



Acțiune împotriva corupției în Republica Moldova

## DOCUMENT TEHNIC

MECANISME DE VERIFICARE A INTEGRITĂȚII JUDECĂTORILOR ÎN PROCESUL SELECȚIEI ȘI  
PROMOVĂRII ÎN SISTEMUL JUDECĂTORESC DIN REPUBLICA MOLDOVA

*Elaborat de:*

**VITA HABJAN BARBORIC**

**FILIFE CESAR MARQUES**

**KATHARINA PABEL**

Experți ai Consiliului 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 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 SUA și este implementat de Consiliul Europei.

#### Declinarea responsabilității

Prezentul Document tehnic a fost 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 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 SUA.



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

Direcția Criminalitate Economică și Cooperare  
Departamentul Acțiune împotriva Crimei  
Directoratul General pentru Drepturile Omului și Supremația Legii  
Consiliul European  
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 program  
e-mail: [Zahra.Ahmadova@coe.int](mailto:Zahra.Ahmadova@coe.int)  
Tel: +33(0)390212844

**Oficiul Consiliului European 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>10</b>
<b>3. ANALIZĂ</b> .....	<b>11</b>
<b>3.1 Prezentare generală a cadrului de reglementare și a situației actuale</b> .....	<b>11</b>
3.1.1 Selecția judecătorilor și cerințele de bază pentru selecție.....	12
3.1.2 Procedura de selecție .....	15
3.1.3 Procedura de evaluare a performanțelor și de promovare .....	16
3.1.4 Rolul Autorității Naționale pentru Integritate .....	16
3.1.5 Rolul Centrului Național Anticorupție.....	18
3.1.6 Rolul Serviciului de Informații și Securitate .....	20
<b>3.2 Bune practici și standarde internaționale în ceea ce privește verificarea integrității judecătorilor și a candidaților la funcția de judecător</b> .....	<b>21</b>
<b>3.3 Măsurile de consolidare a mecanismelor de verificare a integrității judecătorilor în cadrul procedurilor de selecție și promovare în Republica Moldova</b> .....	<b>33</b>
3.3.1 Complexitatea proceselor.....	33
3.3.2 Revizuirea criteriilor existente de evaluare a integrității judecătorilor .....	37
3.3.3 Consolidarea verificării integrității în privința judecătorilor.....	39
3.3.4 Consolidarea rolului CSM în colectarea și analiza informațiilor relevante cu privire la candidații la funcția de judecător .....	48
3.3.5 Mecanisme de verificare a integrității candidaților la funcțiile de judecător în procesul admiterii la Institutul Național al Justiției .....	58
<b>4. EXAMINAREA MĂSURILOR PROPUSE ÎN LUMINA DREPTURILOR OMULUI ȘI A INDEPENDENȚEI JUSTIȚIEI</b> .....	<b>59</b>
<b>5. CONCLUZII</b> .....	<b>65</b>
<b>6. RECOMANDĂRI</b> .....	<b>66</b>



## ABREVIERI

CCJE	Consiliul Consultativ al Judecătorilor Europeni
UE	Uniunea Europeană
CEDO	Curtea Europeană a Drepturilor Omului
CEJ	Curtea Europeană de Justiție
RECJ	Rețeaua Europeană a Consiliilor Judiciare
GRECO	Grupul de State împotriva Corupției
CIJ	Comisia Internațională a Juriștilor
FISE	Fundația Internațională pentru Sisteme Electorale
CRJM	Centrul de Resurse Juridice din Moldova
MP	Membru(i) al(ai) Parlamentului
BIDDO	Biroul pentru Instituții Democratice și Drepturile Omului
OSCE	Organizația pentru Securitate și Cooperare în Europa
CSM	Consiliul Superior al Magistraturii
CSJ	Curtea Supremă de Justiție
UNODC	Biroul Națiunilor Unite pentru Droguri și Criminalitate
CV	Comisia de la Veneția (Comisia europeană pentru democrație prin drept)



## 1. SUMAR EXECUTIV

Scopul acestui raport este de a contribui la prevenirea corupției în ceea ce privește judecătorii și procurorii din Republica Moldova, mai exact prin evaluarea mecanismelor de testare a integrității candidaților la numirea și promovarea în sistemul judiciar (GRECO runda IV de evaluare - R9).

Lucrarea este rezultatul unei analize documentare a rapoartelor și a legislației dar și al unei runde de întrevederi consultative online (15 decembrie 2020 - 16 ianuarie 2021) cu diferite instituții din sectorul justiției, reprezentanți ai societății civile și jurnaliști de investigație.

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

Mecanismele de verificare a integrității în numirea și promovarea judecătorilor din Republica Moldova sunt de mai mulți ani în atenția autorităților naționale și a organizațiilor internaționale, cum ar fi Consiliul Europei sau Uniunea Europeană. Ca urmare a recomandărilor acestor organizații, au fost introduse unele schimbări instituționale și procedurale, îmbunătățind progresiv sistemul existent.

Cu toate acestea, percepția publică a corupției în sistemul judiciar din Republica Moldova este încă ridicată, iar problemele de integritate în numirea și promovarea judecătorilor sunt evidențiate frecvent ca fiind unul dintre factorii-cheie care contribuie la această percepție.

După cum a menționat GRECO în Raportul de evaluare și în Rapoartele de conformitate cu privire la Republica Moldova, cadrul legal și instituțional de verificare a integrității judecătorilor se confruntă în continuare cu provocări care trebuie abordate, pentru a aduce sistemul mai aproape de standardele internaționale și, astfel, să promoveze independența sistemului judiciar și încrederea publică în acesta.

În urma analizei efectuate, prezentul raport concluzionează că sistemul de verificare a integrității în procedurile de numire și promovare a judecătorilor în Republica Moldova ar beneficia de adoptarea următoarelor recomandări:

- I. **O restructurare completă a sistemului de selecție a judecătorilor ar trebui avută în vedere**, care să promoveze transparența, o gestionare mai eficientă a resurselor umane și financiare și o separare clară a evaluării integrității și a competențelor profesionale, în conformitate cu următoarele sugestii (sau cu orice altă opțiune bazată pe același model):
  - a. concursul de admitere la Institutului Național al Justiției (INJ), numărul de posturi vacante (inclusiv cota minimă care urmează să fie ocupată de candidați cu și fără experiență profesională) și termenul limită pentru depunerea candidaturilor să fie anunțate public;
  - b. candidații (cu sau fără experiență profesională) vor putea să-și depună aplicațiile la CSM anexînd toate documentele cerute în prezent pentru procedura de numire;
  - c. Colegiului pentru selecție și cariera judecătorilor (de pe lângă CSM) va evalua integritatea candidaților (cu participarea altor entități, cum ar fi Autoritatea Națională de Integritate (ANI) și Centrul Național Anticorupție (CNA)), respingînd candidații care prezintă probleme de integritate;
  - d. candidații selectați vor susține ulterior examene de admitere la INJ, diferite pentru candidații cu și fără experiență profesională anterioară (de exemplu, doar un examen scris și o dezbateră publică a CV-ului pentru primii, examene scrise și verbale pentru cei din urmă), precum și o evaluare psihologică;
  - e. examenele scrise ar trebui să fie verificate în mod anonim, iar nota finală de admitere să fie acordată în urma unui examen verbal în fața unei comisii a cărei componentă să fie cât mai diversă și ai cărei membri să fie numiți nu doar de CSM, ci și de alte structuri;
  - f. candidații care au susținut examenele cu succes să fie incluși într-o listă finală, iar posturile vacante anunțate să fie ocupate în ordinea clasificării;



- g. formarea în cadrul INJ ar fi teoretică și practică (ar putea exista o diferență în ceea ce privește durata formării pentru candidații cu experiență profesională anterioară);
  - h. candidații admiși la INJ să fie supuși aceluiași reguli deontologice și disciplinare ca și judecătorii în funcție;
  - i. după finalizarea cu succes a stagiului de formare, candidații să fie numiți în funcție formal de către CSM (sau de către Președintele Republicii) și să fie repartizați în diferite instanțe, repartizarea acestora făcându-se la alegerea personală a candidaților, respectând ordinea clasificării finale obținute la INJ și fără posibilitatea de respingere a numirii de către CSM (sau de către Președinte, dacă actul oficial de numire ar fi de competența acestuia).
- II. **În cazul în care nu se întreprinde o restructurare completă a sistemului de numire, ar putea fi luate în considerație următoarele îmbunătățiri ale sistemului existent**, iar decizia finală privind selecția, numirea și promovarea judecătorilor ar trebui să revină Colegiului pentru selecție și cariera judecătorilor, fără intervenția ulterioară a CSM - cu excepția cazului refuzului de numire de către Președintele Republicii, caz în care ar reveni CSM competența de a decide renumirea sau nu a candidatului, prin decizie motivată.
- III. Modificările la Constituția Republicii Moldova care elimină perioada de probă de 5 ani pentru judecători ar trebui adoptate rapid.
- IV. O nouă cerință ar putea fi inclusă conform căreia candidații la funcția de judecător nu trebuie să fi fost membri ai unui partid politic pentru o perioadă determinată înainte de depunerea candidaturii.
- V. Un nou criteriu pentru numirea inițială și promovarea judecătorilor ar trebui să fie adăugat la cel existent: să nu fi exprimat sau să nu se fi implicat în discursuri de ură, comportament indecent, tratament nepolitic, să nu fi exprimat părtinire sau intoleranță.
- VI. Candidații la funcția de judecător și judecătorii în funcție ar trebui să facă publice rețelele de socializare pe care le utilizează, iar conținutul public (și nu privat) al acestora ar trebui să fie analizat în cadrul procedurilor de selecție și promovare, pentru a se verifica dacă a existat vreun fel de discurs de instigare la ură, tratament nepolitic sau exprimare de părtinire sau intoleranță care ar putea afecta integritatea (sau percepția publică a acesteia) a candidatului în raport cu numirea sau promovarea.
- VII. Criteriul în cadrul procedurilor de promovare, care ia în considerare încălcările Convenției Europene a Drepturilor Omului stabilite de CEDO, se recomandă a fi eliminat.
- VIII. Republica Moldova ar trebui să rezolve cât mai rapid problema lipsei de strategie și a deficitului de personal al ANI.
- IX. Valoarea bunurilor declarate de judecători ar putea fi evaluate, în mod obligatoriu, de către contabili independenți, desemnați de *Asociația Contabililor și Auditorilor Profesioniști din Republica Moldova* (la prima declarație și, ulterior, doar în cazul declarării unor bunuri noi sau al presupusei majorări/reduceri a valorii celor declarate anterior), sau includerea prevederilor de evaluare a bunurilor în baza valorii lor de piață, iar ANI ar putea elabora ghiduri de realizare în practică a acestui lucru.
- X. Impunerea candidaților la funcția de judecător, de a prezenta la numirea inițială o declarație de avere, ar trebui evitată, menținându-se doar obligația de a prezenta o declarație de interese personale.
- XI. Testarea la poligraf se recomandă a fi eliminată din procedurile de numire și promovare.
- XII. În cadrul CSM ar trebui înființat un consiliu sau un departament psihologic.
- XIII. Personalul psihologic profesionist ar trebui să intervină în cadrul procedurii de admitere, pentru a evalua profilul psihologic al candidaților.



- XIV. Profilul psihologic, dezvăluit în timpul exercitării funcțiilor, ar trebui analizat și luat în considerare în promovarea judecătorilor.
- XV. Rolul INJ în verificarea integrității candidaților la funcția de judecător ar trebui să fie consolidat prin următoarele două aspecte:
- a. Prin acordarea unui mandat mai larg INJ în efectuarea verificărilor de integritate, care ar presupune nu doar verificarea cazierului judiciar al candidatului și obținerea unui certificat de cazier privind integritatea profesională, dar și verificarea altor condiții legate de integritatea candidaților, așa cum este stipulat în articolul 6 din Legea cu privire la statutul judecătorului (de exemplu, condițiile de a avea o reputație ireproșabilă). Ar trebui să se adopte o abordare progresivă atunci când se efectuează diferite verificări ale integrității, inițial prin simpla consultare a unor baze de date publice sau prin solicitarea de certificate care să ateste faptele conținute în anumite registre, baze de date etc., ceea ce necesită eforturi și resurse publice minime, iar într-o etapă ulterioară, să se ia măsuri care necesită mai multe eforturi și resurse publice (de exemplu, testarea la poligraf, în cazul în care autoritățile decid să nu elimine acest instrument);
  - b. Prin efectuarea verificărilor de integritate într-o etapă preliminară etapei de gestionare a cererilor de înscriere a candidaților, pentru a evita cheltuirea inutilă a resurselor publice (sub formă de timp, bani, personal) privind activitățile legate de concursul de admitere și cursurile de formare inițială pentru candidații care nu și-au dovedit integritatea.
- XVI. Testarea integrității profesionale ar trebui să fie aplicată în practică, cu suficiente garanții pentru a evita orice utilizare ilegală a acesteia care ar afecta independența judiciară.
- XVII. Se recomandă elaborarea de către ANI a unei strategii care să explice asupra căror sarcini (de exemplu, verificarea declarațiilor de avere și interese personale) și asupra căror categorii de funcționari publici (de exemplu, judecători) vor intra în vizorul ANI în mod prioritar. Strategia ar trebui făcută publică pentru a asigura transparența în ceea ce privește activitatea ANI și pentru a preveni orice critică la adresa activității acesteia, în special din partea politicianilor. ANI necesită să fie asigurată cu resurse suficiente pentru funcționarea sa.
- XVIII. Atunci când răspunde solicitărilor CSM de a elibera certificate de integritate cu privire la candidații judecători, se recomandă ca ANI să efectueze un control de integritate mai detaliat al candidaților prin inițierea unor proceduri de verificare a respectării de către aceștia a normelor privind declarația de avere și de interese personale, conflictele de interese, restricțiile și limitările, incompatibilitățile.
- XIX. În cazul în care Serviciul de Informații și Securitate al Republicii Moldova (SIS) este înmputernicit din nou cu competența de a efectua verificarea candidaților la funcția de judecător și a judecătorilor în funcție în cadrul procedurilor de selecție și de promovare, ar trebui instituite anumite garanții (de exemplu, verificările antecedentelor trebuie efectuate pe baza unor criterii care pot fi evaluate în mod obiectiv, trebuie acordat dreptul de acces la informații, dreptul de a avea acces la rezultatele unui astfel de control și dreptul de a face apel la un organism independent în cazul în care este respins din cauza rezultatelor controlului autorizat).
- XX. Anexele la regulamentele privind criteriile de selecție, de evaluare a performanțelor și de transfer a judecătorilor ar trebui să fie actualizate pentru a enumera toate instrumentele de verificare a integrității aplicate în practică.
- XXI. Punerea la dispoziția Colegiului pentru selecție și cariera judecătorilor și Colegiului de evaluare a performanțelor judecătorilor, în scopul verificării integrității, a informațiilor privind sesizările referitoare la suspiciuni de abateri sau de comportament necorespunzător al unui judecător care nu au fost admise de către Colegiul disciplinar sau care nu au condus la nicio sancțiune disciplinară, împreună cu informații privind modul în care au fost prelucrate aceste sesizări.





- XXII. Ar trebui instituit un mecanism care să permită reconsiderarea promovării în cazul în care se confirmă o condamnare disciplinară care nu era definitivă la momentul promovării.
- XXIII. Comisia de etică și conduită profesională a judecătorilor ar trebui să primească competențe suplimentare, și anume:
- a. primirea și gestionarea notificărilor întocmite de judecători cu privire la abaterile comise de alți judecători;
  - b. examinarea încălcărilor lipsite de gravitate, adică a încălcărilor care, în mod normal, nu ar fi tratate de către organele disciplinare (nu ar fi admise de către Completul de Admisibilitate), dar care, cu toate acestea, trebuie să fie abordate.
- XXIV. Se recomandă identificarea modalităților de îmbunătățire a canalelor existente la dispoziția CSM și a colegiilor sale pentru a efectua cercetări cu privire la activitatea profesională anterioară și reputația candidaților care provin din afara sistemului judiciar și, pe baza acestor constatări, să se îmbunătățească fie cadrul juridic existent, fie să se elaboreze măsuri practice.
- XXV. CSM ar trebui să elaboreze o politică strictă de răspuns la orice sesizare directă privind suspiciunea de abatere a unui judecător sau altă modalitate de a obține astfel de informații.
- XXVI. Rapoartele/informațiile transmise de mass-media (inclusiv cele rezultate din investigațiile jurnalistice) privind riscurile de integritate în privința unor judecători (și sistemul judiciar în general) ar trebui să fie identificate și analizate în mod corespunzător de către sistemul judiciar. Acest lucru ar trebui realizat sub controlul CSM. Ar fi utilă elaborarea unei strategii de gestionare a acestor informații, care să garanteze că informația transmisă de mass-media este examinată în practică iar aceste măsuri să fie incluse în strategia de comunicare existentă deja în cadrul CSM.
- XXVII. Ar fi util ca legea să prevadă obligativitatea includerii motivelor pentru neselectarea unui anumit candidat și analiza acestora în decizia emisă.
- XXVIII. Pentru a stabili noi canale de comunicare sau pentru a îmbunătăți canalele de comunicare existente între CSM și mass-media, precum și în cadrul sistemului judiciar, strategia de comunicare existentă a CSM ar trebui reexaminată, actualizată în mod corespunzător și utilizată în practică - în acest scop, poate fi util *Ghidul privind comunicarea cu mass-media și cu publicul pentru instanțele judecătorești și organele de urmărire penală*, elaborat de CEPEJ.
- XXIX. Se recomandă ca CSM, împreună cu INJ: 1) să elaboreze cursuri de formare pentru a asigura înțelegerea și aplicarea adecvată și uniformă a criteriilor de selecție și evaluare a performanțelor, precum și a prevederilor procedurale de selecție și evaluare a performanțelor; și 2) să se asigure că toți cei implicați în procedurile de selecție și evaluare a performanțelor sunt instruiți în mod corespunzător.
- XXX. Pentru îmbunătățirea încrederii publicului în sistemul judiciar, ar fi util ca CSM să efectueze o evaluare a riscurilor de corupție în activitățile sale și să elaboreze strategii eficiente și rentabile pentru a atenua riscurile identificate, făcând ca strategiile să fie, de asemenea, vizibile pentru public.

Trebuie subliniat faptul că succesul reformelor depinde în principal de aplicarea corectă a legilor. Pe lângă adoptarea recomandărilor menționate mai sus, ar trebui depuse eforturi suplimentare de către CSM și autoritățile naționale pentru a asigura o promovare reală a integrității în selecția și promovarea judecătorilor. Acest lucru poate fi realizat doar printr-o cooperare instituțională loială și prin exercitarea responsabilă a atribuțiilor constituționale ale fiecăruia dintre aceste organisme.

În acest sens, sunt esențiale ulterioare misiuni de evaluare a punerii în aplicare a modificărilor propuse.



## 2. INTRODUCERE

### Domeniul de aplicare al raportului și metodologia

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 implementat 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 consolidarea capacităților instituționale 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 întreprinse de autoritățile naționale la standardele internaționale și bunele practici pentru prevenirea și combaterea corupției.

Acest raport se axează pe „Rezultatul intermediar 1: Îmbunătățirea prevenirii corupției în privința judecătorilor și procurorilor”, mai exact la punctul său 1.2 – „Sunt elaborate mecanisme pentru testarea integrității candidaților în procesul de selecție și promovare în sistemul judiciar (Runda de evaluare GRECO IV - R9);”.

Raportul este rezultatul unei analize documentare a cadrului legislativ și de reglementare din Republica Moldova (la care se face referire în capitolele următoare) și a unor întrevederi consultative cu instituțiile din sectorul justiției<sup>1</sup>, organizații ale societății civile și jurnaliști de investigație.

---

<sup>1</sup> În perioada 15 decembrie 2020 - 26 ianuarie 2021 au avut loc întrevederi consultative cu reprezentanți ai următoarelor instituții: Ministerul Justiției, Consiliul Superior al Magistraturii (CSM), Colegiul pentru selecție și cariera judecătorilor; Colegiul privind evaluarea performanțelor judecătorilor, Autoritatea Națională de Integritate, Institutul Național al Justiției, Centrul Național Anticorupție, precum și organizații ale societății civile și jurnaliști.



### 3. ANALIZĂ

#### 3.1 Prezentare generală a cadrului de reglementare și a situației actuale

Selecția și promovarea judecătorilor în Republica Moldova este reglementată în următoarele legi și regulamente:

- Constituția Republicii Moldova (adoptată la 27 iulie 1994);
- Legea privind organizarea judecătorească (Legea nr. 514 din iulie 1995);
- Legea privind statutul judecătorului (Legea nr. 544 din 20 iulie 1995);
- Legea privind selecția, evaluarea performanțelor și cariera judecătorilor (Legea nr. 154 din 5 iulie 2012);
- Legea privind Consiliul Superior al Magistraturii (Legea nr. 947-XIII din 19 iulie 1996);
- Legea privind Institutul Național al Justiției (Legea nr. 152 de la 8 iunie 2006);
- Mai multe regulamente adoptate de Consiliul Superior al Magistraturii, cu modificările ulterioare, și anume Regulamentul cu privire la criteriile de selecție, promovare și transferare a judecătorilor (Hotărârea nr. 211/8 din 5 martie 2013), Regulamentul cu privire la criteriile, indicatorii și procedura de evaluare a performanțelor judecătorilor (Hotărârea nr. 212/8 din 5 martie 2013), Regulamentul cu privire la organizarea și desfășurarea concursului pentru suplinirea funcțiilor de judecător, de vicepreședinte și de președinte al instanței judecătorești (Hotărârea nr. 612/29 din 20 decembrie 2018); și
- Mai multe regulamente adoptate de Institutul Național al Justiției, și anume Regulamentul de organizare și desfășurare a concursului de admitere pentru formarea inițială a candidaților la funcțiile de judecător și de procuror (aprobat prin Hotărârea Consiliului INJ Nr. 5/2 din 26 mai 2017, modificat prin Hotărârea nr. 8/1 din 30 august 2017, Hotărârea nr. 7/1 din 8 iunie 2018 și Hotărârea nr. 5/2 din 21 iunie 2019), Regulamentul privind formarea inițială și absolvire a candidaților la funcții de judecător și de procuror (Hotărârea Consiliului INJ nr. 2/4 din 25 februarie 2021) și Regulamentul privind modul de organizare și desfășurare a examenului pentru persoanele care candidează la funcția de judecător sau de procuror în temeiul vechimii în muncă (Hotărârea Consiliului INJ nr. 2/5 din 25 februarie 2021).

Alte legi și regulamente care reglementează unele măsuri relevante pentru verificarea integrității judiciare în procedurile de selecție și promovare sunt:

- Legea integrității (Legea nr. 82 din 25 mai 2017) care reglementează testarea integrității profesionale (în cadrul evaluării integrității instituționale) și eliberarea certificatelor de cazier privind integritatea profesională de către Centrul Național Anticorupție, controlul averii și intereselor personale, controlul conflictelor de interese, incompatibilităților, restricțiilor și limitărilor, precum și eliberarea certificatelor de integritate de către Autoritatea Națională de Integritate;
- Legea privind evaluarea integrității instituționale (Legea nr. 325 din 23 decembrie 2013) care reglementează testarea aleatorie a integrității profesionale ca parte a unei evaluări a integrității instituționale;
- Legea cu privire la Autoritatea Națională de Integritate (Legea nr. 132 din 17 iunie 2016) care reglementează în detaliu procedura de control al averilor și al intereselor personale, controlul privind respectarea regimului juridic al conflictelor de interese, incompatibilităților, restricțiilor și limitărilor, precum și eliberarea certificatelor de integritate;
- Legea privind declararea averii și a intereselor personale (Legea nr. 133 din 17 iunie 2016) care stipulează persoanele obligate să depună declarații de avere și de interese personale, prevede conținutul declarației și supravegherea respectării obligațiilor ce țin de regimul de declarare;



- Legea privind verificarea titularilor și candidaților la funcții publice (Legea nr. 271-XVI din 18 decembrie 2008);
- Legea privind aplicarea testării la detectorul comportamentului simulat (poligraf) (Legea nr. 269 din 12 decembrie 2008) care prevede testarea la poligraf ca fiind obligatoriu pentru candidații care participă la un concurs pentru numirea într-o funcție de judecător;
- Regulamentul cu privire la ținerea și utilizarea cazierului privind integritatea profesională a agenților publici (Hotărârea Guvernului nr. din 19 septembrie 2014);
- Regulamentul cu privire la ordinea de eliberare a certificatelor de integritate (Ordinul comun al Autorității Naționale de Integritate, Agenției Servicii Publice și Inspectoratului Național de Probațiune nr. 90/653/07 din 9 octombrie 2018).

Există mai multe autorități de stat implicate în verificarea integrității judecătorilor în cadrul procedurilor de selecție și promovare, și anume Consiliul Superior al Magistraturii (în continuare: CSM), colegiile specializate de pe lângă CSM, Centrul Național Anticorupție (în continuare: CNA), Autoritatea Națională de Integritate (în continuare: ANI) și Institutul Național al Justiției (în continuare: INJ).

### **3.1.1 Selecția judecătorilor și cerințele de bază pentru selecție**

**Judecătorii** sunt numiți în funcție de către Președintele Republicii Moldova la propunerea CSM și în urma unui concurs deschis organizat de către Colegiul pentru selecția și cariera judecătorilor. Judecătorii sunt numiți pentru prima dată pentru un termen de cinci ani. După expirarea acestei prime perioade, aceștia sunt numiți din nou în funcție la propunerea CSM până la atingerea plafonului de vârstă, (articolul 116 din Constituție) și numai dacă judecătorul și-a desfășurat activitatea în mod corespunzător în timpul perioadei de probă. Președintele Republicii Moldova poate respinge o singură dată candidatul propus de CSM, dar numai în cazul depistării unor probe incontestabile care confirmă incompatibilitatea candidatului cu această funcție sau încălcarea de către acesta a legislației sau a procedurii de selectare sau de promovare. Refuzul trebuie să fie motivat și prezentat în termen de 30 de zile de la propunere, perioadă care poate fi prelungită cu 15 zile în cazul în care este necesară o examinare suplimentară. La propunerea repetată a CSM, Președintele Republicii Moldova trebuie să numească candidatura propusă (articolul 11, Legea cu privire la statutul judecătorului). **Președinții judecătorilor** sunt numiți de către Președintele Republicii Moldova, la propunerea CSM, pentru un termen de patru ani și pot deține cel mult două mandate consecutive (articolul 16, alin. 3, Legea privind organizarea judecătorească). **Judecătorii Curții Supreme de Justiție (CSJ)** sunt numiți de către Parlament la propunerea CSM (articolul 11, alin. 2, Legea cu privire la statutul judecătorului). Parlamentul poate, de asemenea, să respingă o singură dată candidatul propus de CSM din motive similare cu cele invocate de Președintele Republicii în cazul altor judecători.<sup>2</sup>

Printre cerințele de bază pentru numirea într-o instanță de judecată se numără cetățenia Republicii Moldova, domiciliul în țară, cunoașterea limbii, capacitatea de exercițiu, o reputație ireproșabilă, cazierul judiciar curat, îndeplinirea cerințelor medicale pentru exercitarea funcției, deținerea unei diplome de licență și a unui masterat în drept sau echivalentul acestuia, o vechime de cel puțin cinci ani în profesia de avocat sau absolvirea Institutului Național al Justiției după absolvirea unui curs de formare inițială a candidaților la funcția de judecător și sustinerea unei testări la poligraf (articolul 6, Legea cu privire la statutul judecătorului).

Un candidat nu are o reputație ireproșabilă și, prin urmare, nu poate candida la funcția de judecător atunci când: 1) are antecedente penale, inclusiv stinse, sau a fost absolvit de răspundere penală printr-un act de amnistie sau grațiere; 2) a fost concediat din organele de drept din motive compromițătoare sau a fost eliberat, din aceleași motive, din funcție juridică; 3) are un

---

<sup>2</sup> Amendamente la Constituția Republicii Moldova (articolul 116 alin (2)) au fost înaintate Parlamentului, care prevăd eliminarea termenului de 5 ani. Dacă vor fi adoptate de Parlament, judecătorii instanțelor judecătorești vor fi numiți, în condițiile legii, până la atingerea plafonului de vârstă, de către Președintele Republicii Moldova, la propunerea Consiliului Superior al Magistraturii. Președintele Republicii Moldova va putea respinge o singură dată numirea propusă de Consiliul Superior al Magistraturii.



comportament incompatibil cu normele Codului de etică a judecătorilor sau desfășoară activitate incompatibilă cu normele acestui cod; 4) a fost sancționat disciplinar pentru nerespectarea prevederilor articolului 7 alin. 2 din Legea nr. 325 din 23 decembrie 2013 privind evaluarea integrității instituționale; sau 5) are interdicția de a ocupa o funcție publică sau de demnitate publică, ce derivă dintr-un act de constatare al Autorității Naționale de Integritate (articolul 6, alin. 4, Legea cu privire la statutul judecătorului).

În funcție de vechimea experienței de muncă în profesiile juridice, candidații trebuie, fie să urmeze cursuri de formare inițială și să susțină examenul de absolvire, fie doar să susțină un examen în fața Comisiei pentru examenul de absolvire a INJ.

**Candidații care au doi ani de experiență profesională** într-o profesie juridică trebuie să urmeze și să finalizeze cu succes cursuri de formare inițială cu o durată de 18 luni organizate de INJ pentru a participa la concursurile pentru ocuparea posturilor vacante de judecător. Candidații sunt admiși la cursurile de formare inițială după ce au participat cu succes la concursul de admitere. Condițiile de participare la concursul de admitere sunt stabilite în Regulamentul de organizare și desfășurare a concursului de admitere pentru formarea inițială a candidaților la funcțiile de judecător și de procuror – sunt eligibili doar acei candidați care îndeplinesc condițiile de ocupare a funcției de judecător prevăzute la articolul 6 din Legea cu privire la statutul judecătorului (printre altele: să nu aibă antecedente penale, să se bucure de o reputație ireproșabilă, să nu aibă rezultate negative la testele de integritate profesională înregistrate în certificatul de cazier privind integritatea profesională în ultimii cinci ani). În anexa la cererea de înscriere la concursul de admitere, candidatul trebuie să prezinte și un certificat de cazier judiciar detaliat și o recomandare de la locul de muncă sau studii. În cazul în care candidatul a prezentat toate documentele relevante în cererea sa, acesta participă la concursul de admitere care se desfășoară în fața Comisiei pentru examene de admitere și care constă într-o probă scrisă și una verbală. Rezultatele concursului de admitere sunt trimise Consiliului INJ spre aprobare. Ulterior, CNA este solicitat de către INJ să elibereze certificate de cazier privind integritate profesională cu privire la candidați, pentru a verifica dacă în ultimii 5 ani au fost înscrise rezultate negative la testele de integritate profesională în cazierul de integritate personală al candidaților, conform Legii privind evaluarea integrității instituționale (articolul 72). În acest caz, candidatul este exclus de pe lista candidaților pentru cursurile de formare inițială aprobate de Consiliul INJ (articolul 74). După finalizarea cursurilor de formare inițială, candidatul care a promovat un examen de absolvire în fața Comisiei pentru examenul de absolvire a INJ, i se eliberează un certificat și este înscris în Registrul participanților la concursul pentru suplinirea funcțiilor vacante de judecător, de președinte sau de vicepreședinte al instanței judecătorești. Absolventul trebuie ulterior să participe timp de 5 ani la concursuri pentru suplinirea funcției vacante de judecător (articolele 13 - 15, 26 - 27, Legea nr. 152 privind Institutul Național al Justiției, și articolele 5 - 7 și 72 - 74 din Regulamentul INJ cu privire la concursul de admitere).

