: [Zahra.Ahmadova@coe.int](mailto:Zahra.Ahmadova@coe.int)  
Tel: +33(0)390212844

**Oficiul Consiliului Europei în Chișinău**

Dna Nadejda Plamadeala  
Ofițer Superior de Proiect  
e-mail: [Nadejda.Plamadeala@coe.int](mailto:Nadejda.Plamadeala@coe.int)  
Tel: +373 022 888909



## CUPRINS

|  |           |
|--|-----------|
| <b>1. SUMAR EXECUTIV.....</b>  | <b>6</b>  |
| <b>2. INTRODUCERE .....</b>  | <b>8</b>  |
| 2.1 Domeniul de aplicare al raportului .....   | 8         |
| 2.2 Metodologie .....  | 8         |
| <b>3. BUNELE PRACTICI INTERNAȚIONALE ȘI ANALIZA SITUAȚIEI DIN REPUBLICA MOLDOVA.....</b>   | <b>11</b> |
| 3.1. Context .....   | 11        |
| 3.1.1. Modificări ale Constituției Republicii Moldova .....  | 12        |
| 3.1.2. Modificări ale Legii cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii .....  | 13        |
| 3.2. Standardele curente ale Consiliilor Superioare .....  | 14        |
| 3.2.1. Organizația Națiunilor Unite .....  | 14        |
| 3.2.1.1. Principii Fundamentale ale Independenței Sistemului Judiciar .....  | 14        |
| 3.2.1.2. Proiectul Declarației Universale privind Independența Justiției (Declarația Singhvi) 14   |           |
| 3.2.1.3. Principiile de la Bangalore privind Conduita Judiciară .....  | 15        |
| 3.2.1.4. Raportul Raportorului Special privind independența judecătorilor și avocaților Diego García-Sayán (2 mai 2018) .....                                    | 15        |
| 3.2.2. Uniunea Europeană.....  | 16        |
| 3.2.3. Consiliul Europei .....   | 18        |
| 3.2.3.1. Carta Europeană privind Statutul Judecătorilor .....  | 18        |
| 3.2.3.2. Consiliul Consultativ al Judecătorilor Europeni.....  | 18        |
| 3.2.3.3. Recomandarea CM/Rec(2010)12 a Comitetului de Miniștri către statele membre cu privire la judecători: independența, eficiența și responsabilitățile..... | 20        |
| 3.2.3.4. Comisia de la Veneția .....   | 20        |
| 3.2.3.5. Curtea Europeană a Drepturilor Omului .....   | 21        |
| 3.2.4. Rețeaua Europeană a Consiliilor Judiciare .....   | 22        |
| 3.2.5. Organizația pentru Securitate și Cooperare în Europa / Biroul pentru Instituții Democratice și Drepturile Omului .....                                    | 24        |
| 3.2.6. Fundația Internațională pentru Sisteme Electorale .....   | 25        |
| 3.2.7. Sumar .....   | 25        |
| 3.3. Analiză.....  | 27        |
| <b>4. CONCLUZII ȘI PAȘII URMĂTORI .....</b>  | <b>37</b> |
| <b>5. RECOMANDĂRI .....</b>  | <b>38</b> |



**ACRONIME**

|              |  |
|--------------|--|
| <b>CE</b>    | Consiliul Europei  |
| <b>CCJE</b>  | Consiliul Consultativ al Judecătorilor Europeni                        |
| <b>CEDO</b>  | Curtea Europeană a Drepturilor Omului                                  |
| <b>CJUE</b>  | Curtea de Justiție a Uniunii Europene                                  |
| <b>CIJ</b>   | Comisia Internațională a Juriștilor                                    |
| <b>CRJM</b>  | Centrul de Resurse Juridice din Moldova                                |
| <b>CSM</b>   | Consiliul Superior al Magistraturii                                    |
| <b>CV</b>    | Comisia de la Veneția (Comisia Europeană pentru Democrație prin Drept) |
| <b>GRECO</b> | Grupul de State Împotriva Corupției                                    |
| <b>IFES</b>  | Fundația Internațională pentru Sisteme Electorale                      |
| <b>MP</b>    | Membrii Parlamentului  |
| <b>ODIHR</b> | Biroul pentru Instituții Democratice și Drepturile Omului (OSCE)       |
| <b>OSCE</b>  | Organizația pentru Securitate și Cooperare în Europa                   |
| <b>RECJ</b>  | Rețeaua Europeană a Consiliilor Judiciare                              |
| <b>UE</b>    | Uniunea Europeană  |
| <b>UNODC</b> | Biroul Națiunilor Unite pentru Droguri și Criminalitate                |



## 1. SUMAR EXECUTIV

Scopul prezentului raport este îmbunătățirea mecanismelor de combatere a corupției în ceea ce privește judecătorii și procurorii din Republica Moldova, mai exact prin evaluarea cadrului legislativ și instituțional care reglementează componența Consiliului Superior al Magistraturii (CSM), în scopul oferirii de asistență privind modificările necesare pentru asigurarea armonizării cu recomandările GRECO (Runda de evaluare GRECO IV – R7).

Raportul reprezintă rezultatul unei analize documentare a rapoartelor și a legislației, și al unei runde de întrevederi consultative online (4-5 noiembrie 2020) care a vizat consultarea diverselor părți interesate.

Considerînd evaluările ulterioare planificate în cadrul proiectului „Acțiune împotriva corupției în Republica Moldova”, această evaluare se concentrează în special asupra componenței și funcționalității Consiliului Superior al Magistraturii, neacoperind alte aspecte care, deși sunt legate de activitatea și rolul unui consiliu al judecătorilor, nu sunt corelate direct cu domeniul de aplicare al prezentului raport, ca de exemplu imunitatea judecătorilor sau răspunderea disciplinară.

Pe baza interviurilor și a datelor disponibile, pot fi reținute următoarele observații:

Percepția publicului privind corupția și influența politică asupra sistemului judiciar este ridicată în Republica Moldova și încă există o puternică cultură ierarhică în sistemul judiciar al acestei țări.

Componența și funcționalitatea CSM-ului din Republica Moldova reprezintă de mai mulți ani un subiect de interes pentru autoritățile moldovenești și organizațiile internaționale precum Consiliul Europei sau Uniunea Europeană.

În acest domeniu au fost înregistrate progrese importante, iar cadrul legislativ și de reglementare al CSM-ului a fost adaptat treptat pentru a satisface standardele internaționale.

Proiectele de modificare a Constituției Republicii Moldova, supuse în prezent discuției în Parlamentul Republicii Moldova reprezintă în general o schimbare pozitivă și trebuie să fie considerate binevenite, în special secțiunile care prevăd:

- i. un nou articol 121 care stabilește că Consiliul Superior al Magistraturii este garantul independenței autorității judecătorești;
- ii. numărul de membri al CSM și raportul dintre membrii judecători/membrii non-judecători;
- iii. o structură mixtă a membrilor judecători/non-judecători ai CSM-ului, într-o proporție de 6/6;
- iv. posibilitatea ca membrii non-judecători să dețină experiență profesională nu doar în domeniul juridic, ci și în alte domenii relevante;
- v. membrii non-judecători nu trebuie să activeze în cadrul organelor puterii legislative, executive sau judecătorești și să nu fie afiliați politic;
- vi. o majoritate de cel puțin trei cincimi din voturile Parlamentului pentru numirea membrilor non-judecători ai CSM;
- vii. excluderea calității de membru *ex officio* al CSM-ului pentru Ministrul Justiției, Procurorul General și Președintele Curții Supreme de Justiție.

Cu toate acestea, prezentăm câteva sugestii la proiectele propuse de modificare a Constituției, și anume:

- viii. distribuția membrilor judecători în funcție de instanță trebuie prevăzută în Constituție și nu doar în prevederile legii organice;
- ix. sintagma „*afiliere politică*” privind membrii non-judecători trebuie înlocuită cu o exprimare mai specifică, cum ar fi „membru al unui partid politic”;



- x. eliminarea regulii care prevede că dacă nu obține o majoritate de trei cincimi pentru alegerea membrilor non-judecători ai CSM-ului, procedura și condițiile de numire în funcție vor fi stabilite prin lege;
- xi. trebuie prevăzut un mecanism „anti-deadlock”, ca urmare a acestei propuneri, sau a oricărei alte opțiuni care aplică conceptul general vizat de prezentul raport:
  - a) în cazul în care nu se obține majoritatea statutară pentru alegerea membrilor non-judecători ai CSM-ului în Parlament după trei sesiuni de vot, membrii non-judecători vor fi desemnați astfel:
    - 1) trei membri de către Parlament, proporțional cu numărul de parlamentari deținut de fiecare partid;
    - 2) un membru desemnat de Președintele Republicii Moldova;
    - 3) un membru desemnat de Avocatul Poporului al Republicii Moldova;
    - 4) un membru desemnat de Uniunea Avocaților din Republica Moldova.

Pe baza analizei realizate, CSM ar putea beneficia și de alte îmbunătățiri:

- i. Autoritățile moldovenești trebuie să adapteze rapid Legea nr. 947-XIII din 19 iulie 1996 la modificările constituționale sus-menționate, imediat după intrarea în vigoare a acestora;
- ii. revenirea la o componentă CSM alcătuită majoritar din judecători trebuie reconsiderată atunci când sistemul judiciar din Republica Moldova va beneficia de un nivel mai mare de încredere din partea societății;
- iii. calitatea de membru *ex officio* al Președintelui Curții Supreme de Justiție trebuie reanalizată atunci când sistemul judiciar din Moldova va dobândi un nivel mai înalt de independență internă;
- iv. limita de timp pentru interdicția de afiliere la un partid politic în cazul membrilor non-judecători trebuie exclusă din viitoarele modificări ale Legii cu privire la CSM,
- v. CSM și Adunarea Generală a Judecătorilor trebuie să asigure o diversitate reală în cadrul procedurii de selecție a membrilor judecători ai CSM, și un proces competitiv eficient, asigurând o dezbatere mai deschisă între candidați și o atitudine proactivă față de întocmirea unor liste diverse de candidați, de exemplu, câte o listă pentru fiecare instanță;
- vi. CSM trebuie să îmbunătățească transparența activității sale și motivarea deciziilor sale, în scopul sporirii responsabilizării.



## 2. INTRODUCERE

### 2.1 Domeniul de aplicare al raportului

Proiectul „Acțiune împotriva corupției în Republica Moldova” este o intervenție adresată țării, finanțată de Biroul Internațional pentru Combaterea Drogurilor și Aplicarea Legii (INL) al Departamentului de Stat al SUA și implementată de Consiliul Europei, conceput pentru a oferi asistență în reformele legislative, reformele de politici și instituționale prin abordarea recomandărilor restante sau parțial implementate din cea de-a patra Rundă de Evaluare a Grupului de State împotriva Corupției al Consiliului Europei (GRECO).

Scopul proiectului este de a spori capacitățile instituțiilor de a implementa recomandările GRECO. Acțiunile acestui proiect sunt destinate să ofere sprijin direct autorităților pentru a remedia deficiențele identificate în cadrul celei de-a patra runde de evaluare GRECO, astfel încât să alinieze măsurile autorităților moldovenești la standardele internaționale și bunele practici pentru prevenirea și combaterea corupției.

Prezentul raport se concentrează pe „Rezultatul intermediar 1: Îmbunătățirea prevenirii corupției în ceea ce privește judecătorii și procurorii”, mai exact la punctul 1.1 – „Cadrul legislativ/instituțional care reglementează componența Consiliului Superior al Magistraturii este revizuit și este oferită expertiză cu privire la modificările necesare pentru a asigura alinierea acestuia la recomandările GRECO (Runda de evaluare GRECO IV - R7)”.

### 2.2 Metodologie

Prezentul raport reprezintă rezultatul unei analize documentare a rapoartelor și a legislației, și al unor runde de întreveneri organizate în perioada 4-5 noiembrie 2020, cu interviuarea diverselor părți interesate:

- i. Consiliul Superior al Magistraturii: Dna. Luiza Gafton, Președinte interimar CSM; Dl. Petru Moraru, membru CSM;
- ii. Ministerul Justiției: Dl. Fadei Nagacevschi, Ministrul Justiției; Dna. Liliana Rusu, Șef Direcția analiză, monitorizare și evaluare a politicilor;
- iii. Centrul de Resurse Juridice Moldova: Dl. Vladislav Gribincea, Director Executiv.

Pentru evaluarea componenței și funcționalității curente a CSM, au fost considerate următoarele legi și regulamente<sup>1</sup>:

- i. Constituția Republicii Moldova (adoptată la 27 iulie 1994 cu modificările ulterioare, în special prin Legea nr. 1471-XV din 21/11/2002), inclusiv proiectele de lege pentru modificarea Constituției: proiectul de Lege nr. 10 din 28 ianuarie 2018 și proiectele din 2020 – versiunea inițială și versiunea secundară (în urma hotărârii Curții Constituționale din 22 septembrie 2020);
- ii. Legea cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii (Legea nr. 947-XIII din 19 iulie 1996, cu modificările introduse de Legea nr. 193 din 20 decembrie 2019, în vigoare din 31 ianuarie 2020, și de Legea nr. 117 din 9 iulie 2020);
- iii. Legea nr. 178 din 25 iulie 2014 cu privire la răspunderea disciplinară a judecătorilor;
- iv. Legea nr. 154 din 5 iulie 2012 privind selecția, evaluarea performanțelor și cariera judecătorilor;
- v. Regulamentul privind activitatea Comisiei de etică și conduită profesională a judecătorilor, aprobat prin Hotărârea CSM nr. 229/12 din 8 mai 2012;
- vi. Decizia CJ-06 nr. 13 din 5 februarie 2020 privind Comisia juridică, numiri și imunități a Parlamentului Republicii Moldova, cu privire la organizarea și desfășurarea concursurilor publice pentru selectarea candidaților la funcția de membru al Consiliului Superior al Magistraturii din partea Parlamentului – Anexele 1 și 2;

---

<sup>1</sup> Traducere în limba engleză pusă la dispoziție de Oficiul CE din Moldova.





Adițional celor menționate în acest text, au fost analizate următoarele rapoarte și documente<sup>2</sup>:

- i. Grupul de State împotriva Corupției (GRECO), Consiliul European – Runda a patra de evaluare a GRECO – Prevenirea Corupției cu privire la Membrii Parlamentului, Judecători și Procurori:
  - a) Raport de evaluare – Republica Moldova, Strasbourg, 27 iunie – 1 iulie 2016;
  - b) Raport de conformitate – Republica Moldova, Strasbourg, 3-7 decembrie 2018;
  - c) Al doilea Raport de conformitate – Republica Moldova, Strasbourg, 21-25 septembrie 2020;
- ii. Acordul de Asociere între Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și Statele Membre ale acestora, pe de o parte, și Republica Moldova, pe de altă parte<sup>3</sup>;
- iii. Comisia pentru Afaceri Externe din Parlamentului European (AFET) *Raport referitor la punerea în aplicare a Acordului de Asociere între UE și Republica Moldova*, Bruxelles, aprilie 2020<sup>4</sup>;
- iv. Memorandum de înțelegere între Uniunea Europeană și Republica Moldova, iulie 2020<sup>5</sup>;
- v. Rezoluția Parlamentului European din 20 octombrie 2020 referitoare la punerea în aplicare a Acordului de Asociere UE cu Republica Moldova (2019/2201(INI))<sup>6</sup>;
- vi. Strategia privind asigurarea independenței și integrității sectorului justiției pentru anii 2021-2024, aprobată de Parlamentul Republicii Moldova la 26 noiembrie 2020;
- vii. Comisia de la Veneția:
  - a) Opinia CDL-PI(2020)001 (nr. 976/2019) din 22 ianuarie 2020: opinie comună urgentă privind proiectul de lege pentru modificarea Legii nr. 947/1996 cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii;
  - b) Opinia CDL-AD(2020)001 (nr. 983/2020) din 20 martie 2020: opinie comună privind proiectul de lege pentru modificarea și completarea Constituției cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii;
  - c) Opinia CDL-AD(2020)007 (nr. 983/2020) din 19 iunie 2020: opinie comună privind proiectele de lege revizuite pentru modificarea și completarea Constituției cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii;
  - d) Opinia CD-PI(2020)014 (nr. 1003/2020) din 16 noiembrie 2020: opinia *amicus curiae* comună urgentă privind cele trei întrebări cu caracter juridic referitoare la mandatul membrilor autorităților de rang constituțional;
- viii. Notă informativă a Ministerului Justiției Republicii Moldova cu privire la proiectul de lege pentru modificarea Constituției Republicii Moldova;
- ix. Opinia Consiliului Superior al Magistraturii privind proiectul de lege pentru modificarea Constituției Republicii Moldova;
- x. Comisia Internațională a Juriștilor: *Promisiunea neîndeplinită privind un sistem judecătoresc independent în Moldova – Raport al Misiunii*, 2019<sup>7</sup>;
- xi. *Freedom House: Libertatea în lume 2020 – Moldova*<sup>8</sup>;
- xii. Centrul de Resurse Juridice Moldova;

---

<sup>2</sup> Dacă sursa nu este menționată, documentele au fost puse la dispoziție de Oficiul CE din Moldova.

<sup>3</sup> *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene* L 260/4, 30 august 2014.

<sup>4</sup> Disponibil la

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/642834/EPRS\\_STU\(2020\)642834\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/642834/EPRS_STU(2020)642834_EN.pdf).

<sup>5</sup> Disponibil la [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/moldova\\_mou\\_signed.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/moldova_mou_signed.pdf).

<sup>6</sup> Disponibil la [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0279\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0279_EN.pdf).

<sup>7</sup> Disponibil la <https://www.icj.org/wp-content/uploads/2019/03/Moldova-Only-an-empty-shell-Publications-Reports-Mission-reports-2019-ENG.pdf>.

<sup>8</sup> Disponibil la <https://freedomhouse.org/country/moldova/freedom-world/2020>.



- a) Opinie cu privire la proiectul de lege pentru evaluarea performanțelor și carierei judecătorilor, ianuarie 2020<sup>9</sup>;
- b) Opinie privind modul de organizarea a concursului pentru numirea a 4 membri CSM din rândul profesorilor de drept titulari, 11 martie 2020<sup>10</sup>;
- c) Opinie cu privire la proiectul de Lege pentru modificarea Constituției Republicii Moldova, 30 iunie 2020<sup>11</sup>;
- d) Opinie suplimentară la proiectul Planului de Acțiuni pentru implementarea Strategiei pentru asigurarea independenței și integrității sectorului justiției pentru anii 2021-2024, 17 septembrie 2020<sup>12</sup>.

---

<sup>9</sup> Disponibil la <https://crjm.org/wp-content/uploads/2020/02/Opinion-IPRE-CRJM-evaluation-judges-12-02-2020.pdf>.

<sup>10</sup> Disponibil la <https://crjm.org/wp-content/uploads/2020/03/Opinion-IPRE-CRJM-appointment-of-members-of-the-SCM-from-the-side-of-law-professors-11.03.2020-EN.pdf>.

<sup>11</sup> Disponibil la <https://crjm.org/wp-content/uploads/2020/07/Opinion-LRCM-IPRE-project-mod-constitution-justice-SCM.pdf>.

<sup>12</sup> Disponibil la <https://crjm.org/wp-content/uploads/2020/09/2020-09-17-Opinie-IPRE-CRJM-Proiectul-PA-EN.pdf>.

---



### 3. BUNELE PRACTICI INTERNAȚIONALE ȘI ANALIZA SITUAȚIEI DIN REPUBLICA MOLDOVA

#### 3.1. Context

Problema independenței sistemului judiciar și, în cadrul acestuia, a componenței și funcționalității Consiliului Superior al Magistraturii din Republica Moldova a fost analizată constant în ultimii ani.

Percepția publică a corupției în Republica Moldova este ridicată – în *Indicele Percepție Corupției* pentru anul 2019 publicat de *Transparency International*, Moldova a ocupat locul 120 din 180 de țări – iar situația independenței sistemului judiciar din Moldova este declarată în multe rapoarte ca fiind nesatisfăcătoare. Raportul privind *Libertatea în lume 2020* al organizației Freedom House a remarcat „deficiențe majore ale principiului statului de drept”, afirmând că „sistemul judiciar al Republicii Moldova este predispus la presiuni politice care afectează independența sa, iar procesele de numire în funcție a membrilor sistemului judiciar este lipsit de transparență”.

În pofida progreselor înregistrate în ultimii ani, în luna octombrie 2020, Parlamentul European și-a exprimat preocuparea privind „ritmul lent al reformelor cu privire la statul de drept și instituțiile democratice” și a recomandat „guvernului Republicii Moldova să finalizeze fără întârziere reformele judiciare pentru a asigura independența, imparțialitatea și eficacitatea sistemului judiciar și a instituțiilor specializate în combaterea corupției; în acest sens, invită guvernul Republicii Moldova să asigure un proces transparent de elaborare a modificărilor Constituției Republicii Moldova în ceea ce privește Consiliul Superior al Magistraturii și adoptarea ulterioară a acestora, utilizând precedentele și bunele practici internaționale, în conformitate cu recomandările Comisiei de la Veneția și în consultare cu Consiliul Europei și cu experții UE, cu societatea civilă și cu alți actori interesați”.

De la declararea independenței, în anul 1991, Moldova a întreprins o serie de reforme destinate inițial să elimine tradiția sovietică de subordonare a puterii judecătorești față de puterea executivă. Însă această direcție nu a fost urmată în mod consecvent, iar în perioada 2001 - 2005 au existat indicii ale unui control sporit al puterii executive asupra sistemului judiciar, combătute ulterior prin reformele adoptate după anul 2005<sup>13</sup>.

Acordul de Asociere din anul 2014 dintre Uniunea Europeană și Moldova (care a intrat în vigoare la 1 iulie 2016) nu a abordat în mod expres problema organizării CSM, limitându-se la a afirma, generic, că părțile trebuie să coopereze pentru „realizarea de noi progrese în ceea ce privește reforma sistemului judiciar și a legislației, astfel încât să se asigure independența sistemului judiciar, să se consolideze capacitatea administrativă a acestuia și să se garanteze imparțialitatea și eficacitatea organismelor de asigurare a respectării legii;” (Articolul 4 (c)) și că „În cadrul cooperării în spațiul de libertate, securitate și justiție, părțile acordă o importanță deosebită promovării statului de drept, inclusiv independenței sistemului judiciar, accesului la justiție și dreptului la un proces echitabil” având obligația de a „coopera pe deplin cu privire la funcționarea eficace a instituțiilor în domeniul asigurării respectării legii și al administrării justiției” (Articolul 12, alin. 1 și 2).

Cu toate acestea, în Memorandumul de Înțelegere încheiat între Uniunea Europeană și Republica Moldova în luna iulie 2020, în Anexa I („Criterii de reformă structurală”) se menționează în mod expres obligația Guvernului Republicii Moldova de a „aproba proiectul de lege pentru modificarea Constituției Republicii Moldova privind Consiliul Superior al Magistraturii, revizuit integral în conformitate cu recomandările Comisiei de la Veneția, inclusiv cu Opiniile CDL-AD(2020)001 și CDL-AD(2020)021; și de a-l înregistra în Parlamentul Republicii Moldova pentru adoptare. În special, proiectul de lege revizuit va aboli termenul de probă pentru judecători, va exclude membrii de drept din componența Consiliului Superior al Magistraturii (CSM), va asigura că membrii profesori titulari ai CSM sunt selectați în conformitate cu opțiunile aprobate de Comisia de la Veneția și va revizui prevederea tranzitorie referitoare la mandatul membrilor CSM pentru a se

<sup>13</sup> A se vedea documentul *Promisiunea neîndeplinită privind...* al Comisiei Internaționale a Juriștilor, cit., p. 4-5.



*asigura că membrii profesori titulari sunt numiți de CSM prin intermediul unei proceduri de re-selectare după adoptarea amendamentelor constituționale”.*

În Raportul de evaluare pentru Republica Moldova din cea de-a patra rundă de evaluare (2016), GRECO și-a exprimat îngrijorări majore privind componența și funcționalitatea CSM, precum și privind procesul de selectare a membrilor săi, care au fost transpuse în recomandările vii. și viii.:

vii. (i) modificarea componenței Consiliului Superior al Magistraturii, în special prin eliminarea participării *ex officio* a Ministrului Justiției și a Procurorului General și prin diversificarea profilului membrilor non-judecători ai Consiliului, pe baza unor criterii de selecție obiective și măsurabile; (ii) asigurarea că atât membrii judecători cât și membrii non-judecători ai Consiliului sunt aleși pe baza unei proceduri juste și transparente (paragraful 92);

viii. deciziile Consiliului Superior al Magistraturii vor fi motivate corespunzător și supuse unei analize judiciare, atât în bază de merit cât și din punct de vedere procedural (paragraful 93);

Aceste recomandări au fost considerate de GRECO ca fiind implementate doar parțial, atât în primul raport (decembrie 2018) cât și în al doilea raport (septembrie 2020) de conformitate.

### **3.1.1. Modificări ale Constituției Republicii Moldova.**

În urma recomandărilor GRECO sus-menționate, Guvernul a înaintat Parlamentului un proiect de lege privind modificarea Constituției Republicii Moldova la 18 ianuarie 2018, pentru modificarea inclusiv a Articolului 122. Noul articol propus prevede că CSM trebuie să fie compus din judecători desemnați de Adunarea Generală a Judecătorilor, reprezentând toate nivelurile instanțelor judecătorești, și din reprezentanți ai societății civile cu experiență în drept. Numărul de membri nu ar fi stabilit prin Constituție, însă s-a prevăzut că „o proporție importantă” din membrii CSM trebuie să fie judecători, iar calitatea de membri *ex officio* a Ministrului Justiției, a Procurorului General și a Președintelui Curții Supreme a fost abolită. Membrii urmau să fie numiți pentru un mandat de 6 ani, fără posibilitatea de reînnoire.

Acest proiect de lege a expirat, deoarece nu a fost supus aprobării definitive în termen de un an de la prezentarea sa în Parlament.

Procedura a fost relansată de Guvern în anul 2019, în termeni foarte similari. Articolul 122 ar stabili numărul de membri CSM să fie 12 și ar înceta să prevadă calitatea de membru *ex officio* a Ministrului Justiției, a Procurorului General și a Președintelui Curții Supreme. Membrii judecători ai CSM ar urma să fie numiți de Adunarea Generală a Judecătorilor, reprezentând toate nivelurile instanțelor judecătorești, iar membri non-judecători trebuie să fie persoane cu o înaltă reputație și integritate profesională, care nu activează în cadrul organelor puterii legislative, executive sau judiciare și care nu au afiliere politică. Procedura de selecție și de numire nu ar urma să fie stabilită prin Constituție, însă se menționa că judecătorii trebuie să reprezinte cel puțin jumătate din numărul total de membri din CSM și că mandatul tuturor membrilor trebuie să fie de șase ani, fără posibilitatea de reînnoire.

La date de 22 septembrie 2020, Curtea Constituțională a prezentat un aviz negativ privind proiectul de lege de modificare a Constituției, considerând că unele dintre acestea erau neconstituționale, și anume prevederea care stabilește că mandatul membrilor non-judecători ai CSM încetează la intrarea în vigoare a modificărilor constituționale.

În urma acestei decizii a Curții Constituționale, Guvernul a aprobat, la data de 30 septembrie 2020, o propunere modificată pe care a retransmis-o Curții Constituționale. La rândul său, Înalta Curte, a solicitat Comisiei de la Veneția să emită o opinie *amicus curiae*, care a fost emisă la data de 16 noiembrie 2020.

La data de 3 decembrie 2020, Curtea Constituțională a emis un aviz pozitiv privind propunerea de modificare și completare a Constituției și a decis că această propunere poate fi trimisă Parlamentului pentru aprobare.



### 3.1.2. *Modificări ale Legii cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii*

Legea care reglementează activitatea Consiliului Superior al Magistraturii este Legea nr. 947-XIII din 19 iulie 1996 (în vigoare de la data de 3 octombrie 1996).

Până la data de 31 ianuarie 2020, Articolul 3 prevedea că CSM era alcătuit din 12 magistrați:

- Ministrul Justiției, Procurorul General și Președintele Curții Supreme, ca membri de drept;
- Trei profesori de drept titulari, selectați în mod deschis și transparent de către Comisia juridică, numiri și imunități a Parlamentului în urma unui concurs public și aprobați de majoritatea membrilor Parlamentului;
- Șase membri din rândul judecătorilor, aleși prin vot secret de către Adunarea Generală a Judecătorilor, aceștia reprezentând toate nivelurile instanțelor judecătorești.

În anul 2019, Guvernul a prezentat o propunere de modificare a acestei componente, iar Parlamentul a aprobat Legea nr. 193 din 20 decembrie 2019 (care a intrat în vigoare la 31 ianuarie 2020). În prezent CSM este alcătuit din 15 membri:

- Ministrul Justiției, Procurorul General și Președintele Curții Supreme, ca membri de drept;
- Cinci membri non-judecători (profesori de drept titulari) desemnați de Parlament, cu majoritatea voturilor membrilor aleși ai Parlamentului, în baza propunerilor Comisiei juridice, numiri și imunități a Parlamentului, care va organiza un concurs public până la expirarea mandatului membrilor numiți sau în decurs de 30 de zile de la data apariției vacanței funcției;
- Șapte membri din rândul judecătorilor, aleși prin vot secret de către Adunarea Generală a Judecătorilor, astfel: patru judecători de primă instanță, doi judecători de la curțile de apel și un judecător de la Curtea Supremă de Justiție.

Comisia de la Veneția a fost invitată să emită o opinie privind proiectul de lege care a devenit Legea nr. 193 din 20 decembrie 2019, însă Parlamentul a aprobat această lege înainte de emiterea Opiniei nr. 976/2019 (CDL-PI(2020)001) din 22 ianuarie 2020.

Imediat după intrarea în vigoare a Legii, la data de 5 februarie 2020, Comisia juridică, numiri și imunități din cadrul Parlamentului a anunțat un concurs pentru ocuparea celor patru funcții de membri non-judecători ai CSM. Această procedură a fost derulată în grabă, iar opoziția a boicotat sesiunea de interviuri și a părăsit Comisia, însă acest lucru nu a împiedicat Comisia să finalizeze procedura de selecție: la data de 17 martie 2020, cei patru noi membri non-judecători ai CSM au fost numiți pentru un mandat de patru ani.

Comisia de la Veneția, în Opinia nr. 983/2020 CDL-AD(2020)001 din data de 20 martie 2020 și-a exprimat îngrijorarea privind modul în care a fost derulat procesul de numire a acestor patru membri non-judecători și privind durata de patru ani a mandatului, periclitând astfel obiectivele reformei constituționale vizate la acel moment în Parlament.



## 3.2. Standardele curente ale Consiliilor Superioare

În scopul evaluării conformității cadrului normativ curent al CSM din Republica Moldova cu standardele internaționale, trebuie în primul rând să încercăm să determinăm care sunt aceste standarde legate de Consiliile Judiciare, căutând referințe în lucrările unui mare număr de instituții internaționale.

### 3.2.1. Organizația Națiunilor Unite

Principalele documente emise la nivelul Organizației Națiunilor Unite privind independența sistemului judiciar abordează în mod direct și indirect problema Consiliilor Judiciare.