**Candidații cu o vechime de cel puțin cinci ani într-o profesie juridică** trebuie să susțină un examen în fața Comisiei pentru examenul de absolvire a INJ în vederea participării la concursurile organizate de CSM pentru ocuparea posturilor vacante de judecător. Sunt admiși la examen doar acei candidați care îndeplinesc condițiile de ocupare a funcției de judecător prevăzute în Legea cu privire la statutul judecătorului (articolul 6). Candidații trebuie să depună dosarul de candidatură însoțit de o copie a carnetului de muncă. Comisia pentru examenul de absolvire verifică dacă candidații îndeplinesc condiția de a avea mai mult de cinci ani de activitate într-o profesie juridică și aprobă apoi o listă a candidaților admiși la examen. După susținerea cu succes a examenului, candidatul i se eliberează un certificat, care este valabil pentru o perioadă de 5 ani (articolul 6, alin. 3 din Legea cu privire la statutul judecătorului în raport cu articolul 4, alin. 1d) din Legea privind Institutul Național al Justiției).

Pentru numirea în funcții superioare în cadrul sistemului judecătoresc, conform Legii cu privire la statutul judecătorului (articolul 6, alin. 5) și Regulamentului cu privire la criteriile de selecție, promovare și transferare a judecătorilor (articolul 11), sunt necesare condiții suplimentare de experiență de muncă, și anume șase ani de experiență în calitate de judecător pentru funcția de



judecător la curte de apel sau 10 ani de experiență în calitate de judecător pentru funcția la Curtea Supremă de Justiție.

Recrutarea în orice funcție de judecător/președinte de instanță are loc în baza unui concurs organizat de CSM în conformitate cu Regulamentul cu privire la organizarea și desfășurarea concursului pentru suplinirea funcțiilor de judecător, de vicepreședinte și de președinte al instanței judecătorești. Candidații la numirea în funcția de judecător trebuie să întrunească cerințele prevăzute la articolul 6 din Legea cu privire la statutul judecătorului, să fi susținut examenul în fața Comisiei pentru examenul de absolvire a INJ, să fi trecut procedura de selecție în fața Colegiului pentru selecție al CSM și să fi fost înregistrați în Registrul participanților la concursurile pentru ocuparea funcțiilor judecătorești vacante înainte de anunțarea concursului. Registrul este ținut de secretariatul CSM (articolul 6<sup>2</sup>, Legea cu privire la statutul judecătorului). Candidații înscriși ca participanți la concurs trebuie să notifice secretariatul CSM cu privire la participarea sau refuzul de a participa la concurs și trebuie să depună dosarul de candidatură însoțit de un curriculum vitae actualizat, o scrisoare de motivație personală și documente care să ateste îndeplinirea criteriilor, inclusiv declarația de avere și de interese personale pentru a dovedi lipsa oricărui conflict de interese al candidatului, cazierul judiciar și o recomandare de la locul de muncă sau studii (articolul 2.1, Regulamentul cu privire la organizarea și desfășurarea concursului pentru suplinirea funcțiilor de judecător, de vicepreședinte și de președinte al instanței judecătorești). De asemenea, candidatul trebuie să prezinte consimțământul său scris privind trecerea testării la poligraf (articolul 9, Legea cu privire la statutul judecătorului).

După expirarea termenului de depunere a dosarelor, concursul are loc în cadrul ședinței Plenului CSM, în cadrul căreia un membru raportor al CSM prezintă informații privind verificarea reputației ireproșabile a unui candidat. Verificarea se face prin obținerea de date de la organele abilitate cu privire la respectarea legii de către candidat. CSM are dreptul de a utiliza toate mijloacele legale pentru a verifica reputația candidatului (articolele 3.14 și 3.16 din Regulamentul cu privire la organizarea și desfășurarea concursului pentru suplinirea funcțiilor de judecător, de vicepreședinte și de președinte al instanței judecătorești). Candidatul participă la ședința Plenului CSM pentru a-și prezenta motivația personală; neprezentarea la ședința plenară reprezintă un motiv de excludere din concurs (articolele 3.17 și 3.18). CSM evaluează motivația personală a candidatului, precum și corespunderea acestuia funcției de judecător: motivele care l-au determinat pe candidat să participe la concurs; determinarea funcției pentru care și-a depus candidatura; fermitatea în cadrul interviului și reputația candidatului în contextul prevederilor legale. La aprecierea candidatului, se vor lua în considerare meritele, competențele profesionale, personale și sociale ale acestuia (articolele 3.19 și 3.20).

Unui candidat la concursul pentru numirea pentru prima dată în funcția de judecător i se poate acorda un punctaj maxim de 100 de puncte, cu cel puțin 50% din punctajul obținut la examenul de la INJ, cel mult 30% din punctajul acordat de Colegiul pentru selecție în cadrul procedurii de selecție și cel mult 20% din punctajul acordat de CSM. La concursul pentru ocuparea unei funcții de judecător în instanța ierarhic superioară se acordă un punctaj de cel puțin 50% în baza evaluării performanțelor (articolele 3.19, 3.20 și 3.32).

CSM selectează un candidat pentru numirea în funcția de judecător în baza hotărârii Colegiului pentru selecție. În cazul unui concurs pentru suplinirea unui post de judecător la o instanță superioară, Colegiul pentru selecție ia în considerare decizia Colegiului de evaluare a performanțelor judecătorilor privind evaluarea performanțelor unui candidat. Decizia CSM privind selecția trebuie să fie motivată (articolul 19, Legea privind Consiliul Superior al Magistraturii). CSM poate refuza să facă propunerea de numire a unui candidat în cazul în care constată că acesta nu îndeplinește condițiile prevăzute de lege; refuzul trebuie să fie motivat.

Judecătorii sunt apoi numiți de către Președintele Republicii Moldova sau de către Parlament din rândul candidaților selectați, la propunerea CSM.



### 3.1.2 Procedura de selecție

Candidații sunt selectați de către Colegiul pentru selecția și cariera judecătorilor (în continuare: Colegiul pentru selecție) al CSM. Colegiul pentru selecție este compus din șapte membri, dintre care patru sunt judecători de la instanțele de toate nivelurile (doi judecători de la Curtea Supremă de Justiție, unul de la o curte de apel și unul de la o curte de primă instanță) aleși de Adunarea Generală a Judecătorilor, iar trei sunt reprezentanți ai societății civile, selectați de CSM în urma unui concurs public. Mandatul membrilor Colegiului pentru selecție este de patru ani, iar membrii nu pot fi aleși sau numiți pentru două mandate consecutive (articolele 3 și 4, Legea privind selecția, evaluarea performanțelor și cariera judecătorilor).

La primirea cererilor însoțite de documentele solicitate, Colegiul pentru selecție solicită ANI să elibereze certificate de integritate și Centrului Național Anticorupție să elibereze certificate de cazier privind integritatea profesională (articolul 9, alin. 8, Legea cu privire la statutul judecătorului și articolul 8, Regulamentul cu privire la criteriile de selecție, promovare și transferare a judecătorilor).

Colegiul pentru selecție evaluează și ierarhizează candidații pe baza materialelor scrise prezentate în cerere, a rezultatelor examenului susținut în fața Comisiei pentru examenele de absolvire a INJ (pentru funcțiile de început de carieră) sau a rezultatelor evaluării performanțelor judecătorilor (pentru funcțiile superioare din cadrul sistemului judiciar) și a unui interviu. Candidații care urmează să fie selectați pentru a fi numiți pentru prima dată într-o funcție de judecător pot primi un punctaj maxim de 85 de puncte, în timp ce candidații pentru promovare, numirea în funcția de președinte sau vicepreședinte al unei instanțe sau pentru transferul la o instanță de același nivel sau la o instanță inferioară pot primi un punctaj maxim de 80 de puncte.

Selectarea candidaților pentru funcția de judecător/promovarea în funcția de judecător la o instanță superioară se efectuează pe baza unor criterii obiective, ținând cont de pregătirea profesională, integritatea, capacitatea și eficiența candidaților (articolul 10 din Legea cu privire la statutul judecătorului). Criteriile de selecție includ nivelul de cunoștințe și aptitudinile profesionale, capacitatea de a aplica cunoștințele în practică, vechimea în funcția de judecător sau în alte funcții de specialitate juridică, indicatorii calitativi și cantitativi ai activității desfășurate în calitate de judecător sau în alte profesii juridice, standardele etice și activitatea didactică și științifică (articolul 2 din Legea privind selecția, evaluarea performanțelor și cariera judecătorilor în raport cu articolul 3 din Regulamentul cu privire la criteriile de selecție, promovare și transferare a judecătorilor).

În baza Regulamentului cu privire la criteriile de selecție, promovare și transferare a judecătorilor respectarea condițiilor obligatorii prevăzute în Legea cu privire la statutul judecătorului (articolul 6<sup>3</sup>) se evaluează conform următoarelor criterii: 1) vechime în funcții de specialitate juridică; 2) genul activității în funcțiile de specialitate juridică; 3) activitate didactică și științifică, grad științific, cercetare, analize tematice; 4) caracteristicile de personalitate și abilitățile adecvate funcției de judecător (integritate, corectitudine, capacitatea de a gestiona situațiile stresante, capacitatea analitică etc.); și 5) alte activități extrajudiciare. Criteriul de la punctul 4) se evaluează pe baza referințelor din mediul de lucru sau de studii, de la personalități notorii din țară sau din străinătate și prin intermediul unui interviu susținut de candidat (articolul 10, alin. 1, lit. d)). Pentru îndeplinirea acestui criteriu, candidatului i se pot acorda maximum 2 puncte.

Pentru promovarea unui judecător, trebuie să se țină seama de vechimea în muncă, de lipsa sancțiunilor disciplinare și de evaluarea performanțelor judecătorului de către Colegiul de evaluare. Criteriile aplicabile pentru promovarea unui candidat sunt următoarele: 1) vechimea în funcția de judecător; 2) abilitățile pentru ocuparea funcției solicitate; 3) calitatea, eficiența și

---

<sup>3</sup> Cetățenia Republicii Moldova, domiciliul în țară, cunoașterea limbii, capacitatea juridică, o reputație ireproșabilă, cazierul judiciar curat, îndeplinirea cerințelor medicale pentru funcție, deținerea unei diplome de licență și a unui masterat în drept sau echivalentul acestuia, o vechime de cel puțin cinci ani în profesia de avocat sau absolvirea Institutului Național al Justiției în urma absolvirii unui curs de formare inițială a candidaților la funcția de judecător.



integritatea judecătorului; 4) activitate didactică și științifică, grad științific, cercetare, analize tematice, participarea la elaborarea de proiecte de acte normative, comentariilor asupra actelor normative, participarea la grupuri de lucru naționale sau internaționale în calitate de expert sau consultant; și 5) alte activități extrajudiciare. Criteriul de la punctul 3) este evaluat de către Colegiul de evaluare în cadrul procedurii de evaluare (articolele 11 și 12).

Ședințele Colegiului pentru selecție sunt publice și înregistrate audio, iar hotărârile se iau prin vot deschis cu majoritate de voturi. Hotărârile sunt motivate, cu posibilitatea ca membrii Colegiului pentru selecție să emită opinii separate. Hotărârile sunt supuse spre examinare Plenului CSM. Hotărârile motivate sunt publicate pe site-ul CSM în termen de cinci zile de la adoptare și pot fi contestate în fața Plenului CSM în termen de zece zile de la adoptare.

### **3.1.3 Procedura de evaluare a performanțelor și de promovare**

Judecătorii sunt supuși unei evaluări a performanțelor la fiecare trei ani, precum și unei evaluări extraordinare în anumite cazuri, cum ar fi performanța insuficientă, transferul sau promovarea. Evaluarea este realizată de către Colegiul de evaluare a performanțelor judecătorilor (în continuare: Colegiul de evaluare) al CSM. Colegiul de evaluare este compus din șapte membri, dintre care cinci sunt judecători de la instanțele de toate nivelurile (doi judecători de la Curtea Supremă de Justiție, doi judecători de la curțile de apel și un judecător de la judecătorii) aleși de Adunarea Generală a Judecătorilor, iar doi sunt reprezentanți ai societății civile selectați de CSM în urma unui concurs public. Mandatul membrilor Colegiului de evaluare este de patru ani, iar membrii nu pot fi aleși sau numiți pentru două mandate consecutive (articolele 15 și 16, Legea privind selecția, evaluarea performanțelor și cariera judecătorilor).

Criteriile detaliate de evaluare sunt stipulate în Regulamentul cu privire la criteriile, indicatorii și procedura de evaluare a performanțelor judecătorilor și evaluează eficiența activității judecătorului (criterii: rata de soluționare a dosarelor, respectarea termenelor rezonabile în procesul de îndeplinire a justiției, respectarea termenului de redactare a hotărârii, îndeplinirea în termen legal a altor atribuții stabilite prin lege, cunoașterea și aplicarea tehnologiilor informaționale), calitatea activității judecătorului (criterii: procentul de hotărâri/încheieri menținute din cele contestate, numărul și procentul de hotărâri/încheieri casate din cele examinate, cu prezentarea extrasului confirmativ, claritatea și calitatea motivării hotărârii, modul de organizare a activității profesionale, formarea profesională) și integritatea profesională a judecătorului (criterii: respectarea eticii profesionale, reputația profesională, cazuri de abateri disciplinare, încălcări ale Convenției Europene a Drepturilor Omului stabilite de CEDO).

Rezultatele evaluării sunt utilizate pentru promovare - reprezentând 40 % din nota finală a unui candidat - pentru formarea profesională, pentru administrarea instanțelor și pentru acordarea gradelor de calificare a judecătorilor. În cazul în care performanța unui judecător este apreciată ca fiind „insuficientă”, se realizează o evaluare extraordinară. Faptul că performanțele unui judecător sunt apreciate ca fiind „insuficiente” în timpul a două evaluări extraordinare consecutive constituie un motiv de inițiere a procedurii de demitere de către CSM.

### **3.1.4 Rolul Autorității Naționale pentru Integritate**

Legea cu privire la Autoritatea Națională de Integritate prevede că ANI este o autoritate publică independentă, competentă să exercite controlul averilor și intereselor personale ale funcționarilor publici, să monitorizeze respectarea de către funcționarii publici a regimului juridic privind conflictele de interese, incompatibilitățile, restricțiile și limitările, precum și să sancționeze orice încălcare a obligațiilor privind prevederile referitoare la averile și interesele personale, conflictele de interese, incompatibilități și limitări. În calitate de funcționari publici, judecătorii intră sub incidența competenței ANI în această privință.

#### **3.1.4.1 Declarații de avere și interese personale**

În ceea ce privește declarațiile de avere și interese personale, ANI le colectează, stochează și publică pe pagina sa web, controlează depunerea în termen a acestora și caracterul complet al





datelor, verifică declarațiile în vederea identificării eventualelor diferențe substanțiale și nejustificate între veniturile obținute în timpul exercitării atribuțiilor de serviciu și bunurile dobândite în perioada respectivă, constată încălcări ale regimului juridic privind averea și interesele personale și ține un Registru electronic al subiecților declarării averii și intereselor personale (articolul 7, alin. 1, Legea cu privire la Autoritatea Națională de Integritate). În cazul în care funcționarul public nu a depus sau a refuzat să depună declarația de avere și de interese personale la solicitarea ANI, Autoritatea este obligată să solicite conducerii unei entități publice sau unei autorități responsabile de numirea unui funcționar public să tragă la răspundere funcționarul public pentru o abatere disciplinară sau, dacă este cazul, să dispună încetarea mandatului, a raportului de muncă sau de serviciu a acestuia (articolul 27, alin. 8, Legea cu privire la Autoritatea Națională de Integritate).

ANI monitorizează, de asemenea, respectarea de către funcționarii publici a regimului juridic privind conflictele de interese, incompatibilitățile, restricțiile și limitările, solicită conducerii unei entități publice să aplice o sancțiune disciplinară funcționarului public pentru încălcarea regimului juridic sau să îi înceteze mandatul, raportul de muncă sau de serviciu, solicită conducerii unei entități publice să suspende funcționarul public în timp ce decizia ANI care prevede un motiv de încetare a mandatului, raportului de muncă sau de serviciu este examinată de către instanță, aplică sancțiuni pentru încălcările care intră în competența sa și ține Registrul de stat al persoanelor care au interdicție de a ocupa o funcție publică sau o funcție de demnitate publică (articolul 7, alin. 2, Legea cu privire la Autoritatea Națională de Integritate). Conform Regulamentului cu privire la ordinea de eliberare a certificatelor de integritate, acesta este un registru de evidență a persoanelor fizice cărora li s-a aplicat o interdicție de a ocupa o funcție publică pe o perioadă de trei ani, în baza actelor de constatare ale ANI rămase definitive, care confirmă existența unei averi nejustificate, a unei incompatibilități sau a unui conflict de interese.

În temeiul Legii integrității, ANI aplică următoarele măsuri de control al integrității în sectorul public: controlul declarațiilor de avere și interese personale și controlul respectării regimului juridic privind conflictele de interese, incompatibilitățile, restricțiile și limitările (articolul 25, alin. 4). Pentru a facilita aplicarea de către ANI a măsurilor de control ale integrității, conducătorul unei entități publice este obligat să asigure transmiterea la ANI a declarațiilor de avere și interese personale ale agenților publici din entitatea publică pe care o conduce, să informeze ANI cu privire la agenții publici care nu au depus declarațiile (articolul 13, alin. 2, lit. d)), să sesizeze ANI cu privire la funcționarul public care nu a soluționat starea de incompatibilitate în termen de o lună de la preluarea mandatului, a raporturilor de muncă sau de serviciu sau care nu a respectat limitele de publicitate în activitatea profesională desfășurată (articolul 12, alin. 3, lit. d) și e)). În cazul în care se constată încălcarea regulilor privind incompatibilitățile, restricțiile ierarhice și limitările de publicitate în privința unui anumit funcționar public, conducătorul entității publice este obligat să declanșeze procedura disciplinară împotriva acestuia și, la solicitarea ANI, să îi înceteze mandatul, raporturile de muncă sau de serviciu (articolul 12, alin. 3, litera f)).

De asemenea, candidații pentru funcțiile vacante de judecători sunt obligați să depună declarația de avere și interese personale ca parte a cererii de înscriere la concurs (articolul 9, alin. 6, Legea cu privire la statutul judecătorului).

Nerespectarea prevederilor Legii cu privire la statutul judecătorului privind incompatibilitățile cu funcția de judecător (articolul 8, alin. 1), cu privire la evitarea conflictelor de interese în procesul de luare a deciziilor, la obligația de a depune declarații de avere și interese personale (articolul 15, alin. 1) sau atunci când este emisă o hotărâre definitivă de confiscare a bunurilor nejustificate de către o instanță, constituie motiv de demitere a judecătorului din funcție (a se vedea prevederile articolului 25, alin. 1)g<sup>1</sup>, alin. 1)g<sup>2</sup>, alin. 1)g<sup>3</sup>, alin. 1)g<sup>4</sup>, alin. 1)i).

#### **3.1.4.2 Eliberarea certificatelor de integritate**

ANI are competența de a elibera certificate de integritate cu privire la persoanele care candidează în cadrul procedurilor de recrutare în sectorul public. Aceste certificate se eliberează la solicitarea conducătorilor entităților publice unde se desfășoară procedurile de recrutare sau a persoanelor



fizice care candidează pentru ocuparea unei funcții publice eligibile. Certificatul de integritate include informații cu privire la constatările privind averile nejustificate stabilite, încălcările obligațiilor privind conflictele de interese, restricțiile, limitările și incompatibilitățile, precum și interdicțiile de a ocupa o funcție publică sau o funcție de demnitate publică, în baza hotărârilor definitive adoptate în privința unei anumite persoane în ultimii trei ani de către ANI sau de către instanțele de judecată (articolul 7, alin. 3, litera i), Legea cu privire la Autoritatea Națională de Integritate raportat la articolul 31<sup>1</sup>, Legea integrității).

În cadrul procedurilor de selecție și promovare a judecătorilor, ANI este solicitată să elibereze certificate de integritate de către Colegiul pentru selecție al CSM pentru toți candidații la funcțiile vacante de judecător (articolul 9, alin. 8, Legea cu privire la statutul judecătorului).

### **3.1.5 Rolul Centrului Național Anticorupție**

#### **3.1.5.1 Testarea integrității profesionale și eliberarea certificatelor de cazier privind integritatea profesională**

În baza Legii privind integritatea, CNA are competența de a verifica eficiența cultivării climatului de integritate instituțională și profesională în sectorul public (articolul 25, alin. 1 și 3), inclusiv în sectorul justiției. În acest sens, CNA are atribuția de a aplica măsuri de control al integrității care sunt relevante și pentru verificarea integrității judecătorilor în cadrul procedurilor de selecție și promovare, și anume testarea integrității profesionale, care face parte din evaluarea integrității instituționale, și eliberarea certificatelor de cazier privind integritatea profesională a funcționarilor publici (articolul 25, alin. 3b)).

Legea privind evaluarea integrității instituționale detaliază testarea integrității profesionale și cazierul integrității profesionale. Testarea integrității profesionale este o metodă practică utilizată ca parte a procesului de evaluare a integrității instituționale a entității publice cu scopul de a identifica riscurile de corupție în cadrul entității publice și de a determina astfel nivelul în care este afectat climatul de integritate instituțională. Testarea integrității profesionale este inițiată în baza unei decizii motivate a directorului CNA care indică motivele inițierii testării integrității profesionale în cadrul entității publice, riscurile de corupție identificate în cadrul entității publice, obiectivele testării integrității profesionale a funcționarilor publici din cadrul entității, categoriile de funcționari publici din cadrul entității publice selectate pentru testare, eșantionul de funcționari publici care va fi testat, posibilitatea de a utiliza diferite mijloace de obținere a informațiilor în mod disimulat și alte informații relevante. Decizia trebuie să fie autorizată de către instanța competentă. Decizia și autorizația sunt confidențiale până la momentul prezentării de către CNA a raportului său de evaluare a integrității instituționale entității publice în cauză. În baza deciziei motivate autorizate de instanță, se pregătește un plan de testare a integrității profesionale, care detaliază modul în care se va desfășura testarea integrității profesionale, fără a se specifica identitatea unui anumit funcționar public care va fi testat. Termenul pentru efectuarea testării integrității profesionale este de șase luni, cu posibilitatea de a fi prelungit cu încă șase luni în temeiul deciziei instanței.

La început, se efectuează o analiză documentară inițială pentru a identifica potențialele riscuri de corupție la nivel instituțional, urmată de testarea integrității profesionale pentru a identifica dacă orice risc potențial s-a materializat efectiv. În scopul testării integrității profesionale, funcționarii publici care vor fi testați sunt selectați în mod aleatoriu, în funcție de riscurile de corupție identificate în cadrul entității publice. Acestea din urmă sunt identificate pe baza incidentelor de integritate comise de funcționarii publici, a rapoartelor din mass-media, a plângerilor cetățenilor etc. (articolul 29 din Legea integrității).

Rezultatele testului de integritate profesională pot fi pozitive, negative sau neconcludente. Rezultatul negativ înseamnă că funcționarul public nu a respectat obligațiile prevăzute la articolul 7, alin. 2 din Legea privind evaluarea integrității instituționale, respectiv obligația de a nu admite manifestări de corupție, de a denunța imediat orice tentativă de implicare în acte de corupție, de a denunța imediat influențele necorespunzătoare, de a declara cadourile și conflictele de interese,



de a cunoaște și de a respecta obligațiile prevăzute în politicile anticorupție naționale și sectoriale, de a respecta cerințele specifice de integritate profesională pentru activitatea agenților publici din cadrul entităților publice despre care au fost informați și de a îndeplini măsurile prevăzute în planul de integritate al entității publice (articolul 17). În cazul unui rezultat negativ, funcționarul public poate fi supus doar răspunderii disciplinare, în funcție de gravitatea abaterilor constatate (articolele 11 și 21). Rezultatul negativ al testului de integritate profesională, precum și sancțiunile disciplinare aplicate pe baza acestuia sunt supuse controlului judiciar (articolul 22). În cazul în care o sancțiune disciplinară este aplicată unui judecător pe baza rezultatului negativ al testului de integritate profesională, aceasta poate fi contestată în conformitate cu prevederile Legii cu privire la răspunderea disciplinară a judecătorilor (articolul 22, alin. 3, Legea privind evaluarea integrității instituționale).

Rezultatele și materialele obținute în urma testării integrității profesionale pot fi utilizate numai în cadrul procedurilor civile, în conformitate cu dispozițiile legislației procesuale civile. Cu toate acestea, ele nu pot fi utilizate ca probe în cadrul procedurilor penale sau contravenționale inițiate împotriva funcționarului public testat, cu excepția cazului în care activitățile ilegale ale funcționarului public testat sau ale unei terțe persoane sunt detectate fără a fi generate de aplicarea testului de integritate profesională (articolul 11, Legea privind evaluarea integrității instituționale).

Pe baza verificării de către instanță a rezultatelor testului de integritate profesională, acestea sunt înscrise în dosarele de integritate profesională ale funcționarilor publici. Aceste dosare sunt necesare pentru procesul de angajare în sectorul public. Rezultatele sunt păstrate în dosar fie timp de cinci ani (în cazul încălcării obligației de a nu admite manifestări de corupție), fie timp de un an (în cazul încălcării obligației de a denunța imediat orice tentativă de implicare în acte de corupție, de a denunța imediat influențele nejustificate, de a declara cadourile și conflictele de interese) (articolul 21).

CNA păstrează aceste cazieri și furnizează certIFICATE DE CAZIER PRIVIND INTEGRITATEA PROFESIONALĂ la cererea angajatorilor, pe baza Regulamentului cu privire la ținerea și utilizarea cazierului privind integritatea profesională a agenților publici<sup>4</sup>. Aceste certificate nu fac decât să confirme dacă un funcționar public a făcut sau nu obiectul unui test de integritate profesională în trecut și oferă informații cu privire la rezultatul pozitiv sau negativ al testului.

Raportul complet privind evaluarea integrității instituționale, inclusiv informații privind rezultatele testării integrității profesionale, se transmite conducătorului entității publice (în cazul instanțelor judecătorești, rezultatele se transmit președintelui instanței, în calitate de conducător al instanței, iar în cazul unui rezultat negativ al testării integrității profesionale, Consiliului Superior al Magistraturii). Versiunea depersonalizată a raportului este pusă la dispoziția publicului pe pagina web a CNA (articolul 18).

După examinarea raportului de către entitatea publică și în cazul în care raportul identifică riscuri de corupție în cadrul entității respective, entitatea publică trebuie să adopte un plan de integritate în termen de 30 de zile de la prezentarea raportului către entitatea publică și să îl pună în aplicare în termen de 60 de zile de la adoptarea acestuia (articolul 19). În cazul unui rezultat negativ al testării integrității profesionale, entitatea publică trebuie să informeze CNA cu privire la măsurile luate și sancțiunile aplicate. În cazul în care planul de integritate nu este pus în aplicare, CNA poate propune demiterea conducătorului entității publice (de exemplu, a președintelui instanței).

Pe baza informațiilor obținute de la CNA, până în prezent nu au fost efectuate evaluări de integritate instituțională cu testarea integrității profesionale în ceea ce privește instanțele și judecătorii, deși astfel de evaluări au fost introduse în 2014. Cu toate acestea, la acel moment, Legea privind testarea integrității profesionale, care a fost adoptată în 2013, prevedea nu numai testarea aleatorie a integrității profesionale, ci și testarea selectivă a integrității profesionale a

---

<sup>4</sup> Republica Moldova, [Regulamentul cu privire la ținerea și utilizarea cazierului privind integritatea profesională a agenților publici, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.767 din 19 septembrie 2014.](#)



funcționarilor publici, precum și testarea integrității profesionale inițiată la cererea unui administrator al unei entități publice. Aplicarea acestei legi judecătorilor de la curțile ordinare și constituționale a fost contestată în fața Curții Constituționale în iunie 2014, deoarece s-a susținut că aceasta ar submina independența judiciară, deoarece controlul și evaluarea integrității judecătorilor a fost atribuită unor organisme controlate de către puterea executivă. Observațiile cu titlu de *amicus curiae*<sup>5</sup> emise de Comisia de la Veneția în decembrie 2014 au confirmat aceste îngrijorări. La 16 aprilie 2015, Curtea Constituțională<sup>6</sup> a constatat că unele prevederi ale acestei legi sunt neconstituționale și, în consecință, nu au fost aplicate judecătorilor. În 2016, Legea privind evaluarea integrității instituționale a fost adoptată, prin care s-a renunțat la primele două tipuri de teste de integritate, reglementându-se doar testele de integritate profesională aleatorii. Noul sistem de evaluări instituționale, bazat pe legea din 2016, a fost pus în aplicare în mai 2018. Deși CNA nu a efectuat nicio evaluare instituțională de integritate în privința instanțelor judecătorești/judecătorilor, instituția a comunicat că intenționează să utilizeze acest mecanism în viitorul apropiat.

Legea cu privire la statutul judecătorului prevede că o persoană care a fost sancționată disciplinar pentru nerespectarea obligațiilor prevăzute la articolul 7 alin. 2 din Legea privind evaluarea integrității instituționale este considerată ca fiind lipsită de o reputație impecabilă și, prin urmare, nu poate candida pentru o funcție de judecător. Astfel, în cadrul procedurilor de selecție și promovare a judecătorilor, CNA este solicitat de către Colegiul pentru selecție al CSM să elibereze certificate de cazier privind integritatea profesională pentru toți candidații la funcțiile vacante de judecători (articolul 9, alin. 8 din Legea cu privire la statutul judecătorului). În 2019 au fost eliberate 203 astfel de certificate în ceea ce privește judecătorii și alți membri ai personalului instanțelor. Întrucât în trecut nu s-a efectuat niciun test de integritate profesională în ceea ce privește judecătorii și membrii instanțelor, toate aceste certificate au confirmat pur și simplu faptul că nu s-a efectuat niciun test în legătură cu persoana respectivă.

Conform articolului 25, alin. 1, litera g<sup>5</sup>), Legea cu privire la statutul judecătorului, rezultatul negativ al testului de integritate profesională este un motiv de revocare din funcție a judecătorului, în conformitate cu decizia Colegiului disciplinar al CSM.

### ***3.1.5.2 Testarea la poligraf***

O altă competență a CNA în ceea ce privește verificarea integrității judecătorilor în cadrul procedurilor de selecție și promovare este prevăzută în Legea privind aplicarea testării la detectorul comportamentului simulat (poligraf). CNA efectuează testarea la poligraf în privința tuturor persoanelor care participă la concursul pentru numirea în funcția de judecător, la cererea CSM. În acest scop, a fost semnat un acord de cooperare între CNA și CSM. Efectuarea testării la poligraf este obligatorie pentru persoanele care participă la concursul pentru numirea în funcția de judecător, iar candidații trebuie să prezinte consimțământul lor scris privind aplicarea testării la poligraf la depunerea setului de acte de înscriere la concurs (articolul 9, alin. 7, Legea cu privire la statutul judecătorului).