#### 3.2.1.1. Principii Fundamentale ale Independenței Sistemului Judiciar

În documentul *Principii fundamentale ale independenței sistemului judiciar*<sup>14</sup>, se afirmă doar că „Independența sistemului judiciar va fi garantată de către stat și consfințită în Constituție și în legile țării. Este de datoria instituțiilor guvernamentale să respecte independența sistemului judiciar” și „Sistemul judiciar va avea jurisdicție asupra tuturor chestiunilor de natură juridică și va avea autoritate exclusivă de a decide dacă o chestiune ce îi este supusă spre a decide se află în competența sa după cum a fost prevăzut de lege”, însă fără a detalia modul în care independența este obținută la nivel instituțional.

#### 3.2.1.2. Proiectul Declarației Universale privind Independența Justiției (Declarația Singhvi)

În anul 1987, Raportorul Special al Organizației Națiunilor Unite pentru studierea independenței puterii judecătorești, L. V. Singhvi, a elaborat *Proiectul Declarației Universale privind Independența Justiției* (Declarația Singhvi)<sup>15</sup>. În acest document se reafirmă principiul conform căruia „sistemul judiciar trebuie să fie independent față de puterea executivă și cea legislativă”, iar Consiliile Judiciare sunt menționate în mod direct sau indirect în cadrul acestuia:

- „procesul și standardele de selecție judiciară trebuie să acorde atenție cuvenită asigurării unei analize juste de către sistemul judiciar asupra societății în toate aspectele sale” și „participarea puterii executive sau legislative în numirea membrilor sistemului judiciar respectă independența judiciară doar atunci când numirea judecătorilor este realizată prin consultare cu membrii sistemului judiciar și cu profesioniștii în domeniul dreptului, sau de către un organ în care membrii sistemului judiciar și profesioniștii în domeniul dreptului participă în mod efectiv” (alin. 11, a) și c));
- „atunci când legea prevede atribuirea discreționară a unui judecător pentru un post cu privire la numirea sau alegerea sa într-o funcție judiciară, o astfel de numire va fi realizată de sistemul judiciar sau de un consiliu superior al sistemului judiciar, dacă există un astfel de organ” (par. 13);
- „Pot exista perioade de probă pentru judecători în urma numirii lor inițiale, dar, în astfel de cazuri, numirea mandatului de probă și conferirea unui mandat permanent vor fi controlate într-o mare măsură de sistemul judiciar sau de un consiliu superior al sistemului judiciar” (par. 17);
- „Procedurile pentru demitere judiciară sau de disciplină, atunci când sunt inițiate, vor fi desfășurate în fața unei instanțe sau a unei comisii compuse în majoritate de membri ai sistemului judiciar” (par. 27, b)).

<sup>14</sup> Adoptate de cel de-al șaptelea Congres al Națiunilor Unite privind Prevenirea infracțiunilor și tratamentul infractorilor susținut la Milano în septembrie 1985 și avizate de Adunarea Generală în Rezoluția 40/32 din 29 noiembrie 1985. Prin rezoluția 40/146 din 13 decembrie 1985, Adunarea Generală a avizat pozitiv Principiile și a recomandat Guvernelor „să le respecte și să le ia în considerare în contextul legislației și practicii naționale”. Disponibil la <https://www.un.org/ruleoflaw/blog/document/basic-principles-on-the-independence-of-the-judiciary/>.

<sup>15</sup> Disponibil la [http://digitallibrary.un.org/record/139884/files/E\\_CN.4\\_Sub.2\\_1985\\_18\\_Add.5\\_Rev.1-EN.pdf](http://digitallibrary.un.org/record/139884/files/E_CN.4_Sub.2_1985_18_Add.5_Rev.1-EN.pdf).



### 3.2.1.3. Principiile de la Bangalore privind Conduita Judiciară

În cadrul Principiilor de la Bangalore privind Conduita Judiciară din 2002<sup>16</sup>, primul principiu afirmă că „*Independența justiției este premisa statului de drept și o garanție fundamentală a procesului echitabil. În consecință, judecătorul va apăra și va servi ca exemplu de independență a justiției, atât sub aspect individual, cât și sub aspect instituțional*”. UNODC, în *Comentariul asupra Principiilor de la Bangalore privind conduita judiciară*<sup>17</sup>, dezvoltă acest aspect instituțional al independenței judiciare afirmând că „*un judecător poate avea această stare de spirit, însă dacă instanța pe care o prezidează nu este independentă față de alte ramuri ale guvernului, nu se poate afirma că judecătorul este independent*”, ceea ce conduce la cerința că „*nu trebuie să existe o forță externă care să afecteze aspectele relevante în mod direct pentru funcția de decizie, de exemplu numirea judecătorilor, ședințele instanțelor și rolul instanțelor. Deși pot exista anumite relații instituționale între sistemul judiciar și puterea executivă, aceste relații nu trebuie să afecteze libertatea sistemului judiciar în soluționarea disputelor individuale și în apărarea legii și a valorilor Constituției*”.

### 3.2.1.4. Raportul Raportorului Special privind independența judecătorilor și avocaților Diego García-Sayán (2 mai 2018)

La data de 2 mai 2018, *Raportorul Special pentru independența judecătorilor și avocaților Diego García-Sayán* a prezentat Consiliului pentru Drepturile Omului un raport pentru a fi analizat în cea de-a 38-a sesiune din perioada 18 iunie–6 iulie 2018, care abordează problema consiliilor judiciare<sup>18</sup>.

Raportorul Special a remarcat că nu există un model unic de consiliu judiciar și că fiecare organ judiciar de conducere provine dintr-un sistem juridic cu rădăcini istorice, culturale și sociale distincte, estimând că peste 70% din țările lumii dețin o oarecare formă de consiliu judiciar. În ciuda acestui număr semnificativ, el a remarcat o lipsă a standardelor juridice internaționale, fapt care l-a condus să emită anumite recomandări privind înființarea, organizarea și funcționarea consiliilor judiciare, dintre care le putem evidenția pe următoarele, fiind legate în mod direct de prezentul raport:

- înființarea unui organ independent însărcinat cu protejarea și promovarea independenței sistemului judiciar reprezintă o bună practică, iar statele trebuie încurajate să aibă în vedere înființarea unui astfel de organ, cu excepția cazului în care independența sistemului judiciar este asigurată prin alte mijloace;
- în scopul garantării independenței față de puterile executive și legislative și al asigurării auto-governării sistemului judiciar, consiliile judiciare trebuie înființate în temeiul Constituției în statele care au o Constituție scrisă, sau a unor legi sau documente constituționale echivalente în celelalte țări. Constituția sau legislația fundamentală echivalentă trebuie să conțină prevederi detaliate privind înființarea unui astfel de organ și componența și funcționarea sa, și să garanteze autonomia consiliului față de puterea executivă și cea legislativă;
- Consiliile judiciare trebuie să fie prevăzute cu suficiente resurse umane și financiare. În particular, ele trebuie să dețină un spațiu propriu, un secretariat și un număr suficient de personal calificat pentru desfășurarea activității sale în mod independent și autonom;

<sup>16</sup> Avizat de *Consiliul Economic și Social* prin Rezoluția 2006/23, adoptată în cea de-a 41-a sesiune plenară, 27 iulie 2006, disponibilă la [https://www.unodc.org/documents/commissions/CCPCJ/Crime\\_Resolutions/2000-2009/2006/ECOSOC/Resolution\\_2006-23.pdf](https://www.unodc.org/documents/commissions/CCPCJ/Crime_Resolutions/2000-2009/2006/ECOSOC/Resolution_2006-23.pdf).

<sup>17</sup> Disponibil la

[https://www.unodc.org/res/ji/import/international\\_standards/commentary\\_on\\_the\\_bangalore\\_principles\\_of\\_judicial\\_conduct/bangalore\\_principles\\_english.pdf](https://www.unodc.org/res/ji/import/international_standards/commentary_on_the_bangalore_principles_of_judicial_conduct/bangalore_principles_english.pdf).

<sup>18</sup> Disponibil la [https://digitallibrary.un.org/record/1637422/files/A\\_HRC\\_38\\_38-EN.pdf](https://digitallibrary.un.org/record/1637422/files/A_HRC_38_38-EN.pdf).



- Consiliile judiciare trebuie să dețină puteri depline în ceea ce privește selecția, promovarea, pregătirea, evaluarea profesională și disciplinară a judecătorilor. Acestea trebuie să dețină responsabilități generale privind administrarea sistemului judecătoresc și/sau alocarea resurselor bugetare către diverse instanțe;
- În scopul evitării unei concentrări excesive a puterii într-un singur organ judiciar și al percepției fenomenului de corporatism, o bună practică este înființarea mai multor organisme independente competente pentru aspecte specifice ale administrației judiciare (de ex. selecția, promovarea, pregătirea și disciplina judecătorilor). Structura acestor organisme trebuie să reflecte sarcinile specifice atribuite lor;
- Având în vedere amploarea și importanța funcțiilor consiliilor judiciare, acestea trebuie să răspundă, atât din punct de vedere instituțional cât și legal, în fața societății și a instituțiilor relevante ale Statului;
- Toate procesele de numire a membrilor consiliilor trebuie să fie transparente și participative pentru a evita și preveni corporatismul și controlul procesului de către puterile de fapt;
- Consiliile judiciare trebuie să includă judecători în rândul membrilor lor;
- În scopul evitării corporatismului și al impunerii intereselor proprii, consiliile pot include de asemenea membri non-judecători, de exemplu avocați, profesori de drept, juriști, membri ai baroului, precum și cetățeni cu o reputație și experiență recunoscute;
- Politicienii în funcție și membrii puterii legislative sau executive nu pot ocupa simultan funcția de membru al unui consiliu judiciar;
- Membrii judecători ai consiliului trebuie aleși de colegii lor, cu respectarea metodelor pentru garantarea celei mai cuprinzătoare reprezentări a sistemului judiciar la toate nivelurile;
- Anumiți membri ai consiliului, de exemplu Președintele Curții Supreme, pot fi selectați *ex officio*;
- Alegerea membrilor non-judecători ai unui consiliu poate fi încredințată autorităților non-politice;
- Atunci când sunt aleși de Parlament, membrii non-judecători trebuie să fie aleși de o majoritate calificată, ceea ce necesită un sprijin important din partea opoziției. În niciun caz nu ar trebuie aleși sau desemnați de puterea executivă;
- Alegerea și numirea membrilor unui consiliu judiciar trebuie realizate într-o manieră deschisă și transparentă pentru a elimina riscul de influență politică și de control al procesului de către puterile de facto;
- Statele trebuie să aplice măsuri adecvate pentru a asigura o perspectivă de gen în componența organelor judiciare, în special prin reducerea barierelor bazate pe gen în calea promovării și a progresului profesional, care continuă să fie prezente în sectorul justiției;
- Atunci când membrii puterii executive, de exemplu Ministrul Justiției, participă la lucrările consiliului în calitate de membri *ex officio*, trebuie elaborate măsuri adecvate pentru a asigura independența lor față de eventualele influențe;
- Funcția de președinte a unui consiliu trebuie deținută de o persoană imparțială fără afiliere politică. În sistemele parlamentare în care Președintele sau Șeful Statului deține doar puteri formale, acesta poate fi desemnat în funcția de Președinte al Consiliului. În toate celelalte cazuri, Președintele trebuie ales de consiliu, din rândul membrilor săi judecători. Funcția de Președinte a unui consiliu judiciar nu poate fi deținută de un Președinte de Instanță, de Președintele Curții Supreme sau de Ministerul Justiției.

### 3.2.2. Uniunea Europeană

Tratatele Uniunii Europene nu dețin reguli stricte privind organizarea sistemelor judiciare ale Statelor sale Membre. Cu toate acestea, odată cu evoluția procesului de integrare, dispariția granițelor interne și interdependența tot mai mare a economiilor naționale au generat o





necesitate sporită pentru intervenția sistemului judiciar, care a fost consolidată pe baza conceptului încrederii reciproce.

În contextul ședinței Consiliului European de la Tampere din 15-16 octombrie 1999, Consiliul UE a reafirmat că „*exercitarea libertății presupune un spațiu cu o justiție veritabilă, în care oamenii se pot adresa instanțelor și autoritățile din orice Stat Membru în aceeași măsură în care pot apela la instanțele și autoritățile din statul propriu*” și că „*principiul de recunoaștere reciprocă (...) trebuie să reprezinte fundamentul cooperării judiciare în domeniul dreptului civil și penal la nivelul Uniunii. Acest principiu trebuie să se aplice atât judecătorilor cât și altor autorități judiciare și decizionale*”.

Elaborarea criteriilor privind organizarea sistemelor judiciare independente în UE a fost asigurată în special prin activitatea instituțiilor UE din țările candidate și, mai recent, prin deciziile Curții Europene de Justiție.

În cadrul ședinței Consiliului European din Copenhaga din anul 1993, UE a stabilit criteriile care trebuie întrunite de statele candidate, și printre acestea s-a numărat „*stabilitatea instituțiilor care garantează democrația, statul de drept, drepturile omului și respectarea și protejarea minorităților*”<sup>19</sup>. Aplicând aceste criterii statelor candidate, Comisia UE a solicitat ca sistemele judiciare din aceste state să fie administrate de organisme independente. Pe baza analizării recomandărilor și cerințelor stabilite de instituțiile UE pentru aceste state (care, la rândul lor, sunt extrase din multe dintre documentele menționate mai jos, emise de alte organisme și instituții), Michal Bobek și David Kosař au centralizat principalele caracteristici a ceea ce putem denumi „Modelul european” al Consiliului Judiciar<sup>20</sup>:

- consiliul judiciar trebuie să aibă statut constituțional;
- cel puțin jumătate dintre membrii consiliului judiciar trebuie să fie judecători selectați de către colegii lor;
- un consiliu judiciar trebuie investit cu putere decizională și nu doar cu atribuții consultative;
- un consiliu judiciar trebuie să dețină competențe substanțiale în toate aspectele legate de cariera unui judecător inclusiv selecția, numirea, promovarea, transferul, demiterea și sancționarea disciplinară a acestuia;
- un consiliu judiciar trebuie să fie prezidat de un Președinte de instanță de cel mai înalt nivel sau de un șef de stat neutru.

În ultimii ani au fost observate dezvoltări majore în definirea independenței sistemului judiciar de către Curtea de Justiție a Uniunii Europene. În revoluționara sa decizie *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* (27 februarie 2018, cazul C-64/16), CJUE a afirmat independența sistemului judiciar ca un principiu general al legislației UE reieșit din tradițiile constituționale comune Statelor Membre, și că „*conceptul de independență presupune, în particular, ca organismele implicate să își exercite funcțiile judiciare în mod complet autonom, fără a fi supuse unor limitări ierarhice sau fără a fi subordonate unui alt organism și fără a primi ordine sau instrucțiuni din alte părți, și că acesta este astfel protejat împotriva intervențiilor sau presiunilor externe care pot afecta judecata independentă a membrilor săi și pot influența deciziile sale*”.

În deciziile sale ulterioare, CJUE a avut ocazia să dezvolte suplimentar această jurisprudență, analizând fie principiul încrederii reciproce (cazul C-216/18, *Ministerul pentru Justiție și Egalitate (Deficiențele sistemului de justiție)*) sau legislația națională privind inamovibilitatea judecătorilor (cazul C-619/18, *Comisia v. Polonia*). Există multe cazuri pe rolul CJUE, și conform predicțiilor Președintelui CJUE, Koen Lenaerts, ne putem aștepta ca în viitor această instanță să își aprofundeze procedurile de analiză și să consolideze normele principale care trebuie urmate de sistemele judiciare naționale din cadrul UE în scopul respectării independenței judiciare<sup>21</sup>, fapt care va avea cu siguranță consecințe la nivelul organizării sistemelor judiciare naționale, inclusiv a Consiliilor Judiciare.

<sup>19</sup> Disponibil la [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/DOC\\_93\\_3](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/DOC_93_3).

<sup>20</sup> Michal Bobek și David Kosař, „*Euro-Produse și Reforma instituțională*”, în *Judecătorii din Europa Centrală sub influența europeană: puterea transformatoare a UE revizuită*, (ed. Michal Bobek), Editura Hart, Oxford: 2015.

<sup>21</sup> Lenaerts, K. (2020). *Noi orizonturi pentru Statul de Drept în UE*. *Jurnalul German de Drept*, 21(1), 29-34.



### 3.2.3. Consiliul Europei

#### 3.2.3.1. Carta Europeană privind Statutul Judecătorilor

În anul 1998, *Carta Europeană privind Statutul Judecătorilor*<sup>22</sup>, în paragraful 1.3. a prevăzut că „*pentru orice decizie referitoare la selecția, recrutarea, desemnarea, evaluarea carierei sau încetarea funcțiilor unui judecător, statutul prevede intervenția unei instanțe independente față de puterea executivă și de cea legislativă, constituită cel puțin pe jumătate din judecători aleși de Adunarea Generală conform unor modalități care garantează cea mai largă reprezentare a acestora*”.

Memorandumul explicativ a Cartei menționează că stabilirea unui minimum de 50% dintre membrii judecători nu a vizat nici minoritatea judecătorilor și nici obligația acestora de a fi în majoritate, privind acest procent ca „*capabil să asigure un înalt nivel al măsurilor de protecție respectând în același timp toate celelalte aspecte ale principiului care sunt prevalente în diversele sisteme naționale*”.

Selecția judecătorilor de către Adunarea Generală este justificată de faptul că independența acestui organism „*împiedică numirea membrilor săi de către o autoritate politică aparținând executivului sau legislativului. Într-o astfel de procedură ar exista un risc de conduită părtinitoare pe considerente politice în numirea și atribuirea rolurilor judecătorilor. Mai exact, se urmărește ca judecătorii care sunt membri ai organismului independent să nu urmărească favoruri din partea partidelor sau organismelor politice pe baza numirii lor de către acestea. În final, fără a insista asupra unui anumit sistem de votare, Carta prevede că metoda de selecție a judecătorilor pentru acest organism trebuie să garanteze cea mai amplă reprezentare a judecătorilor*”.

#### 3.2.3.2. Consiliul Consultativ al Judecătorilor Europeni

CCJE a abordat subiectul componenței și funcționării consiliilor judiciare, în principal în două dintre opiniile sale.

În **Opinia nr. 1 (2001)** privind standardele legate de independența sistemului judiciar și inamovibilitatea judecătorilor<sup>23</sup>, CJUE a afirmat în alin. 45 că „*în măsura în care a pledat în favoarea intervenției (într-un sens suficient de larg să includă o opinie, recomandare sau decizie propriu-zisă) unei autorități independente cu o reprezentare judecătorească substanțială, aleasă în mod democratic de către ceilalți judecători - Carta europeană a indicat direcția generală pe care CJUE dorea să o recomande. Aceasta este deosebit de importantă pentru țările care nu au alte sisteme adânc înrădăcinate și care s-au dovedit a fi democratice*”.

Cu toate acestea, în **Opinia nr. 10 (2007)** privind „*Consiliile Judiciare în serviciul societății*”<sup>24</sup>, CJUE a stabilit criteriile care trebuie să fie urmate de Consiliile Judiciare, începând prin a clarifica faptul că un Consiliu Judiciar trebuie poziționat la un nivel constituțional la care trebuie elaborate prevederi pentru înființarea unui astfel de organism, pentru definirea funcțiilor sale și a sectoarelor din care pot fi aleși membrii săi, și pentru stabilirea criteriilor de apartenență și a metodelor de selecție.

În ceea ce privește componența, CJUE consideră că:

- aceasta poate fi alcătuită exclusiv din judecători sau poate avea o structură mixtă de judecători și membri non-judecători (în viziunea CJUE, o astfel de structură mixtă ar prezenta avantaje atât prin evitarea percepției de interese personale, auto-protecție și nepotism, cât și prin reflectarea diverselor puncte de vedere ale societății, oferind astfel sistemului judiciar o legitimitate sporită);

<sup>22</sup> Aprobat la ședința multilaterală privind statutul judecătorilor din Europa, organizată de Consiliul Europei, în perioada 8-10 iulie 1998 – disponibil la <https://rm.coe.int/090000168068510f>.

<sup>23</sup> Disponibil la <https://rm.coe.int/1680747830>.

<sup>24</sup> Disponibil la <https://rm.coe.int/168074779b>.



- în cazul în care acesta este alcătuit exclusiv din judecători, ei trebuie aleși de colegi;
- în cazul unei structuri mixte (judecători și membri non-judecători):
  - o în scopul prevenirii manipulării sau a presiunilor necuvenite, o majoritate substanțială a membrilor trebuie să fie reprezentată de judecători aleși de colegi;
  - o funcționarea Consiliului Judiciar nu trebuie să acorde concesiile jocurilor de interese ale majorității politice și presiunilor din partea executivului, și nu trebuie să fie subordonat viziunilor partidelor politice, astfel încât să poată proteja valorile și principiile fundamentale ale justiției;
  - o anumite sarcini pot fi rezervate Consiliului Judiciar alcătuit exclusiv dintr-un comitet de judecători.

Această opinie a abordat, de asemenea, aspectul privind calificarea membrilor Consiliilor Superioare, afirmând că aceștia trebuie selectați pe baza competenței, experienței, înțelegerii activității judiciare, capacității de negociere și culturii independenței, și componența consiliului ar trebui să reflecte, în cea mai mare măsură posibilă, diversitatea societății respective.

Indiferent dacă este vorba despre judecători sau non-judecători, membrii consiliului nu trebuie să fie politicieni în funcție, membri ai parlamentului, ai puterii executive sau ai sistemului administrativ, ceea ce implică faptul că Șeful Statului (dacă acesta este conducătorul guvernului) și niciun alt ministru nu pot fi membri ai Consiliului Judiciar.

În ceea ce privește membrii non-judecători, CJUE recomandă ca aceștia să fie aleși din rândul juriștilor de excepție, al profesorilor universitari, cu o anumită experiență în activitatea profesională, sau din rândul cetățenilor cu un statut recunoscut (sau din alte domenii din afara juridicului, dacă acest lucru este impus de necesitățile conducerii sistemului judiciar).

În ceea ce privește selecția membrilor, CJUE consideră că judecătorii care sunt membri ai Consiliului Judiciar trebuie aleși de colegii lor prin metode care garantează cea mai amplă reprezentare a sistemului judiciar la toate nivelurile, și că respectivele concursuri pentru selecție trebuie să respecte regulile stabilite de Consiliul Judiciar pentru a minimaliza pericolele privind încrederea publicului în sistemul judiciar. Autoritățile politice precum Parlamentul sau executivul nu trebuie să se implice în niciuna dintre etapele procesului de selecție și trebuie evitate toate interferențele organismelor judiciare de conducere, precum și toate formele de numire de către autoritățile interne sau externe sistemului judiciar.

Membrii non-judecători nu ar trebui să fie numiți de către executiv și, în opinia CJUE, sistemul dezirabil ar încredința numirea membrilor non-judecători unor autorități fără afiliere politică. În cazul numirii de către Parlament, membrii non-judecători ai Consiliului nu ar trebui să fie membri ai Parlamentului, trebuie aleși cu o majoritate calificată care necesită un sprijin semnificativ din partea opoziției, și trebuie să fie persoane care permit, în structura generală a Consiliului Judiciar, o reprezentare diversificată a societății.

În plus, CJUE consideră că președintele Consiliului trebuie să fie o persoană imparțială care nu este apropiată partidelor politice, indiferent dacă este vorba despre Președinte/Șeful Statului (în sistemele parlamentare în care acesta are doar o autoritate formală) sau un membru ales de Consiliu, din rândul membrilor judecători.

Câteva dintre aceste principii au fost reafirmate în alineatul 13 din *Magna Carta a judecătorilor*, adoptată în cea de-a 10-a sesiune plenară a CJUE, organizată în perioada 17 - 19 noiembrie 2010<sup>25</sup>: „Pentru a asigura independența judecătorilor, fiecare Stat trebuie să creeze un Consiliu Judiciar sau un alt organism specific care să fie el însuși independent de puterile legislative și executive, având cele mai largi competențe pentru toate chestiunile privind statutul judecătorilor, dar și cu privire la organizarea, funcționarea și imaginea instituțiilor judiciare. Membrii consiliului

<sup>25</sup> Disponibil la <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168063e431>.



*trebuie să fie ori numai judecători, ori într-o majoritate importantă judecători, aleși de colegii lor. Consiliul Judiciar este responsabil de activitățile și deciziile sale”.*

### **3.2.3.3. Recomandarea CM/Rec(2010)12 a Comitetului de Miniștri către statele membre cu privire la judecători: independența, eficiența și responsabilitățile<sup>26</sup>**

În anul 2010, Comitetul de Miniștri a adoptat Recomandarea CM/Rec(2010)12, care prevedea, în secțiunea dedicată Consiliilor Judiciare și autorităților independente și autonome, că:

- Consiliile judiciare sunt organisme independente, stabilite prin lege sau prin constituție, care să garanteze independența puterii judecătorești și a judecătorilor individual și care să promoveze astfel funcționarea eficientă a sistemului judiciar;
- nu mai puțin de jumătate din membrii unor asemenea consilii trebuie să fie judecători aleși de către colegii lor de la toate nivelurile sistemului judiciar și cu respectarea pluralismului în interiorul sistemului judiciar;
- Consiliile judiciare trebuie să demonstreze cel mai înalt grad de transparență față de judecători și societate, prin dezvoltarea unor proceduri prestabilite și prin decizii motivate;
- în exercitarea atribuțiilor lor, consiliile judiciare nu trebuie să interfereze cu independența individuală a fiecărui judecător;
- autoritatea care ia decizii privind selecția și cariera judecătorilor trebuie să fie independentă de puterea executivă și legislativă, și cel puțin jumătate din membrii acestei autorități trebuie să fie judecători aleși de către colegii lor;
- în cazul în care reglementările constituționale sau legale prevăd că șeful statului, guvernul sau puterea legislativă poate lua decizii referitoare la selecția și cariera judecătorilor, trebuie abilitată o autoritate independentă și competentă, alcătuită în majoritate de membri din sistemul judiciar care să facă recomandări sau să emită avize pe care autoritatea competentă în privința numirii să le urmeze în practică;
- calitatea de membru al autorităților independente trebuie să asigure cea mai largă reprezentare posibilă.

### **3.2.3.4. Comisia de la Veneția**

Comisia de la Veneția a elaborat lucrări detaliate în domeniul independenței sistemului judiciar, componența și funcționalitatea consiliilor judiciare.

În *Raportul privind numirea membrilor sistemului judiciar*<sup>27</sup> (CDL-AD(2007)028), se afirmă că „trebuie asigurat un echilibru între independența și autoadministrare, pe de o parte, și necesitatea de responsabilizare a sistemului judiciar pe de altă parte, pentru a evita efectele negative ale corporatismului în cadrul sistemului judiciar. În acest context, trebuie să se asigure că procedurile disciplinare împotriva judecătorilor sunt întreprinse în mod eficient și că nu sunt afectate de restricții necuvenite din partea colegilor. Un mod de atingere a acestui obiectiv este stabilirea unui consiliu judiciar cu o componență echilibrată a membrilor săi”.

Deși admite că nu există un model standard, raportul prevede următoarele norme generale:

- o proporție semnificativă sau majoritatea membrilor Consiliului judiciar trebuie aleși de sistemul judiciar;
- ceilalți membri trebuie aleși de Parlament din rândul persoanelor cu o calificare juridică adecvată, luând în calcul eventualele conflicte de interese;

<sup>26</sup> adoptată de Comitetul Miniștrilor la 17 noiembrie 2010, la cea de-a 1098-a întâlnire a delegaților miniștrilor, disponibil la <https://rm.coe.int/16807096c1>.

<sup>27</sup> Raport adoptat în cea de-a 70-a sesiune plenară, la 16-17 martie 2007, disponibil la [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2007\)028-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2007)028-e).



- în scopul separării consiliului judiciar de sectorul politic, membrii săi nu trebuie să fie membri în funcție ai Parlamentului;
- depolitizarea acestor organisme trebuie garantată prin cerința unei majorități calificate pentru alegerea membrilor parlamentari, asigurând că o majoritate guvernamentală nu poate ocupa posturile vacante cu susținătorii săi, întrucât trebuie realizat un compromis cu opoziția;
- chiar și în cazurile în care Ministrul Justiției este membru, acesta nu trebuie să participe la toate deciziile consiliului, de exemplu la cele privind măsurile disciplinare, și se recomandă ca Ministrul Justiției să nu fie implicat în deciziile privind transferul judecătorilor și măsurile disciplinare împotriva judecătorilor, deoarece acest lucru poate conduce la o interferență neadecvată din partea Guvernului.

În anul 2010, în cadrul *Raportului privind independența sistemului judiciar Partea I: Independența judecătorilor* (CDL-AD(2010)004)<sup>28</sup>, Comisia de la Veneția a reafirmat că „*pentru a garanta independența puterii judecătorești este necesar ca un consiliu judiciar independent să aibă un rol determinant în luarea deciziilor privind numirea și cariera judecătorilor*” și că, deși nu există un model unic în toate țările, a recomandat ca „*statele care încă nu au făcut acest lucru să ia în considerare instituirea unui consiliu judiciar independent sau a unui organism similar. În toate cazurile, consiliul trebuie să aibă o componentă pluralistă, condiția fiind ca o parte substanțială, dacă nu chiar o majoritate a membrilor să fie judecători. Cu excepția membrilor de drept, acești judecători trebuie să fie aleși de către colegii lor*”.

Principiile generale prezentate în aceste documente au fost reafirmate de Comisia de la Veneția în numeroase rapoarte privind statele individuale.

### **3.2.3.5. Curtea Europeană a Drepturilor Omului**

Curtea Europeană a Drepturilor Omului a fost solicitată cu diverse ocazii să analizeze independența sistemelor judiciare ale Statelor Membre ale Consiliului Europei – ne vom concentra doar asupra principalelor subiecte care pot fi extrase din deciziile principale privind Consiliile Judiciare.

În decizia *Volkov*<sup>29</sup>, Curtea a reținut că dacă cel puțin jumătate dintre membrii unei instanțe sunt judecători, inclusiv președintele cu drept de vot, acest lucru reprezintă un puternic indicator de imparțialitate, și „*dată fiind importanța reducerii influenței organismelor politice ale guvernului asupra alcătuirii Înaltei Curți de Justiție [Consiliul Judiciar ucrainean] și necesitatea de asigurare a nivelului necesar de independență judiciară, modul de numire a judecătorilor în cadrul organismului disciplinar este de asemenea relevant din punct de vedere al auto-guvernării judiciare*”.

În cazul Consiliului ucrainean, Curtea a considerat faptul că majoritatea membrilor „*continuă să lucreze și să primească remunerație în afara Înaltei Curți de Justiție (...) implică în mod inevitabil dependența lor materială, ierarhică și administrativă față de angajatorii principali și periclitează atât independența cât și imparțialitatea lor. În particular, în cazul Ministrului de Justiție și al Procurorului General, care sunt membri ex officio ai Înaltei Curți de Justiție, pierderea locului de muncă principal conduce la demisia din Înalta Curte de Justiție*”. În plus, ea a reținut că „*inclusivitatea Procurorului General ca membru ex officio al Înaltei Curți de Justiție ridică probleme suplimentare, deoarece poate avea un efect descurajator asupra judecătorilor și poate fi privită ca o potențială amenințare. În particular, Procurorul General este poziționat în vârful ierarhiei sistemului procuraturii, și supervizează toți procurorii. Pe baza rolului lor funcțional, procurorii participă la multe cazuri care trebuie decise de judecători. Prezența Procurorului General în cadrul unui organism însărcinat cu numirea, sancțiunile disciplinare și demiterea judecătorilor generează riscul*”.