### ***3.1.6. Rolul Serviciului de Informații și Securitate și Legea privind verificarea titularilor și candidaților la funcții publice***

Integritatea candidaților la funcții judiciare era verificată anterior de către Serviciul de Informații și Securitate (în continuare: SIS), în conformitate cu Legea privind verificarea titularilor și candidaților la funcții publice<sup>7</sup> până în 2017. Scopul verificării a fost de a preveni, identifica și exclude anumiți factori de risc, cum ar fi conflictele de interese. Verificarea a fost efectuată cu consimțământul scris al candidatului și a presupus completarea de către acesta a unui chestionar scris și colectarea de către SIS a informațiilor relevante deținute de alte autorități publice sau

<sup>5</sup> Accesibil pe pagina web: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2014\)039-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2014)039-e)

<sup>6</sup> Republica Moldova, [Hotărârea nr. 7 din 16.04.2015 privind controlul constituționalității unor prevederi din Legea nr. 325 din 23 decembrie 2013 privind testarea integrității profesionale.](#)

<sup>7</sup> Republica Moldova, [Legea privind verificarea titularilor și a candidaților la funcții publice, nr 271 din 18.12.2008.](#)



entități private, cum ar fi angajatorii anteriori și băncile. În cazul în care SIS concluziona că numirea unui candidat este incompatibilă cu interesele funcției publice, acesta nu putea fi propus în funcția de judecător. Candidatul respectiv putea depune o plângere în fața instanței dacă considera că SIS și-a depășit atribuțiile și că drepturile sale au fost încălcate. În 2017, Curtea Constituțională a declarat<sup>8</sup> aceste prevederi cu privire la judecători și la candidații la funcția de judecător ca fiind neconstituționale, întrucât încălcau, printre altele, independența și inamovibilitatea judecătorilor. Curtea Constituțională a constatat că, deși directorul SIS era numit și demis de către Parlament, ceea ce însemna că SIS se afla sub controlul altei puteri, avizul SIS cu privire la persoana verificată era o condiție *sine qua non* pentru accesul la funcția de judecător, pentru numirea în funcție până la atingerea plafonului de vârstă, precum și pentru cariera de judecător (menținerea în funcție, promovarea sau transferul). În plus, Curtea Constituțională a subliniat că Legea privind verificarea titularilor și a candidaților la funcții publice nu a acordat CSM nicio putere discreționară de decizie în cazul în care SIS a identificat un factor de risc în legătură cu persoana verificată. Faptele stabilite de SIS erau obligatorii pentru CSM care trebuia să concluzioneze fie că persoana verificată nu putea fi numită din motive de incompatibilitate, fie trebuia să elibereze persoana verificată din funcție din aceste motive. Rolul CSM ca garant al independenței sistemului judiciar a fost, prin urmare, diminuat. Amendamentele aduse Legii privind verificarea titularilor și a candidaților la funcții publice din 19.07.2018 au exclus în mod explicit candidații la funcția de judecător și judecătorii în funcție din rândul persoanelor verificate (a se vedea articolul 5). În 2017, Legea integrității a fost adoptată, reglementând verificarea titularilor și a candidaților la funcții publice ca parte a controlului de integritate efectuat de SIS. În scopul verificării titularilor și candidaților la funcții publice, Legea integrității face trimitere la prevederile Legii privind verificarea titularilor și a candidaților la funcții publice.

### 3.2 Bune practici și standarde internaționale cu privire la verificarea integrității judecătorilor și a candidaților la funcția de judecător

Necesitatea de a asigura și de a consolida integritatea în rândul judecătorilor este universal acceptată și menționată în aproape toate documentele internaționale globale de bază privind sistemul judiciar.

*Principiile de Bază privind Independența Sistemului Judiciar*<sup>9</sup> prevăd că „persoanele selectate pentru funcții judiciare sunt persoane integre și capabile, cu o pregătire sau calificări juridice corespunzătoare. Orice metodă de selecție a judecătorilor trebuie să prevină numirile în funcții judiciare din motive necorespunzătoare. În selecția judecătorilor, nu trebuie să existe nicio discriminare împotriva unei persoane pe motive de rasă, culoare, sex, religie, opinii politice sau de altă natură, origine națională sau socială, avere, naștere sau statut, cu excepția faptului că cerința ca un candidat la funcția de judecător să fie cetățean al țării în cauză nu este considerată discriminatorie”<sup>10</sup>. În ceea ce privește promovarea, documentul stabilește că aceasta trebuie să „se bazeze pe factori obiectivi, în special pe capacitate, integritate și experiență”<sup>11</sup>.

În 1987, Raportorul Special al Organizației Națiunilor Unite pentru Studiul privind Independența Sistemului Judiciar, L. V. Singhvi, a elaborat *Proiectul Declarației Universale privind Independența Justiției* (Declarația Singhvi)<sup>12</sup>, în care se precizează că candidații selectați trebuie să fie „persoane

---

<sup>8</sup> Republica Moldova, [Hotărârea Curții Constituționale nr. 32 din 05.12.2017 privind excepția de neconstituționalitate a unor prevederi din Legea nr. 271-XVI din 18 decembrie 2008 privind verificarea titularilor și a candidaților la funcții publice \(verificarea judecătorilor de către Serviciul de Informații și Securitate\)](#).

<sup>9</sup> Adoptat de cel de-al șaptelea Congres al Organizației Națiunilor Unite pentru prevenirea criminalității și tratamentul infractorilor, desfășurat în septembrie 1985 la Milano, Italia, și aprobat de Adunarea Generală prin Rezoluția 40/32 din 29 noiembrie 1985. Prin Rezoluția 40/146 din 13 decembrie 1985, Adunarea Generală a salutat principiile și a invitat guvernele „să le respecte și să le ia în considerare în cadrul legislației și practicilor lor naționale”. Disponibil la <https://www.un.org/ruleoflaw/blog/document/basic-principles-on-the-independence-of-the-judiciary/>.

<sup>10</sup> *Id.*, alin. 10.

<sup>11</sup> *Id.*, alin. 13.

<sup>12</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).



*integre și capabile*<sup>13</sup>. De asemenea, pentru promovare, Declarația Singhvi stabilește că aceasta trebuie să se bazeze, *inter alia*, pe o evaluare obiectivă a integrității judecătorului<sup>14</sup>.

Valoarea 3 din *Principiile de la Bangalore privind Conduita Judiciară* din 2002<sup>15</sup>, afirmă în mod clar că „*integritatea este esențială pentru îndeplinirea corespunzătoare a funcției judiciare*”. *Oficiul Națiunilor Unite privind Drogurile și Criminalitatea* (ONUDD), în *Comentariul privind Principiile de la Bangalore privind Conduita Judiciară*<sup>16</sup>, dezvoltă noțiunea de integritate, afirmând că aceasta este „*atributul rectitudinii și al corectitudinii. Componentele integrității sunt onestitatea și moralitatea juridică. Un judecător trebuie să acționeze întotdeauna, nu numai în îndeplinirea îndatoririlor oficiale, în mod onorabil și într-o manieră corespunzătoare funcției judiciare; să fie liber de fraudă, înșelăciune și minciună și să fie bun și virtuos în comportament și în caracter. Nu există grade de integritate. Integritatea este absolută. În sistemul judiciar, integritatea este mai mult decât o virtute, este o necesitate*”<sup>17</sup>.

*Convenția Națiunilor Unite împotriva Corupției*<sup>18</sup> stabilește ca unul dintre scopurile sale „*să promoveze integritatea, responsabilitatea și buna gestionare a afacerilor publice și a proprietății publice*” (articolul 1, § c)) iar statele sunt chemate „*să faciliteze raportarea de către funcționarii publici a actelor de corupție*” (articolul 8 § 4) și să ia „*măsuri disciplinare sau de altă natură împotriva funcționarilor publici care încalcă codurile sau standardele*” (articolul 8, § 6). Asigurarea integrității în sistemul judiciar este menționată în mod clar în articolul 11, § 1 din Convenție ca fiind un obiectiv global: „*ținând seama de independența sistemului judiciar și de rolul esențial al acestuia în combaterea corupției, fiecare stat parte, în conformitate cu principiile fundamentale ale sistemului său juridic și fără a aduce atingere independenței judiciare, să ia măsuri pentru a consolida integritatea și pentru a preveni oportunitățile de corupție în rândul membrilor sistemului judiciar. Astfel de măsuri pot include norme cu privire la comportamentul membrilor sistemului judiciar*”.

După cum a observat ONUDD, articolul 11 nu plasează verificarea integrității și independența sistemului judiciar ca valori conflictuale: dimpotrivă, o integritate sporită consolidează independența și autoritatea sistemului judiciar, astfel încât „*în timp ce (...) statelor părți li se poate cere să găsească un echilibru între cele două principii-cheie de independență și integritate care stau la baza acestei prevederi din convenție, măsurile adoptate cu scopul de a sprijini oricare dintre aceste valori fundamentale sunt, de cele mai multe ori, de natură să se consolideze reciproc*”<sup>19</sup>.

### 3.2.1 Domeniul de aplicare al analizei

Noțiunea de „integritate” în sistemul judiciar implică mai multe aspecte interdependente, și anume:

- conflicte de interese/incompatibilități;
- plăți neoficiale/cadouri;
- stabilirea de Coduri de Conduită/evaluarea comportamentului lipsit de etică;
- declarații de avere/interese.

<sup>13</sup> *Id.*, alin. 9.

<sup>14</sup> *Id.*, alin. 14.

<sup>15</sup> Aprobat de Consiliul Economic și Social prin Rezoluția 2006/23, adoptată în cadrul celei de-a 41-a ședințe plenare din 27 iulie 2006. Disponibil 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>16</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>17</sup> *Id.*, alin. 101.

<sup>18</sup> Adoptată prin Rezoluția 58/4 a Adunării Generale din 31 octombrie 2003 – disponibil la [https://www.unodc.org/res/ji/import/international\\_standards/united\\_nations\\_convention\\_against\\_corruption/united\\_nations\\_convention\\_against\\_corruption.pdf](https://www.unodc.org/res/ji/import/international_standards/united_nations_convention_against_corruption/united_nations_convention_against_corruption.pdf).

<sup>19</sup> *Convenția Națiunilor Unite împotriva corupției Ghid de punere în aplicare și cadru de evaluare pentru articolul 11*, New York, 2015, p. 5 – disponibil la [https://www.unodc.org/res/ji/import/international\\_standards/Article\\_11/Article\\_11\\_english.pdf](https://www.unodc.org/res/ji/import/international_standards/Article_11/Article_11_english.pdf).



Scopul acestui raport este de a analiza verificarea integrității judecătorilor și a candidaților la funcția de judecător, astfel încât ne vom concentra mai mult pe standardele aplicabile procedurii de verificare a integrității în cadrul numirii și promovării și nu pe normele care privesc fiecare dintre aspectele menționate mai sus ca instrumente de asigurarea a integrității – doar în cazul în care acestea sunt interconectate cu procedura de verificare a integrității în cadrul numirii și promovării. Pentru a asigura o evaluare temeinică a integrității judecătorilor candidați și a judecătorilor care urmează să fie promovați, trebuie să existe nu numai o procedură valabilă, ci și norme privind organismul (organismele) responsabil(e) de această evaluare. În acest sens, vom analiza aceste aspecte de care depind eficacitatea și transparența sistemelor de verificare a integrității: natura organismului (organismelor) responsabil(e) de evaluare (în cazul selecției și promovării) și procedura (criterii, metode/instrumente, intervenția altor autorități).

### 3.2.2 Organismul responsabil de selecție și promovare

Putem identifica trei sisteme principale de selecție/numire a judecătorilor în practica internațională<sup>20</sup>:

- „Recrutarea profesională”, în cadrul căreia judecătorii sunt aleși din rândul avocaților în activitate sau al juriștilor experimentați;
- „Recrutarea birocratică”, în care judecătorii sunt aleși, în principal, din rândul tinerilor absolvenți de drept fără experiență profesională anterioară;
- „Recrutarea electorală”, în care judecătorii sunt aleși direct de către cetățeni.

Făcând abstracție de procesul electoral (ales de o mică majoritate a țărilor), fie în modelul profesional, fie în cel birocratic, o decizie finală privind numirea judecătorilor trebuie să fie luată de un organ sau de o persoană, fie că este vorba de sistemul judiciar, fie că este vorba de executiv sau legislativ. Același lucru se întâmplă și în cazul promovării judecătorilor, care, în mod inevitabil, trebuie să fie decisă de un fel de organism sau organ.

Acele documente internaționale care acceptă că numirile sau promovările judiciare pot fi făcute de către legislativ și executiv (considerând că acest lucru, în sine, nu influențează imparțialitatea și independența unei instanțe), stabilesc totuși unele restricții și condiții la această posibilitate:

- judecătorii numiți trebuie să fie liberi de orice influență sau presiune atunci când își îndeplinesc rolul de judecător<sup>21</sup>;
- numirile trebuie să fie făcute în urma unei consultări cu membri ai sistemului judiciar și ai profesiei juridice sau de către un organism la care participă efectiv membri ai sistemului judiciar și ai profesiei juridice<sup>22</sup>;
- o autoritate independentă și competentă, provenind în mare parte din sistemul judiciar, trebuie să fie autorizată să formuleze recomandări sau să exprime avize pe care autoritatea relevantă, împuternicită să facă numiri, să le urmeze în practică<sup>23</sup>.

Cu toate acestea, majoritatea documentelor internaționale, care se concentrează asupra acestui aspect, recomandă atribuirea competenței de numire sau de promovare a judecătorilor unui organism independent de puterea executivă sau legislativă:

- *Raportul din 2018 al Raportorului special al ONU privind independența judecătorilor și avocaților*, Diego García-Sayán<sup>24</sup>, recomandă înființarea unui organism independent însărcinat cu protejarea și promovarea independenței sistemului judiciar, înzestrat cu

<sup>20</sup> Ghid de resurse privind consolidarea integrității și capacității judiciare, Oficiul Națiunilor Unite privind Drogurile și Criminalitatea, New York, 2011, p. 7 – disponibil la [https://www.unodc.org/res/ji/import/guide/resource\\_guide/resource\\_guide\\_english.pdf](https://www.unodc.org/res/ji/import/guide/resource_guide/resource_guide_english.pdf).

<sup>21</sup> Deciziile CEDO: Campbell și Fell c. Regatului Unit, 28/06/1984, alin. 79; Flux (Nr. 2) c. Republica Moldova, 03/07/2007, alin. 27.

<sup>22</sup> Declarația Singhvi, cit. (nota 12).

<sup>23</sup> Alin. 47 din Recomandarea CM/Rec(2010)12 a Comitetului de Miniștri către statele membre privind judecătorii: independență, eficiență și responsabilități, adoptată de Comitetul de Miniștri al Consiliului Europei, la 17 noiembrie 2010, la cea de-a 1098-a reuniune a Delegațiilor Miniștrilor, disponibil la <https://rm.coe.int/16807096c1>

<sup>24</sup> Prezentat Consiliului pentru Drepturile Omului, pentru a fi luat în considerare în cadrul celei de-a treizeci și opta sesiuni de la 18 iunie-6 iulie 2018 – 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).



- cele mai largi competențe în materie de selecție, promovare, formare, evaluare profesională și disciplină a judecătorilor;
- *Carta Europeană privind Statutul Judecătorilor* din 1998<sup>25</sup>, alineatul 1.3. prevede că „în ceea ce privește orice decizie care afectează selecția, recrutarea, numirea, evoluția carierei sau încetarea mandatului unui judecător, statutul prevede intervenția unei autorități independente de puterile executivă și legislativă, în cadrul căreia cel puțin jumătate dintre cei care fac parte din ea sunt judecători aleși de către colegii lor în urma unor metode care să garanteze o reprezentare cât mai largă a sistemului judiciar”;
  - mai multe documente ale CCJE reafirmă, de asemenea, această poziție:
    - o în alin. 42 și 48 ale Opiniei nr. 10 (2007) privind „*Consiliile judiciare în serviciul societății*”<sup>26</sup>, se recomandă ca Consiliul Judiciar să se asigure că selecția și promovarea judecătorilor se realizează în mod independent (de către Consiliul însuși sau în cooperare cu alte organisme);
    - o în alin. 25 al Opiniei nr. 21 (2018) privind “*Prevenirea corupției în rândul judecătorilor*”<sup>27</sup>, se recomandă la fel ca selecția, numirea și promovarea judecătorilor să fie încredințate unor organisme esențialmente apolitice, cu cel puțin o majoritate de persoane provenind din sistemul judiciar;
    - o par. 5 și 13 din *Magna Carta a Judecătorilor*<sup>28</sup> reafirmă faptul că deciziile privind selecția, numirea și cariera trebuie luate de către organismul însărcinat cu garantarea independenței, fie că este vorba de un Consiliu judiciar, fie de un alt organism specific, independent de puterile legislative și executive, compus fie din judecători exclusiv, fie dintr-o majoritate substanțială de judecători aleși de către colegii acestora;
  - în *Raportul privind independența sistemului judiciar Partea I: Independența judecătorilor* (CDL-AD(2010)004)<sup>29</sup>, Comisia de la Veneția reafirmă că „este o metodă adecvată de garantare a independenței sistemului judiciar ca un consiliu judiciar independent să aibă o influență decisivă asupra deciziilor privind numirea și cariera judecătorilor”;
  - Rețeaua Europeană a Consiliilor Judiciare (RECJ), în alin. 3.4. al *Raportului Consiliilor Judiciare 2010-2011*<sup>30</sup> (alin. 3.4.) afirmă, de asemenea, că „*Consiliul Superior al Magistraturii trebuie să fie organul decizional în chestiunile care privesc statutul fiecărui judecător din momentul solicitării intrării în profesia de judecător, până la pensionare*”;
  - *Recomandările de la Kiev privind independența judiciară în Europa de Est, Caucazul de Sud și Asia Centrală*<sup>31</sup> ale OSCE recomandă în alin. 3 și 4 selecția judecătorilor trebuie să fie realizată de consilii judiciare sau de comisii de experți separate, independente de executiv;

<sup>25</sup> Aprobata la reuniunea multilaterală privind statutul judecătorilor în Europa, organizată de Consiliul Europei, în perioada 8-10 iulie 1998. – disponibil la <https://rm.coe.int/090000168068510f>.

<sup>26</sup> Disponibil la <https://rm.coe.int/168074779b>.

<sup>27</sup> Adoptată în cadrul celei de-a 19-a reuniuni plenare a CCJE, la Zagreb, la 9 noiembrie 2018 - disponibil la <https://rm.coe.int/ccje-2018-3e-avis-21-ccje-2018-prevent-corruption-amongst-judges/native/16808fd8dd>.

<sup>28</sup> Adoptat în cadrul celei de-a 10-a reuniuni plenare a CCJE, între 17 și 19 noiembrie 2010- disponibil la <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168063e431>.

<sup>29</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>30</sup> Disponibil la <https://pgwrk-websitemedia.s3.eu-west-1.amazonaws.com/production/pwk-web-encj2017-p/Reports/Report Project Team Councils for the Judiciary 2010 2011.pdf>.

<sup>31</sup> Aprobata de Biroul OSCE pentru Instituții Democratice și Drepturile Omului (ODIHR), împreună cu Institutul Max Planck de Drept Public Comparat și Drept Internațional (MPI), în urma unei reuniuni de experți privind independența judiciară, care a avut loc la Kiev, Ucraina, în perioada 23-25 iulie 2010- disponibil la <https://www.osce.org/files/f/documents/a/3/73487.pdf>. *Recomandările de la Kiev* sunt în curs de actualizare și revizuire: „*Recomandările de la Kiev vor fi actualizate ca parte a proiectului „Consolidarea instituțiilor democratice incluzive și responsabile în regiunea OSCE”, implementat cu fonduri din partea mai multor state participante, inclusiv Germania, Irlanda, Norvegia și Statele Unite*” - <https://www.osce.org/odihr/439394>.





- una dintre cele *Șapte Bune Practici Internaționale pentru Consiliile Judiciare* definite în „*Cele mai bune practici la nivel mondial: Consiliile judiciare - Lecții învățate din Europa și America Latină*”<sup>32</sup>, ale Fundației Internaționale pentru Sisteme Electorale (FISE) este că consiliile judiciare respective trebuie să fie responsabile de procesul de selecție a judecătorilor și să contribuie la promovarea judecătorilor.

### 3.2.3 Procedura

Dacă necesitatea promovării integrității este general acceptată și reafirmată în mai multe documente internaționale, rareori acestea definesc în mod obiectiv procesul care trebuie urmat în evaluarea integrității în timpul selecției și promovării judecătorilor. Acest lucru se poate datora faptului că „*în timp ce idealul integrității este ușor de enunțat în termeni generali, este mult mai dificil și poate chiar imprudent să o facem în termeni mai specifici. Efectul comportamentului asupra percepției comunității depinde în mod considerabil de standardele comunității, care pot varia în funcție de loc și timp*”<sup>33</sup> sau chiar de particularitățile sistemului judiciar, care determină unele documente internaționale să excludă în mod expres aplicarea sa în acest domeniu<sup>34</sup>.

Aceasta înseamnă că, deși universal acceptată ca o necesitate, nu este ușor de stabilit criterii și mecanisme obiective de verificare a integrității, iar „*integritatea unei persoane care candidează pentru a deveni judecător este dificil de evaluat altfel decât prin deducții din referințe sau condamnări anterioare*”<sup>35</sup>.

După cum recunoaște USAID, „*există un consens redus în ceea ce privește modul în care trebuie testate calitățile relevante pentru a fi un judecător corect și imparțial. Majoritatea examenelor de admitere testează, în cel mai bun caz, doar inteligența și cunoștințele de drept. Au existat multe eforturi pentru a dezvolta teste pentru alte trăsături, cum ar fi integritatea profesională, dorința de a munci din greu și capacitatea de a lua decizii deliberative, dar nu s-a ajuns la un acord cu privire la succesul acestora*”<sup>36</sup>.

#### 3.2.3.1 Criterii

Recomandarea CM/Rec(2010)12 stabilește că deciziile privind selecția și cariera judecătorilor trebuie să se bazeze pe criterii obiective prestabilite prin lege sau de către autoritățile competente<sup>37</sup>. De asemenea, GRECO a concluzionat, în prezentarea generală a rezultatelor celei de-a Patra Runde de Evaluare, că este necesar ca numirile judecătorești să fie făcute cât mai transparent posibil, pe baza unor criterii formale și obiective și că, împreună cu procedurile de evaluare, acestea trebuie aplicate cu respectarea independenței, integrității și imparțialității persoanelor numite în funcții judiciare<sup>38</sup>.

În „*Cele mai bune practici în combaterea corupției*” ale OSCE, exemplul modelului lituanian este prezentat ca o bună practică pentru stabilirea criteriilor de integritate pentru candidații la funcția de judecător - doar persoanele cu o „reputație impecabilă” pot accede la funcția de judecător, excluzând astfel persoanele care:

---

<sup>32</sup> Disponibil la <https://www.csm.org.pt/wp-content/uploads/2017/12/authemaandelen2004judicialcouncilslessonslearnedeuropelatinamerica.pdf>.

<sup>33</sup> UNODC, *Comentariu la Principiile Bangalore...*, cit. (nota 16), alin. 102.

<sup>34</sup> La fel ca și în cazul *Codului model de conduită pentru funcționarii publici*, aprobat prin Recomandarea nr. R (2000)10, a *Comitetului de Miniștri către statele membre privind codurile de conduită pentru funcționarii publici*, adoptată în cadrul celei de-a 106-a sesiuni, la 11 mai 2000 (disponibil la <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806cc1ec>), care exclude în mod expres aplicarea sa în cazul titularilor de funcții judiciare (articolul 1, § 4).

<sup>35</sup> Anne Sanders / Ralf Treibmann, *Raport de experți cu privire la rezultatele reuniunii grupului de lucru privind: selectarea, evaluarea și promovarea judecătorilor*, Consiliul European, 2016, p. 15 – disponibil la <https://rm.coe.int/1680700f39>.

<sup>36</sup> *Îndrumări pentru promovarea independenței și imparțialității judiciare*, Ediție revizuită (PN-ACM-007), U.S. Agency for International Development, Office of Democracy and Governance Bureau for Democracy, Conflict, and Humanitarian Assistance, Ianuarie 2002, p. 18 – disponibil la [https://www.unodc.org/res/ji/import/guide/usaidd\\_guidance/usaidd\\_guidance.pdf](https://www.unodc.org/res/ji/import/guide/usaidd_guidance/usaidd_guidance.pdf).

<sup>37</sup> Cit. (nota 23), alin. 44.

<sup>38</sup> *Prevenirea corupției - Membrii Parlamentului, Judecători și Irocurori - Concluzii și tendințe*, Consiliul European, 2017, p. 18 – disponibil la <https://rm.coe.int/corruption-prevention-members-of-parliament-judges-and-prosecutors-con/16807638e7>.



- au fost condamnate pentru o infracțiune premeditată, în pofida expirării termenului de condamnare;
- au fost condamnate pentru o infracțiune săvârșită din neglijență și condamnarea nu a expirat;
- au fost destituite din funcție pe baza deciziei Curții de Onoare a Judecătorilor;
- mențin un comportament sau desfășoară activități care nu sunt în conformitate cu normele de etică profesională a judecătorilor<sup>39</sup>.

*Institutul Britanic de Drept Internațional și Comparat* admite verificarea inexistenței antecedentelor penale sau a abaterilor disciplinare care ar face solicitantul inapt pentru numirea în funcția de judecător<sup>40</sup>.

*Principiile și orientările de la Lilongwe privind selecția și numirea funcționarilor judiciari*<sup>41</sup> stabilește în principiul său vii) că „criteriile obiective pentru selecția ofițerilor judiciari trebuie să fie prestabilite de către autoritatea de selecție și numire, să facă obiectul unui anunț public și să nu fie modificate pe parcursul acestui proces”. Liniile directoare pentru aceste criterii evidențiază următoarele<sup>42</sup>:

- să dețină o diplomă de drept recunoscută;
- să dețină un nivel corespunzător de experiență post-calificare;
- să fie o persoană aptă și corespunzătoare;
- să aibă competența de a exercita funcțiile de ofițer de justiție;
- să posede bune abilități de comunicare scrisă și orală;
- să fie în măsură să ia cu diligență o decizie motivată;
- să nu aibă condamnări penale, altele decât cele pentru infracțiuni minore;
- să nu aibă nicio afiliere politică continuă după numire.

Dezvoltând criteriul „să fie o persoană aptă și corespunzătoare”, orientările explică faptul că acesta constă în „capacitatea de a respecta prevederile Constituției și ale Codului de etică judiciară aplicabil. Acesta se ghidează după cerințele din Principiile de la Bangalore privind Conduita Judiciară. Imediat după numire, candidații trebuie să se desprindă de toate interesele care le pot afecta capacitatea de a-și îndeplini atribuțiile judiciare. Cel puțin, persoanele numite nu trebuie să dețină funcții politice sau să aibă vreo afiliere sau apartenență politică activă. Sub rezerva legislației interne, candidații nu trebuie să aibă nicio condamnare penală anterioară, în afară de infracțiuni minore”<sup>43</sup>. În cadrul procesului de depunere a candidaturilor, candidații ar trebui să prezinte un *curriculum vitae*, cu informații suficiente, *inter alia*, cu privire la istoricul profesional, interesele de afaceri, implicarea politică anterioară, inclusiv apartenența la partide politice, potențialele conflicte de interese și dezvăluirea oricărui lucru care, dacă ar fi descoperit după numire, ar putea stânjeni sistemul judiciar sau ar putea discredita sistemul judiciar<sup>44</sup>.

În Opinia nr. 528/2009 (CDL-AD(2009)023)<sup>45</sup>, Comisia de la Veneția a analizat criteriile stabilite de legislația sârbă pentru numirea inițială în funcția de judecător: onestitatea, conștiinciozitatea,

<sup>39</sup> Biroul Coordonatorului pentru Activități Economice și de Mediu, Viena, 2006, p. 143 – disponibil la <https://www.osce.org/files/f/documents/9/a/13738.pdf>.

<sup>40</sup> Numirea, funcționarea și revocarea judecătorilor conform principiilor Commonwealth-ului - un compendiu și o analiză a celor mai bune practici, Secretariatul Commonwealth, 2015, p. 46.

<sup>41</sup> Adoptat la Conferința și Adunarea generală anuală a Forumului judecătorilor-șefi din Africa de Sud, Lilongwe, 30 octombrie 2018 – disponibil la [https://www.unodc.org/res/ji/import/regional\\_standard/sacjf\\_final/sacjf\\_final.pdf](https://www.unodc.org/res/ji/import/regional_standard/sacjf_final/sacjf_final.pdf).

<sup>42</sup> Id., p. 7.

<sup>43</sup> Ibid., p. 8.

<sup>44</sup> Ibid., p. 10.

<sup>45</sup> Aviz cu privire la proiectul de criterii și standarde pentru alegerea judecătorilor și a președinților de instanțe din Serbia, 15 iunie 2009 – disponibil la [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2009\)023-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2009)023-e).



echitatea, demnitatea, perseverența și exemplul bun (acestea din urmă incluzând abținerea de la orice act indecent, abținerea de la orice acțiune care provoacă suspiciuni, ridică îndoieli, diminuează încrederea sau subminează în orice alt mod încrederea în instanță, abținerea de la discursuri de ură, comportament indecent sau grosolan, tratament nepolitic, exprimarea părtinirii sau intoleranței, utilizarea de expresii vulgare, purtarea de haine indecente și alte comportamente necorespunzătoare). Acești factori urmau să fie evaluați pe baza rezultatelor interviurilor, a testelor și a altor tehnici psihosociale, precum și prin obținerea opiniilor persoanelor cu care candidații au lucrat, cum ar fi judecători sau membri ai barourilor. Comisia de la Veneția nu a adresat niciun comentariu negativ cu privire la aceste criterii, dar a remarcat faptul că acestea pot fi foarte dificil de evaluat în practică<sup>46</sup>.

### 3.2.3.2 Norme/Metode

#### 3.2.3.2.1 Declarația de avere și interese personale

O metodă din ce în ce mai des utilizată pentru evaluarea eventualelor probleme de integritate în cadrul sistemului judiciar este stabilirea unor declarații obligatorii de interese financiare sau de avere.

UNODC consideră că această metodă este o modalitate de abordare atât a conflictelor de interese, cât și a potențialelor cazuri de deturnare de fonduri sau îmbogățire ilicită, precizând că, pentru a fi eficientă, aceasta trebuie să depășească simplele interese financiare și să includă, de asemenea, informații legate de afilierile și interesele exterioare ale judecătorilor, cum ar fi activitățile anterioare mandatului, afilierile cu întreprinderi (calitatea de membru al consiliului de administrație), legăturile cu organizații neguvernamentale sau de lobby și orice activități neremunerate sau de voluntariat<sup>47</sup>. Declarațiile trebuie să includă bunurile judecătorilor, ale părinților, ale soțului/soției, ale copiilor și ale altor membri apropiați ai familiei acestora, trebuie să fie actualizate periodic, inspectate după numire și monitorizate periodic de către un funcționar independent și respectat<sup>48</sup>.

În Memorandumul Explicativ al Recomandării CM/Rec(2010)12, se sugerează ca statele membre să aibă în vedere crearea de registre de interese pentru a face publice informațiile privind activitățile suplimentare ale judecătorilor, ca modalitate de a evita conflictele de interese reale sau percepute<sup>49</sup>.

În prezentarea generală a rezultatelor celei de a Patra Runde de Evaluare, GRECO a subliniat că, în cazul în care sunt necesare declarații de avere, monitorizarea și urmărirea de către autoritățile competente trebuie să fie fiabile și solide și trebuie să fie clar dacă normele se extind la toate funcțiile judiciare, reamintind, de asemenea, că furnizarea de informații false constituie o infracțiune penală<sup>50</sup>.

Organizația Statelor Americane a publicat un *Proiect de îndrumare legislativă: Elemente de bază privind înregistrarea veniturilor, averii și datoriilor* cu elementele de bază care trebuie să fie incluse într-un cadru juridic referitor la înregistrarea veniturilor, averii și datoriilor persoanelor care ocupă funcții publice în anumite posturi specificate prin lege (inclusiv judecătorii) și, după caz, pentru a face publice aceste înregistrări<sup>51</sup>. Orientările sugerează ca declarațiile să fie făcute:

- înainte de debutul unei funcții publice;

<sup>46</sup> Alin. 30 și 31.

<sup>47</sup> Ghidul de implementare a Convenției Națiunilor Unite împotriva corupției..., Cit. (nota 19), alin. 44 și 45.

<sup>48</sup> Petter Langseth, *Integritatea judiciară și capacitatea acesteia de a spori interesul public*, UNODC, Viena, octombrie 2002, p. 13 – disponibil la

[https://www.unodc.org/res/ji/import/academic\\_articles\\_and\\_books/judicial\\_integrity\\_and\\_its\\_capacity\\_to\\_enhance\\_the\\_public\\_interest/judicial\\_integrity\\_and\\_its\\_capacity\\_to\\_enhance\\_the\\_public\\_interest.pdf](https://www.unodc.org/res/ji/import/academic_articles_and_books/judicial_integrity_and_its_capacity_to_enhance_the_public_interest/judicial_integrity_and_its_capacity_to_enhance_the_public_interest.pdf).

<sup>49</sup> Cit. (nota 23), alin. 29.

<sup>50</sup> *Prevenirea Corupției...*, cit. (nota 19), p. 21.

<sup>51</sup> Disponibil la

[https://www.unodc.org/res/ji/import/regional\\_standard/oas\\_draft\\_legislation\\_asset/oas\\_draft\\_legislation\\_asset.pdf](https://www.unodc.org/res/ji/import/regional_standard/oas_draft_legislation_asset/oas_draft_legislation_asset.pdf).



- atunci când există o modificare semnificativă a valorii nete;
- periodic, pe un interval de timp stabilit (anual);
- atunci când o autoritate competentă solicită acest lucru;
- la încetarea exercitării funcției publice și după încetarea mandatului, într-o perioadă determinată.

În ceea ce privește detaliile declarației, orientările sugerează următoarele:

- enumerarea și quantumul sau valoarea veniturilor, activelor, investițiilor, datoriilor, creanțelor deținute;
- dezvoltarea statutului de partener în orice tip de întreprindere sau parteneriat;
- dezvoltarea intereselor individuale, a locurilor de muncă, a activităților profesionale sau a activităților economice;
- lista și valoarea conturilor sau depozitelor în instituții financiare situate în țară sau în străinătate.

De asemenea, trebuie stabilite reguli privind accesul la informații și în ce condiții informațiile furnizate pot fi folosite ca probe, în conformitate cu aceste orientări.

Un *Model de lege privind declararea intereselor, veniturilor, averii și datoriilor persoanelor care ocupă funcții publice* a fost, de asemenea, aprobat de Organizația Statelor Americane, elaborând liniile directoare sus-menționate<sup>52</sup>.

USAID recomandă, de asemenea, dezvoltarea averii și datoriilor judecătorilor atunci când aceștia sunt numiți în funcție și ulterior anual, considerând că este „*un mijloc eficient de descurajare a corupției, a conflictelor de interese și a utilizării abuzive a fondurilor publice*”<sup>53</sup>. Judecătorii ar trebui să își declare bunurile proprii și bunurile membrilor de familie apropiați înainte de a intra în funcție, periodic pe durata mandatului și la încetarea mandatului, iar aceste declarații trebuie verificate și monitorizate în mod regulat de către un funcționar independent<sup>54</sup>.

CCJE, în Opinia nr. 21 (2018) privind „*Prevenirea corupției în rândul judecătorilor*”, consideră că un sistem solid de declarare a averilor poate contribui la identificarea și evitarea ulterioară a conflictelor de interese, dacă se iau măsuri relevante, conducând astfel la mai multă transparență și integritate judiciară. Cu toate acestea, atrage atenția asupra necesității proporționalității, pentru a garanta dreptul judecătorului la viața privată și dreptul la viața privată al membrilor familiei sale, precum și asupra faptului că „*în numeroasele state membre în care corupția nu a fost o problemă*”, punerea în aplicare a unei obligații de declarare sistematică a averii poate avea drept consecință faptul că „*candidații potriviți pentru o funcție de judecător s-ar putea abține să candideze, deoarece consideră că o obligație de o asemenea anvergură reprezintă o intruziune nejustificată în viața lor privată*”. CCJE recomandă, de asemenea, ca dezvoltarea către părțile interesate din afara sistemului judiciar să se facă numai la cerere și numai în cazul în care se demonstrează în mod credibil un interes legitim, iar informațiile confidențiale nu trebuie să fie niciodată divulgate și că viața privată a terților, cum ar fi membrii familiei, trebuie protejată chiar mai strict decât cea a judecătorilor<sup>55</sup>.

Necesitatea de a proteja nu doar viața privată a judecătorilor și a familiilor acestora, ci mai ales de a proteja siguranța acestora este subliniată și de *Biroul SUA pentru Responsabilitate Guvernamentală*, care a emis linii directoare pentru a preveni divulgarea locațiilor nesecurizate

---

<sup>52</sup> Disponibil la [http://www.oas.org/en/sla/dlc/mesicic/docs/model\\_law\\_declaration.pdf](http://www.oas.org/en/sla/dlc/mesicic/docs/model_law_declaration.pdf).

<sup>53</sup> *Îndrumări pentru promovarea independenței judiciare...*, cit. (nota 36), p. 36.

<sup>54</sup> Mary Noel Pepys, *Corupția și sectorul justiției*, USAID / Management Systems International, ianuarie 2003, p. 14 – disponibil la [https://www.unodc.org/res/ji/import/academic\\_articles\\_and\\_books/corruption\\_and\\_the\\_justice\\_sector/corruption\\_and\\_the\\_justice\\_sector.pdf](https://www.unodc.org/res/ji/import/academic_articles_and_books/corruption_and_the_justice_sector/corruption_and_the_justice_sector.pdf).

<sup>55</sup> *Cit.*, alin. 38 - 40.



ale judecătorilor și ale membrilor familiilor acestora și a informațiilor care au o legătură clară cu amenințări specifice de securitate<sup>56</sup>.

Trebuie remarcat, totuși, că Comisia de la Veneția a precizat deja că declarațiile de avere sunt utile doar pentru judecătorii deja admiși și nu ca un criteriu sau o condiție prealabilă pentru numirea judecătorilor, „*deoarece doar o creștere a proprietății în timpul mandatului judecătorului ar trebui să declanșeze o investigație suplimentară privind posibila corupție*”. În cazul în care candidaților la funcția de judecător li se cere să declare proprietatea, iar această declarație este luată în considerare pentru decizia de numire, aceasta poate conduce la discriminare pe baza statutului social/patrimonial<sup>57</sup>.

### 3.2.3.2 Testarea integrității

*Ghidul tehnic al Convenției Națiunilor Unite împotriva corupției*<sup>58</sup> face referire la testarea integrității ca un factor de descurajare a corupției extrem de eficient și eficace, sporind atât prevenirea, cât și urmărirea penală a corupției. Cu toate acestea, se atrage atenția asupra faptului că astfel de teste nu pot fi utilizate fără discernământ, ci trebuie să se bazeze pe un anumit nivel de informații care să sugereze suspiciuni de corupție, și trebuie să se ia în considerare restricțiile menite să prevină „atragerea în capcană” (agenților sub acoperire trebuie să li se permită să creeze oportunități pentru ca un suspect să comită o infracțiune, dar să nu ofere nicio încurajare reală în acest sens).

„*Gestionarea conflictelor de interese în sectorul public - set de instrumente*” al OECD, după definirea testării integrității ca „*un instrument prin care funcționarii publici sunt plasați în mod deliberat în poziții potențial compromițătoare, fără știrea lor, și testați, astfel încât acțiunile lor rezultate să poată fi examinate și evaluate de către angajator sau de către o autoritate de investigare*” și considerarea că aceasta este „*un instrument puternic specializat de detectare a corupției*”, atrage, de asemenea, atenția asupra necesității unei anumite precauții în aplicarea acestora: necesitatea unei legislații speciale (fie în cazurile în care testele ar implica oferirea unei „mite” unui funcționar suspectat, fie pentru a permite utilizarea probelor obținute în cadrul unei urmăriri penale), a unei formări speciale și a riscului de a îndepărta personalul necorupt prin crearea temerii de vizare accidentală<sup>59</sup>.

În „*Cele mai bune practici în combaterea corupției*” al OSCE, testarea integrității este prezentată ca un instrument puternic de prevenire și descurajare a corupției, dar și în acest document se recomandă prudență, astfel ca „*tentația pusă în calea unui funcționar să nu fie atât de mare încât să tenteze chiar și o persoană onestă să cedeze. Scopul este de a testa integritatea funcționarului, nu de a face ca un funcționar onest să devină corupt printr-un proces de atragere în capcană*”<sup>60</sup>.

*Prevenirea corupției în cadrul procuraturilor: Înțelegerea și gestionarea integrității* al Băncii Mondiale (deși se adresează procurorilor, în termeni direct aplicabili și judecătorilor), consideră testarea integrității un „*instrument puternic de detectare a corupției*”, deși trebuie utilizat „*doar cu mare precauție și în cazuri excepționale*”<sup>61</sup>.

<sup>56</sup> *Justiția federală - Evaluarea și documentarea formală a procedurilor de divulgare financiară ar putea contribui la asigurarea echilibrului între siguranța judecătorilor și accesul public în timp util*, iunie 2004 – disponibil la [https://www.unodc.org/res/ji/import/law\\_on\\_administration\\_of\\_justice/gao\\_asset\\_declaration\\_reduction/gao\\_asset\\_declaration\\_reduction.pdf](https://www.unodc.org/res/ji/import/law_on_administration_of_justice/gao_asset_declaration_reduction/gao_asset_declaration_reduction.pdf).

<sup>57</sup> *Aviz comun al Comisiei de la Veneția și al Direcției pentru Drepturile Omului (DHR) a Direcției Generale pentru Drepturile Omului și Statul de Drept (DGI) al Consiliului European cu privire la proiectul de lege privind modificările Legii organice a instanțelor generale din Georgia*, Opinia nr. 773 / 2014, CDL-AD(2014)031, 14 octombrie 2014, alin. 51 – disponibil la [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2014\)031-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2014)031-e).

<sup>58</sup> *Biroul Națiunilor Unite pentru Droguri și Criminalitate și Institutul Interregional de Cercetare a Criminalității și Justiției al Națiunilor Unite*, New York, 2009, p. 186 – disponibil la [https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/TechnicalGuide/09-84395\\_Ebook.pdf](https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/TechnicalGuide/09-84395_Ebook.pdf).

<sup>59</sup> *Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică*, 2005, p. 68 – disponibil la <https://www.oecd.org/gov/ethics/49107986.pdf>.

<sup>60</sup> *Cit.*, p. 195.

<sup>61</sup> *Prevenirea corupției în procuraturi: înțelegerea și gestionarea integrității*, Document de lucru privind justiția și dezvoltarea, seria nr. 15, Banca Mondială, Washington, DC, 2001, p. 11 – disponibil la <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/18320/655100WP010D0150110Box361565B00PUBLIC0.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.



Analizând realitatea din Republica Moldova, Comisia de la Veneția, în Opinia nr. 789/2014 (CDL-AD(2014)039)<sup>62</sup> a mai spus că testarea integrității trebuie să se facă într-o manieră proporțională:

- să respecte viața privată a judecătorilor și să nu creeze riscul ca aceasta să fie folosită ca instrument de disciplinare a judecătorilor<sup>63</sup>;
- numai în cazul în care există motive rezonabile de suspiciune cu privire la existența corupției și sub rezerva unei autorizații oficiale<sup>64</sup>;
- în cazul în care se utilizează agenți sub acoperire, cu garanții suficiente pentru a preveni utilizarea acestora ca *agenți provocatori*<sup>65</sup>.

### 3.2.3.2.3 Procesele de denunțare a plângerilor

Convenția civilă a Consiliului Europei cu privire la corupție (care a intrat în vigoare în Moldova la 1 iulie 2004) stabilește în articolul 9 că „*fiecare parte prevede în dreptul său intern o protecție adecvată împotriva oricărei sancțiuni nejustificate pentru angajații care au motive întemeiate de a suspecta fapte de corupție și care raportează cu bună credință suspiciunea lor persoanelor sau autorităților responsabile*”. Acest articol este în concordanță cu articolul 33 din Convenția Națiunilor Unite împotriva Corupției – „*fiecare stat parte va avea în vedere încorporarea în sistemul său juridic intern a unor măsuri adecvate pentru a asigura protecție împotriva oricărui tratament nejustificat pentru orice persoană care raportează autorităților competente, cu bună-credință și pe baza unor motive rezonabile, orice fapte privind infracțiuni stabilite în conformitate cu prezenta Convenție*”.

În *Manualul privind combaterea corupției*<sup>66</sup>, OSCE afirmă importanța elaborării unor strategii anticorupție care să promoveze integritatea, nu numai pe baza „*măsurilor de prindere și sancționare a persoanelor corupte*” dar având „*scopul mai larg de a crea un mediu care să încorporeze integritatea ca standard al funcției publice*”. Capitolul 15 al *Manualului* este dedicat în întregime sistemului judiciar și se adresează, *inter alia*, selecției și numirii judecătorilor, precum și avansării și promovării acestora. Asigurarea supravegherii sistemului judiciar este considerată esențială pentru a preveni și pedepsi corupția, pentru a proteja independența sistemului judiciar. În afară de stabilirea unor coduri de conduită, *Manualul* recomandă instituirea unui proces de depunere a plângerilor prin care oricine poate raporta o presupusă încălcare a codului, însoțit de un proces disciplinar pentru a aborda încălcările grave și/sau repetate.

În septembrie 2011, *Raportul proiectului Parteneriatul estic - Consolidarea reformei judiciare în țările Parteneriatului estic*<sup>67</sup>, *Grupul de lucru privind sistemele judiciare independente*, în timpul analizei articolului 76, § 3 din Legea ucraineană „*Cu privire la sistemul judiciar și statutul judecătorilor*”<sup>68</sup>, a concluzionat că petițiile primite din diferite surse (cetățeni, organizații publice, întreprinderi, instituții și/sau organe ale administrației publice centrale și locale) ar putea fi utile în evaluarea integrității unui judecător și că plângerile bine întemeiate care au fost evaluate cu atenție trebuie să poată avea impact asupra carierei judiciare a oricărui judecător.

---

<sup>62</sup> *Observații Amicus Curiae pentru Curtea Constituțională a Republicii Moldova cu privire la anumite prevederi ale Legii privind testarea integrității profesionale* – disponibil la [venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2014\)039-e](http://venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2014)039-e).

<sup>63</sup> Alin. 94.

<sup>64</sup> Alin. 96.

<sup>65</sup> Alin. 95 și 97.

<sup>66</sup> *Biroul Coordonatorului OSCE pentru activități economice și de mediu*, Viena, 2016 – disponibil la <https://www.osce.org/files/f/documents/0/3/232761.pdf>.

<sup>67</sup> *Direcția Generală a Drepturilor Omului și a Statului de Drept al Consiliului Europei*, disponibil la <https://www.refworld.org/pdfile/4ee9bec12.pdf>.

<sup>68</sup> „*Comisia de Înalte Calificări a Judecătorilor din Ucraina va măsura conformitatea candidatului pentru o funcție judiciară pe viață în raport cu cerințele articolului 127 din Constituția Ucrainei, articolelor 53, 64 din prezenta lege și va lua în considerare orice petiții primite de la cetățeni, organizații publice, întreprinderi, instituții și / sau organisme guvernamentale centrale și locale în ceea ce privește performanța sa judiciară*”.



De asemenea, Banca Mondială<sup>69</sup>, referindu-se la procurori, constată că „*deseori doar colegii procurori și membrii personalului din cadrul unui organ de urmărire penală au posibilitatea de a observa sau de a detecta în alt mod comportamentul corupt al colegilor sau superiorilor lor*”, ceea ce conduce la necesitatea de a stabili norme care să protejeze denunțatorii împotriva recriminărilor sau a răzbunării din partea sau în numele celor pe care îi denunță, indicând exemple bune de legi în acest sens în țări precum Statele Unite, Australia, Africa de Sud, Regatul Unit și Coreea de Sud.

*Principiile de la Lilongwe*<sup>70</sup> admite ca observațiile anonime să fie luate în considerare în cazul candidaților, „*atunci când comentariile au un anumit temei, ținând cont de gravitatea plângerii, de credibilitatea sursei și de motivele de confidențialitate*”. Comentariile negative trebuie să fie cunoscute de candidați și aceștia trebuie să aibă posibilitatea de a răspunde acestora.

UNODC recomandă instituirea unui „*mecanism de reclamații independent, credibil și receptiv*”, prin care plângerile sunt analizate de o entitate (dacă este cazul, inclusă într-un organism care are o responsabilitate mai generală în ceea ce privește numirile, educația și acțiunea sau recomandarea de revocare din funcție în domeniul judiciar) compusă din judecători în funcție și din foști judecători, cu mandatul de a primi, investiga și soluționa plângerile de corupție în care ar fi implicați funcționari judiciari și personalul instanțelor de judecată<sup>71</sup>.

De asemenea, în Opinia nr. 21 (2018) privind „*Prevenirea corupției în rândul judecătorilor*” CCJE declară în mod clar că judecătorii au obligația de a denunța infracțiunile pe care le descoperă în exercitarea atribuțiilor lor, în special actele de corupție comise de colegi<sup>72</sup>.

### **3.2.3.3 Intervenția altor autorități sau instituții/verificarea antecedentelor**

Deși admite verificarea antecedentelor, *Recomandările de la Kiev* recomandă ca acestea să fie „*tratate cu cea mai mare atenție și strict pe baza statului de drept*” și chiar dacă se poate solicita poliției o verificare standard a cazierului judiciar și a oricăror alte motive de descalificare, rezultatele acestora trebuie să fie puse la dispoziția candidatului, care trebuie să aibă dreptul de a le contesta în instanță. În acest document se afirmă în mod clar că niciun alt control al antecedentelor nu trebuie efectuat de niciun serviciu de securitate<sup>73</sup>.

În Opinia nr. 21 (2018) privind „*Prevenirea corupției în rândul judecătorilor*”, CCJE avertizează insistent împotriva verificărilor de antecedente „*care depășesc verificările general acceptate ale cazierului judiciar și situației financiare a unui candidat*”. În acele țări care efectuează controale foarte amănunțite ale integrității antecedentelor, care includ trecutul personal, familial și social al candidatului (de obicei efectuate de serviciile de securitate), CCJE recomandă ca aceste controale să fie efectuate în funcție de criterii care pot fi evaluate în mod obiectiv, iar candidații să aibă dreptul de a avea acces la toate informațiile obținute, iar cei respinși pe baza unui astfel de control să aibă dreptul de a se adresa unui organism independent și, în acest scop, să aibă acces la rezultatele unui astfel de control. CCJE recomandă, de asemenea, că trebuie făcută o distincție între candidații la funcția de judecător și judecătorii în funcție, deoarece în niciun caz lupta împotriva corupției judecătorilor nu trebuie să conducă la intervenția serviciilor secrete în administrarea justiției.<sup>74</sup>

Comisia de la Veneția a analizat sistemele de investigare a candidaților la funcția de judecător și a considerat că:

- investigarea unei game largi de aspecte, inclusiv a situației financiare a candidaților, depășește solicitarea de informații privind competențele profesionale ale candidaților și riscă să încalce dreptul la viață privată al candidaților;

<sup>69</sup> *Prevenirea corupției în procuraturi...*, cit. (nota 61), alin. 15.4.

<sup>70</sup> Cit. (nota 41), p. 11.

<sup>71</sup> *Integritate judiciară...*, cit. (nota 48), p. 14.

<sup>72</sup> Cit., alin. 46.

<sup>73</sup> Cit., alin. 22.

<sup>74</sup> Cit., alin. 26 și 27.



- nu pare să existe vreo justificare pentru accesul nelimitat sau pentru orice fel de acces la instituțiile bancare și la alte instituții financiare;
- în cazul în care se tratează informații cu grad ridicat de confidențialitate, trebuie să se prevadă în legislație cerințe speciale pentru membrii organismului responsabil de investigație și, de asemenea, trebuie să se precizeze condițiile de numire/selecție a acestora de către Înalțul Consiliu, precum și responsabilitățile acestora;
- investigația trebuie să depindă de consimțământul prealabil al candidatului, care trebuie să aibă posibilitatea de a refuza;
- informațiile despre candidați obținute în urma căutării de informații trebuie să fie confidențiale, iar candidatul trebuie să aibă dreptul de a le accesa în mod efectiv - în caz contrar, poate constitui o încălcare a dreptului la respectarea vieții private (acces la datele cu caracter personal);
- informațiile nu trebuie stocate după încheierea procedurii de selecție sau, cel puțin, trebuie introdusă o perioadă maximă de păstrare a datelor, mai mică de cinci ani<sup>75</sup>.

În mod specific, în cazul Republicii Moldova, Comisia de la Veneția a reamintit deja în Opinia nr. 789/2014 (CDL-AD(2014)039) că alte autorități/organisme care participă la procedurile de verificare a integrității trebuie să aibă un anumit grad de autonomie față de celelalte puteri ale statului, pentru a nu ridica îndoieli cu privire la o posibilă interferență în independența sistemului judiciar<sup>76</sup>.

*Institutul Britanic de Drept Internațional și Comparat*, deși admite existența verificărilor de antecedente, afirmă că supravegherea de către o comisie independentă este esențială în aceste cazuri (reafirmând preocupările exprimate în *Recomandările de la Kiev*) și că solicitantii trebuie să fie informați cu privire la orice rezultate potențial descalificatoare și să li se ofere o șansă echitabilă de a le contesta<sup>77</sup>.

Fără a se referi în mod specific la procesele de selecție sau de promovare, USAID notează că transparența în sistemul judiciar poate fi stimulată de intervenția actorilor externi, iar „*monitorizarea instanțelor de către ONG-uri, membri ai mediului academic și mass-media poate expune și descuraja abuzurile*”<sup>78</sup>.

De asemenea, Raportorul special al ONU privind independența judecătorilor și avocaților, Leandro Despouy, în raportul său din 2009, a indicat că, în completarea unui proces de selecție și de nominalizare care utilizează criteriile obiective pentru a selecta judecătorii, pot fi puse în aplicare și alte proceduri pentru a spori certitudinea publicului cu privire la integritatea persoanei nominalizate, cum ar fi „*organizarea de audieri publice în cadrul cărora cetățenii, organizațiile neguvernamentale sau alte părți interesate își pot exprima îngrijorarea sau sprijinul pentru anumiți candidați*”<sup>79</sup>.

*Principiile de la Lilongwe*<sup>80</sup> stabilesc faptul că se efectuează verificări ale intereselor financiare, ale cazierului judiciar, ale declarațiilor de avere și ale referințelor pentru a se asigura veridicitatea informațiilor divulgate și, de asemenea, se încurajează, în mod activ, în cadrul procesului de numire, comentariile părților interesate din partea grupurilor de bază (inclusiv din partea barourilor, a mediului academic, a sistemului judiciar și a societății civile), cu condiția ca aceste comentarii negative să fie cunoscute de candidați și ca aceștia să aibă posibilitatea de a reacționa la ele.

---

<sup>75</sup> CDL-AD(2014)031, cit. (nota 57), alin. 54-59.

<sup>76</sup> Cit., alin. 89 și 90.

<sup>77</sup> Numirea..., cit. (nota 40), p. 46.

<sup>78</sup> Îndrumări pentru promovarea independenței judiciare..., cit. (nota 36), p. 2.

<sup>79</sup> Raportul raportorului special privind independența judecătorilor și avocaților, Leandro Despouy, to the General Assembly, 24 martie 2009, alin. 31 – disponibil la

[https://www.unodc.org/res/ji/import/international\\_standards/special\\_rapporteur/report\\_2009\\_en.pdf](https://www.unodc.org/res/ji/import/international_standards/special_rapporteur/report_2009_en.pdf).

<sup>80</sup> Cit. (nota 41), p. 11.





### 3.3 Măsurile de consolidare a mecanismelor de verificare a integrității judecătorilor în cadrul procedurilor de selecție și promovare în Republica Moldova

#### 3.3.1 Complexitatea proceselor

În Raportul de evaluare al celei de-a patra runde de evaluare, GRECO a considerat că „procesul de selecție a judecătorilor de către Colegiul pentru selecție pare rezonabil de transparent și bazat pe criterii obiective”, subliniind, totuși, că „criteriile de selecție ar putea fi rafinate în continuare”.

Principala preocupare a GRECO nu a fost selecția făcută de Colegiul pentru selecție, ci etapele următoare, care reprezintă „preocupări mai presante”<sup>81</sup>, și anume **justificarea insuficientă a deciziilor CSM, în special în materie de selecție, carieră și disciplină**. Potrivit raportului, CSM, nefiind obligat de hotărârile Colegiului pentru selecție cu privire la meritele respective ale candidaților la funcțiile de judecători, trebuie să îmbunătățească motivarea hotărârilor atunci când alege să se abată de la decizia colegiului. În opinia GRECO, „această practică erodează încrederea judecătorilor și a publicului în deciziile CSM și în corectitudinea și obiectivitatea procesului de selecție. Deși uneori pot exista motive pentru care CSM nu urmează propunerea Colegiului pentru selecție, aceste excepții trebuie să fie justificate în mod clar, complet și concludent. În plus, GET are îndoieli în ceea ce privește lipsa unui control judiciar deplin a deciziilor CSM”<sup>82</sup>.

GRECO a identificat, de asemenea, deficiențe în:

- faptul că judecătorii sunt numiți pentru o perioadă de probă inițială de cinci ani (ceea ce îi determină pe tinerii judecători „să se simtă presați să soluționeze cauzele într-un anumit mod sau să facă față așteptărilor reale sau presupuse ale celor care le pot susține sau distruge cariera”); și
- procedura de numire, observând că, de obicei, candidații respinși de Președintele Republicii sunt propuși din nou de către CSM (și nu există posibilitatea ca Președintele să respingă candidatul a doua oară), fapt care duce la numirea unor persoane cu riscuri de integritate.

În conformitate cu aceste constatări, GRECO a recomandat următoarele:

- deciziile Consiliului Superior al Magistraturii să fie motivate în mod adecvat și să facă obiectul unui control judiciar, atât pe fond, cât și din motive procedurale (recomandarea viii.);
- să se ia măsuri adecvate, ținând seama în mod corespunzător de independența judiciară, pentru a evita numirea și promovarea în funcții judiciare a candidaților care prezintă riscuri de integritate (recomandarea ix. (i)); și
- perioada de probă de cinci ani pentru judecători să fie eliminată (recomandarea ix. (ii)).

În cel de-al doilea raport de conformitate din septembrie 2020, GRECO a considerat că aceste recomandări au fost implementate parțial:

- căile de atac împotriva deciziilor CSM se pot baza acum atât pe aspecte de procedură, cât și pe aspecte fond<sup>83</sup>;
- deși sunt prevăzute noi cerințe de motivare a deciziilor, nu există suficiente informații care să ateste că CSM a început să își motiveze temeinic deciziile, în special atunci când se abate de la decizia Colegiului pentru selecție<sup>84</sup>;

<sup>81</sup> Raport de evaluare, alin. 100.

<sup>82</sup> Ibid., alin. 93.

<sup>83</sup> Al doilea raport de conformitate - Republica Moldova, alin. 57.

<sup>84</sup> Ibid.



- sfârșitul perioadei de probă de 5 ani este prevăzut în amendamentele la Constituție în curs de examinare în Parlament<sup>85</sup>;
- deși au fost luate măsuri de revizuire a cadrului de reglementare privind concursul pentru funcțiile de judecător și transferul și promovarea judecătorilor, „*testarea integrității candidaților la funcția de judecător în timpul procesului de selecție nu pare să fie reglementată în mod adecvat, GRECO subliniază că trebuie să existe norme clare, previzibile și cuprinzătoare privind modul în care integritatea candidaților la funcția de judecător va fi verificată de către sistemul judiciar, înainte ca aceștia să fie numiți și/sau promovați. Evident, astfel de norme trebuie să fie aplicate în mod consecvent în practică*”<sup>86</sup>.

Preocupările exprimate de GRECO abordează un aspect care a ieșit la iveală și în timpul pregătirii acestui raport: **complexitatea excesivă a procesului de numire a judecătorilor în Republica Moldova**. După cum s-a văzut în capitolul anterior, există patru instituții principale implicate: Institutul Național al Justiției, Colegiul pentru selecție și carieră, Consiliul Superior al Magistraturii, Președintele Republicii Moldova sau Parlamentul (în cazul judecătorilor de la CSJ). În afară de acești actori principali, există și alte instituții care dețin un rol semnificativ în cadrul procedurii, în principal Autoritatea Națională de Integritate și Centrul Național Anticorupție.

Coordonarea între acești actori principali este complexă, decizia finală aparținând CSM sau Parlamentului în cazul judecătorilor CSJ (fie înainte de transmiterea propunerii de numire în funcție către Președintele Republicii, fie după o decizie de respingere de către acesta din urmă), dar cu o cunoaștere publică redusă a motivelor sale concrete, din cauza motivării insuficiente a deciziilor sale, după cum a observat GRECO.

Percepția publică a integrității depinde în mare măsură de transparență – cu cât procesul de numire a judecătorilor este mai transparent și mai ușor de înțeles pentru orice cetățean, cu atât mai ușor va fi pentru societatea civilă (jurnaliști, alți actori ai sistemului judiciar, cetățeni obișnuiți) să verifice eventual corectitudinea procesului sau pentru cetățenii obișnuiți să aibă încredere că alegerea nu a fost făcută pe baza unor criterii neclare sau dubioase. Verificarea integrității, așa cum au subliniat numeroase instituții internaționale (menționate în capitolul privind standardele internaționale din prezentul raport), este dificil de evaluat pe temeuri obiective, astfel încât este cu atât mai esențial ca procedura să fie transparentă, deoarece aceasta este adesea singura modalitate de a garanta încrederea societății în alegerea făcută.