<sup>28</sup> Adoptat de Comisia de la Veneția în cadrul celei de-a 82-a sesiuni plenare (Veneția, 12-13 martie 2010), disponibil la <https://rm.coe.int/1680700a63>.

<sup>29</sup> 9 ianuarie 2013, Dosarul nr. 21722/11, *Oleksandr Volkov v. Ukraine*.



*ca judecătorii să nu acționeze cu imparțialitate în aceste cazuri sau ca Procurorul General să nu acționeze cu imparțialitate față de judecătorii ale căror decizii nu sunt aprobate”.*

În ceea ce privește controlul judiciar al deciziilor Consiliului Judiciar, Curtea a considerat că a existat o încălcare a Articolului 6 al Convenției, deoarece „controlul judiciar a fost realizat de judecătorii ai Comitetului privind ajutorul umanitar care se aflau de asemenea sub controlul disciplinar al Înaltei Curți de Justiție. Acest lucru înseamnă că acești judecători pot fi supuși procedurilor disciplinare în fața Înaltei Curți de Justiție. Având în vedere puterile extensive ale Înaltei Curți de Justiție în ceea ce privește cariera judecătorilor (numire, proceduri disciplinare și demitere) și absența măsurilor de protecție pentru independența și imparțialitatea Înaltei Curți de Justiție (așa cum s-a arătat mai sus), Curtea nu este convinsă că judecătorii Comitetului privind ajutorul umanitar care au analizat cazul, din care Înalta Curte de Justiție face parte, au putut demonstra „independența și imparțialitatea” solicitate de” sus-menționatul Articol 6.

În dosarul *Ramos Nunes de Carvalho e Sá*<sup>30</sup>, un alt caz privind consiliul judiciar, Curtea a reținut garanțiile insuficiente ale controlului judiciar în procedurile disciplinare, constatând încălcarea Articolului 6 alin. 1 al Convenției pe baza derulării necorespunzătoare a procedurilor, datorită lipsei unui control judiciar efectiv și a unei audieri în timpul procedurii. În acest caz, trebuie reținute opiniile concordante și parțial divergente ale unor judecători, deoarece aceștia au reafirmat caracterul esențial al principiilor unei prezențe majoritare (sau de cel puțin 50%) a judecătorilor în alcătuirea consiliilor judiciar (votul judecătorului Paulo Pinto de Albuquerque) și al imparțialității organismului însărcinat cu decizia contestării hotărârilor consiliului judiciar – care în acest caz pot fi importante prin prisma faptului că Divizia Judiciară competentă reprezintă parte a Curții Supreme, al cărei președinte este membru *ex-officio* și președinte al consiliului (votul judecătorilor Yudkivska, Vučinić, Pinto de Albuquerque, Turković, Dedov și Hüseyinov).

În recenta decizie *Guðmundur Andri Ástráðsson*<sup>31</sup>, judecătorul Paulo Pinto de Albuquerque a evidențiat, în cadrul unui aviz pozitiv „principiul Consiliului Europei conform căruia numirile din consiliul judiciar trebuie realizate pe baza deciziei unui organism alcătuit în majoritate de judecători, o garanție fundamentală a independenței judiciare care a fost prevăzută de Comitetul de Miniștri și reiterată de Consiliul Consultativ al Judecătorilor Europeni (CCJE), de Comisia de la Veneția și GRECO”.

### **3.2.4. Rețeaua Europeană a Consiliilor Judiciare**

RECJ a aprobat în luna mai 2008 *Rezoluția de la Budapesta privind autonomia sistemului judiciar: Echilibrul dintre independență și responsabilitate*<sup>32</sup>. În cadrul acestei rezoluții, a fost afirmat că principalele sarcini legate de guvernarea sistemului judiciar ar trebui să cadă în responsabilitatea unui consiliu judiciar sau a uneia sau mai multor organisme independente și autonome, garantate prin Constituție. Acest organism independent trebuie alcătuit exclusiv din membri ai sistemului judiciar sau și din membri din afara sistemului judiciar. Atunci când componența sa este mixtă, Consiliul trebuie alcătuit majoritar din membri ai sistemului judiciar, într-o proporție de minim 50%, și, în orice caz, membrii judiciari ai Consiliului (indiferent de procedura de numire) trebuie să acționeze ca reprezentanți ai întregului sistem judiciar.

Ulterior, el a dezbătut în detaliu problema componenței Consiliilor Judiciare în raportul *Consiliile Judiciare 2010-2011*<sup>33</sup>.

RECJ a remarcat că există „un consens internațional emergent conform căruia Consiliile Judiciare trebuie să aibă o structură diversificată care să includă o majoritate de judecători, însă minim 50% dintre membri trebuie să fie judecători” și că „majoritatea modelelor de succes par să fie cele care

<sup>30</sup> 6 noiembrie 2018, dosarele nr. 55391/13, 57728/13 și 74041/13, *Ramos Nunes de Carvalho e Sá v. Portugal*.

<sup>31</sup> 1 decembrie 2020, dosarul nr. 26374/18, *Guðmundur Andri Ástráðsson v. Iceland*.

<sup>32</sup> Disponibil la <https://www.ency.eu/images/stories/pdf/opinions/budapestresolution.pdf>.

<sup>33</sup> Disponibil la [https://pgwrk-websitemedia.s3.eu-west-1.amazonaws.com/production/pwk-web-ency2017-1/Reports/Report Project Team Councils for the Judiciary 2010 2011.pdf](https://pgwrk-websitemedia.s3.eu-west-1.amazonaws.com/production/pwk-web-ency2017-1/Reports/Report%20Project%20Team%20Councils%20for%20the%20Judiciary%202010%202011.pdf).



*sunt alcătuite dintr-o combinație de membri aleși și/sau desemnați din rândul societății juridice, academice sau civile, cu suficiente puteri pentru a promova atât independența cât și responsabilitatea sistemului judiciar”.*

Numirea membrilor judiciari trebuie să fie realizată printr-un sistem care exclude interferențele din partea executivului sau legislativului, iar alegerea judecătorilor trebuie realizată exclusiv de către colegii lor și pe baza unei reprezentări largi a sectoarelor relevante ale sistemului judiciar.

Membrii non-judecători trebuie numiți în baza competențelor și a statutului lor în cadrul societății civile. În opinia RECJ, experiența juridică dobândită din exercitarea funcției de avocat sau implicarea în funcții academice sau alte funcții cvasi-juridice este considerată recomandabilă în scopul garantării că persoanele respective dețin aptitudinile și experiențele necesare în domeniile de competență ale Consiliului, și că vor deține o înțelegere suficientă a activității judiciare pentru a cunoaște funcționarea sistemului judiciar în scopul unei mai mari deschideri către societatea civilă, asigurând astfel o mai mare transparență pentru activitățile Consiliului Judiciar.

În ceea ce privește președinția Consiliului, RECJ consideră că încredințarea acesteia unui membru intern al Consiliului contribuie la garantarea independenței organismului, și că atunci când aceasta este exercitată de un membru extern, acesta nu trebuie să dețină funcții sau puteri executive și trebuie să fie neutru și eventual un garant al Constituției.

Ministrul Justiției nu trebuie să fie membru al Consiliului, deoarece acest lucru ar conduce la riscul de interferență a puterii executive, însă este important să existe o linie de comunicare cu Ministrul și cu funcționarii ministerului.

Remarcând necesitatea stabilirii Standardelor Judiciare Minime în ceea ce privește implicarea membrilor din afara sistemului judiciar în Guvernanța Judiciară, RECJ a detaliat ulterior această problemă în *Raportul ENCJ 2015-2016 – Standardele VI: Membrii Non-judiciari în Guvernanța Judiciară*<sup>34</sup>, din care putem extrage următoarele concluzii principale privind membrii non-judecători din organizarea și funcționarea Consiliilor:

- membrii non-judecători trebuie să reprezinte cel puțin 1/3 din membri;
- procesul de selecție, alegere sau numire a membrilor non-judecători trebuie să fie transparent și bazat pe merite;
- societatea civilă trebuie implicată în una sau mai multe dintre etapele de selecție, alegere sau numire, inclusiv posibilitatea de a propune candidați adecvați pentru a fi luați în considerare;
- atunci când membrii non-judecători sunt desemnați de organisme parlamentare, este recomandabil ca alegerea lor să facă subiectul asigurării unor majorități calificate particulare pentru a evita influența politică;
- membrii non-judecători trebuie să fie persoane cu o înaltă conduită morală care contribuie în Guvernanța Judiciară cu aptitudini și experiențe din afara sistemului judiciar;
- organismul însărcinat cu numirile din sistemul judiciar trebuie să includă într-o mare măsură practicieni sau experți în domeniul dreptului (inclusiv judecători cu experiență, personal academic, avocați, procurori și alți experți) și poate include de asemenea membri non-judecători independenți care reprezintă societatea civilă, desemnați din rândul persoanelor cu o bună reputație și cu o înaltă conduită morală pe baza aptitudinilor și experienței lor în domenii precum resursele umane;
- pentru numirea membrilor non-judecători trebuie avute în vedere persoane cu diverse experiențe (printre care: avocați, personal academic, și alți profesioniști precum sociologi,

<sup>34</sup> Disponibil la

[https://www.encj.eu/images/stories/pdf/workinggroups/encj\\_standards\\_vi\\_2015\\_2016\\_adopted\\_ga\\_warsaw.docx.pdf](https://www.encj.eu/images/stories/pdf/workinggroups/encj_standards_vi_2015_2016_adopted_ga_warsaw.docx.pdf).



- psihologi, economiști, specialiști în domeniul resurselor umane și reprezentanți ai organizațiilor societății civile);
- membrii non-judecători trebuie să nu fie politicieni sau persoane cu afiliere politică;
  - Ministrul Justiției nu trebuie să fie membru al Consiliului judiciar sau al unui alt organism relevant;
  - membrii non-judecători ai Consiliilor Judiciare și ai altor organisme relevante trebuie să nu fie implicați în politică pentru un interval de timp rezonabil înainte și după mandatul lor de membri ai Consiliului judiciar sau al unui alt organism relevant;
  - anumite persoane trebuie să fie întotdeauna neeligibile pentru numirea în calitate de membri non-judecători, în special: judecători, chiar și după pensionare; persoane care au fost condamnate pentru infracțiuni penale, care sunt sau au fost în faliment sau care sunt descalificate într-un alt mod din funcția publică; membrii parlamentului (inclusiv foștii membri); membrii ai guvernului (inclusiv ai guvernelor anterioare);
  - membrii judecători și non-judecători trebuie să fie implicați în procesul decizional iar membrii non-judecători trebuie să aibă aceleași drepturi de vot și trebuie implicați în activitatea tuturor organismelor relevante, inclusiv prezidarea comitetelor, a grupurilor de lucru și a subcomitetelor înființate de Consiliile Judiciare;
  - membrii non-judecători, pe durata numirii în cadrul Consiliilor Judiciare și al altor organisme relevante trebuie să se supună regulilor de conduită aplicabile membrilor judecători ai acestor organisme.

### **3.2.5. Organizația pentru Securitate și Cooperare în Europa / Biroul pentru Instituții Democratice și Drepturile Omului**

Biroul pentru Instituții Democratice și Drepturile Omului al OSCE (ODIHR), împreună cu *Institutul Max Planck pentru Drept Public Comparat și Drept Internațional* (MPI), în urma unei ședințe privind independența sistemului judiciar organizată în Kiev, Ucraina, în perioada 23-25 iulie 2010, a publicat lucrarea *Recomandări de la Kiev privind independența judiciară în Europa de Est, Caucazul de Sud și Asia Centrală*<sup>35</sup>.

Recomandările încep prin a sugera înființarea unor diverse organisme independente competente pentru aspecte specifice ale administrației judiciare fără a le supune controlului unei singure instituții sau autorități, pentru a evita concentrarea excesivă a puterii într-un singur organism judiciar și percepția corporatismului.

În ceea ce privește componența sa, principalele observații ale *Recomandărilor de la Kiev* sunt:

- membrii judecători trebuie aleși de colegi și trebuie să reprezinte sistemul judiciar în general, incluzând judecători de primă instanță, iar Consiliile Judiciare nu trebuie numite de judecătorii instanțelor de apel;
- atunci când președintele unei instanțe este numit în cadrul Consiliului, acesta trebuie să demisioneze din funcția de președinte;
- pe lângă numărul substanțial de membri judecători aleși de către judecători, Consiliul Judiciar trebuie să includă profesori de drept și, preferabil, un membru al baroului, în scopul promovării unei reprezentativități și transparențe sporite;
- procurorii trebuie excluși, dacă aceștia nu aparțin aceluiași organisme judiciare ca și judecătorii;
- de asemenea trebuie interzisă participarea altor reprezentanți ai serviciilor de aplicare a legii;
- Președintele Statului sau Ministrul Justiției nu trebuie să fie Președintele Consiliului;

<sup>35</sup> Disponibil la <https://www.osce.org/files/f/documents/a/3/73487.pdf>. În prezent *Recomandările de la Kiev* sunt în curs de actualizare și revizuire: „*Recomandările de la Kiev vor fi actualizate în cadrul proiectului „Consolidarea instituțiilor democratice inclusive și responsabile din regiunea OSCE”, implementat cu finanțarea câtorva dintre Statele participante, printre care Germania, Irlanda, Norvegia și Statele Unite*” - <https://www.osce.org/odihhr/439394>.





- președintele Consiliului Judiciar trebuie ales cu majoritatea voturilor membrilor săi;
- activitatea Consiliului Judiciar nu trebuie să fie stabilită de reprezentanți ai executivului și ai legislativului.

### 3.2.6. *Fundația Internațională pentru Sisteme Electorale*

În documentul din aprilie 2004 *“Cele mai bune practici la nivel mondial: Consiliile Judiciare - Lecțiile învățate din Europa și America Latină”*<sup>36</sup>, IFES a definit Șapte cele mai bune practici internaționale pentru Consiliile Judiciare:

- i. Independență, transparență și responsabilitate – Consiliile Judiciare trebuie să fie organisme independente și să funcționeze într-o manieră transparentă și responsabilă;
- ii. Structură – structura, prerogativele și procesele Consiliilor Judiciare trebuie să fie concepute astfel încât să protejeze și să promoveze independența sistemului judiciar. Dacă nu există verificări și echilibre, Consiliul Judiciar poate deveni un pion sub controlul executivului, legislativului și/sau al grupurilor de putere, subminând astfel independența sistemului judiciar.
- iii. Resurse adecvate – Consiliile Judiciare trebuie să beneficieze de resurse umane și financiare adecvate.
- iv. Componentă – deși componenta exactă a Consiliilor Judiciare variază mult de la o țară la alta și depinde de obstacolele existente pentru independența sistemului judiciar, există un consens emergent în rândul judecătorilor, experților în drept și al practicanților conform căruia Consiliile Judiciare trebuie să fie alcătuite majoritar din judecători iar Consiliile cu o reprezentare mai largă pot funcționa într-o manieră mai justă și independentă.
- v. Calitatea de membru judiciar – membrii judecători ai Consiliului judiciar trebuie să fie aleși de colegii lor și nu desemnați de legislativ sau de executiv. Procesul de selecție trebuie să fie transparent și să asigure participarea și supravegherea societății civile.
- vi. Prerogative – Consiliile Judiciare din întreaga lume au diverse prerogative, care variază de la administrarea judiciară până la decizii care afectează cariera judiciară, însă există un consens emergent conform căruia acestea trebuie să fie responsabile pentru procesul de selecție a judecătorilor și să contribuie la promovarea și instruirea judecătorilor.
- vii. Monitorizare și raportare – procesul decizional al Consiliului judiciar trebuie să fie transparent și să permită participarea și supravegherea din partea societății civile. Mecanismele pentru monitorizarea funcționării Consiliului judiciar trebuie să fie implementate în mod eficient.