Cu toate acestea, concepția actuală a procedurii de numire sau promovare a judecătorilor în Republica Moldova lasă loc pentru „zone gri”, unde motivații nedezevăluite ar putea intra în decizie. După cum a remarcat GRECO, în multe ocazii, CSM selectează candidați care au primit un punctaj mai mic oferit de Colegiul pentru selecție, fără nicio explicație valabilă a acestei decizii. Exemple concrete ale acestei realități le putem găsi în studiul realizat de *Centrul de Resurse Juridice din Moldova* pentru perioada iunie 2017 - decembrie 2018, în care s-a ajuns la concluzia că „27 (60%) din cei 45 de candidați selectați în concursurile cu mai mulți candidați au avut un punctaj mai mic din partea Colegiului pentru selecție, iar CSM nu a explicat de ce nu a ținut cont de acest punctaj”<sup>87</sup>.

### 3.3.1.1 O posibilă restructurare a sistemului

Având în vedere considerațiile de mai sus, s-ar putea prevedea o restructurare mai cuprinzătoare a sistemului de numire a judecătorilor, sporind transparența procedurii, asigurând în același timp o gestionare mai eficientă a resurselor (umane și financiare) din sistemul judiciar.

---

<sup>85</sup> *Id.*, alin. 65.

<sup>86</sup> *Ibid.*.

<sup>87</sup> Ilie CHIRTOACĂ/Victoria VIRSCHI, *Selecția și promovarea judecătorilor în Republica Moldova iunie 2017 – decembrie 2018*, Centrul de Resurse Juridice din Moldova, decembrie 2019, p. 23.



Sistemul actual încearcă să echilibreze ceea ce mai sus a fost identificat ca fiind modelele de recrutare „birocratic” și „profesional” – două proceduri diferite se aplică candidaților cu și fără experiență profesională anterioară. După ce au urmat un curs sau un examen la Institutul Național al Justiției (INJ), ambele categorii de candidați sunt supuși procedurii de selecție în fața Colegiului pentru selecție al CSM, după care sunt înscriși în Registrul participanților la concursurile care vor fi organizate ulterior de CSM.

În cadrul întrevederii cu Autoritatea Națională de Integritate (ANI) și Institutul Național al Justiției (INJ), au fost exprimate îngrijorări cu privire la faptul că candidații la funcții de judecători sunt evaluați de CSM înainte de a fi numiți în funcție, iar verificarea integrității acestora de către ANI are loc după absolvirea INJ, moment în care resursele financiare alocate de la bugetul de stat pentru formarea inițială a judecătorilor au fost deja cheltuite.

Aceste preocupări par a fi rezonabile și bine întemeiate. La o primă vedere, nu pare foarte logic să se ofere formare inițială unor persoane care s-ar putea să nu fie niciodată numite în funcția de judecător. Pe de altă parte, faptul că o persoană are experiență profesională într-o profesie juridică nu înseamnă neapărat că aceasta are competențele și pregătirea necesare pentru a îndeplini funcțiile solicitante ale unui judecător. Este necesar să se asigure o anumită formare și candidaților care au experiență profesională.

Mai mult, admiterea la INJ trebuie privită de către candidați ca fiind punctul de pornire al carierei lor de magistrați, supusă unui statut de atribuții și responsabilități deosebite, situație pe care sistemul actual nu o asigură, deoarece candidații care au promovat deja stagiul/examenul la INJ rămân într-un fel de incertitudine până la numirea definitivă de către CSM/Președintele Republicii.

În cele din urmă, un sistem nou ar putea face o distincție clară între evaluarea aspectelor legate de integritate/conflict de interese (care urmează să fie efectuată de Colegiul pentru selecție) și evaluarea cunoștințelor și a competențelor profesionale (care urmează să fie efectuată de INJ).

O modalitate posibilă de restructurare a sistemului în vederea atingerii acestor obiective ar fi anticiparea selecției la un moment anterior admiterii la INJ<sup>88</sup>:

- concursul de admitere la INJ, numărul de posturi vacante (inclusiv cota minimă care urmează să fie ocupată de candidați cu și fără experiență profesională) și termenul limită pentru depunerea candidaturilor să fie anunțate public;
- candidații (cu sau fără experiență profesională) vor putea să-și depună aplicațiile la CSM anexînd toate documentele cerute în prezent pentru procedura de numire
- Colegiul pentru selecție va evalua integritatea candidaților (cu participarea celorlalte entități, cum ar fi ANI și CNA), respingând candidații care prezintă probleme de integritate;
- candidații admiși ar urma să fie supuși unor examene de admitere la INJ, care vor fi diferite pentru candidații cu și fără experiență profesională anterioară (de exemplu, doar un examen scris și o dezbatere publică a CV-ului pentru primii, examen scris și verbal pentru cei din urmă), precum și o evaluare psihologică;
- candidații care au susținut examenele cu succes să fie incluși într-o listă finală, iar posturile vacante anunțate să fie ocupate în ordinea clasificării;
- formarea în cadrul INJ ar fi teoretică și practică (ar putea exista o diferență în ceea ce privește durata formării pentru candidații cu experiență profesională anterioară);
- candidații admiși la INJ să fie supuși aceluiași reguli deontologice și disciplinare ale judecătorilor în funcție;

---

<sup>88</sup> Sistemul propus este similar, în multe puncte, cu cel aflat în vigoare de mulți ani în Portugalia, pentru admiterea la *Centro de Estudos Judiciários* (CEJ) – mai multe informații la [http://www.cej.mj.pt/cej/eng/training\\_admission\\_to\\_initial\\_training.php](http://www.cej.mj.pt/cej/eng/training_admission_to_initial_training.php).



- după finalizarea cu succes a stagiului de formare, candidații să fie numiți oficial de către CSM (sau de către Președintele Republicii Moldova) și să fie repartizați în diferite instanțe, repartizarea acestora făcându-se la alegerea personală a candidaților, respectând ordinea clasificării finale obținute la INJ și fără posibilitatea de respingere de către CSM (sau de către Președinte, dacă actul oficial de numire ar fi de competența acestuia).

Pentru a se asigura că în concursul de admitere nu va avea loc nicio interferență, probele scrise pentru intrarea la INJ să fie verificate în mod anonim, iar nota finală de admitere să fie acordată în urma unei probe verbale în fața unei comisii a cărei componență să fie cât mai diversă și cu membri desemnați nu doar de CSM, ci și de alte organe: un profesor universitar, un avocat desemnat de Asociația Barourilor, un procuror etc.

După cum s-a menționat mai sus, acest sistem ar permite o modalitate mai transparentă de numire a judecătorilor, o gestionare mai eficientă a resurselor umane și financiare și o separare clară între evaluarea integrității și evaluarea competențelor profesionale, ceea ce, în opinia noastră, ar contribui la creșterea încrederii publicului în independența sistemului judiciar.

### ***3.3.1.2 Lipsa necesității unei a doua intervenții a CSM***

Propunerea făcută ar însemna o restructurare completă a sistemului, ceea ce, în opinia experților, este de dorit.

Cu toate acestea, în cazul în care aceasta nu este opțiunea aleasă de autoritățile naționale, este fundamental să se aducă unele îmbunătățiri sistemului existent, chiar și fără a schimba aspectele sale principale.

Marea majoritate a standardelor internaționale evidențiază caracterul esențial al atribuirii competenței de numire a judecătorilor unui organism independent de executiv sau legislativ, și, chiar și cele care admit participarea unui organ din afara sistemului judiciar, subliniază necesitatea participării unui organism din cadrul sistemului judiciar, cu un rol decisiv pe care celălalt actor trebuie să îl urmeze în practică.

În Republica Moldova, Colegiul pentru selecție și cariera judecătorilor este un organ care funcționează pe lângă Consiliul Superior al Magistraturii (articolul 7 din Legea nr. 947-XIII din 19/07/1996) și este compus din șapte membri: patru judecători aleși de Adunarea Generală a Judecătorilor și trei reprezentanți ai societății civile, selectați de CSM în urma unui concurs public.

Procedura urmată de Colegiul pentru selecție este descrisă în capitolul anterior și – așa cum a remarcat GRECO – „pare rezonabil de transparentă și bazată pe criterii obiective”.

În ciuda necesității de a se asigura că fie alegerea membrilor judecători de către Adunarea Generală, fie numirea reprezentanților societății civile de către CSM este transparentă, acest colegiu îndeplinește deja cerința internațională de a avea competența de selecție și promovare atribuită unui organism independent. Prin urmare, nu pare necesară o intervenție suplimentară a CSM în procedura de numire și promovare. După cum a observat GRECO, a doua intervenție a CSM nu face decât să aducă mai multă complexitate procesului și să pună sub semnul întrebării motivele pentru care evaluarea făcută de Colegiul pentru selecție nu este urmată, de multe ori.

Nu considerăm ca fiind negativ faptul că există organisme separate pentru selectarea și gestionarea carierei și pentru evaluarea activității judecătorilor – existența unui singur colegiu cu ambele competențe<sup>89</sup> ar putea conduce, în cele din urmă, la o confuzie nedorită a rolurilor de evaluare a activității judecătorilor și de selecție și promovare – dar intervenția plenului CSM în procesul de numire și promovare pare inutilă și contraproductivă. Procedura ar fi benefică din punct de vedere al transparenței și al simplității ca selecția și promovarea să fie decise în primă instanță doar de către Colegiul pentru selecție.

---

<sup>89</sup> Așa cum a propus Victoria Sanduta în *Integritatea judiciară - problema cheie în reformarea justiției*, Friedrich Ebert Stiftung, decembrie 2020, p. 4.



Acest lucru nu diminuează în niciun fel rolul CSM, având în vedere faptul că CSM are competențe extinse și în domeniul formării inițiale și continue a judecătorilor, precum și în organizarea și funcționarea Institutului Național al Justiției (articolul 4, alin. 2 din Legea nr. 947-XIII din 19/07/1996).

Prin urmare, ar fi o schimbare pozitivă ca decizia finală în ceea ce privește selecția și numirea să revină Colegiului pentru selecție, fără intervenția ulterioară a CSM - cu excepția cazului de refuz al numirii de către Președintele Republicii, caz în care CSM ar avea competența de a decide propunerea repetată sau nu a candidatului (întotdeauna în baza unei decizii motivate).

### **3.3.1.3 Perioada de probă de 5 ani**

În ceea ce privește perioada de probă de cinci ani, deși proiectul de modificare a Constituției Republicii Moldova ar urma să o elimine (redacția propusă pentru articolul 116, alin. (2) ar fi că „judecătorii instanțelor judecătorești se numesc în funcție, în condițiile legii, până la atingerea plafonului de vârstă”), versiunea actuală a Constituției încă stabilește această perioadă, iar recent au ieșit la iveală cazuri în care CSM a decis să nu numească judecători după perioada de probă, cu îndoieli exprimate public privind motivele reale ale acestor decizii și acuzații de legături nepotrivite între membrii CSM implicați în interviuri și alte persoane care ar avea interes în neinvestirea judecătorilor<sup>90</sup>. Este esențial ca modificările la Constituția Republicii Moldova să fie aprobate rapid, iar perioada de probă de 5 ani să fie eliminată.

### **3.3.2 Revizuirea criteriilor existente de evaluare a integrității judecătorilor și propuneri de criterii noi**

După cum a fost analizat în capitolul precedent, criteriul de integritate pentru numirea judecătorilor în Republica Moldova („având o reputație ireproșabilă”), se traduce prin următoarele cerințe:

- să nu aibă antecedente penale, inclusiv stinse, sau a fost absolvită de răspundere penală printr-un act de amnistie sau de grațiere ;
- să nu fi fost concediat din organele de drept din motive compromițătoare sau a fost eliberat, din aceleași motive, din funcțiile unei profesii juridice;
- să nu fi avut un comportament sau să nu fi desfășurat o activitate incompatibilă cu normele Codului de etică a judecătorilor;
- să nu fi fost sancționat disciplinar pentru nerespectarea prevederilor articolului 7 alin. 2 din Legea nr. 325 din 23 decembrie 2013 privind evaluarea integrității instituționale; sau
- să nu i se fi interzis să ocupe o funcție publică sau de demnitate publică, în baza unei decizii a Autorității Naționale de Integritate (articolul 6, alin. 4, Legea cu privire la statutul judecătorului).

În ceea ce privește promovarea, se iau în considerare și aceste criterii de integritate:

- respectul pentru etica profesională;
- reputația profesională;
- cazuri de abateri disciplinare;
- încălcări ale Convenției Europene a Drepturilor Omului stabilite de CEDO.

Pentru a evalua îndeplinirea acestor criterii:

---

<sup>90</sup> A se vedea cazurile judecătorului Mihai Murguleț (decizia CSM din 09 aprilie 2020 - mai multe informații pot fi găsite la <https://newsmaker.md/ro/mihai-murgulet-nu-mai-poate-fi-judecator-csm-a-respins-cererea-sa/>) și judecătorul Nicolae Păscinic (decizia CSM din 19 ianuarie 2021 - mai multe informații pot fi găsite la adresa <http://www.voxjust.md/feed/50>).



- candidații trebuie să prezinte o declarație de avere și de interese personale pentru a dovedi lipsa oricărui conflict de interese;
- candidații trebuie să treacă o testare la poligraf;
- se ia în considerare reputația candidatului în contextul legii, respectiv evaluarea competențelor profesionale, personale și sociale ale candidatului;
- Autoritatea Națională de Integritate eliberează certificate de integritate, iar Centrul Național Anticorupție eliberează certificate de cazier privind integritatea profesională;
- sunt luate în considerare caracteristicile de personalitate și abilitățile adecvate funcției de judecător (integritate, corectitudine, capacitatea de a gestiona situațiile stresante).

La confruntarea criteriilor stabilite de legislația moldovenească cu standardele internaționale analizate anterior, concluzia GRECO în cadrul Rundei a IV-a de evaluare este corectă: criteriile stabilite par a fi în conformitate cu cele mai bune practici internaționale. Cu toate acestea, pot fi introduse unele îmbunătățiri.

Interdicția de a fi membru al unui partid politic sau de a desfășura orice activitate de natură politică, inclusiv pe perioada de detașare în funcție, este prevăzută la articolul 8, alin. 3<sup>2</sup>, litera b) din Legea cu privire la statutul judecătorului numai pentru judecătorii în funcție. Articolul 6 nu menționează niciun criteriu legat de această calitate de membru (actuală sau anterioară) în ceea ce privește candidații la funcția de judecător. Acest lucru ar putea conduce la situația în care un membru activ (chiar și al unui organ executiv) al unui partid politic ar putea trece direct din această poziție pentru a deveni judecător, atât timp cât își încetează afilierea politică în momentul numirii. Acest lucru ar contribui în mod evident la slăbirea percepției de independență a sistemului judiciar. Ar putea fi adăugată o nouă cerință, care să stabilească faptul că candidații la funcția de judecător nu trebuie să fi fost membri ai unui partid politic pentru o perioadă determinată înainte de depunerea candidaturii.

Un alt aspect care ar putea fi luat în considerare este unul dintre criteriile stabilite de legea sârbă, care a fost analizat de către Comisia de la Veneția în Opinia sa nr. 528/2009 (CDL-AD(2009)023) – să se abțină de la discursuri instigatoare la ură, de la comportamente indecente sau grosolane, de la tratamente nepoliticoase, de la exprimarea părtinirii sau a intoleranței. Interacțiunea socială a judecătorilor și a candidaților la funcția de judecător și atitudinea personală dezvăluită trebuie luate în considerare în cadrul procedurilor de selecție și promovare.

În legătură cu subiectul anterior, utilizarea rețelelor de socializare de către judecători sau de către candidații la funcția de judecător este, de asemenea, o nouă realitate care trebuie luată în considerare la evaluarea integrității. În prezent, este din ce în ce mai frecvent să asistăm la manifestări publice de discurs de instigare la ură sau intoleranță, în principal pe internet și în mediile de socializare, iar unele aspecte ale personalității reale a unui individ sunt adesea dezvăluite mai transparent în aceste interacțiuni. Această realitate include toate tipurile de persoane, fie că sunt candidați la funcția de judecător sau judecători în funcție. După cum a remarcat UNODC în *Orientări neobligatorii privind utilizarea rețelelor de socializare de către judecători*, „modul în care un judecător individual utilizează rețelele de socializare poate avea impact asupra percepției publice a tuturor judecătorilor și asupra încrederii în sistemele judiciare în general”<sup>91</sup>. Deși utilizarea rețelelor de socializare de către judecători poate avea efectul pozitiv de a contribui la lărgirea expertizei judecătorilor și de a ajuta cetățenii să fie mai bine informați cu privire la sistemul judiciar, ea poate genera și situații foarte negative în care „judecătorii au fost percepuți ca fiind părtinitori sau supuși unor influențe externe nepotrivite”<sup>92</sup>. Evaluarea integrității unei persoane care candidează la funcția de judecător sau a unui judecător în funcție care dorește să fie promovat trebuie să țină cont de această nouă realitate. Prin urmare, candidații

<sup>91</sup> Pag. 2 - disponibil la

[https://www.unodc.org/res/ji/import/international\\_standards/social\\_media\\_guidelines/social\\_media\\_guidelines\\_final.pdf](https://www.unodc.org/res/ji/import/international_standards/social_media_guidelines/social_media_guidelines_final.pdf).

<sup>92</sup> *Ibid.*



la funcția de judecător și judecătorii în funcție ar trebui să fie obligați să facă publice rețelele de socializare pe care le utilizează, iar conținutul public (și nu privat) al acestora ar trebui analizat în cadrul procedurilor de selecție și de promovare, pentru a verifica dacă a existat vreun fel de discurs de instigare la ură, tratament nepolitic sau exprimarea de părtinire sau intoleranță care ar putea afecta integritatea (sau percepția publică a acesteia) candidatului la numire sau promovare.

Un alt aspect care ridică unele îngrijorări este includerea ca și criteriu de verificare a integrității în cadrul procedurilor de promovare a încălcărilor Convenției Europene a Drepturilor Omului stabilite de CEDO. Faptul că CEDO poate considera că o hotărâre judecătorească a fost pronunțată cu încălcarea Convenției nu implică existența unei încălcări a integrității judecătorului. Cu excepția cazurilor în care un judecător a încălcat în mod deliberat Convenția în timpul procedurii – cazuri care trebuie evaluate în cadrul răspunderii disciplinare – condamnările pronunțate de CEDO în cadrul procedurilor judiciare se bazează fie pe deficiențe ale legilor de procedură, fie pe interpretarea Convenției de către CEDO și aplicarea acesteia la cazul concret, și nu pe probleme de integritate legate de judecător. Includerea unui astfel de criteriu, mai ales atunci când este corelat cu prevederile legii privind răspunderea disciplinară a judecătorilor – în care se menționează că judecătorii poartă răspundere materială, proporțional cu gradul de vinovăție stabilit, în acțiunea de recurs a statului față de ei prin care se solicită restituirea sumelor plătite de stat în cazurile în care CEDO a constatat, prin hotărâre definitivă, încălcarea drepturilor sau libertăților fundamentale ale unei persoane și a dispus plata unor compensații financiare – poate avea un efect de intimidare nedorit asupra judecătorilor. Responsabilizarea unui judecător pentru o decizie este o amenințare clară la adresa independenței sale, care trebuie evitată cu orice preț. Prin urmare, se recomandă eliminarea criteriului de a se ține cont de încălcările Convenției Europene a Drepturilor Omului, stabilit de CEDO, în cadrul procedurilor de promovare.

### ***3.3.3 Mecanisme posibile de consolidare a verificării integrității în privința judecătorilor***

După cum a fost descris în capitolul precedent, în Republica Moldova, complexitatea excesivă este caracteristică procesului de numire a judecătorilor. Acest lucru se datorează, într-o anumită măsură, implicării mai multor instituții de stat în procesul de numire, unde coordonarea dintre aceste instituții este complexă, însă nu produce suficiente informații necesare pentru evaluarea integrității candidaților la funcția de judecător în măsura necesară. Acest lucru a fost observat de GRECO, care și-a exprimat îngrijorarea profundă cu privire la „*indicii că sunt numiți în funcția de judecător candidați care prezintă riscuri de integritate*”.

Mai multe instituții de stat, din cadrul sistemului judiciar sau din afara acestuia, efectuează verificări de integritate. La prima vedere, numeroasele mecanisme de verificare a integrității aflate la dispoziția sistemului judiciar par să îi permită acestuia să ia o decizie în cunoștință de cauză în ceea ce privește selecția/promovarea judecătorilor.

Cu toate acestea, după o examinare mai atentă, devine vizibil faptul că, în practică, competențele unor instituții de stat în ceea ce privește controalele de integritate efectuate au fost limitate, există o lipsă de eficiență a controalelor efectuate din cauza resurselor insuficiente, iar unele mecanisme disponibile nu oferă informații fiabile și, prin urmare, sunt discutabile.

Pe de altă parte, complexitatea excesivă a procesului de numire a judecătorilor ascunde (într-o oarecare măsură cu succes) o lipsă de disponibilitate din partea organelor judiciare implicate în procedurile de selecție și promovare, de a utiliza rezultatele verificărilor de integritate în luarea deciziilor, precum și o lipsă de transparență a deciziilor luate.

#### ***3.3.3.1 Institutul Național al Justiției (verificarea condițiilor pentru ocuparea unei funcții de judecător înainte de înscrierea la concursul de admitere sau de susținere a examenului)***

În procesul de selecție a judecătorilor din Republica Moldova, INJ organizează cursuri de formare inițială precum și organizează și desfășoară examene pentru candidați. INJ este, de asemenea, primul dintre mai multe organe de stat care se implică în verificarea integrității candidaților la



funcția de judecător. Pentru aceste activități sunt alocate resurse semnificative, atât umane, cât și financiare.

INJ este mandatat să verifice dacă candidații la funcția de judecător întrunesc condițiile prevăzute la articolul 6 din Legea cu privire la statutul judecătorului deoarece Legea privind Institutul Național al Justiției stipulează că îndeplinirea (unora dintre) condițiile prevăzute la articolul 6 din Legea cu privire la statutul judecătorului are ca rezultat eligibilitatea de a participa la concursul de admitere înainte de cursurile de formare inițială (alin. 1. din articolul 15, Legea privind Institutul Național al Justiției) sau de a participa la examenul în fața Comisiei pentru examenul de absolvire (alin. 3 din articolul 28, Legea privind Institutul Național al Justiției).

Cu toate acestea, INJ este investit cu puteri limitate în verificarea integrității candidaților. În ceea ce privește candidații care au doi ani de experiență de muncă într-o profesie juridică, INJ verifică doar o singură condiție legată de integritatea candidaților la o funcție de judecător, și anume lipsa antecedentelor penale (alin. 3 în raport cu alin. 2 din articolul 15, Legea privind Institutul Național al Justiției) întrucât simpla prezentare a tuturor documentelor solicitate, anexate la cererea de înscriere la concursul de admitere, inclusiv a cazierului judiciar, conduce la acceptarea în concursul de admitere. În ceea ce privește candidații cu o experiență de muncă de peste cinci ani într-o profesie juridică (candidați la funcția de judecător în baza vechimii în muncă) INJ verifică dacă candidatul a îndeplinit condiția de a avea mai mult de cinci ani de experiență de muncă (alin. 3 din articolul 28, Legea privind Institutul Național al Justiției) întrucât îndeplinirea acestei condiții îl face pe candidat eligibil pentru a fi admis la examen.

După aprobarea rezultatelor concursului de admitere de către Consiliul INJ și înainte de admiterea acestora la cursurile de formare inițială, INJ verifică integritatea candidaților solicitând Centrului Național Anticorupție eliberarea certificatelor de cazier privind integritatea profesională – valabile doar pentru persoanele care până la depunerea documentelor la concursul de admitere au activat în cadrul entităților publice care cad sub incidența evaluării integrității instituționale. În cazul în care, în ultimii 5 ani, în dosarul de integritate personală al candidatului a fost înregistrat un rezultat negativ la testele de integritate profesională, acesta este exclus de pe lista candidaților care vor participa la cursurile de formare inițială.<sup>93</sup>

Alte condiții legate de integritatea candidaților la funcția de judecător prevăzute la articolul 6 din Legea cu privire la statutul judecătorului, cum ar fi faptul de a avea o reputație ireproșabilă sau de a trece testarea la poligraf, sunt verificate doar la o etapă ulterioară a procedurii de selecție a judecătorilor și de către alte organe de stat, și anume CSM și Colegiul pentru selecție și carieră a judecătorilor. Mai mult, unele dintre aceste verificări de integritate sunt efectuate din nou. De exemplu, în cadrul procedurii de selecție, Colegiul pentru selecție solicită, de asemenea, Centrului Național Anticorupție să elibereze certificate de cazier privind integritatea profesională și Autorității Naționale de Integritate să elibereze certificate de integritate<sup>94</sup>, în timp ce în procedura de recrutare, CSM verifică reputația ireproșabilă a candidaților prin obținerea de date de la autoritățile competente privind respectarea legii de către candidați.

Verificarea integrității prin solicitarea certificatelor de cazier privind integritatea profesională se face de mai multe ori pe parcursul întregului proces, mai întâi de către INJ și apoi de către Colegiul pentru selecție.

Rolul INJ în verificarea integrității candidaților la funcția de judecător trebuie consolidat în două moduri:

- Acordând INJ un mandat mai amplu în efectuarea verificărilor de integritate, care ar presupune nu doar verificarea cazierului judiciar al candidatului și obținerea unui

<sup>93</sup> Regulamentul de organizare și desfășurare a concursului de admitere pentru formarea inițială a candidaților la funcții de judecător și de procuror (aprobat prin Hotărârea Consiliului INJ nr. 5/2 din 25.05.2017 și modificările ulterioare), punctul 72.

<sup>94</sup> Regulamentul cu privire la criteriile de selecție, promovare și transferare a judecătorilor (aprobat prin Hotărârea Consiliului Superior al Magistraturii nr. 613/29 din 20.12.2018), punctul 8, precum și Legea cu privire la statutul judecătorului nr. 544 din 20.07.1995, art. 9 alin (8)





certificat de cazier privind integritatea profesională, dar și verificarea altor condiții legate de integritatea candidaților, așa cum prevede articolul 6 din Legea cu privire la statutul judecătorului (adică condițiile de a avea o reputație ireproșabilă și de a trece testarea la poligraf). Trebuie adoptată o abordare progresivă în ceea ce privește efectuarea diferitelor verificări de integritate; inițial, prin simpla consultare a diferitelor baze de date publice sau prin solicitarea de certificate care să ateste faptele conținute în anumite registre, baze de date etc., ceea ce necesită eforturi și resurse publice minime, iar într-o etapă ulterioară, prin luarea de măsuri care necesită eforturi și resurse publice mai ample (de exemplu, testarea la poligraf);

- Prin efectuarea verificărilor de integritate într-o etapă mai timpurie de gestionare a cererilor de înscriere a candidaților, pentru a evita cheltuirea inutilă a resurselor publice (sub formă de timp, bani, personal) pentru activitățile legate de concursul de admitere și cursurile de formare inițială în ceea ce privește candidații care nu și-au dovedit integritatea.

### **3.3.3.2 Centrul Național Anticorupție (certificate de cazier privind integritatea profesională; evaluarea integrității instituționale)**

Așa cum a fost descris mai sus, la solicitarea INJ, CNA eliberează certificate de atestare a cazierului de integritate profesională cu privire la candidații care au o vechime de doi ani și care au fost admiși la cursurile de formare inițială la INJ, în urma concursului de admitere.

O ineficiență a acestui proces, deja menționată mai sus, este legată de faptul că un certificat de cazier privind integritatea profesională este solicitat numai după ce candidatul a trecut prin examinarea cererii la INJ. În plus, în cazul unui rezultat negativ al testării integrității profesionale a candidatului, care este înregistrat în mod corespunzător în dosarul de integritate profesională al acestuia, resursele publice cheltuite nu sunt niciodată compensate. O măsură de îmbunătățire a eficienței procedurii în acest sens a fost recomandată mai sus.

Un alt aspect evident în ceea ce privește competențele CNA este faptul că, în practică, până în prezent nu au fost efectuate evaluări ale integrității instituționale a instanțelor, o parte dintre acestea fiind testarea integrității profesionale a judecătorilor. În timpul întrevederilor cu interlocutorii s-a constatat că acest lucru se întâmplă din 2018, când sistemul de evaluare a integrității profesionale a fost reformulat ca răspuns la hotărârea Curții Constituționale<sup>95</sup>. Un cazier de integritate profesională, așa cum s-a explicat mai sus, conține informații privind rezultatele testelor de integritate profesională, pozitive sau negative. Deoarece până în prezent nu s-a efectuat nicio testare a integrității profesionale a instanțelor/judecătorilor, un certificat de integritate profesională în legătură cu orice judecător în funcție atestă, prin urmare, întotdeauna inexistența oricărei testări a integrității profesionale (cu excepția cazului în care candidatul a deținut anterior o funcție publică și, ca atare, a fost supus unei testări a integrității). În 2019, 203<sup>96</sup> astfel de certificate au fost eliberate de CNA la cererea CSM. Astfel, acest mecanism este în prezent ineficient în ceea ce privește furnizarea de informații relevante pentru procesul de selecție și reprezintă doar o sarcină îndeplinită de CNA care nu servește niciunui scop.

Cu toate acestea, acest mecanism poate fi util pentru a identifica un candidat care prezintă riscuri de integritate înainte de numirea sa într-o funcție judiciară. Mecanismul ar trebui să fie utilizat în mod corespunzător și ținând seama de toate garanțiile procedurale relevante pentru a evita orice utilizare ilegală (de exemplu, utilizarea de agenți sub acoperire, inclusiv ca agenți provocatori<sup>97</sup> în ceea ce privește exercițiul de simulare, care constituie elementul esențial al testării integrității profesionale) care ar aduce atingere independenței judiciare. Întrucât GRECO a recomandat „să

<sup>95</sup> [Hotărârea Curții Constituționale nr. 7 din 16.04.2015 pentru controlul constituționalității unor prevederi din Legea nr. 325 din 23 decembrie 2013 privind testarea integrității profesionale.](#)

<sup>96</sup> Informații oferite de CNA în cadrul întrevederii cu autorii.

<sup>97</sup> A se vedea Comisia de la Veneția, Memoriu *amicus curiae* pentru Curtea Constituțională a Republicii Moldova cu privire la anumite prevederi ale Legii privind evaluarea integrității instituționale, Avizul nr. 789/2014, disponibil la [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2014\)039-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2014)039-e)



*se ia măsuri adecvate, cu respectarea independenței judiciare* (subliniat de autori), *pentru a evita numirea și promovarea în funcții judiciare a candidaților care prezintă riscuri de integritate". Prin urmare, se recomandă ca acest instrument să fie aplicat în practică, cu suficiente garanții.*

O măsură de protecție care există în prezent este reprezentată de faptul că este necesară o autorizație judecătorească a unei decizii motivate a directorului CNA pentru a iniția testarea integrității profesionale în ceea ce privește o anumită instituție publică. O altă garanție ar putea fi asigurarea faptului că informațiile obținute în cadrul testării integrității profesionale care ridică îndoieli cu privire la integritatea unui anumit candidat nu ar trebui să reprezinte singurul și decisivul temei pentru excluderea candidatului din procedura de selecție – acestea trebuie analizate temeinic, inclusiv din punctul de vedere al procesului de obținere a acestor informații, iar conținutul lor trebuie verificat folosind și alte mijloace.

### **3.3.3.3 Autoritatea Națională de Integritate (certIFICATE DE INTEGRITATE, DECLARAȚII DE AVERE, etc.)**

În cadrul procedurii de selecție și promovare, Colegiul pentru selecție al CSM solicită ANI să elibereze certificate de integritate pentru toți candidații la funcțiile vacante de judecător. Certificatul de integritate include informații privind constatările din deciziile rămase definitive în ultimii 3 ani ale ANI sau ale instanțelor judecătorești cu privire la averi nejustificate constatate, conflicte de interese, încălcări ale restricțiilor, incompatibilități nesoluționate, limitări și interdicții de a ocupa o funcție publică sau o funcție de demnitate publică (articolul 31<sup>1</sup>, Legea integrității).

În plus, candidații care sunt înscrși în Registrul participanților la concursul pentru suplinirea funcțiilor vacante de judecător trebuie să depună declarația de avere și de interese personale ca parte a cererii de înscriere la concursul organizat de CSM. Declarațiile sunt verificate în vederea identificării oricărei încălcări a diferitelor regimuri juridice, și anume: avere și interese personale, conflicte de interese, incompatibilități, restricții și limitări.

Mai multe probleme au fost ridicate de diverși interlocutori în ceea ce privește rolul și sarcinile ANI în verificarea integrității judecătorilor:

- ANI nu dispune de resurse suficiente (umane, financiare) și, în același timp, are competența de a controla un număr mare de funcționari publici (aproximativ 60.000), fiind astfel împiedicată să își desfășoare activitățile în mod eficient;
- informațiile furnizate de ANI în certificatele de integritate sunt în cea mai mare parte formale, fără a fi inițiată o procedură de verificare suplimentară cu privire la respectarea de către un candidat a normelor privind declarațiile de avere și interese personale, conflictele de interese, restricțiile, limitările și incompatibilitățile, dar sunt furnizate informații cu privire la constatările ANI din verificările de integritate efectuate anterior cu privire la candidat, dacă este cazul;
- nu sunt furnizate informații decât în ceea ce privește judecătorii în funcție, deoarece aceștia sunt subiecți ai declarării – nu sunt disponibile informații privind averea, conflictele de interese ale altor candidați (cu excepția cazului în care aceștia au fost subiecți ai declarării în cadrul funcției deținute anterior);
- cadrul juridic existent nu permite ANI să verifice dacă valoarea activelor declarate corespunde cu valoarea reală de piață, deoarece activele pot fi declarate în funcție de valoarea lor contractuală, ceea ce este deseori abuzat, astfel încât activele sunt declarate la o valoare mult mai mică;

În Raportul rundeii a IV-a de evaluare a Republicii Moldova, GRECO a subliniat necesitatea de:

- asigurarea unui control semnificativ mai independent și mai eficient, de către Comisia Națională de Integritate, a respectării de către parlamentari, judecători și procurori a



normelor privind conflictele de interese, incompatibilitățile, declarațiile de interese personale și declarațiile de venituri și proprietate (recomandarea iv.);

- asigurarea faptului că mecanismul prin care se impun sancțiuni administrative pentru încălcarea regimului juridic privind conflictele de interese, incompatibilitățile, declarațiile de interese personale și declarațiile de venituri și proprietate funcționează eficient în practică, în special:
  - o (i) prin conferirea Comisiei Naționale de Integritate a autorității de a impune sancțiuni administrative; și
  - o (ii) prin creșterea termenului de prescripție aplicabil încălcărilor prevăzute în Codul contravențional și prin clarificarea domeniului de aplicare al acestuia; (recomandarea v.).

În primul Raport de conformitate (decembrie 2018), recomandarea v. a fost considerată implementată în mod satisfăcător, având în vedere aprobarea, în 2016, a noii Legi privind Autoritatea Națională de Integritate, care a conferit ANI competențe extinse de a impune sancțiuni administrative, precum și prelungirea la un an a termenului de prescripție.

În ceea ce privește recomandarea iv., atât în primul, cât și în cel de-al doilea raport de conformitate, aceasta a fost considerată doar parțial implementată. Deși ANI are un concept instituțional care asigură o mai mare independență și a fost operațională, GRECO a observat o lipsă de strategie și o insuficiență de personal care trebuie abordate, pentru a o face mai eficientă și mai eficace.

În conformitate cu articolul 4, alin. 1 din Legea nr. 133 din 17 iunie 2016 privind declararea averii și intereselor personale, acestea sunt următoarele aspecte care urmează a fi supuse declarării:

- veniturile obținute de subiectul declarării împreună cu membrii familiei, concubinul/concubina în anul fiscal precedent;
- bunurile mobile și imobile, inclusiv cele nefinalizate, deținute în proprietate cu drept de uzufruct, de uz, de abitație, de suprafață de către subiectul declarării și membrii familiei, concubinul/concubina acestuia, inclusiv în calitate de beneficiari efectivi, ori aflate în posesia acestora în baza unor contracte de mandat, de comision, de administrare fiduciară, unor contracte translativ de posesie și de folosință;
- bunurile transmise de către subiectul declarării cu titlu oneros sau gratuit, personal sau de către membrii familiei lui, concubinul/concubina lui către orice persoană fizică sau juridică în perioada declarării, dacă valoarea fiecărui bun depășește suma de 10 salarii medii pe economie;
- activele financiare deținute de subiectul declarării și membrii familiei, concubinul/concubina acestuia, inclusiv ca beneficiari efectivi, adică numerarul în monedă națională sau în valută străină care depășește valoarea a 15 salarii medii pe economie și care nu face obiectul unor depuneri în instituțiile financiare. Conturile bancare, unitățile de fond în fondurile de investiții, formele echivalente de economisire și investire, plasamentele, obligațiunile, cecurile, cambiile, certificatele de împrumut, alte documente care încorporează drepturi patrimoniale personale ale subiectului declarării și ale membrilor familiei, concubinului/concubinei acestuia, inclusiv ca beneficiari efectivi, investițiile directe în monedă națională sau în valută străină făcute de subiectul declarării și membrii familiei, concubinul/concubina acestuia, inclusiv ca beneficiari efectivi, precum și alte active financiare, dacă valoarea însumată a tuturor acestora depășește valoarea a 15 salarii medii pe economie;
- datoriile personale ale subiectului declarării, ale membrilor de familie sau ale concubinului/concubinei lui sub formă de debit, gaj, ipotecă, garanție, emise în beneficiul unor terți, împrumut și/sau credit, dacă valoarea lor depășește valoarea a 10 salarii medii pe economie;



- bunurile sub formă de metale și/sau pietre prețioase, obiectele de artă și de cult, obiectele ce fac parte din patrimoniul cultural național sau universal, a căror valoare unitară depășește valoarea a 15 salarii medii pe economie, deținute de către subiectul declarării personal sau de către membrii familiei, concubinul/concubina acestuia;
- colecțiile de artă, numismatică, filatelie, arme sau alte bunuri a căror valoare depășește valoarea a 20 de salarii medii pe economie, deținute de către subiectul declarării personal sau de membrii familiei, concubinul/concubina acestuia;
- cota-parte/acțiunile în capitalul social al unui agent economic deținute de subiectul declarării personal sau de membrii familiei, concubinul/concubina acestuia;
- drepturile patrimoniale deținute de către subiectul declarării personal sau de membrii familiei, concubinul/concubina lui care decurg din drepturi de autor, brevete sau drepturi de proprietate intelectuală;
- calitatea de membru al organelor de conducere, administrare, revizie sau control în cadrul unor organizații necomerciale sau societăți comerciale, deținută de subiectul declarării și membrii familiei, concubinul/concubina acestuia;
- calitatea de asociat, de acționar sau de membru în cadrul unui agent economic, al unei organizații necomerciale sau organizații internaționale, deținută de subiectul declarării și membrii familiei, concubinul/concubina acestuia;
- contractele, inclusiv cele de asistență juridică, de consultanță și civile, încheiate de către subiectul declarării și membrii familiei, concubinul/concubina acestuia, inclusiv de către persoanele juridice în care aceștia sînt beneficiari efectivi, sau aflate în derulare în timpul exercitării funcției/mandatului acestuia, finanțate din bugetul de stat, din bugetul local și din fonduri externe ori încheiate cu societățile comerciale cu capital de stat;

Trebuie incluse toate bunurile și interesele personale ale declarantului și ale membrilor familiei sale sau ale coabitantului, în țară sau în străinătate (§ 2), cu excepția cadourilor primite de subiectul declarării cu titlu gratuit de la membrii familiei sale, părinți, frați sau copii, a căror valoare individuală nu depășește 10 salarii medii naționale (§ 3).

Declarația trebuie depusă (articolul 6):

- în termen de 30 de zile de la data începerii activității (§ 1);
- în fiecare an, până la data de 31 martie (§ 1);
- în termen de 30 de zile de la încetarea mandatului (§ 4).

Declarațiile sunt publicate pe site-ul ANI și rămân disponibile timp de 15 ani, cu excepția următoarelor informații, al căror acces este limitat (articolul 9, § 2):

- numărul de identificare atribuit persoanei care face obiectul declarației;
- domiciliul și numărul de telefon;
- numele, prenumele, anii de naștere, adresele și numerele de identificare ale membrilor familiei sale și ale concubinului/concubinei lui;
- adresele și numerele cadastrale ale bunurilor imobile;
- numerele de înmatriculare ale bunurilor mobile;
- numerarul în monedă națională sau în valută străină care nu reprezintă obiectul depunerilor financiare;
- numerele conturilor bancare;
- orice bunuri sub formă de metale sau pietre prețioase, obiectele de artă și de cult, obiectele ce fac parte din patrimoniul cultural național sau universal, colecțiile de artă, de numismatică, de filatelie, de arme;



- semnătura persoanei care face obiectul declarației.

Controlul averii și intereselor personale se efectuează de către ANI, conform articolului 10 din Legea nr. 133 din 17 iunie 2016, și articolului 7, alin. 1, c) din Legea nr. 132 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate din 17 iunie 2016.

Controlul constă în verificarea declarațiilor de avere și interese personale, a datelor și informațiilor privind averea existentă, precum și a modificărilor patrimoniale intervenite în timpul exercitării mandatului (articolul 26 din Legea nr. 132) și poate fi demarată din oficiu sau ca urmare a unei sesizări depuse de o persoană fizică sau juridică (articolul 28, § 1). Controlul poate fi efectuat în timpul exercitării funcțiilor și până la trei ani după încetarea acestora (articolul 32, § 1). Verificarea se extinde asupra averii membrilor de familie și ale concubinului/concubinei persoanei supusă controlului, iar inspectorul poate solicita informații din orice sursă și poate dispune o expertiză a valorii bunurilor (articolul 32, §§ 2 la 5 și 7). Persoana supusă controlului trebuie să fie audiată cu privire la orice neconcordanțe constatate și are dreptul de a efectua expertiză pe cont propriu (articolul 32, §§ 6 și 8) și are dreptul de a fi informat, de a prezenta informații, de a fi asistat de un avocat și de a contesta actele emise de către inspector (articolul 33).

Confruntând cadrul legal descris mai sus cu standardele internaționale analizate anterior, se pare că sistemul în vigoare în Republica Moldova este compatibil cu aceste standarde: legea stabilește obligativitatea declarării averilor și intereselor și detaliază mecanismele de control și verificare a datelor declarate, asigurând în același timp un grad de confidențialitate în ceea ce privește informațiile cu caracter personal sensibile despre judecători.

Problemele principale care au reieșit din analiza efectuată (în conformitate cu ceea ce GRECO observase deja în Raportul de evaluare) nu au fost corelate cu cadrul legal, ci cu executarea concretă a controlului declarațiilor prezentate de judecători.

La această realitate contribuie, cu siguranță, și faptul că ANI are competență asupra declarațiilor de avere a circa 60 de mii de persoane, fiind astfel imposibil de a le controla efectiv pe toate<sup>98</sup>. Motivele pentru problemele enumerate mai sus pot fi atribuite, într-o anumită măsură, faptului că ANI este operațională doar din 2018. Acest lucru a fost recunoscut, de asemenea, de GRECO în Raportul de conformitate (adoptat în decembrie 2018), în care GRECO a remarcat îmbunătățiri în ceea ce privește atribuțiile extinse ale ANI (spre deosebire de atribuțiile predecesorului ANI, Comisia Națională de Integritate). Cu toate acestea, a concluzionat că, întrucât ANI abia a început să funcționeze, eficacitatea sa generală în practică va trebui reevaluată după o perioadă de timp în care aceasta va fi operațională. În cel de-al doilea Raport de conformitate (adoptat în septembrie 2020), GRECO a concluzionat din nou că recomandarea<sup>99</sup> a fost parțial pusă în aplicare, subliniind lipsa unei strategii, lipsa de personal și nivelul insuficient al capacităților profesionale și a solicitat măsuri mai ferme pentru a face ANI mai eficace și mai eficientă.

Problema semnalată în cel de-al doilea Raport de conformitate al GRECO este, prin urmare, de o importanță esențială – Republica Moldova ar trebui să rezolve cât mai rapid problema lipsei de strategie și a deficitului de personal al ANI.

În ceea ce privește controlul valorii bunurilor declarate, fără a diminua importanța verificării declarațiilor de avere ale tuturor funcționarilor publici, o atenție deosebită trebuie acordată declarațiilor judecătorilor, având în vedere rolul important pe care aceștia îl au în societate, ca deținători ai uneia dintre cele trei puteri ale statului. Prin urmare, având în vedere limitarea actuală a mijloacelor ANI, trebuie gândite alte soluții pentru a garanta un control eficient al valorii bunurilor declarate.

---

<sup>98</sup> Ibid.

<sup>99</sup> Recomandarea iv: GRECO a recomandat asigurarea unui control semnificativ mai independent și mai eficient, de către Comisia Națională de Integritate, a respectării de către membrii Parlamentului, judecători și procurori a normelor privind conflictele de interese, incompatibilitățile, declarațiile de interese personale și declarațiile de venituri și proprietăți.



În *Memorandumul de înțelegere dintre Uniunea Europeană și Moldova*, din iulie 2020, s-a stabilit că, pentru a îmbunătăți eficiența ANI, Parlamentul Republicii Moldova ar trebui să adopte modificări la cadrul legal privind declarațiile de avere și conflicte de interese, în scopul, *inter alia*, de a „*extinde competențele inspectorilor de integritate, permițându-le să solicite evaluarea activelor în timpul procedurilor de control de către evaluatori independenți*”, și de a „*obliga subiecții declarării averilor și conflictelor de interese să declare bunurile la valoarea lor reală de piață*”<sup>100</sup>.

În conformitate cu această obligație impusă de acord, o soluție posibilă ar fi aceea de a stabili că valoarea bunurilor declarate de judecători să fie evaluată în mod obligatoriu de contabili independenți, numiți de către Asociația Contabililor și Auditorilor Profesioniști din Republica Moldova (pentru a evalua dacă există o incompatibilitate între valoarea bunului și veniturile judecătorului). Această evaluare nu ar fi necesară în fiecare an, ci doar la prima declarație și, ulterior, în cazul declarării de bunuri noi (neincluse în declarația anterioară) sau în cazul unei presupuse creșteri/reduceri a valorii celor declarate anterior. Această soluție ar contribui nu numai la depășirea obstacolelor reprezentate de lipsa mijloacelor în cadrul ANI, ci și la creșterea încrederii publice, deoarece ar implica o evaluare efectuată de experți independenți și certificați. Chiar dacă este posibil să nu existe un comportament ilegal în declararea valorii contractuale a unui bun, dacă o evaluare independentă ar constata că valoarea de piață este mult mai mare, aceasta ar putea implica:

- posibila evaziune fiscală în contractul declarat, care ar trebui investigată de către autoritățile fiscale;
- explicațiile pe care judecătorul ar trebui să le dea ANI sau CSM cu privire la acea divergență;
- explicația judecătorului cu privire la modul în care a reușit să cumpere acel bun la un preț atât de scăzut.

Cu toate acestea, este necesar să se ia următoarele măsuri pentru a îmbunătăți deficiențele actuale:

- În ceea ce privește lipsa de resurse suficiente și faptul că ANI are misiunea de control al respectării legislației de către un număr mare de funcționari publici: În scopul prioritizării, ar fi utilă elaborarea unei strategii care să explice ce sarcini (de exemplu, verificarea declarațiilor de avere și interese personale) și ce categorii de funcționari publici (de exemplu, judecătorii) vor fi vizate prioritar de către ANI. Strategia ar trebui să fie făcută publică pentru a asigura transparența în ceea ce privește activitatea ANI și pentru a preveni orice critică la adresa activității sale, în special din partea politicianilor. De asemenea, ANI ar trebui să solicite autorităților să asigure resurse suficiente pentru funcționarea sa. În ceea ce privește critica potrivit căreia informațiile furnizate în certificatele de integritate sunt doar formale: atunci când răspunde solicitărilor CSM de a emite certificate de integritate cu privire la candidații la funcția de judecător, ar fi util ca ANI să întreprindă un control suplimentar al integrității candidaților prin inițierea unor proceduri de verificare a declarațiilor de avere și interese personale și de control al respectării de către aceștia a regimului juridic privind conflictele de interese, incompatibilitățile, restricțiile și limitările.
- Este salutabilă inițiativa ANI văzută în ultimul an de a-și prioritiza controalele și asupra judecătorilor, deoarece ANI joacă un rol important în sistemul general de verificare a integrității judecătorilor. Acest control a fost evaluat de GRECO ca fiind ineficient, permițând astfel numirea sau promovarea judecătorilor care prezintă riscuri de integritate.

---

<sup>100</sup> Anexa I – „*Criterii de reformă structurală*”, alin. 3 - 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).



- În ceea ce privește valoarea averii declarate, pe lângă recomandarea deja formulată mai sus (evaluarea de către auditori independenți), cadrul juridic ar trebui modificat pentru a elimina această deficiență – ANI ar putea să elaboreze orientări pentru evaluarea valorii de piață a diferitor bunuri.

Un alt aspect care a fost abordat în cadrul întrevederilor cu interlocutorii au fost amendamentele la Legea cu privire la Autoritatea Națională de Integritate în decembrie 2020, care au adus mai multe modificări competențelor ANI în ceea ce privește aplicarea măsurilor eficiente de control. Aceste amendamente au fost contestate la Curtea Constituțională, fiind în curs de examinare la acest moment. Timpul alocat verificării bunurilor și intereselor personale după încetarea mandatului funcționarului a fost redus de la trei la un an, ceea ce ar putea afecta capacitatea ANI de a iniția investigații în timp util cu privire la funcționarii care și-au încetat mandatul în 2020. În plus, amendamentul ar putea permite acumularea de averi nejustificate după trecerea unui an. Deciziile ANI vor putea fi contestate în instanță în termen de un an de la adoptare și nu în termen de 15 zile. Răspunderea disciplinară va putea fi aplicată numai după ce un act de constatare al faptelor a devenit definitiv, ceea ce ar putea conduce, în practică, la neaplicarea răspunderii disciplinare din cauza expirării termenului de prescripție. Procedura disciplinară va putea fi inițiată în termen de un an și, întrucât sancțiunea disciplinară aplicată este încetarea mandatului, a contractului de muncă sau a serviciului, ar putea fi imposibil de aplicat această sancțiune din cauza procedurilor de investigare îndelungate. Modificările se aplică, de asemenea, procedurilor de control în curs ale ANI.

Unele dintre aceste amendamente ar putea avea un impact și asupra cazurilor de integritate legate de judecători în cadrul procedurilor de selecție și promovare. De exemplu, faptul că deciziile ANI pot fi contestate în instanță în termen de un an de la adoptare, și nu în termen de 15 zile, va afecta caracterul exhaustiv al informațiilor furnizate în certificatele de integritate în care sunt înregistrate deciziile finale ale ANI cu privire la respectarea regimului juridic privind declararea averii și intereselor personale, conflictul de interese, incompatibilitățile etc. S-ar putea ca, deoarece cazul este încă în curs de soluționare în instanță, decizia ANI privind încălcarea normelor să nu fie înregistrată în certificatul de integritate la momentul procedurii de selecție sau de promovare.

### **3.3.3.4 Verificări SIS**

Conform Legii integrității, SIS poate efectua verificări ale titularilor și candidaților la funcții publice în cadrul controlului de integritate. În scopul verificării titularilor și candidaților la funcții publice, se aplică prevederile Legii privind verificarea titularilor și a candidaților la funcții publice. Înainte de adoptarea modificărilor la această lege, SIS a efectuat verificări și în ceea ce privește judecătorii – cu toate acestea, modificările la Legea privind verificarea titularilor și a candidaților funcții publice au exclus în mod explicit candidații la funcția de judecător și judecătorii în funcție din rândul persoanelor verificate. Acest lucru a fost făcut ca urmare a deciziei Curții Constituționale care a arătat că legea nu a acordat CSM nicio putere discreționară de decizie în cazul în care SIS a identificat un factor de risc în legătură cu persoana verificată.<sup>101</sup> Într-un astfel de caz, CSM a fost obligat să se bazeze pe faptele stabilite de SIS și a trebuit să concluzioneze că persoana verificată nu putea fi numită din motive de incompatibilitate. Prin urmare, rolul său de garant al independenței sistemului judiciar a fost diminuat.

Standardele internaționale<sup>102</sup> în ceea ce privește verificarea integrității judecătorilor și a candidaților la funcția de judecător în timpul procedurilor de selecție și de promovare nu interzic efectuarea de verificări ale antecedentelor, chiar și de către serviciile de securitate; totuși, acestea se limitează la verificări ale cazierului judiciar și ale altor motive de descalificare obținute de la poliție, precum și la verificări ale situației financiare. De asemenea, acestea afirmă că, atunci când se efectuează verificări ale antecedentelor, ar trebui instituite și respectate anumite garanții, și

<sup>101</sup> [Curtea Constituțională, Hotărârea nr. 32 din 05.12.2017 privind excepția de neconstituționalitate a unor prevederi din Legea nr. 271-XVI din 18 decembrie 2008 privind verificarea titularilor și a candidaților la funcții publice](#)

<sup>102</sup> A se vedea Recomandările de la Kiev și Avizul CCJE nr. 21 (2018).



anume: verificările ar trebui efectuate pe baza unor criterii care pot fi evaluate în mod obiectiv, dreptul de a avea acces la informațiile obținute, dreptul de a avea acces la rezultatele unui astfel de control și dreptul de a face apel la un organism independent în cazul în care este respins ca urmare a rezultatelor controlului.<sup>103</sup>

Se recomandă ca garanțiile enumerate mai sus să fie puse în aplicare în cazul în care SIS primește din nou competențe de verificare a candidaților la funcția de judecător și a judecătorilor în funcție în cadrul procedurilor de selecție.

### 3.3.3.5 Testarea la poligraf a judecătorilor

Centrul Național Anticorupție are, de asemenea, competența de a efectua testarea la poligraf în legătură cu toate persoanele care participă la concursul pentru numirea în funcția de judecător, la cererea CSM. Acest mecanism anticorupție de evaluare a integrității unui candidat a fost deja abordat de către Comisia Internațională a Juriștilor în Raportul său de misiune<sup>104</sup> care a subliniat faptul că testele poligraf „sunt în mod inerent nefiabile și au fost respinse privind utilizarea ca probe în instanțele din numeroase jurisdicții.” Leonard Saxe și Gershon Ben-Shakhar care au constatat că „prezenta analiză demonstrează că, deși validitatea rezultatelor testului poligraf a fost examinată în cadrul mai multor studii, niciunul dintre acestea nu îndeplinește criteriile necesare și, prin urmare, ratele de acuratețe a rezultatelor testului poligraf nu sunt disponibile” au ajuns la aceeași concluzie<sup>105</sup>.

Se recomandă ca mecanismul testării la poligraf să fie eliminat.

### 3.3.4 Consolidarea rolului CSM în colectarea și analiza informațiilor relevante cu privire la un anumit candidat

Misiunea generală a oricărui Consiliu al Magistraturii este de a proteja independența sistemului judiciar și independența judecătorilor individuali. Integritatea judiciară este strâns legată de conceptul de independență judiciară: aceasta din urmă permite integritatea, iar integritatea consolidează independența. **CCJE a recunoscut că cea mai importantă măsură de protecție pentru a preveni corupția în rândul judecătorilor este dezvoltarea și încurajarea unei culturi adevărate a integrității judiciare.** Acest lucru ar trebui să se facă în cadrul îndeplinirii sarcinilor diferite atribuite Consiliului Judiciar, și anume selecția și numirea judecătorilor, evaluarea judecătorilor, disciplinarea etc.<sup>106</sup>

În cadrul legal și instituțional privind selecția și promovarea judecătorilor din Republica Moldova există mai multe lacune și deficiențe care contribuie la nivelul scăzut de încredere publică în sistemul judiciar. Având în vedere faptul că standardele internaționale subliniază rolul Consiliului Superior al Magistraturii de a fi în serviciul responsabilității și transparenței sistemului judiciar, acest rol ar trebui consolidat de CSM.

În Raportul de evaluare GRECO (a patra rundă de evaluare), au fost identificate mai multe deficiențe în ceea ce privește rolul CSM în garantarea independenței sistemului judiciar și în organizarea și gestionarea sistemului judiciar, și anume transparența și obiectivitatea insuficiente ale deciziilor CSM în materie de recrutare, promovare și disciplinare a judecătorilor și lipsa unei reacții ferme și eficiente a CSM în cazul abaterilor comise de judecători. Pe parcursul

---

<sup>103</sup> Avizul CCJE nr. 21 (2018), Prevenirea corupției în rândul judecătorilor, disponibil la <https://rm.coe.int/ccje-2018-3e-avis-21-ccje-2018-prevent-corruption-amongst-judges/16808fd8dd>

<sup>104</sup> A se vedea pagina 33, raport disponibil la <https://www.ici.org/wp-content/uploads/2019/03/Moldova-Only-an-empty-shell-Publications-Reports-Mission-reports-2019-ENG.pdf>

<sup>105</sup> A se vedea Admisibilitatea testelor poligrafice: aplicarea standardelor științifice post-Daubert, pagina 2, disponibil la [https://www.researchgate.net/publication/232572993\\_Admissibility\\_of\\_Polygraph\\_Tests\\_The\\_Application\\_of\\_Scientific\\_Standards\\_Post-Daubert](https://www.researchgate.net/publication/232572993_Admissibility_of_Polygraph_Tests_The_Application_of_Scientific_Standards_Post-Daubert)

<sup>106</sup> Avizul CCJE nr. 21 (2018), Prevenirea corupției în rândul judecătorilor, alin. 2, 22, disponibil la <https://rm.coe.int/ccje-2018-3e-avis-21-ccje-2018-prevent-corruption-amongst-judges/16808fd8dd> și Avizul CCJE nr. 10 (2007), Capitolul II, disponibil la <https://rm.coe.int/168074779b>





raportului, GRECO a evidențiat o imagine publică profund negativă a sistemului judiciar din Republica Moldova.<sup>107</sup>

Subcapitolele de mai jos încearcă să abordeze unele dintre aceste aspecte relevante pentru efectuarea verificărilor de integritate a candidaților în cadrul procedurilor de selecție și promovare în sistemul judiciar.

### ***3.3.4.1 Actualizarea regulamentului existent privind criteriile de selecție, evaluarea performanțelor și transferul judecătorilor***

Condițiile obligatorii, criteriile și procedurile de selecție, evaluare a performanțelor și transfer al judecătorilor prevăzute de legislația în vigoare sunt detaliate în regulamentele CSM, și anume Regulamentul cu privire la criteriile de selecție, promovare și transferare al judecătorilor (Hotărârea nr. 211/8 din 5 martie 2013), Regulamentul cu privire la criteriile, indicatorii și procedura de evaluare a performanțelor judecătorilor (Hotărârea nr. 212/8 din 5 martie 2013), Regulamentul cu privire la organizarea și desfășurarea concursului pentru suplinirea funcțiilor de judecător, vicepreședinte și președinte al instanței judecătorești (Hotărârea nr. 612/29 din 20 decembrie 2018). Prin urmare, acestea trebuie să ofere îndrumări clare tuturor celor implicați în procedurile de recrutare și de promovare (și de transfer), fără a lăsa niciun dubiu cu privire la criteriile care sunt evaluate și la instrumentele de verificare utilizate pentru a constata dacă aceste criterii sunt îndeplinite de către candidați.

Cu toate acestea, în cursul pregătirii acestui document tehnic, s-a observat că nu toate instrumentele de verificare care se aplică în practică sunt enumerate în anexele la regulamente. Din motive de transparență a procesului, regulamentele și anexele acestora ar trebui să fie actualizate.

### ***3.3.4.2 Note/rapoarte analitice furnizate de Inspekția Judiciară și de Colegiul disciplinar***

După cum s-a menționat mai sus (a se vedea Capitolul 2.1 privind standardele internaționale), în conformitate cu unele bune practici internaționale, verificarea inexistenței antecedentelor de abateri disciplinare poate juca un rol important în procedurile de promovare.

Lipsa sancțiunilor disciplinare este unul dintre criteriile de promovare a judecătorilor în Republica Moldova, fie la o instanță ierarhic superioară, fie în funcția de (vice)președinte al unei instanțe (alin. b al articolului 11, Regulamentul cu privire la criteriile de selecție, promovare și transferare al judecătorilor). Colegiul disciplinar al CSM oferă informații în acest sens. Cu toate acestea, acest criteriu poate fi aplicat doar în cazul în care judecătorii în funcție sunt candidați la promovare și certifică doar lipsa sancțiunilor disciplinare emise. În plus, după cum s-a explicat în cadrul întrevederilor cu interlocutorii, informațiile furnizate de Colegiul disciplinar se referă doar la chestiuni disciplinare în care decizia Colegiului a devenit definitivă (fie pentru că a fost menținută de o instanță în cadrul unei proceduri de apel, fie prin neexercitarea căilor de atac).

Pe de altă parte, în scopul verificării integrității candidaților la funcția de judecător, ar fi valoroase, de asemenea, informațiile privind sesizările făcute cu privire la suspiciuni de abateri disciplinare sau de comportament necorespunzător al unui judecător care nu au fost admise de către Colegiul disciplinar sau care nu au condus la aplicarea unei sancțiuni disciplinare. Conform legii, sesizările pot fi depuse de orice persoană interesată, de CSM, de Colegiul de evaluare a performanțelor sau de Inspekția Judiciară. După ce Inspekția Judiciară verifică faptele cazului, Completul de admisibilitate fie respinge cazul, fie îl admite și îl transmite Colegiului disciplinar, care decide asupra fondului cazului și impune sancțiuni, dacă este cazul. Inspekția Judiciară ține o evidență statistică (electronică) a tuturor plângerilor și a rezultatelor procedurii de verificare.