### 3.2.7. *Sumar*

După analiza documentelor sus-menționate, putem stabili câteva principii care pot fi considerate standarde internaționale acceptate pe larg privind Consiliile Judiciare:

- i. Separarea puterilor și independența sistemului judiciar trebuie garantate prin existența unui consiliu judiciar, cu competențe vaste privind toate aspectele legate de sistemul judiciar, respectiv numirea, transferul, demiterea și responsabilitatea disciplinară a judecătorilor;
- ii. Existența și structura consiliilor judiciare trebuie stabilite la nivel constituțional;
- iii. Consiliile judiciare pot avea o componentă mixtă (judecători și membri non-judecători);
- iv. Membri judecători:
  - o trebuie să reprezinte o majoritate importantă, sau cel puțin 50% din numărul total al membrilor consiliului;

<sup>36</sup> Disponibil la <https://www.csm.org.pt/wp-content/uploads/2017/12/authemaandelena2004judicialcouncilslessonslearnedeuropelatinamerica.pdf>.



- trebuie aleși de colegi și trebuie să reprezinte toate nivelurile sistemului judiciar;
- v. Membri non-judecători:
  - trebuie să reprezinte cel puțin 1/3 și nu mai mult de 50% din numărul total al membrilor consiliului;
  - trebuie să reprezinte diversitatea societății;
  - nu trebuie să fie politicieni sau membri ai executivului sau legislativului, în funcție sau pensionați;
  - trebuie selectați printr-o procedură deschisă și transparentă;
  - atunci când sunt selectați de către legislativ, procedura trebuie să solicite o majoritate calificată a voturilor, pentru a promova dialogul între părți și pentru a preveni manipularea din partea unui grup majoritar;
- vi. Membrii judecători și non-judecători trebuie implicați în procesul decizional și trebuie să dețină aceleași competențe și drepturi de vot;
- vii. Procurorul General și Ministrul Justiției nu trebuie să fie membri ai Consiliului judiciar;
- viii. Președintele Curții Supreme trebuie să fie membru al Consiliului doar atunci când această calitate nu periclitează independența organismului;
- ix. Consiliile judiciare trebuie să acționeze cu cel mai înalt nivel de transparență față de judecători și societate, în baza unor proceduri prestabilite și prin decizii motivate.



### 3.3. Analiză

În contextul standardelor identificate, ne propunem să analizăm situația Consiliului Superior al Magistraturii din Republica Moldova.

- 1. Separarea puterilor și independența sistemului judiciar trebuie garantate prin existența unui consiliu judiciar, cu competențe vaste privind toate aspectele referitoare acestui sistem, și anume numirea, transferul, demiterea și răspunderea disciplinară a judecătorilor;**
- 2. Existența și componența consiliilor judiciare trebuie să fie stabilite la nivel constituțional;**

Consiliul Superior al Magistraturii reprezintă organismul suprem al sistemului judiciar din Republica Moldova și deține competențe ample prevăzute în articolul 123 din Constituția Republicii Moldova: numirea, transferarea, detașarea, promovarea în funcție și aplicarea de măsuri disciplinare față de judecători.

Deși existența sa este prevăzută în Constituția Republicii Moldova, Constituția nu stabilește în mod expres CSM ca reprezentând o garanție a separării puterilor și a independenței sistemului judiciar, fapt care nu este în conformitate cu standardele internaționale.

Cu toate acestea, proiectul propunerii de modificare a Constituției aflată în prezent în dezbateri în Parlamentar, introduce un nou articol 121<sup>1</sup>, care afirmă în mod clar că „*Consiliul Superior al Magistraturii este garantul independenței autorității judecătorești*”. În ciuda unei proclamări doar formale, noi considerăm că această mențiune explicită privind rolul esențial al CSM trebuie încurajată.

De asemenea, în versiunea curentă în vigoare, Constituția nu stabilește numărul de membri ai CSM, întrucât articolul 122 prevede doar că acesta este alcătuit din judecători și profesori titulari, împreună cu trei membri de drept: Președintele Curții Supreme de Justiție, Ministrul Justiției și Procurorul General. Astfel, în prezent numărul de membri ai CSM este stabilit prin legea organică și nu în Constituție, fapt care nu corespunde standardelor internaționale. Așa cum am văzut mai sus, componența Consiliului Judiciar are o importanță majoră, iar numărul de membri și echilibrul dintre membrii judecători și membrii non-judecători reprezintă un aspect fundamental al naturii consiliilor judiciare. Dată fiind această importanță, Constituția trebuie să stabilească în mod clar acest fapt, pentru a asigura stabilitatea și consensul și pentru a preveni modificarea sa prin simpla decizie a majorității curente.

Propunerea pentru amendamentele Constituției aflată în prezent în dezbateri parlamentară introduce, în articolul 122, numărul de membri ai CSM și raportul dintre membrii judecători și membrii non-judecători. În contextul celor expuse mai sus, această propunere de modificare a Constituției, în vederea menționării exprese a numărului de membri ai CSM și a raportului dintre membrii judecători/membrii non-judecători trebuie încurajată.

### **3. Consiliile judiciare pot avea o structură mixtă (judecători și membri non-judecători);**

Articolul 122 din Constituție, în forma actuală în vigoare, prevede că CSM este alcătuit din judecători și profesori titulari, împreună cu trei membri de drept: Președintele Curții Supreme de Justiție, Ministrul Justiției și Procurorul General.

Legea nr. 947-XIII din 19 iulie 1996 (cu amendamentele introduse de Legea nr. 193 din 20 decembrie 2019, care a intrat în vigoare la 31 ianuarie 2020) prevede că CSM este constituit din 15 membri: trei membri *ex-officio*, șapte judecători aleși de către Adunarea Generală a Judecătorilor și cinci membri non-judecători (profesori de drept titulari) desemnați de Parlament cu majoritate de voturi.

Proiectul de modificare a Constituției aflat în dezbateri parlamentară prevede că CSM va fi constituit din 12 membri, respectiv șase judecători și șase persoane cu o înaltă reputație



profesională și integritate personală, cu experiență în domeniul dreptului sau în alte domenii relevante.

În conformitate cu componența actuală și cu cea prevăzută în proiectul de modificare a Constituției, se pare că standardul unei componente mixte a Consiliului Judiciar este satisfăcut de către CSM din Moldova.

#### **4. Membri judecători:**

- a) trebuie să reprezinte o majoritate importantă, sau cel puțin 50% din numărul total al membrilor consiliului;**

În componența curentă, judecătorii reprezintă majoritatea membrilor CSM – 8 din 15 membri sunt judecători: șapte judecători aleși de colegi și Președintele Curții Supreme în calitate de membru *ex officio*.

În proiectul de modificare a Constituției, echilibrul dintre judecători și membrii non-judecători este schimbat, întrucât CSM nu va mai avea membri *ex officio* și va fi constituit din doar 12 membri: șase judecători aleși de colegi și șase membri non-judecători.

În cadrul întrevederii online cu CSM, au fost exprimate anumite îngrijorări privind această propunere de amendament și la eliminarea participării majoritare a judecătorilor din structura CSM, fapt care poate fi considerat o reducere a independenței acestui organism.

În componența curentă sau în cea propusă, judecătorii reprezintă cel puțin 50% din membrii CSM, fapt care pare a fi în conformitate cu standardele internaționale identificate mai sus. Așa cum se poate concluziona din toate documentele analizate mai sus, opinia generală este că cel puțin jumătate dintre membri ar trebui să fie judecători – o majoritate de judecători nu este privită de toate organizațiile internaționale ca o cerință obligatorie pentru garantarea independenței unui consiliu judiciar.

Respectând întotdeauna pragul minim convenit de 50% de membri judecători, deciziile unui consiliu judiciar alcătuit în majoritate din judecători trebuie adoptate acordând întotdeauna atenție realităților specifice fiecărei țări. Așa cum a reținut Comisia de la Veneția în *Raportul privind numirea membrilor sistemului judiciar*<sup>37</sup> (CDL-AD(2007)028), „trebuie asigurat un echilibru între independența și auto-administrarea judiciară, pe de o parte, și necesitatea de responsabilizare a sistemului judiciar pe de altă parte, pentru a evita efectele negative ale corporatismului în cadrul sistemului judiciar”. Mai multe organizații (menționate la punctul 1.) au concluzionat că, în prezent, percepția publicului privind corupția și predispoziția la presiune politică a sistemului judiciar din Republica Moldova este ridicată, astfel încât o componență a CSM cu o participare egală a membrilor judecători și a membrilor non-judecători poate fi considerată ca oferind societății imaginea unei mai mari transparențe și responsabilități, în măsura în care procesul de selecție a membrilor previne influența politică. Așa cum a remarcat Raportorul Special ONU<sup>38</sup>, fiecare organism de guvernare judiciară provine dintr-un sistem juridic cu rădăcini istorice, culturale și sociale distincte, iar realitățile sociale trebuie avute în vedere în evaluarea diverselor moduri de organizare. În contextul specific al realității curente din Republica Moldova, nu trebuie omis faptul că o componență strict paritară poate răspunde mai bine provocărilor cu care se confruntă sistemul judiciar din Moldova și necesitatea de justificare față de societate ca o putere non-corporatistă și independentă a statului.

---

<sup>37</sup> Raport adoptat în cea de-a 70-a sesiune plenară, la 16-17 martie 2007, disponibil la [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2007\)028-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2007)028-e).

<sup>38</sup> A se vedea punctul 1.4.1.4. de mai sus.



Un alt aspect care trebuie avut în considerare este cultura ierarhică care există încă în sistemul judiciar al Republicii Moldova<sup>39</sup>, o situație care ar putea fi mai bine soluționată dacă judecătorii nu reprezintă majoritatea absolută în cadrul CSM.

În plus, Comisia de la Veneția, în opinia din 19 iunie 2020 (CDL-AD(2020)007), a considerat că noua componență a CSM propusă în proiectul de modificare a Constituției a fost conformă cu standardele internaționale și trebuie susținută.

Astfel putem concluziona că standardul privind prezența a cel puțin 50% de judecători în componența Consiliului judiciar pare a fi întrunit de către CSM din Republica Moldova.

Cu toate acestea, ar trebui să se facă o avertizare: această soluție trebuie considerată întotdeauna ca fiind specifică Republicii Moldova și situației curente a sistemului judiciar. Actuala componență a CSM prevede o majoritate a judecătorilor (7 judecători + președintele Curții Supreme, dintr-un total de 15 membri). Modificările constituționale propuse conduc la reducerea acestui nivel, și nu trebuie susținute. În plus, numărul par de membri și structura compoziției strict paritară pot conduce în cele din urmă la un CSM neoperațional și deficitar, care nu își poate îndeplini funcțiile<sup>40</sup>.

Astfel soluția trebuie privită întotdeauna ca fiind specifică Republicii Moldova și ca un remediu provizoriu, reținând în permanență revenirea la o structură majoritară, atunci când sistemul judiciar din Moldova va atrage un nivel de încredere a societății care să permită acest lucru.

**b) trebuie aleși de colegi și trebuie să reprezinte toate nivelurile sistemului judiciar;**

Articolul 122 din Constituție, în formularea curentă, nu conține prevederi legate de procedura de alegere a membrilor judecători ai CSM.

Propunerea de modificare a Articolului 122 din Constituție aflată în dezbatere parlamentară prevede că membri judecători sunt „*aleși de Adunarea Generală a Judecătorilor, reprezentând instanțe de la toate nivelurile*”, lăsând în competența legii organice „*procedura și cerințele pentru alegerea, numirea și demiterea membrilor Consiliului Superior al Magistraturii*”.

Legea nr. 947-XIII din 19 iulie 1996 (în versiunea curentă în vigoare din 31 ianuarie 2020), în prezentul Articol 3, alin. 4 și 4<sup>1</sup>, prevede că:

- membrii din rândul judecătorilor sunt aleși prin vot secret de către Adunarea Generală a Judecătorilor, după cum urmează: patru (4) judecători din cadrul judecătoriilor, doi (2) din cadrul curților de apel și un judecător din cadrul Curții Supreme de Justiție;
- candidații judecători care au acumulat mai mult de jumătate din voturile celor prezenți la ședința Adunării Generale a Judecătorilor, se consideră aleși în calitate de membri și de membri supleanți ai Consiliului Superior al Magistraturii, în ordinea descrescătoare a numărului de voturi întrunite. Membrii supleanți vor ocupa posturile vacante de membri ai Consiliului Superior al Magistraturii din rândul judecătorilor corespunzător nivelului instanțelor din care au fost aleși, în ordinea descrescătoare a numărului de voturi întrunite;
- CSM anunță data ședinței Adunării Generale a Judecătorilor pentru alegerea membrilor săi cu cel puțin 60 de zile înainte de data ședinței, dar nu mai târziu de 30 de zile de la data expirării mandatului de membru al Consiliului Superior al Magistraturii;

<sup>39</sup> A se vedea documentul *Promisiunea neîndeplinită privind...* al Comisiei Internaționale a Juriștilor, cit., pp. 13 și 45. Acest lucru a fost menționat de asemenea în cadrul întrevederii cu Centrul de Resurse Juridice din Moldova.

<sup>40</sup> A se vedea *Opinia CCJE la solicitarea Asociației judecătorilor din Serbia de a evalua compatibilitatea cu standardele europene a noilor propuneri de modificări ale Constituției Republicii Serbia care vor afecta organizarea puterii judecătorești*, CCJE-BU(2018)9, din 21 decembrie 2018, disponibil la <https://rm.coe.int/opinion-on-the-newly-proposed-amendments-to-the-constitution-of-the-re/168090751b>: „*creșterea numărului de membri judecători aleși de colegi și implementarea unui număr impar de membri ar fi cea mai avantajoasă soluție, deoarece ar avea cel mai mare impact asupra sporirii independenței sistemului judiciar*”.



- candidații la funcția de membru al CSM depun dosarele de participare în adresa Consiliului cu cel puțin 30 de zile până la data desfășurării ședinței Adunării Generale a Judecătorilor. Lista candidaților și dosarele depuse sunt publicate pe pagina web a Consiliului Superior al Magistraturii în prima zi după expirarea termenului-limită pentru depunerea dosarelor. Candidații la funcția de membru al Consiliului Superior al Magistraturii au dreptul să desfășoare în rândul judecătorilor o campanie de promovare, în modul stabilit de Consiliul Superior al Magistraturii.

Procedura de alegere și alocare între instanțe a membrilor judecători a fost îndelung criticată pentru că nu asigură o libertate reală de selecție și o reprezentare proporțională a judecătorilor<sup>41</sup>.

Modificările introduse prin Legea nr. 193 din 20 decembrie 2019 la Legea cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii a corectat aceste deficiențe, prin asigurarea unei mai ample reprezentări a primei instanțe și prin clarificarea procedurii de alegere. Aceste modificări par a fi conforme cu standardele internaționale, pe baza observațiilor Comisiei de la Venetia din opinia CDL-PI(2020)001 din 22 ianuarie 2020.

Cu toate acestea, trebuie reținut că au fost emise câteva observații negative privind aplicarea eficientă a regulilor de selecție a judecătorilor de către Adunarea Generală. Nu doar *Comisia Internațională a Juriștilor* a menționat acest lucru în ședințele sale anterioare<sup>42</sup>, dar și Centrul de Resurse Juridice, în cadrul întrevederii desfășurate, a exprimat anumite îngrijorări privind faptul că datorită unei culturi ierarhice puternice a sistemului judiciar din Moldova, diversitatea nu este aplicată în procesul de selecție, și că trebuie asigurat un proces concurențial eficient.

Problema Adunărilor Generale este reprezentată deseori de controlul anterior al unor judecători de la instanțele superioare privind funcționarea Adunării și elaborarea listelor.

Există necesitatea unei dezbateri mai deschise între candidați și a unei atenții proactive pentru a avea mai multe liste de candidați, de exemplu, câte o listă pentru fiecare nivel de instanță (la fel pentru a contrabalansa cultura ierarhică).