Ținând cont de posibilitatea juridică de a utiliza toate mijloacele legale de verificare a reputației candidatului acordată CSM (articolul 3.16, Regulamentul cu privire la organizarea și desfășurarea concursului pentru suplinirea funcțiilor de judecător, vicepreședinte și președinte al instanței

---

<sup>107</sup> Al patrulea raport de evaluare GRECO, alin. 4, 100, 132



judecătorești) prin urmare, se recomandă ca actualul mecanism de verificare a integrității judecătorilor candidați în cadrul procedurilor de promovare să fie îmbunătățit, astfel încât să includă, de asemenea, o cerință ca CSM să obțină informații de la organele sale disciplinare cu privire la eventualele sesizări de suspiciuni de încălcări sau abateri disciplinare comise, precum și la conținutul acestora și la modul în care au fost tratate aceste cazuri. În ceea ce privește cazurile aflate în curs de soluționare la Inspekția Judiciară cu privire la un anumit candidat, aceste informații ar trebui să fie înregistrate în cadrul procedurii de promovare, însă, în același timp, trebuie remarcat faptul că, până la finalizarea procedurii disciplinare, informațiile nu trebuie să fie luate în considerare. Ar trebui să se prevadă prin lege posibilitatea de a reexamina o decizie de promovare în cazul în care candidatul este tras ulterior la răspundere disciplinară.

O astfel de îmbunătățire a punerii în aplicare în practică a cadrului juridic actual, care să aducă o mai bună înțelegere a modului în care Inspekția Judiciară și Colegiul disciplinar gestionează cazurile de abateri disciplinare ale judecătorilor, ar avea, de asemenea, un efect asupra modului în care aceștia își exercită competența disciplinară. După cum a remarcat GRECO, „*capacitatea Inspekției Judiciare și a Colegiului disciplinar de a aborda abaterile judecătorilor într-o manieră determinată și eficientă este esențială, în special, în contextul percepției de părtinire judiciară și al autodenunțării de către mulți dintre aceștia a plății de mită către sistemul judiciar.*”<sup>108</sup>

De asemenea, în ceea ce privește deciziile adoptate în materie disciplinară care nu au devenit încă definitive, ar trebui să existe un mecanism care să permită reexaminarea unei decizii de promovare în cazul în care decizia devine definitivă. Faptele din acest caz ar putea reprezenta un „semnal de alarmă” serios în ceea ce privește integritatea unui candidat. Cu toate acestea, deși în aceste cazuri a avut loc întreaga procedură de stabilire a răspunderii disciplinare a unei persoane, faptul că decizia nu este încă definitivă nu permite ca acestea să fie luate în considerare. Deși, în principiu, ar fi contrar obiectivului unei proceduri disciplinare concrete să se promoveze un judecător care așteaptă ca sancțiunea disciplinară pentru o abatere gravă să devină definitivă, întreaga procedură nu ar trebui să fie blocată, iar judecătorul individual – care poate fi încă în termen pentru a-și exercita dreptul la recurs – nu trebuie să vadă acest drept fundamental afectat. Prin urmare, și în aceste cazuri ar trebui instituit un mecanism care să permită reexaminarea promovării atunci când decizia disciplinară devine definitivă.

### **3.3.4.3 Note analitice puse la dispoziție de Comisia de etică**

Un serviciu confidențial dedicat, dezvoltat în cadrul sistemului judiciar, este considerat un instrument profesional important pentru a-i ajuta pe judecători să fie proactivi în soluționarea anticipată, adecvată și autoritară a problemelor.<sup>109</sup> GRECO a subliniat adesea în rapoartele sale din cadrul celei de-a patra runde de evaluare dedicate prevenirii corupției în ceea ce privește judecătoria că „*astfel de mecanisme sunt, fără îndoială, valoroase pentru o mai bună consiliere a judecătorilor în cazul unor dileme legate de integritate, dar și pentru a conferi coerență politicilor de integritate și pentru a dezvolta cele mai bune practici în întreaga profesie.*”<sup>110</sup>

GRECO a recomandat instituirea unui astfel de mecanism și în ceea ce privește Republica Moldova. Recomandarea a fost emisă pe baza constatărilor GRECO potrivit cărora mecanismul de responsabilizare existent pentru judecători nu a fost atât de eficient pe cât ar fi trebuit să fie (a se vedea mai sus) și că era necesară o schimbare de gândire și de abordare pentru a se concentra mai mult pe unghiul preventiv al noțiunii de conflicte de interese și nu doar pe latura represivă. Acesta a remarcat că nu a existat niciun organism sau mecanism care să ofere consiliere

<sup>108</sup> GRECO Raport de evaluare privind Republica Moldova, alin. 132.

<sup>109</sup> GRECO raport privind concluziile și tendințele, pg. 20, disponibil la <https://rm.coe.int/corruption-prevention-members-of-parliament-judges-and-prosecutors-con/16807638e7>

<sup>110</sup> GRECO Raport de evaluare, alin. 115.



confidențială judecătorilor cu privire la punerea în aplicare concretă a normelor de conduită și la eventualele dileme etice.<sup>111</sup>

Comisia de etică și conduită profesională a judecătorilor (în continuare: Comisie) a fost înființată în cadrul CSM în anul 2018, având competența de a emite 1) avize consultative de interpretare a prevederilor Codului de etică și conduită profesională a judecătorilor și 2) recomandări cu privire la cazuri concrete de conduită sau comportament necorespunzător al judecătorilor. Comisia este, *inter alia*, un organism de consiliere pentru judecătorii individuali. Un judecător poate solicita un aviz sau o recomandare din partea comisiei sau a membrilor săi individuali, care sunt obligați să protejeze confidențialitatea judecătorului în cauză.

Unul dintre elementele de integritate ale unui candidat judecător care este verificat în cadrul procedurii de selecție și promovare este dacă acesta se bucură de o reputație ireproșabilă, care include, de asemenea, comportamentul sau desfășurarea unei activități care este compatibilă cu normele Codului de etică a judecătorilor. După cum s-a menționat mai sus, interpretarea prevederilor Codului de etică a judecătorilor prin emiterea de avize consultative intră în sfera de competență a Comisiei.

Conform Regulamentului cu privire la organizarea și desfășurarea concursului pentru suplinirea funcțiilor de judecător, vicepreședinte și președinte al instanței judecătorești, CSM are dreptul de a utiliza toate mijloacele legale pentru a verifica reputația candidatului (articolul 3.16). Cu toate acestea, în timpul întrevederilor cu Colegiul pentru selecție, s-a afirmat că, în timpul procedurii de selecție și de promovare, Comisia de etică nu este consultată cu privire la orice caz de abatere sau comportament necorespunzător al unui candidat în trecut, explicându-se că acest lucru se datorează faptului că atribuțiile Colegiului pentru selecție sunt destul de limitate în ceea ce privește aspectele pe care acesta le poate verifica.

Adresarea către Comisie pentru informații suplimentare cu privire la integritatea unui anumit judecător, în special în cazul în care Comisia a emis vreo recomandare privind un caz specific în legătură cu conduita sau comportamentul necorespunzător al judecătorului, ar fi benefică pentru rezultatul procesului de selecție și promovare, pentru a avea o imagine de ansamblu mai cuprinzătoare a integrității unui judecător. Utilizarea unor astfel de informații ar însemna, de asemenea, utilizarea mai bună și într-o mai mare măsură posibilă a cadrului instituțional existent, ceea ce ar putea conduce, în cele din urmă, la o recunoaștere a activității sale în cadrul sistemului judiciar și în rândul publicului, precum și la o mai bună poziționare a acestuia în cadrul sistemului judiciar.

În plus, în ceea ce privește orice îndoială exprimată în cadrul procedurii de selecție sau de promovare cu privire la faptul că un anumit comportament sau o anumită activitate a unui candidat este incompatibilă cu Codul de etică a judecătorilor, ceea ce face ca reputația candidatului să fie viciată, Comisia ar putea emite un aviz care să interpreteze prevederile Codului de etică a judecătorilor.

Comisia ar putea primi atribuții suplimentare relevante și pentru efectuarea de verificări ale integrității judecătorilor candidați:

- competența de a primi și de a gestiona rapoartele întocmite de judecători cu privire la abaterile comise de alți judecători (Comisia ca destinatar al rapoartelor denunțătorilor): astfel de rapoarte ar putea fi tratate de către Comisia însăși sau transmise organismului competent (de exemplu, Inspectia Judiciară);
- examinarea încălcărilor lipsite de gravitate, adică a încălcărilor care, în mod normal, nu ar fi tratate de către organele disciplinare (nu ar fi admise de către Completul de Admisibilitate), dar care, cu toate acestea, trebuie să fie abordate.

---

<sup>111</sup> GRECO Raport de evaluare, alin. 115



#### ***3.3.4.4 Rolul activ al CSM în solicitarea de informații de la alte instituții (inclusiv în cazul candidaților proveniți din alte profesii)***

Cadrul juridic actual privind procedurile de selecție și de promovare prevede surse limitate de verificare, atât din interiorul sistemului judiciar, cât și din exterior, în cazul în care se pot face cercetări cu privire la integritatea candidaților. Informații pot fi solicitate de la:

- Cu privire la toți candidații:
  1. CNA: testarea la poligraf
- Cu privire la candidații care sunt funcționari publici:
  1. CNA: certificate de cazier privind integritate profesională și testarea la poligraf
  2. ANI: certificat de integritate, declarație de avere și interese personale, Registrul persoanelor care au interdicție de a ocupa o funcție publică sau o funcție de demnitate publică
- Cu privire la candidații care sunt judecători în funcție:
  1. CNA: certificate de cazier privind integritatea profesională și testarea la poligraf
  2. ANI: certificat de integritate, declarație de avere și interese personale, Registrul persoanelor care au interdicție de a ocupa o funcție publică sau o funcție de demnitate publică
  3. Colegiul disciplinar al CSM: informații privind deciziile finale în materie disciplinară
- Cu privire la candidații din cadrul sistemului judiciar (asistenți judiciari, grefieri):
  1. Instanțe judecătorești: activitatea profesională anterioară (de exemplu, orice sancțiuni disciplinare aplicate)

Cu privire la candidații la funcția de judecător care sunt funcționari publici (de exemplu, profesori de drept din instituțiile publice de învățământ, procurori), informații privind integritatea acestora pot fi obținute de la ANI și CNA (în cazul în care aceștia sunt subiecți ai declarării sau au fost subiectul unei testări a integrității profesionale). Cu toate acestea, nu se pot solicita informații privind activitatea profesională anterioară (de exemplu, reputația profesională, sancțiunile disciplinare aplicate). În ceea ce privește candidații care nu sunt funcționari publici atunci când candidează pentru un post de judecător (de exemplu, avocații), nu există canale de informare. Reprezentanții Colegiului pentru selecție au confirmat că aceasta este o deficiență, deoarece legea nu prevede posibilitatea ca Colegiul pentru selecție să facă astfel de cercetări (adică să solicite informații privind reputația și integritatea profesională de la procuratură). Prin urmare, multe probleme de integritate sunt dezvăluite doar după ce persoana a fost deja numită în funcție.

O sursă de informații care atestă caracteristicile de personalitate și competențele unui candidat, inclusiv integritatea, sunt scrisorile de recomandare de la persoane notorii prezentate de candidați. Cu toate acestea, din cauza absenței oricărei obligații sau cel puțin a unor îndrumări cu privire la ce caracteristici și competențe ale unui candidat ar trebui prezentate și evaluate în scrisoarea de recomandare, reprezentanții Colegiului pentru selecție au confirmat că, uneori, scrisorile de recomandare nu furnizează informații relevante despre candidat.

Mai mult, interlocutorii au explicat că informațiile furnizate în certificatele de integritate sunt formale, oferind doar informații privind actele de constatare emise de ANI cu privire la un candidat (un judecător sau alt funcționar public obligat să respecte regimul juridic privind declararea averii și intereselor personale, conflicte de interese, incompatibilități). Informațiile furnizate de Colegiul disciplinar se referă doar la deciziile în materie disciplinară care au rămas definitive.



Informațiile privind sancțiunile disciplinare aplicate funcționarilor publici ar putea fi, de asemenea, foarte importante în ceea ce privește stabilirea integrității unei persoane (de exemplu, informații privind neglijența în muncă).

După cum s-a menționat mai sus, CSM are dreptul de a utiliza toate mijloacele legale pentru a verifica reputația candidatului (articolul 3.16, Regulamentul cu privire la organizarea și desfășurarea concursului pentru suplینirea funcțiilor de judecător, vicepreședinte și președinte al instanței judecătorești). Cu toate acestea, se pare că, în practică, această prevedere permite o posibilitate foarte limitată de a obține informații privind integritatea candidaților care nu provin din cadrul sistemului judiciar. Ar trebui să se analizeze motivele acestei situații și să se ia măsuri fie pentru a oferi CSM și colegiilor specializate un temei juridic suficient pentru a efectua anchete suplimentare cu privire la activitatea profesională anterioară și la reputația candidatului, fie pentru a introduce măsuri practice de punere în practică a prevederilor existente.

#### **3.3.4.5 Controale inițiate din oficiu de CSM în cazul unor suspiciuni sau informații cu privire la etica/integritatea judecătorului**

Una dintre competențele CSM în ceea ce privește disciplina și etica judecătorilor este examinarea petițiilor cetățenilor în problemele ce țin de etica judecătorilor (articolul 4, alin. 3, litera a), Legea cu privire la CSM). În plus, Inspekția Judiciară, care este un organ independent al CSM, este, de asemenea, competentă să examineze petițiile cetățenilor cu privire la aspecte legate de etica judiciară, adresate CSM, solicitând explicații scrise obligatorii din partea judecătorului în cauză, precum și să verifice sesizările cu privire la fapte care pot constitui abateri disciplinare (din articolul 7<sup>1</sup>, alin. 6, literele b) și b<sup>1</sup>) din Legea cu privire la CSM). În conformitate cu Legea cu privire la răspunderea disciplinară a judecătorilor, sesizările referitoare la suspiciuni de abateri disciplinare sau de comportament necorespunzător pot fi transmise de orice persoană interesată, de CSM, de Colegiul de evaluare a performanțelor sau de Inspekția Judiciară prin autosesizare. Faptele cazului sunt apoi verificate de Inspekția Judiciară, după care Completul de admisibilitate decide asupra admisibilității, iar Colegiul disciplinar decide asupra fondului cazului și impune sancțiuni, dacă este cazul.

În raportul său de evaluare, GRECO a remarcat că „...mai mulți dintre interlocutorii GET și-au exprimat opinia că CSM nu a reacționat în mod suficient de determinat la raportările privind abaterile judecătorilor. Numeroase cazuri sunt raportate în mass-media și se presupune că CSM nu ia măsuri în acest sens”<sup>112</sup>.

Această practică a justiției selective în ceea ce privește abaterile anumitor judecători a fost, de asemenea, confirmată de unii interlocutori. Legăturile politice par să joace un rol important în ceea ce privește inițierea unor anchete împotriva judecătorilor de către organele de aplicare a legii.

Se pare că acest cadru juridic permite CSM să înceapă investigarea din oficiu a cazurilor de presupusă abatere. Cu toate acestea, în practică, această competență pare să fie exercitată doar ocazional, ceea ce permite consolidarea percepției de justiție selectivă. Astfel, se recomandă ca CSM să elaboreze o politică strictă de răspuns la orice sesizare directă cu privire la o presupusă abatere comisă de un judecător sau altă modalitate de a obține astfel de informații.

#### **3.3.4.6 Răspunsul la informațiile publicate în mass-media privind riscurile de integritate în cadrul sistemului judiciar/investigațiile jurnalistice**

Raportarea de către mass-media a riscurilor de integritate referitoare la judecători și la sistemul judiciar poate avea un efect negativ asupra percepției publice a sistemului judiciar, în special atunci când nu este abordată în mod corespunzător de către sistemul judiciar.

---

<sup>112</sup> GRECO Raport de evaluare, alin. 135.



Pentru a recâștiga încrederea publicului, sistemul judiciar trebuie să ia măsuri ferme, găsind, de asemenea, modalități de a răspunde la relatările negative din mass-media. Mai multe informații despre această chestiune sunt descrise în capitolul următor.

În cazul în care mass-media relatează despre riscurile de integritate din cadrul sistemului judiciar, comunicarea dintre sistemul judiciar și mass-media nu trebuie să fie unilaterală, în care doar mass-media beneficiază de informațiile furnizate de sistemul judiciar și de instanțe. Un jurnalism de calitate poate, de asemenea, să producă informații pe care sistemul judiciar și instanțele le pot utiliza și ele în scopurile lor. Ignorarea unor astfel de informații contribuie la o mai mare percepție negativă din partea publicului, deoarece se pare că abaterea este tolerată atunci când nu se iau măsuri, sau chiar recompensată în cazul promovării.

Această percepție negativă cu privire la lipsa unui răspuns adecvat al sistemului judiciar la relatările din mass-media a fost deja observată de GRECO, care a afirmat că au existat cazuri de abateri semnalate la care CSM nu a reacționat „*într-un mod suficient de determinat*” și care „*se presupune că nu sunt luate în considerare de către CSM*”. În plus, lipsa unei atenții adecvate a fost confirmată de interlocutorii din mass-media, care au declarat că au existat multe investigații jurnalistice care au scos la iveală abateri grave ale judecătorilor care ar putea constitui infracțiuni de corupție.

Prin urmare, se recomandă ca informațiile publicate de mass-media (inclusiv cele care rezultă din investigațiile jurnalistice) privind riscurile de integritate în privința judecătorilor (și ale sistemului judiciar în general) să fie identificate și analizate de către sistemul judiciar și utilizate în mod corespunzător. Acest lucru ar trebui să se facă sub controlul CSM, implicând diferite organisme judiciare în funcție de mandatul lor și de conținutul acestor rapoarte (de exemplu, Inspekția Judiciară în cazul în care un raport relevă orice suspiciune de abatere, Colegiul pentru selecție în cazul în care un raport se referă la un anumit judecător care se află în procedură de selecție/promovare). Se recomandă elaborarea unei strategii de gestionare a acestor informații publicate mass-media, care să garanteze că informațiile mediatice sunt examinate în practică și să fie incluse în strategia de comunicare care există deja în cadrul CSM (a se vedea mai jos).

### **3.3.4.7 Comunicarea activă cu mass-media și fundamentarea juridică a deciziilor CSM și a Colegiilor**

Transparența sistemului judiciar, inclusiv în ceea ce privește recrutarea, cariera și procedurile disciplinare, este un factor esențial pentru a contribui la consolidarea integrității sistemului judiciar.

GRECO a exprimat mai multe motive de îngrijorare<sup>113</sup> cu privire la lipsa de transparență a funcționării sistemului judiciar din Republica Moldova, în special a acțiunilor întreprinse de CSM în materie de selecție, carieră și disciplină. Au fost menționate justificările insuficiente ale deciziilor CSM, în special atunci când se abat de la deciziile Colegiului pentru selecție privind meritele respective ale candidaților, precum și lipsa motivării hotărârilor. În consecință, candidații care prezintă riscuri de integritate sunt numiți în funcția de judecător, iar judecătorii care ar trebui să fie demiși pentru abatere profesională li se permite, în schimb, să demisioneze la propria cerere, pentru a avea dreptul la indemnizații legale și beneficii sociale.

Faptul că această lipsă de transparență este dublată de numeroasele relatări din mass-media cu privire la astfel de cazuri contribuie în mod cert la lipsa de încredere a publicului în deciziile CSM și în recrutarea, cariera și disciplinarea judecătorilor.

---

<sup>113</sup> A se vedea para. 93, 101, 105 și 135 din GRECO Raport de evaluare privind Republica Moldova, disponibil la <https://rm.coe.int/fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-respect-of-members-of/168075bb45>



Această practică a CSM, menționată mai sus, a fost confirmată și de către reprezentanții societății civile care au analizat practica de organizare a concursurilor de selecție și promovare în anii 2013 și 2018<sup>114</sup>.

De asemenea, trebuie menționat nivelul de încredere al judecătorilor în deciziile CSM și în corectitudinea și obiectivitatea procesului de selecție. Centrul de Resurse Juridice din Moldova efectuează sondaje privind percepția judecătorilor cu privire la funcționarea sistemului judiciar. Într-un sondaj realizat în octombrie-decembrie 2015, la care au răspuns 273 de judecători (din totalul de 407 la acel moment)<sup>115</sup>, 62% dintre respondenți au perceput mecanismul de numire inițială a judecătorilor ca fiind echitabil și bazat pe merite, în timp ce doar 54% dintre respondenți au avut aceeași părere despre sistemul de promovare.<sup>116</sup> În perioada octombrie-decembrie 2020 a fost realizat un sondaj privind percepția judecătorilor, procurorilor și avocaților cu privire la reforma justiției și lupta împotriva corupției. În cadrul sondajului respectiv au răspuns 149 de judecători (37% în total). În ceea ce privește autoadministrarea justiției, 60% dintre judecători (71% dintre judecători în 2015) au răspuns că activitatea CSM este transparentă, în timp ce doar 46% dintre judecători (68% dintre judecători în 2015) au considerat că deciziile CSM sunt bine motivate. În ceea ce privește procedurile de selecție, 68% dintre judecători au declarat că acestea se bazează pe merite, iar referitor la procedurile de promovare doar 48% dintre judecători au fost de acord că acestea se bazează pe merite.

Răspunsul insuficient la atenția mediatică în astfel de cazuri excesive a fost menționat și de către interlocutorii cu care au avut loc întrevederi în scopul elaborării prezentului raport. Au fost menționate, de asemenea, proteste în fața sediului CSM sau a instanțelor de judecată în timpul procedurilor de selecție. Se pare că numeroase semnale pe probleme de integritate au fost comunicate către CSM, ceea ce face ca această practică a tăcerii să fie și mai vizibilă și să provoace disconfort publicului și mass-media cu privire la sistemul judiciar din Republica Moldova.

Standardele internaționale pentru sistemul judiciar subliniază importanța asigurării transparenței sistemului judiciar ca instrument de prevenire a corupției. *„Există dovezi clare că un sistem judiciar cu un grad (tradițional) ridicat de transparență și integritate reprezintă cea mai bună protecție împotriva corupției.”*<sup>117</sup> CCJE observă, de asemenea, că *„...există mai multe mecanisme pentru a spori legitimitatea și transparența necesare ale sistemului judiciar și, prin urmare, încrederea publică și încrederea în sistemul judiciar. Toate acestea pot fi rezumate prin necesitatea unei politici proactive de informare, cum ar fi furnizarea de informații generale despre funcționarea sistemului judiciar...”*<sup>118</sup> CCJE remarcă, de asemenea, că publicul larg ar trebui să aibă o perspectivă generală asupra procedurii de selecție și numire.<sup>119</sup>

Standardele internaționale recunosc rolul central al Consiliului Judiciar în ceea ce privește asigurarea transparenței în administrarea sistemului judiciar. *„Având în vedere perspectiva unei implicări considerabile a Consiliului Judiciar în administrarea sistemului judiciar, trebuie garantată transparența acțiunilor întreprinse de acest Consiliu. Transparența este un factor esențial pentru încrederea pe care cetățenii o au în funcționarea sistemului judiciar și reprezintă o garanție împotriva pericolului influenței politice sau a percepției de interes propriu, de autoprotecție și de favoritism în cadrul sistemului judiciar. Toate deciziile Consiliului Judiciar privind numirea, promovarea, evaluarea, disciplina și orice alte decizii referitoare la cariera judecătorilor trebuie să fie motivate.”* și *„Într-adevăr, independența Consiliului Magistraturii nu înseamnă că acesta este în afara legii și scutit de controlul judiciar.”*<sup>120</sup> Importanța demonstrării de către Consiliul pentru

---

<sup>114</sup> Ilie Chirtoaca, “Resetarea sistemului de selecție și promovare a judecătorilor - lecții învățate și (noi) provocări”, mai 2020, Centrul de Resurse Juridice din Moldova, pag. 2.

<sup>115</sup> Ibid., para. 87.

<sup>116</sup> Ibid., f.n. 13.

<sup>117</sup> Avizul CCJE nr. 21 (2018), Prevenirea corupției în rândul judecătorilor, para. 13, disponibil la <https://www.coe.int/en/web/ccje/ccje-opinions-and-magna-carta>

<sup>118</sup> Ibid., para. 58.

<sup>119</sup> Ibid., para. 25.

<sup>120</sup> Avizul CCJE nr. 10(2007) în cadrul Consiliului pentru un sistem judiciar în serviciul societății, alin. 39, 91 și 92, disponibil la <https://rm.coe.int/168074779b>



sistemul judiciar a celui mai înalt grad de transparență față de judecători și societate prin elaborarea unor proceduri prestabilite și a unor decizii motivate este afirmată în anexa la Recomandarea CM/Rec(2010)12 privind judecătorii: independență, eficiență și responsabilități.<sup>121</sup>

Răspunderea sistemului judiciar pentru serviciul public pe care îl furnizează se exercită prin furnizarea de explicații pentru acțiunile sale și prin asumarea responsabilității pentru acestea. Astfel, sunt încurajate relațiile sistemului judiciar cu publicul larg și cu mass-media. CCJE constată că un dialog cu publicul, direct sau prin intermediul mass-media, este de o importanță esențială pentru îmbunătățirea cunoștințelor cetățenilor cu privire la lege și pentru creșterea încrederii acestora în sistemul judiciar.<sup>122</sup> În Opinia sa nr. 7 (2005) privind „Justiția și societatea”, CCJE a recomandat ca sistemul judiciar să intre în mod activ în contact direct cu mass-media și cu publicul. *„Sistemul judiciar trebuie să accepte rolul mass-media care, în calitate de observator extern, poate evidenția deficiențele și poate contribui în mod constructiv la îmbunătățirea metodelor instanțelor și a calității serviciilor pe care acestea le oferă utilizatorilor”*.<sup>123</sup>

În mai multe rapoarte, GRECO a identificat că *„într-un moment în care gradul de conștientizare a valorii statului de drept este în creștere, iar sistemul judiciar este supus unor presiuni pentru a fi responsabil... judecătorii au nevoie de sprijin în gestionarea comunicării cu mass-media și cu organizațiile relevante ale societății civile”*<sup>124</sup>. GRECO a subliniat că asigurarea unei formări specifice adecvate pentru persoanele din sistemul judiciar care au contacte cu publicul este esențială pentru îmbunătățirea imaginii sistemului judiciar în rândul publicului.

Transparența activităților CSM este asigurată prin competențele CSM de a colabora cu societatea civilă și mass-media în vederea informării publicului despre activitatea CSM și a instanțelor judecătorești și prin asigurarea accesului societății și mass-media la informațiile privind activitatea CSM (articolul 4, alin. 4, litera d<sup>1</sup> și articolul 8<sup>1</sup>, alin. 1). Deciziile și rapoartele anuale ale CSM, precum și deciziile colegiilor CSM sunt motivate și publicate pe site-ul acestuia (articolul 8<sup>1</sup>, alin. 7, articolul 19, alin. 2 și articolul 19, alin. 2, Legea cu privire la CSM; articolul 10, alin. 3, Legea privind selecția, evaluarea performanțelor și cariera judecătorilor).

În pofida cerinței legale suficiente de a motiva juridic deciziile luate în materie de selecție, carieră și disciplină a judecătorilor, practica CSM se abate de la aceasta. În plus, se remarcă necesitatea de consolidare a capacităților sistemului judiciar și ale CSM, de a asigura colaborarea cu societatea civilă și mass-media.

CSM este responsabil pentru menținerea și consolidarea încrederii în sistemul judiciar. Astfel, se recomandă ca CSM să întreprindă un rol proactiv în stabilirea de canale de comunicare cu mass-media, cu organizațiile societății civile și cu publicul în general, deoarece activitățile CSM și ale colegiilor sale în materie de recrutare, carieră și disciplină sunt examinate îndeaproape de către aceștia. Stabilirea unor canale de comunicare bune, care să funcționeze în ambele sensuri, va fi benefică pentru CSM și pentru sistemul judiciar în general, întrucât ar putea obține un punct de vedere extern cu privire la (percepția) calității activităților sale, util pentru a aduce îmbunătățiri sistemului în viitor.

Ar trebui, de asemenea, să se stabilească canale de comunicare pentru transmiterea informațiilor în cadrul sistemului judiciar. Ca și în cazul publicului și al mass-mediei, se creează o percepție negativă în cazul judecătorilor care nu cunosc motivele care stau la baza deciziilor importante luate de CSM, ceea ce este cu atât mai îngrijorător cu cât aceștia ar trebui să apere și să protejeze integritatea sistemului judiciar.

---

<sup>121</sup> A se vedea alin. 28, disponibil la <https://rm.coe.int/cmrec-2010-12-on-independence-efficiency-responsibilites-of-judges/16809f007d>

<sup>122</sup> Avizul CCJE nr. 7 (2005),

<sup>123</sup> Avizul CCJE nr. 7 (2005) privind „Justiția și societatea”, alin. 33, disponibil la <https://rm.coe.int/1680747698>

<sup>124</sup> Prevenirea corupției, membrii Parlamentului, judecători și procurori: concluzii și tendințe, pg. 22, disponibil la <https://rm.coe.int/corruption-prevention-members-of-parliament-judges-and-prosecutors-con/16807638e7>





Prin urmare, se recomandă ca:

- Legea să prevadă ca motivele pentru neselectia unui anumit candidat să fie prezentate în decizia de neselectie a candidatului respectiv;
- În scopul stabilirii unor noi canale de comunicare sau îmbunătățirii celor existente între CSM și mass-media, precum și în cadrul sistemului judiciar, Strategia de comunicare existentă a Consiliului Superior al Magistraturii ar trebui să fie reexaminată, actualizată corespunzător și utilizată în practică – în acest scop ar putea fi de folos Ghidul privind comunicarea cu mass-media și publicul pentru instanțele judecătorești și organele de urmărire penală<sup>125</sup>, elaborat de CEPEJ.

#### ***3.3.4.8 Instruirea membrilor Plenului CSM, ai Colegiului pentru selecție și ai Colegiului de evaluare a performanțelor cu privire la criteriile de integritate***

Pentru a înțelege și a aplica noțiuni precum „integritatea” în procedurile de selecție și de evaluare a performanțelor într-un mod corect și uniform, ar trebui să se asigure o înțelegere comună a acestor noțiuni. Acest lucru poate fi realizat prin intermediul unor cursuri de formare specifice. Aceste cursuri de formare s-ar axa, în mod special, pe modul în care se desfășoară procedurile de selecție și de evaluare a performanțelor, atât în ceea ce privește fondul cauzei, cât și dispozițiile procedurale ale legii. Pentru a elabora un program de formare adecvat, ar trebui efectuată o analiză a aplicării în practică a criteriilor existente legate de verificarea integrității. În acest sens, ar trebui să fie utilizate și rezultatele evaluării riscurilor de corupție menționate mai jos.

Toți membrii Plenului CSM și a colegiilor sale implicate în selecția și evaluarea performanțelor ar trebui să urmeze aceste cursuri de formare. Acest lucru este deosebit de important pentru a asigura uniformitatea, precum și continuitatea practicii în aplicarea legii privind selecția și evaluarea performanțelor, deoarece toți membrii beneficiază de un mandat limitat și nu pot fi numiți pentru două mandate consecutive. În plus, unii dintre membrii acestora provin din afara sistemului judiciar (sunt fie reprezentanți ai societății civile – în cazul ambelor colegii, fie profesori de drept – în cazul Plenului CSM). În special, în ceea ce privește acești membri, este important să fie sensibilizați cu privire la aplicarea corectă a criteriilor de selecție și de evaluare a performanțelor.