Un alt aspect care trebuie luat în considerare este acela că experiența ne demonstrează faptul că distribuția membrilor judecători în funcție de instanță reprezintă un factor major pentru combaterea modelului culturii ierarhice tipice statelor ex-comuniste. Astfel, problema distribuției membrilor judecători în funcție de instanță are o importanță deosebită și trebuie inclusă în Constituție și nu doar în legea ordinară, pentru a se asigura consecvența.

#### **5. Membri non-judecători:**

- a) trebuie să reprezinte cel puțin 1/3 și nu mai mult de 50% din numărul total al membrilor consiliului;**

Din acest punct de vedere, am remarcat deja faptul că în componența curentă a CSM, membrii non-judecători au un raport de 7/8 iar în componența propusă de proiectul de lege de modificarea a Constituției raportul este de 6/6, astfel putem concluziona că raportul dintre membrii judecători și membrii non-judecători în componența curentă și propusă a CSM din Moldova pare a fi în conformitate cu standardele internaționale.

- b) trebuie să reprezinte diversitatea societății;**

- c) trebuie să nu fie politicieni sau membri ai executivului sau legislativului, în funcție sau pensionați;**

Versiunea în vigoare a Constituției stipulează în Articolul 122, alin. 1, că membri non-judecători trebuie să fie „profesori titulari”.

În proiectul de lege al amendamentelor propuse, alin. 1 din Articolul 122 stabilește că cei șase membrii non-judecători trebuie să fie „șase persoane care se bucură de o înaltă reputație

<sup>41</sup> Ibidem, pp. 12-13

<sup>42</sup> *Promisiunea neîndeplinită privind...*, cit., p. 12.



*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”.*

În conformitate cu textul Constituției în vigoare, Articolul 3, alin. 3 din Legea nr. 947-XIII din 19 iulie 1996 stipulează că membrii non-judecători trebuie să fie „profesori de drept titulari”.

Limitând membrii non-judecători ai CSM la profesorii de drept titulari, modelul în vigoare în prezent nu respectă standardele internaționale de asigurare a reprezentării diversității societății. Așa cum a remarcat Comisia de la Veneția<sup>43</sup> și de asemenea Raportorul Special ONU<sup>44</sup>, calitatea de membru al CSM trebuie să fie disponibilă nu doar practicienilor dreptului, alții decât profesorii universitari, ci și persoanelor cu expertiză relevantă în alte domenii, contribuind astfel la reducerea „percepției că aceste consilii sunt monopolizate de juriști”<sup>45</sup>. Trebuie să concluzionăm că amendamentele propuse par să reprezinte o măsură pozitivă, și să fie conforme cu standardele internaționale.

De asemenea, criteriile privind interdicția afilierii politice a membrilor non-judecători ai Consiliilor Judiciare nu sunt întrunite de către reglementările curente ale CSM din Moldova.

În cadrul amendamentelor constituționale propuse, așa cum s-a arătat anterior, Articolul 122, alin. 1 stipulează că membrii non-judecători nu trebuie să „activeze în cadrul organelor puterii legislative, executive sau judecătorești” sau să fie „afiliați politic”. Acest lucru pare a fi o măsură pozitivă în scopul asigurării conformității cu standardele internaționale, care trebuie susținută.

Cu toate acestea, așa cum a remarcat Comisia de la Veneția<sup>46</sup>, termenul de „afiliere politică” poate fi interpretat într-un sens larg, recomandându-se astfel înlocuirea sa cu o exprimare mai specifică, de exemplu „membru al unui partid politic”. Din acest punct de vedere, argumentele înaintate de Ministrul Justiției al Republicii Moldova în *Nota informativă* la proiectul Legii pentru modificarea Constituției Republicii Moldova<sup>47</sup> nu par a fi suficiente pentru a rezolva problemele ridicate de Comisia de la Veneția, respectiv posibilitatea de interpretare a sintagmei „afiliere politică” ca incluzând „desfășurarea activităților de advocacy”<sup>48</sup>.

Un alt aspect ridicat în mod ipotetic de către nota informativă și care nu corespunde standardelor internaționale este posibilitatea de limitare în legislația organică a interzicerii apartenenței la un partid politic (nota informativă face referire la o perioadă de trei ani). După cum s-a analizat mai sus, ar trebui excluse legăturile politice anterioare sau curente. Astfel, eventuala stabilire a unei limite de timp nu ar fi în conformitate cu standardele internaționale.

- d) trebuie selectați printr-o procedură deschisă și transparentă;**
- e) atunci când sunt selectați de către legislativ, procedura trebuie să solicite o majoritate calificată a voturilor, pentru a promova dialogul între părți și pentru a preveni manipularea din partea unui grup majoritar;**

---

<sup>43</sup> Opiniile CDL-AD(2020)001 și CDL-AD(2020)007.

<sup>44</sup> A se vedea punctul 1.4.1.4. de mai sus.

<sup>45</sup> Opinia CDL-AD(2020)001, alin. 52. Această recomandare a fost susținută de *Centrul de Resurse Juridice din Moldova* în *Opinia Juridică cu privire la proiectul de Lege pentru modificarea Constituției Republicii Moldova*, 30 iunie 2020.

<sup>46</sup> Opinia CDL-AD(2020)007, alin. 10 și 23. De asemenea susținută de *Centrul de Resurse Juridice din Moldova*, ibid.

<sup>47</sup> „Legea organică, în particular Legea nr. 947/1996 cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii va conține reglementări detaliate privind sensul afilierii politice. Astfel, simpla interdicție pentru membrii CSM de a nu face parte dintr-un partid politic nu poate asigura caracterul său apolitic. În plus, îndeplinirea condiției de a nu face parte dintr-un partid politic poate constitui, în fapt, o simplă formalitate ce trebuie îndeplinită de viitorii candidați CSM și nu corespunde scopului esențial al prezentei legi, neadmiterea intervenției politice în activitatea sistemului judiciar prin intermediul CSM. Clarificarea noțiunii de neafiliat politic la nivelul legii organice ar putea lua probabil forma cerinței de a nu fi membru al unui partid politic în ultimii 3 ani, etc.”.

<sup>48</sup> Opinia CDL-AD(2020)001, alin. 54.



Articolele 122 și 123 nu stabilesc metode pentru alegerea sau numirea membrilor non-judecători ai CSM.

Articolul 3, alin. 3 din Legea nr. 947-XIII din 19 iulie 1996, prevede că membrii non-judecători sunt aleși de Parlament, cu votul majorității deputaților aleși, în baza propunerii Comisiei Parlamentare „Comisia juridică, numiri și imunități”. Această Comisie va organiza un concurs public până la expirarea mandatului membrilor numiți sau în termen de 30 de zile de la data apariției vacanței funcției. Concursul public include cel puțin examinarea dosarului de aplicație și audierea candidatului. Aceeași comisie va elabora avize argumentate pentru dosarul fiecărui candidat și va propune Parlamentului numirea acestora în funcție.

Proiectul de lege pentru modificarea Constituției prevede că membrii non-judecători vor fi selectați prin concurs, în baza unei proceduri transparente, în bază de merit, și numiți de Parlament cu votul a trei cincimi dintre deputații aleși. Dacă nu se obține această majoritate, procedura și condițiile pentru numirea acestora vor fi stabilite prin lege.

Dată fiind absența unui regulament care impune o majoritate calificată, procedura de numire în vigoare în prezent nu întrunește standardele internaționale, așa cum remarcă Comisia de la Veneția<sup>49</sup>.

Astfel, proiectele de modificare care prevăd introducerea unei majorități de trei cincimi par a fi conforme cu standardele internaționale<sup>50</sup>.

Cu toate acestea, reținând observațiile Comisiei de la Veneția din Opinia CDL-AD(2020)007<sup>51</sup>, remarcăm cu îngrijorare absența unor prevederi mai stricte în Constituție pentru situațiile în care nu se obține o majoritate calificată. Trebuie să avem în vedere situația specifică a Republicii Moldova, și anume modul în care a fost desfășurată procedura de numire a patru membrii non-judecători după intrarea în vigoare a Legii nr. 193 din 20 decembrie 2019. Lipsa transparenței și incapacitatea sau absența intenției de atingere a unui consens între părți (așa cum sunt menționate de către Comisia de la Veneția<sup>52</sup> sau de Centrul de Resurse Juridice<sup>53</sup>) pot reapărea dacă în Constituție nu se prevăd anumite mecanisme „anti-deadlock” de soluționare a situațiilor de blocaj decizional iar acestea sunt definite doar în legislația organică, fapt care în opinia Ministerului Justiției (din nota informativă) poate să conducă nu doar la „revederea listei candidaților prin organizarea unui nou concurs pentru selectarea celor mai buni candidați”, ci și la „diminuarea la majoritatea absolută din deputații aleși a numărului necesar de voturi din Parlament”. Aceasta din urmă, în practică, va însemna că scopul prevederii în Constituție a unei majorități calificate ar putea fi anulat și periclitat, deoarece ar fi ușor ca majoritatea să blocheze orice acord, știind că ulterior poate propune propria listă de candidați.

Este adevărat că elaborarea unui mecanism pentru soluționarea blocajului decizional reprezintă o sarcină foarte delicată, luând în considerare toate interesele implicate<sup>54</sup>. Cu toate acestea, acest

---

<sup>49</sup> Opinia CDL-AD(2020)001, alin. 26.

<sup>50</sup> Conform observației Comisiei de la Veneția în Opinia CDL-AD(2020)007, alin. 28.

<sup>51</sup> Respectiv în alin. 44: „De asemenea, este binevenit ca propunerile revizuite să prevadă obligația unei majorități calificate a membrilor Parlamentului (trei cincimi) pentru alegerea membrilor non-judecători. Se recomandă să se prevadă în Constituție că legislația organică trebuie să stabilească un mecanism de soluționare a blocajului decizional în cazul în care Parlamentul nu atinge o majoritate calificată de trei cincimi, fără specificarea mecanismului. Într-adevăr, prevederea unei majorități reduse după o perioadă de analiză de cincisprezece zile poate să nu fie suficientă pentru stimularea succesului primei runde de votare, însă elaborarea unei alternative adecvate necesită prea mult timp față de cerințele actuale”.

<sup>52</sup> A se vedea Opinia CDL-AD(2020)001, alin. 57-60.

<sup>53</sup> Opinie privind organizarea procesului de selecție pentru numirea a 4 membri ai CSM din rândul profesorilor de drept, 11 martie 2020.

<sup>54</sup> A se vedea documentul Comisiei de la Veneția CDL-PI(2018)003rev din 27 iunie 2018 – *Compilarea avizelor și rapoartelor Comisiei de la Veneția privind majoritățile calificate și mecanismele anti-deadlock în ceea ce privește alegerea de către Parlament a judecătorilor Curții Constituționale, a procurorilor generali, a membrilor Consiliilor Supreme judiciare și ale procurorilor și a Ombudsmanului*.





mecanism este esențial pentru prevenirea denaturării pluralismului Consiliilor Judiciare și a acaparării acestor organisme de către o singură majoritate politică.

Deși intenția Constituției Republicii Moldova a fost să acorde Parlamentului competențe exclusive pentru numirea membrilor non-judecătorești ai CSM, ar putea fi elaborate și alte opțiuni – de ex. includerea altor organe în procedura de numire<sup>55</sup>, legitimarea altor actori instituționali pentru numirea membrilor sau stabilirea unor noi relații între instituțiile statului<sup>56</sup> - care pot garanta o mai mare diversitate a membrilor non-judecătorești aleși.

Un sistem eficient pentru soluționarea blocajului decizional trebuie să asigure existența unei presiuni suficient exercitate asupra partidelor politice pentru a le obliga să își depășească diferențele de opinie, garantând în același timp că în cazul în care nu se ajunge la un consens, este posibilă o soluție alternativă pentru a nu bloca activitatea consiliului judiciar.

Data fiind opțiunea din Constituție de a acorda Parlamentului să numească, într-o primă etapă, membrii non-judecătorești ai CSM, se poate stabili un mecanism anti-deadlock astfel încât în cazul în care nu se obține o majoritate calificată a Parlamentului după trei runde de votare, această competență va fi transferată altor actori instituționali.

În scopul asigurării diversității în numirea membrilor non-judecătorești, într-o a doua abordare, membrii non-judecătorești vor fi numiți în acest mod (sau orice altă opțiune dacă se aplică conceptul general avut în vedere acum):

- trei membri de către Parlament, proporțional cu numărul de parlamentari deținut de fiecare partid;
- un membru desemnat de Președintele Republicii Moldova (cu legitimitate sporită fiind ales de toți cetățenii și nu de Parlament<sup>57</sup>);
- un membru desemnat de Avocatul Poporului al Republicii Moldova;
- un membru desemnat de Uniunea Avocaților Republicii Moldova;

Am fost informați asupra faptului că Avocatul Poporului a fost numit în anul 2019 în calitate de membru al Consiliului Superior al Procurorilor, și că în urma acestei numiri acesta a depus imediat o cerere scrisă către CSP menționând că nu va participa la ședințe întrucât s-ar putea afla într-o eventuală situație de conflict de interese. Cu toate acestea, considerăm că acesta nu este cazul soluției propuse. Avocatul Poporului nu va face parte din CSM și nu va participa la activitățile sau deciziile acestuia. Intervențiile Avocatului Poporului vor fi legate doar de numirea unui membru, încetând imediat în acel moment și nefiind în niciun fel legat de sau responsabil pentru activitatea membrului numit. Aceasta înseamnă că Avocatul Poporului va avea în continuare libertatea de a-și exercita competențele legate de SCM fără niciun conflict de interese.

Sistemul propus prezintă avantajul de a nu elimina în mod complet competența Parlamentului, asigurând în același timp că nu va fi posibil ca majoritatea să ocupe toate posturile cu adepții săi.

În ceea ce privește eficiența mecanismului propus, acest sistem ar pune presiune pe partide (din rândul majorității sau al minorității) să ajungă la un acord, deoarece în caz contrar s-ar pierde dreptul de desemnare a tuturor membrilor (împiedicând astfel partidul majoritar să blocheze negocierile, deoarece nu va avea posibilitatea de numire viitoare prin majoritate simplă). Pe de altă parte, chiar dacă în ciuda acestei presiuni nu se ajunge la un acord, activitatea consiliului judiciar nu va fi blocată, deoarece va funcționa în continuare un sistem de numire a membrilor

---

<sup>55</sup>Așa cum sugerează Comisia de la Veneția (Opinia CDL-PI(2020)001, alin. 27 și 35), *Comisia Internațională a Juriștilor (Promisiunea neîndeplinită privind..., cit., p. 13)* sau Centrul de Resurse Juridice (*Opinie privind organizarea procesului de selecție..., cit., p. 4*).

<sup>56</sup> Așa cum sugerează Comisia de la Veneția alin. 8 din Opinia CDL-AD(2013)028 din 15 octombrie 2013, privind proiectul de modificare a celor trei prevederi constituționale cu privire la Curtea Constituțională, Procurorul General și Consiliul Judiciar al Republicii Muntenegru.

<sup>57</sup> Această soluție nu este nemaîntâlnită în Statele Membre ale Consiliului European – de ex. în Consiliul Judiciar Superior al Portugaliei, doi dintre membrii săi sunt numiți în mod direct de Președintele Republicii.



non-judecători. Acest fapt este deosebit de important atunci când blocajul consiliilor reprezintă o problemă în anumite state și tinde să fie agravat de dispute mai radicale între partidele politice care devin din ce în ce mai partizane.<sup>58</sup>

**6. Membrii judecători și non-judecători trebuie implicați în procesul decizional și trebuie să dețină aceleași competențe și drepturi de vot;**

Articolul 10 din Legea nr. 947-XIII din 19 iulie 1996 stabilește drepturile membrilor CSM:

*„a) să ia cunoștință de materialele prezentate Consiliului spre examinare;*

*b) să participe la examinarea lor;*

*c) să facă demersuri, să-și expună argumentele și să prezinte materiale suplimentare;*

*d) să solicite instanțelor judecătorești, Ministerului Justiției, altor instituții și organizații informațiile și documentele necesare îndeplinirii atribuțiilor sale;*

*e) să propună spre examinare în ședință probleme ce țin de competența Consiliului;*

*f) să participe la adoptarea de hotărâri prin vot și să-și expună, după caz, opinia separată;*

*g) să beneficieze de alte drepturi în condițiile legii.”*

Acest articol nu face distincție între judecători și membrii non-judecători, fiind astfel aparent în conformitate cu standardele internaționale privind acest aspect.

Cu toate acestea, un drept specific a fost modificat recent și a fost menționat în cadrul întrevederii cu CSM – dreptul de a fi ales în funcția de Președinte al CSM. În cadrul întrunirii cu CSM, au fost exprimate îngrijorări legate de acest subiect, care este considerat o problemă legată de independența sistemului judiciar.

Legea nr. 193/2019 din 20 decembrie 2019 (care a intrat în vigoare la 31 ianuarie 2020) a introdus o modificare a Articolului 5, prevăzând că Președintele CSM trebuie ales din rândul membrilor judecători. Aceasta a fost modificată ulterior de Parlament prin Legea nr. 117 din 9 iulie 2020, care a prevăzut posibilitatea ca un membru non-judecător să fie ales în funcția de Președinte al CSM.

Comisia de la Veneția considerase restricția privind alegerea Președintelui CSM din rândul membrilor judecători drept „*un regres regretabil*”, în Opinia CDL-PI(2020)001<sup>59</sup>. Ulterior a lăudat amendamentul propus care ar permite alegerea Președintelui din rândul membrilor non-judecători<sup>60</sup>.

După cum s-a menționat anterior, soluțiile trebuie analizate în contextul specific al realității din fiecare țară, iar în cazul Republicii Moldova situația curentă a sistemului judiciar pare să sugereze că **este necesară o mai mare deschidere față de societate pentru a afirma că CSM reprezintă cu adevărat un organ non-corporatist și un garant al independenței.**

În urma opiniei Comisiei de la Veneția, în cazul specific al Moldovei, nu considerăm că posibilitatea de alegere a unui membru non-judecător în funcția de Președinte a unui consiliu judiciar reprezintă o amenințare la adresa independenței sistemului judiciar. În cazul CSM din Republica Moldova, atribuțiile Președintelui prevăzute în Articolul 6 din Legea nr. 947-XIII din 19 iulie 1996 nu acordă titularului acestei funcții puteri sporite asupra funcționării și activității Consiliului, astfel încât să poată fi considerată o poziție dominantă. Astfel, considerăm că posibilitatea ca un membru non-judecător să fie ales în funcția de președinte al CSM nu contravine standardelor internaționale.

<sup>58</sup> De ex. în Spania, unde mandatul membrilor Consiliului Superior este expirat deja de doi ani.

<sup>59</sup> Alin. 29.

<sup>60</sup> Opinia CDL-AD(2020)001, alin. 13.



### **7. Procurorul General și Ministrul Justiției nu trebuie să fie membri ai Consiliului judiciar;**

În Articolul 122, alin. 2 din versiunea curentă a Constituției, Ministrul Justiției și Procurorul General reprezintă membri de drept ai CSM. În conformitate cu această prevedere constituțională, Articolul 3, alin. 2 din Legea nr. 947-XIII din 19 iulie 1996 stipulează de asemenea calitatea lor de membri de drept.

Acest lucru contravine standardelor internaționale, așa cum s-a văzut mai sus.

Astfel, modificările propuse ale Constituției, care elimină calitatea de membru *ex officio* pentru Ministrul Justiției și Procurorul General sunt încurajate, iar autoritățile din Moldova trebuie să adapteze rapid Legea nr. 947-XIII din 19 iulie 1996, în conformitate cu modificarea constituțională, imediat după adoptarea și intrarea în vigoare a acesteia.

### **8. Președintele Curții Supreme trebuie să fie membru al Consiliului doar atunci când această calitate nu periclitează independența organismului;**

De asemenea Președintele Curții Supreme reprezintă un membru de drept al SCM, în baza Articolului 122, § alin. 2 din versiunea curentă a Constituției, și a Articolului 3, alin. 2 din Legea nr. 947-XIII din 19 iulie 1996.

În cadrul întrevederii, membrii CSM au exprimat o opinie favorabilă privind calitatea de membru a Președintelui Curții Supreme, pe baza faptului că această instanță reprezintă cea mai înaltă instituție în ierarhia juridică și deține competențe în domeniul aplicării uniforme a legii.

Așa cum s-a arătat anterior, contrar situației Ministrului Justiției și a Procurorului General, standardele internaționale nu exclud posibilitatea ca Președintele Curții Supreme să fie membru al consiliului judiciar. Cu toate acestea, acest lucru poate fi acceptat doar atunci când calitatea de membru a acestuia nu periclitează independența organismului.

Deși competența de a decide căile de atac împotriva deciziei CSM nu mai aparține Curții Supreme ci Curții de Apel Chișinău (potrivit amendamentului la Articolul 25 din Legea nr. 947-XIII din 19 iulie 1996, introdus prin Legea nr. 193 din 20 decembrie 2019), s-a observat că sistemul judiciar din Moldova prezintă în continuare semne ale unei culturi ierarhice, cu o influență dominantă asupra membrilor Curții Supreme, iar uneori membrii CSM „în loc să își îndeplinească rolul esențial în apărarea independenței sistemului judiciar și a judecătorilor individuali pe care îi guvernează”, devin „un instrument de presiune pentru judecătorii individuali și o amenințare la adresa independenței lor individuale”<sup>61</sup>. Această problemă trebuie abordată la mai multe niveluri și trebuie considerată o problemă sistematică majoră pentru sistemul judiciar.

Această realitate, împreună cu observațiile de mai sus privind echilibrul dintre membrii judecători și membrii non-judecători ai CSM, pot conduce la concluzia că în cazul specific al Republicii Moldova calitatea de membru *ex officio* al Președintelui Curții Supreme nu este benefică.

Modificările propuse ale Constituției, care elimină calitatea de membru *ex officio* pentru Președintele Curții Supreme par a fi pozitive, iar autoritățile din Moldova trebuie să adapteze rapid Legea nr. 947-XIII din 19 iulie 1996, în conformitate cu această modificare constituțională, imediat după adoptare/intrarea în vigoare a acesteia.

Cu toate acestea, după cum s-a menționat mai sus în cazul numărului de membri judecători, această soluție trebuie analizată în cazul specific al Republicii Moldova și ca o soluție provizorie, reținând în permanență că o calitate de membru *ex officio* a Președintelui Curții Supreme va

---

<sup>61</sup> Comisia Internațională a Juriștilor, *Promisiunea neîndeplinită privind...*, cit., p. 13 și 45. Acest lucru a fost menționat de asemenea în cadrul întrunirii Centrului de Resurse Juridice.



trebui reconsiderată atunci când sistemul judiciar din Republica Moldova va atinge un nivel de independență internă care ar elimina riscurile identificate.

**9. Consiliile judiciare trebuie să acționeze cu cel mai înalt nivel de transparență față de judecători și societate, în baza unor proceduri prestabilite și prin decizii motivate.**

Aspectele privind transparența activității CSM sunt prevăzute în Articolul 8<sup>1</sup> din Legea nr. 947-XIII din 19 iulie 1996, stipulându-se că:

- activitatea sa este transparentă și se realizează prin asigurarea accesului societății și al mass-media la informațiile privind activitatea Consiliului;
- Ședințele Consiliului Superior al Magistraturii sunt publice (cu excepția cazurilor în care, la cererea motivată a președintelui sau a cel puțin trei membri, se hotărăște ca ședințele să fie închise în vederea protejării informației ce constituie secret de stat sau a cazului în care, datorită unor împrejurări speciale, caracterul public poate prejudicia interesele justiției sau poate aduce atingere vieții private a persoanelor. Hotărârea motivată cu privire la declararea ședinței închise se adoptă cu votul majorității membrilor prezenți);
- CSM creează condiții și întreprinde măsurile necesare pentru a asigura participarea reprezentanților mass-media și a persoanelor interesate la ședințele sale;
- Agenda ședinței Consiliului Superior al Magistraturii, proiectele de hotărâri și materialele adiționale care urmează a fi supuse examinării în partea ce nu conține informații care nu pot fi publicate se plasează pe pagina web a Consiliului cu cel puțin 3 zile înainte de ședință;
- Ședințele Consiliului Superior al Magistraturii se înregistrează prin utilizarea mijloacelor video și audio și se consemnează în procese-verbale, care se plasează pe pagina web a Consiliului;
- Regulamentele aprobate de Consiliul Superior al Magistraturii și anunțurile privind lansarea concursurilor pentru suplinirea funcțiilor de judecător se publică în Monitorul Oficial al Republicii Moldova și pe pagina web oficială a CSM;
- Hotărârile adoptate de CSM și de organele sale, opiniile separate ale membrilor Consiliului, precum și rapoartele anuale ale Consiliului se publică pe pagina web a CSM. Hotărârile privind acordul sau dezacordul pornirii urmăririi penale vor fi publicate pe pagina web oficială a CSM, cu anonimizarea datelor cu privire la identitatea judecătorului.

În ciuda acestor reglementări, există reclamații legate de lipsa de transparență a activității CSM și de slaba motivare a deciziilor sale<sup>62</sup>. Și aici, problema nu este neapărat de natură legislativă, ci poate proveni din executarea legii, astfel că trebuie făcută o recomandare către CSM să asigure o mai bună transparență a activității sale și o mai bună motivare a hotărârilor sale.

Trebuie implementate mecanisme pentru monitorizarea ulterioară a aplicării procedurilor de transparență. În contextul unei abordări generale, trebuie să se țină seama și de aspectul esențial al „integrității judiciare” în contextul reformelor. O cultură a integrității reprezintă o condiție prealabilă pentru orice reformă judiciară.

---

<sup>62</sup> GRECO - a Patra Rundă de Evaluare, Raport de Evaluare – Republica Moldova, alin. 93. A se vedea de asemenea *Comisia Internațională a Juriștilor, Promisiunea neîndeplinită privind...*, cit., p. 11.



#### 4. CONCLUZII ȘI PAȘII URMĂTORI

Din analiza efectuată, putem concluziona că evoluția cadrului legislativ și de reglementare în ceea ce privește componența și funcționalitatea CSM a fost pozitivă, iar majoritatea amendamentelor introduse sau aflate în curs de dezbateră în Parlamentul Republicii Moldova au vizat armonizarea activității și componenței CSM cu standardele internaționale care reglementează consiliile judiciare.

Cu toate acestea, pot fi realizate anumite îmbunătățiri, iar CSM ar avea de beneficiat în urma acestor ajustări suplimentare, prezentate pe scurt în concluziile din secțiunea următoare.

Trebuie remarcat de asemenea că, într-o mare măsură, succesul reformelor depinde mai mult de aplicarea practică a legislației decât de legislație în sine, astfel încât CSM și autoritățile din Republica Moldova (respectiv Parlamentul și Guvernul) trebuie să depună eforturi suplimentare pentru a se asigura că CSM are cu adevărat un rol în garantarea independenței sistemului judiciar. Acest lucru poate fi realizat doar printr-o cooperare instituțională loială și o exercitare responsabilă a competențelor constituționale ale fiecăruia dintre aceste organisme.

De asemenea, este esențial un puternic angajament etic din partea membrilor acestor organisme, corelat cu eforturile de implementare a Codurilor de Etică Juridică și a instruirii corespunzătoare.

O eventuală măsură de monitorizare ulterioară poate fi reprezentată de dezvoltarea unor misiuni pe teren, pentru evaluarea implementării eficiente a amendamentelor legislative și constituționale.

Concluziile prezentului raport vor fi discutate în cadrul unei ședințe ulterioare, iar autorul va rămâne disponibil pentru orice eventuale discuții și contribuții ulterioare.



## 5. RECOMANDĂRI

Pe baza analizei, pot fi emise următoarele **recomandări**:

- I. Parlamentul Republicii Moldova trebuie să finalizeze procesul de modificare a Constituției Republicii Moldova cât mai curând posibil, prin aprobarea următoarelor amendamente propuse:
  - a. introducerea unui nou articol 121 care stabilește că Consiliul Superior al Magistraturii este garantul independenței autorității judiciare;
  - b. menționarea expresă a numărului de membri al CSM și a raportului dintre membrii judecători/membrii non-judecători;
  - c. stabilirea unei structuri mixte a membrilor judecători/non-judecători ai CSM, într-o proporție de 6/6;
  - d. posibilitatea ca membrii care nu sunt judecători să dețină experiență profesională nu doar în domeniul juridic, ci și în alte domenii relevante;
  - e. stipularea că membrii care nu sunt judecători nu trebuie să activeze în cadrul organelor puterii legislative, executive sau judiciare sau să fie afiliați politic;
  - f. stabilirea unei majorități de cel puțin trei cincimi din voturile Parlamentului pentru numirea membrilor non-judecători ai CSM;
  - g. eliminarea calității de membru de drept al CSM pentru Ministrul Justiției, Procurorul General și Președintele Curții Supreme.
  
- II. Aceste recomandări adiționale ar trebui introduse în proiectul de modificare a Constituției:
  - a. distribuirea în funcție de instanță a membrilor judecătorilor trebuie prevăzută în Constituție și nu doar în prevederile legii ordinare;
  - b. sintagma „*afiliat politic*” privind membrii care nu sunt judecători trebuie înlocuită cu o exprimare mai specifică, ca de exemplu „membru al unui partid politic”;
  - c. eliminarea regulii care prevede că dacă nu se obține o majoritate de trei cincimi pentru alegerea membrilor non-judecători ai CSM, procedura și condițiile de numire în funcție vor fi stabilite prin lege;
  - d. trebuie prevăzut un mecanism „anti-deadlock” pentru prevenirea impasurilor provocate de această propunere, sau o altă opțiune care aplică conceptul general vizat de prezentul raport:
    - i. în cazul în care nu se obține majoritatea statutară pentru alegerea membrilor non-judecători ai CSM în Parlament după trei sesiuni de vot, membrii non-judecători vor fi desemnați astfel:
      1. trei membri de către Parlament, proporțional cu numărul de parlamentari deținut de fiecare partid;
      2. un membru desemnat de Președintele Republicii Moldova;
      3. un membru desemnat de Avocatul Poporului al Republicii Moldova;
      4. un membru desemnat de Uniunea Avocaților Republicii Moldova.
  
- III. Autoritățile Republicii Moldova trebuie să adapteze prompt Legea nr. 947-XIII din 19 iulie 1996 la amendamentele constituționale sus-menționate, imediat după intrarea în vigoare a acestora;
  
- IV. Revenirea la o componentă CSM alcătuită majoritar din judecători trebuie reconsiderată atunci când sistemul judiciar din Republica Moldova va beneficia de un nivel mai mare de încredere din partea societății;



- V.** Calitatea de membru de drept a Președintelui Curții Supreme trebuie reanalizată atunci când sistemul judiciar din Moldova va dobândi un nivel mai mare de independență internă;
- VI.** Limita de timp pentru interdicția de afiliere la un partid politic în cazul membrilor non-judecători trebuie exclusă din viitoarele amendamente ale Legii cu privire la CSM;
- VII.** CSM și Adunarea Generală a Judecătorilor trebuie să asigure o diversitate reală în cadrul procedurii de selectare a membrilor judecători ai CSM, și un proces competitiv eficient, asigurând o dezbateră mai deschisă între candidați și o atitudine proactivă față de întocmirea unor liste diverse de candidați, de exemplu, câte o listă pentru fiecare instanță.
- VIII.** CSM trebuie să îmbunătățească transparența activității sale și motivarea deciziilor sale, în scopul sporirii responsabilizării.