CSM deține un rol important în elaborarea cursurilor de formare, deoarece aprobă strategia privind formarea inițială și continuă a judecătorilor la INJ, adoptă avize privind programele de formare, precum și curricula de formare a INJ și delegă judecătorii să participe la cursuri de formare (a se vedea alin. 2, articolul 4, Legea privind Consiliul Superior al Magistraturii). Prin urmare, CSM ar putea, împreună cu INJ, 1) să elaboreze cursuri de formare pentru a asigura o înțelegere și aplicare adecvată și uniformă a criteriilor de selecție și de evaluare a performanțelor, precum și a prevederilor procedurale pentru selecție și evaluare a performanțelor; și 2) să se asigure că toți cei implicați în procedurile de selecție și de evaluare a performanțelor sunt instruiți în mod corespunzător.

#### ***3.3.4.9 Evaluarea riscurilor de corupție a activităților CSM***

Din descrierea rolului CSM în ceea ce privește recrutarea, cariera și aspectele disciplinare reiese că integritatea și prevenirea corupției nu ocupă un loc foarte important în actualele mecanisme de supraveghere, chiar dacă unele elemente de integritate sunt evaluate de CSM și de colegiile sale. Acest lucru a fost evidențiat de GRECO, care și-a rezumat constatările afirmând că „*regimul de monitorizare și de aplicare a legii în ceea ce privește integritatea și prevenirea conflictelor de interese, care este comun tuturor celor trei categorii analizate (inclusiv judecătorilor - comentariu al autorilor), trebuie consolidat în mod semnificativ.*” Concret, GRECO a menționat că „*...mai mulți dintre interlocutorii GET și-au exprimat opinia că CSM nu a reacționat în mod suficient de*

<sup>125</sup> Disponibil la <https://rm.coe.int/cepej-2018-15-en-communication-manual-with-media/16809025fe>



*determinat la raportările privind comportamentul necorespunzător al judecătorilor. Numeroase cazuri sunt raportate în mass-media și se presupune că CSM nu ia măsuri în acest sens. Se pare că deciziile nu sunt bine explicate, că sancțiunile disponibile nu sunt utilizate în toată amploarea lor, iar GET a primit exemple de judecători cărora li s-a permis să demisioneze la propria cerere, în loc să fie demiși, pentru a avea dreptul la indemnizații legale și beneficii sociale. Acest lucru transmite mesaje nefericite, conform cărora conduita necorespunzătoare și lipsa de diligență sunt tolerate, fără a exista măsuri de descurajare eficiente.”*

În cadrul întrevederilor cu interlocutorii s-a subliniat adesea faptul că riscurile de integritate care afectează judecătorii au fost identificate, prevenite și gestionate insuficient, din cauza lipsei unui cadru operațional și juridic. Acest lucru se datorează, în principal, lipsei de instrumente adecvate prevăzute în cadrul juridic, activitățile de verificare a integrității nefiind suficient de bine orientate, ceea ce face ca verificările de integritate să fie în principal formale și să nu aducă o evaluare cuprinzătoare a integrității unei persoane. Acest sistem de evaluare este asociat, de asemenea, cu lipsa de dorință de a reacționa și de a gestiona riscurile de integritate, atât în procesul de recrutare, cât și în cel de carieră, chiar și atunci când acestea s-au materializat deja.

Convenția Națiunilor Unite împotriva Corupției solicită statelor părți să aibă „sisteme eficiente și eficiente de gestionare a riscurilor și de control intern” ca mijloc pentru promovarea „transparenței și responsabilității în gestionarea finanțelor publice” (articolul 9, alin. 2d). „Scopul oricărei evaluări a riscurilor este de a identifica un set realist de domenii sau scenarii potențiale care pot fi vulnerabile la corupție, de a determina care ar trebui să fie prioritare și de a dezvolta și implementa măsuri de atenuare a acestora”<sup>126</sup>.

Această lipsă de atenție acordată integrității și prevenirii corupției ar putea fi unul dintre factorii care explică imaginea negativă a sistemului judiciar. CSM, care are principala responsabilitate în ceea ce privește supravegherea judecătorilor, inclusiv în ceea ce privește integritatea și conduita, ar trebui să depună eforturi mai sistematice în prezent, dar și în viitor, în această privință. Realizarea unei evaluări a riscurilor de corupție pentru a identifica riscurile de corupție legate de activitățile CSM și, pe baza evaluării, elaborarea unor strategii eficiente și rentabile pentru a atenua riscurile identificate, făcându-le, de asemenea, vizibile pentru public, ar ajuta CSM să se asigure că membrii săi lucrează cu integritate pentru a îndeplini mandatul CSM și pentru a îmbunătăți încrederea publicului în sistemul judiciar.

### **3.3.5 Mecanisme de verificare a integrității candidaților la funcțiile de judecător în procesul admiterii la Institutul Național al Justiției**

În conformitate cu articolul 9, alin. 6, lit. h), din Legea cu privire la statutul judecătorului, candidații la funcțiile vacante de judecător trebuie să prezinte o declarație de avere și interese personale.

Dacă cerința de a prezenta o declarație de interese este în conformitate cu standardele internaționale și constituie un element important pentru verificarea integrității candidaților la funcțiile de judecător, prezentarea obligatorie a unei declarații de avere pentru persoanele care solicită numirea inițială în funcția de judecător ridică mai multe întrebări. După cum s-a menționat anterior, Comisia de la Veneția a considerat deja că declarațiile de avere sunt utile doar pentru judecătorii deja admiși și nu ca un criteriu sau o condiție prealabilă pentru numirea judecătorilor, „întrucât doar o creștere a averii în timpul mandatului judecătorului ar trebui să declanșeze o investigație suplimentară privind posibilele corupții”. În cazul în care candidații la funcția de judecător li se cere să declare bunurile, iar această declarație este luată în considerare pentru decizia de numire, aceasta poate duce la discriminare pe baza statutului social/patrimonial<sup>127</sup>.

<sup>126</sup> „Starea de integritate: Un ghid privind efectuarea evaluărilor riscurilor de corupție în organizațiile publice”, UNODC, Viena 2020, disponibil la [https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2020/State\\_of\\_Integrity\\_EN.pdf](https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2020/State_of_Integrity_EN.pdf)

<sup>127</sup> Aviz comun al Comisiei de la Veneția și al Direcției pentru Drepturile Omului (DHR) a Direcției Generale pentru Drepturile Omului și Statul de Drept (DGI) al Consiliului Europei cu privire la proiectul de lege privind modificările Legii organice a instanțelor generale din



Deși, poate fi de înțeles că o declarație de avere ar putea fi un indicator al legăturilor sociale și, în acest fel, al posibilelor conflicte de interese care ar putea fi importante în evaluarea integrității candidaților, există, de asemenea, riscul de discriminare pe baza statutului social în cadrul procedurii de admitere. După cum a subliniat Comisia de la Veneția, analiza averii unui judecător este importantă pentru a evalua dacă acesta a obținut vreo avere neexplicată/nejustificată în timpul mandatului său și nu ca o condiție/criteriu de admitere, astfel încât sunt importante doar schimbările în aceste bunuri în timpul mandatului și nu bunurile în sine. Prin urmare, eliminarea acestei cerințe ar trebui să fie luată în considerare.

Un criteriu mai important de luat în considerare trebuie să fie profilul psihologic al candidaților. Așa cum a observat deja *Comisia Internațională a Juriștilor*, simplele teste psihologice scrise ar putea conduce, de asemenea, la eventuale abuzuri<sup>128</sup>. În acest sens, ar trebui avută în vedere intervenția personalului psihologic profesionist în cadrul procedurii de admitere, pentru a evalua profilul psihologic al candidaților.

În ceea ce privește judecătorii în funcție, profilul psihologic dezvăluit în timpul exercitării funcțiilor ar trebui, de asemenea, să fie analizat și valorificat în cadrul procedurii de promovare. Ar trebui să se ia în considerare înființarea unui consiliu sau a unui departament psihologic în cadrul CSM<sup>129</sup>.

#### 4. EXAMINAREA MĂSURILOR PROPUSE ÎN LUMINA DREPTURILOR OMULUI ȘI A INDEPENDENȚEI JUSTIȚIEI

Capitolul 4 este dedicat elaborării de măsuri concrete pentru a consolida mecanismele de verificare a integrității judecătorilor în timpul procedurii de selecție și promovare. În capitolul următor, se realizează o analiză a măsurilor pentru a stabili compatibilitatea acestora cu drepturile omului.

Deoarece Republica Moldova a ratificat Convenția Europeană a Drepturilor Omului (CEDO), drepturile și libertățile consacrate în această convenție funcționează ca regulă principală pentru examinare. Jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului (CEDO) este o sursă importantă pentru interpretarea și aplicarea Convenției și, prin urmare, este recunoscută în cadrul analizei. În plus, Republica Moldova a ratificat Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice (PIDCP), care include un alt set de drepturi ale omului. Ca și Convenția Europeană a Drepturilor Omului, PIDCP protejează în principal drepturile civile și politice. Prin urmare, în multe privințe, garanția substanțială a ambelor tratate privind drepturile omului corespunde una cu cealaltă.

##### 4.1 Verificarea integrității ca element de garantare a independenței sistemului judiciar

Articolul 6 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului (CEDO) constituie o manifestare semnificativă a principiului statului de drept. Independența judiciară este garantată de articolul 6 alin. 1 CEDO, care prevede următoarele:

*„În ceea ce privește stabilirea drepturilor și obligațiilor sale civile sau a oricărei acuzații penale împotriva sa, orice persoană are dreptul la o audiere echitabilă și publică, într-un termen rezonabil, de către o instanță independentă și imparțială instituită prin lege. Hotărârea se pronunță în mod public, dar presa și publicul pot fi excluse din proces, integral sau parțial, în interesul moralității, al ordinii publice sau al securității naționale într-o societate democratică, atunci când interesele minorilor sau protecția vieții private a părților o impun, sau în măsura strict necesară, în opinia instanței, în circumstanțe speciale în care publicitatea ar aduce atingere intereselor justiției.”*

Georgia, Avizul nr. 773 / 2014, CDL-AD(2014)031, 14 octombrie 2014, alin. 51 - disponibil la [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2014\)031-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2014)031-e).

<sup>128</sup> O formă fără fond - Promisiunea neonorată a unui sistem judiciar independent în Moldova - Un raport al misiunii, Comisia internațională a juriștilor, 2019, p. 33 - disponibil la <https://www.ici.org/wp-content/uploads/2019/03/Moldova-Only-an-empty-shell-Publications-Reports-Mission-reports-2019-ENG.pdf>.

<sup>129</sup> Așa cum sugerează Victoria Sanduta în *Integritate judiciară...*, cit., p. 4.



Conceptul de tribunal „*independent*” se referă la separarea puterilor, care este fundamental pentru principiul statului de drept și se referă la tribunal în ansamblu. De asemenea, se referă la fiecare membru în parte și, în general, cuprinde independența față de executiv și față de părțile implicate în cauză.<sup>130</sup> Prin urmare, independența și imparțialitatea sunt strâns legate și uneori dificil de disociat. Astfel, ambele cerințe sunt adesea utilizate și analizate în mod colectiv de către CEDO.<sup>131</sup> Cu toate acestea, independența constituie o condiție prealabilă pentru imparțialitate.

Independența sistemului judiciar include o serie de aspecte, cum ar fi numirea membrilor unui tribunal, durata mandatului acestora, posibilitatea de revocare a membrilor unui tribunal și exercitarea funcției lor fără a primi instrucțiuni. Legile și regulamentele unui stat trebuie să respecte aceste criterii pentru a garanta pe deplin independența sistemului judiciar.

Imparțialitatea înseamnă „*absența prejudecăților sau a subiectivității*” și este deosebit de importantă, deoarece o persoană trebuie să poată avea încredere în imparțialitatea unui tribunal care stabilește ce este corect și ce nu.<sup>132</sup> Astfel, o instanță nu trebuie să fie părtinitoare atunci când decide, trebuie să acționeze fără a fi influențată de informații obținute în afara sălii de judecată și nu are voie să se ghideze de opinia publică de după orice altă presiune. Opinia unui judecător trebuie să se bazeze exclusiv pe argumente obiective prezentate în cadrul unui proces, fără a se lăsa condusă de emoții sau atitudini personale. Din nou, CEDO analizează dacă există norme constituționale și legale specifice care prevăd imparțialitatea sistemului judiciar.<sup>133</sup>

Toate recomandările elaborate în capitolul 3 vizează îmbunătățirea verificării integrității judecătorilor în timpul selecției și promovării. Integritatea judecătorilor este un element al independenței și imparțialității acestora. Noțiunea de „integritate” înseamnă că un judecător își exercită funcția în strictă conformitate cu legea, fără a fi influențat de vreun interes din afara legii. Din nou, aceasta înseamnă că judecătorii rezistă împotriva oricărei posibile influențe, fie că este vorba de funcționari publici, politicieni sau persoane private. Pe lângă orice condiții prealabile de organizare și reglementare care decurg din obligația statului de a institui tribunale independente, integritatea se concentrează pe fiecare judecător și pe angajamentul său față de funcție. În special în ceea ce privește conceptul de imparțialitate, integritatea este atitudinea personală și individuală a oricărui judecător, care este necesară pentru a exclude influențele nejustificate asupra deciziilor judecătorilor. Prin urmare, integritatea este un criteriu indispensabil pentru garantarea independenței și imparțialității sistemului judiciar, astfel cum este prevăzut la articolul 6 din CEDO.

Promovarea și îmbunătățirea verificării integrității judecătorilor reprezintă un element important pentru a proteja independența și imparțialitatea tribunalelor.

Pentru a utiliza în mod optim verificarea integrității în vederea protejării independenței și imparțialității sistemului judiciar,

- verificarea ar trebui să fie prevăzută în legi sau regulamente,
- criteriile relevante pentru evaluarea „integrității” trebuie să fie definite cât mai clar posibil,
- iar procedura de verificare trebuie să fie clară, transparentă și revizibilă.

Elementele prezentate mai sus trebuie să fie aplicate în ceea ce privește verificarea integrității la selectarea și promovarea judecătorilor. Acestea garantează o procedură transparentă și echitabilă și previn deciziile arbitrare privind integritatea candidaților la funcția de judecător atunci când se efectuează testul de integritate.

<sup>130</sup> A se vedea, resp. CEDO, 18.10.2018, *Thiam v FRA*, nr. 80018/12, §§ 71 et seq.

<sup>131</sup> CEDO, 25.2.1997, *Findlay v UK*, § 73; CEDO, 9.10.2008, *Moiseyev v RUS*, nr. 62936/00, § 175; CEDO, 6.10.2011, *Agrokompleks v UKR*, nr. 23465/05, § 128.

<sup>132</sup> CEDO, 24.2.1993, *Fey v AUT*, nr. 14396/88, §§ 27 et seq.; CEDO, 21.12.2000, *Wettstein v SUI*, nr. 33958/96, § 42; CEDO (GC), 15.10.2009, *Micallef v MLT*, nr. 17056/06, § 95.

<sup>133</sup> CEDO (GC), 15.10.2009, *Micallef v MLT*, §§ 99-100.



- Recomandările formulate la punctul 1.3.1 (referitoare la restructurarea sistemului și concentrarea procedurii la Colegiul pentru selecție) vizează reducerea complexității procesului existent de verificare a integrității. Prin urmare, acestea contribuie la o procedură de verificare mai clară și mai simplă și, prin aceasta, la o mai bună punere în aplicare a verificării integrității. În consecință, aceste recomandări sunt pe deplin în conformitate cu cerințele articolului 6 alin. 1 CEDO.
- Recomandările formulate la punctul 1.3.2 (referitoare la criteriile relevante pentru evaluarea „integrității”) au ca scop definirea criteriilor de verificare a integrității într-un mod și mai detaliat și mai exact. În acest fel, ele contribuie la o definiție și mai clară a noțiunii de „integritate” și îmbunătățesc verificarea integrității. Acest lucru va avea, din nou, un efect pozitiv asupra independenței și imparțialității sistemului judiciar și este pe deplin în conformitate cu cerințele articolului 6 alin. 1 CEDO.
- În plus, recomandările prezentate la punctul 1.3.3 (referitoare la posibilele mecanisme de consolidare a verificării integrității) vizează reducerea complexității procesului existent de verificare a integrității. Prin concentrarea mai multor elemente ale procedurii de verificare a integrității la INJ (1.3.3.1) și prin promovarea instrumentelor deja existente ale CNA (1.3.3.2), recomandările contribuie încă o dată la o procedură mai clară și mai simplă de verificare a integrității judecătorilor. Recomandarea explicată la punctul 1.3.3.3 (soluționarea problemei ANI privind lipsa de strategie și insuficiența de personal) adaugă din nou un element de consolidare a instituțiilor care au competența de a aplica verificarea integrității judecătorilor. Astfel, recomandarea va îmbunătăți eficacitatea procedurii de verificare a integrității. În consecință, aceste recomandări sunt pe deplin în conformitate cu cerințele articolului 6 alin. 1 CEDO.
- Același lucru este valabil și pentru recomandările elaborate la punctul 1.3.4 (consolidarea rolului CSM). Recomandările respective servesc procedurii de verificare a integrității pentru a fi mai clară (prin actualizarea regulamentelor, a se vedea 1.3.4.1) și mai eficientă (prin atribuirea de competențe suplimentare CSM, a se vedea 1.3.4.3). În consecință, aceste recomandări sunt pe deplin în conformitate cu cerințele articolului 6 alin. 1 CEDO.
- Recomandarea de la punctul 1.3.1 sugerează eliminarea perioadei de probă de 5 ani pentru judecători. Articolul 6 alin. 1 CEDO prevede că mandatul judecătorilor nu trebuie să fie pe viață, ci, în general, pentru o perioadă de timp care să garanteze o anumită stabilitate. Se poate discuta dacă o perioadă de probă de 5 ani ar fi în conformitate cu cerințele articolului 6 alin. 1 CEDO și jurisprudența respectivă a CEDO. Cu toate acestea, eliminarea perioadei de probă de 5 ani reprezintă un pas important pentru îmbunătățirea independenței judecătorilor (tineri). Recomandarea de la punctul 1.3.1 (eliminarea perioadei de probă de 5 ani) este, prin urmare, pe deplin în conformitate cu cerințele articolului 6 alin. 1 CEDO. Aceasta contribuie în mod semnificativ la promovarea independenței judecătorilor respectivi.

#### **4.2 Verificarea integrității și dreptul la respectarea vieții private**

Articolul 8 alin. 1 din CEDO prevede dreptul la respectarea vieții private. Întrucât verificarea integrității judecătorilor (în cadrul selecției și promovării acestora) se bazează pe informații specifice dezvăluite de candidatul la funcția de judecător sau colectate și prelucrate de instituții sau organisme publice, aceasta poate ridica probleme în ceea ce privește dreptul la respectarea vieții private.

Conform jurisprudenței CEDO, noțiunea de „viață privată” este largă. Aceasta cuprinde autonomia personală; fiecare persoană poate urmări în mod liber dezvoltarea și împlinirea personalității



sale și poate stabili și dezvolta relații cu ceilalți.<sup>134</sup> O parte a „vieții private”, în sensul articolului 8 din CEDO, este colectarea de date și informații despre o persoană. Colectarea, stocarea, utilizarea și publicarea de date și informații referitoare la viața privată a unei persoane sunt reglementate de articolul 8 din CEDO. Dreptul la viață privată protejează persoanele fizice împotriva divulgării de informații care le privesc și care se află în posesia autorităților publice.<sup>135</sup>

Definiția dreptului la respectarea vieții private, așa cum este dată în alin. 1 al articolului 8 din CEDO este completată de un al doilea alineat care restrânge domeniul de aplicare al dreptului. Interferențele cu dreptul la respectarea vieții private sunt justificate dacă sunt prevăzute de lege, urmăresc un scop legitim, astfel cum se menționează în alin. 2 din articolul 8 CEDO și îndeplinesc testul de proporționalitate („necesare într-o societate democratică”). Pentru a evalua dacă colectarea și utilizarea datelor cu caracter personal de către stat este în conformitate cu articolul 8 din CEDO, trebuie să se realizeze un echilibru corect între dreptul la respectarea vieții private și interesul public în cauză. În ceea ce privește colectarea, stocarea și utilizarea datelor, Curtea a stabilit că articolul 8 din CEDO necesită un cadru legislativ adecvat pentru colectarea și protecția informațiilor și datelor cu caracter personal. Curtea a considerat că este important să existe garanții minime în ceea ce privește, *inter alia*, durata, stocarea, utilizarea, accesul terților, procedurile de păstrare a integrității și confidențialității datelor și procedurile de distrugere a acestora, oferind astfel garanții suficiente împotriva riscului de abuz și de caracter arbitrar.<sup>136</sup>

Domeniul de aplicare al acestui raport nu include o examinare cuprinzătoare a niciunui detaliu al verificării integrității judecătorilor în conformitate cu legea din Republica Moldova din perspectiva dreptului la respectarea vieții private sau, mai concret, a dreptului la protecția datelor cu caracter personal. Cu toate acestea, trebuie subliniat faptul că recomandările elaborate în capitolul 3 din prezentul raport contribuie la o mai bună protecție a dreptului la respectarea vieții private.

- Aplicarea unui test poligraf pentru a obține informații în vederea evaluării integrității judecătorilor (candidaților) ridică probleme în ceea ce privește dreptul la respectarea vieții private. Acest lucru se datorează faptului că testele poligraf sunt evaluate ca fiind nesigure și nu conduc la informații sau date exacte. În acest context, interferența cu dreptul la respectarea vieții private de care se bucură judecătorii (candidați) atunci când efectuează o testare la poligraf nu poate fi justificată în sensul articolului 8 alin. 2 CEDO. Întrucât informațiile primite prin intermediul testului poligraf nu sunt fiabile, acestea nu pot servi niciunui interes public, inclusiv interesului de a proteja integritatea și independența sistemului judiciar. Recomandarea 1.3.3.5 (eliminarea mecanismului testării la poligraf) este pe deplin în conformitate cu articolul 8 CEDO. Chiar mai mult, articolul 8 CEDO pledează pentru eliminarea testării la poligraf.
- Atunci când se aplică verificarea integrității judecătorilor, orice instituție sau organism implicat trebuie să se bazeze pe informații și date referitoare la judecător (candidat). Acest lucru conduce la o interferență cu dreptul la respectarea vieții private în domeniul protecției datelor. Această interferență va fi, în general, justificată prin prisma interesului public de a proteja integritatea și, prin urmare, independența și imparțialitatea judecătorilor și a sistemului judiciar. Cu toate acestea, în conformitate cu jurisprudența CEDO, ar trebui stabilit un cadru legislativ adecvat pentru colectarea, stocarea și utilizarea datelor, pentru a evita utilizarea abuzivă și arbitrară. În acest sens, este important ca procesul de verificare a integrității să fie însoțit de garanții procedurale și să prevadă garanții suficiente împotriva riscului de abuz și de caracter arbitrar. Recomandarea de la punctul 1.3.3.2 (aplicarea de către CNA a mecanismului deja existent **cu garanții suficiente**) și recomandarea de la punctul 1.3.3.4 (verificări

<sup>134</sup> CEDO, 16.12.1992, *Niemietz v GER*, nr. 13710/88, § 29; CEDO (GC), 16.2.2000, *Barbulescu v Romania*, nr. 61496/08, § 70; CEDO (GC), 25.9.2018, *Denisov v UKR*, nr. 76639/11, § 95 et seq.

<sup>135</sup> CEDO, 26.3.1987, *Leander v SWE*, nr. 9248/81, § 48; CEDO (GC), 16.2.2000, *Amann v SUI*, nr. 27798/95, §§ 69, 80; CEDO (GC), 4.5.2000, *Rotaru v ROM*, nr. 28341/95, § 46.

<sup>136</sup> CEDO, 13.11.2012, *M.M. v UK*, nr. 24029/07, § 95.



SIS) menționează în mod explicit necesitatea unor garanții atunci când se aplică orice parte a verificării integrității. Acestea explică, de asemenea, care sunt garanțiile care ar trebui puse în aplicare în fazele specifice ale verificării integrității. În consecință, recomandările contribuie la îmbunătățirea garanțiilor procedurale la aplicarea verificării integrității. Acestea sunt pe deplin compatibile cu cerințele care decurg din articolul 8 din CEDO.

- În plus, includerea personalului psihologic profesionist în procedura de admitere (recomandarea I, punctul d) și recomandarea XII)) constituie un alt element de protejare a dreptului la viață privată al judecătorilor în cauză, deoarece evaluarea se va baza pe experiența științifică și profesională. Prezenta recomandare contribuie la un control de integritate care respectă viața privată a persoanelor în cauză.

#### 4.3 Verificarea integrității și dreptul la libertatea de exprimare

Dreptul la libertatea de exprimare este garantat de articolul 10 alin. 1 CEDO. Potrivit jurisprudenței consacrate a CEDO, libertatea de exprimare constituie unul dintre fundamentele esențiale ale unei societăți democratice și una dintre condițiile de bază pentru progresul acesteia și pentru realizarea personală a fiecărui individ.<sup>137</sup> Dreptul la libertatea de exprimare ar putea fi afectat de verificarea integrității judecătorilor, deoarece se prevede că candidații la funcția de judecător și judecătorii în funcție, ar trebui să se abțină de la discursul instigator la ură și de la exprimarea parțialității sau intoleranței (a se vedea 1.3.2).

În general, articolul 10 alin. 1 CEDO protejează orice formă de exprimare, indiferent de conținutul acesteia. Cu toate acestea, în mediul academic se discută dacă expresiile care diseminează discursul instigator la ură intră în sfera de aplicare a articolului 10 CEDO. Jurisprudența CEDO nu este coerentă în această privință. În orice caz, ca și în cazul articolului 8 CEDO, articolul 10 alin. 1 CEDO este, de asemenea, completat de un al doilea alineat care limitează domeniul de aplicare al dreptului. Interferențele cu dreptul la respectarea vieții private sunt justificate dacă sunt prevăzute de lege, urmăresc un scop legitim, astfel cum se menționează în alin. 2 din articolul 10 CEDO și îndeplinesc testul de proporționalitate („necesare într-o societate democratică”). Dacă se acceptă includerea exprimării discursului instigator la ură în domeniul de aplicare al articolului 10 CEDO, restricțiile privind difuzarea discursului instigator la ură sunt justificate atunci când se aplică clauza de restricție de la articolul 10 alin. 2 CEDO.

În plus, libertatea de exprimare, atunci când este exercitată de judecători, poate fi supusă unor restricții mai puternice. În conformitate cu jurisprudența CEDO, judecătorii pot fi supuși anumitor restricții specifice ale libertății lor de exprimare pentru a proteja încrederea populației în independența sistemului judiciar și, prin urmare, principiul statului de drept.<sup>138</sup>

- Recomandarea de la punctul 1.3.2 propunea un criteriu al cerinței de integritate, conform căruia judecătorii trebuie să se abțină de la discursuri instigatoare la ură și de la exprimarea de părtinire sau intoleranță. Această cerință poate conduce la o restricție a dreptului la liberă exprimare de care se bucură judecătorii. Cu toate acestea, discursul instigator la ură nu este protejat de dreptul omului la libera exprimare. Restrângerea exprimării parțialității sau intoleranței de către judecători este justificată de interesul public legitim de a proteja independența și imparțialitatea sistemului judiciar. Prin urmare, recomandările nu încalcă dreptul la liberă exprimare în conformitate cu articolul 10 din CEDO.

#### 4.3 Verificarea integrității și dreptul la libertatea de asociere

Articolul 11 din CEDO garantează dreptul la libertatea de asociere, care este, *inter alia*, strâns legat de dreptul la libertatea de exprimare. Exercițarea dreptului la libertatea de asociere va implica, în general, apărarea unor opinii sau idei specifice. În ceea ce privește verificarea

<sup>137</sup> CEDO (GC), 12.9.2011, *Palomo Sanchez ao v ESP*, nr. 28955/06, § 53.

<sup>138</sup> CEDO, 12.2.2008, *Guja v MDA*, nr. 14277/04, §§ 72 et seq.; CEDO, 9.6.2013, *Di Giovanni v ITA*, nr. 51160/06, §§ 51 et seq.



integrității judecătorilor, aplicarea unora dintre criteriile de integritate poate afecta dreptul la libertatea de asociere. Acesta este cazul cerinței ca candidații la funcția de judecător să nu fi fost membri ai unui partid politic pentru o perioadă determinată înainte de depunerea candidaturii (a se vedea 1.3.2).

Dreptul la libertatea de asociere include dreptul de a înființa o asociație, de a deveni membru al unei asociații și de a participa activ într-o asociație. Partidele politice constituie un tip de asociație și intră în sfera de aplicare a articolului 11 alin. 1 CEDO. Acestea ocupă un loc special în cadrul garanției libertății de asociere datorită rolului lor central în funcționarea guvernării democratice.<sup>139</sup> Dreptul la libertatea de asociere se află la baza unei clauze de restricție conform articolului 11 alin. 2 CEDO, așa cum este cazul dreptului la respectarea vieții private (articolul 8 CEDO) și al dreptului la libertatea de exprimare (articolul 11 CEDO). În consecință, interferențele în dreptul la libertatea de asociere pot fi justificate dacă acestea urmăresc un interes public și sunt proporționale. Garantarea independenței sistemului judiciar și a imparțialității oricărui judecător reprezintă un interes public legitim, care poate necesita restricții ale dreptului la libertatea de asociere.

- Recomandarea de la punctul 1.3.2 (judecătorii candidați nu ar trebui să fi fost membri ai unui partid politic pentru o perioadă determinată înainte de depunerea candidaturii) are ca scop protejarea independenței și imparțialității viitorilor judecători. Întrucât apartenența la un partid politic poate ridica probleme în ceea ce privește imparțialitatea unui judecător, este oportună excluderea apartenenței nu numai pentru judecători, ci și pentru candidații la funcția de judecător. Ideea de a stabili o fază de „calmare” înainte de preluarea funcției de judecător în ceea ce privește apartenența la un partid politic îmbunătățește imparțialitatea viitorilor judecători. Deși este adevărat că această restricție a determinat o limitare a dreptului la libertatea de asociere de care se bucură candidații judecători, această limitare este justificată de interesul public de a proteja independența și imparțialitatea sistemului judiciar. Pentru ca restricția să rămână adecvată, perioada anterioară depunerii candidaturii, în care judecătorul candidat nu trebuie să fie membru al unui partid politic, nu trebuie să fie prea lungă. Durata adecvată trebuie să fie stabilită în funcție de timpul de pregătire pentru a deveni judecător. Luând în considerare o perioadă rezonabilă, recomandarea de la punctul 1.3.2 este în conformitate cu dreptul la libertatea de asociere.

---

<sup>139</sup> CEDO, 30.1.1998, *United Communist Party of Turkey v TUR*, nr. 19392/92, §§ 25 et seq.





## 5. CONCLUZII ȘI PAȘII URMĂTORI

Din întreaga analiză efectuată, putem concluziona că, în pofida schimbărilor pozitive care au fost introduse în ultimii ani, cadrul legislativ și de reglementare a verificării integrității judecătorilor în procedurile de numire și promovare în Republica Moldova încă prezintă lacune și trebuie să depășească provocări, pentru a corespunde standardelor internaționale care reglementează această materie.

Sistemul ar beneficia de ajustările și modificările rezumate în concluziile care vor fi formulate în secțiunea următoare.

De asemenea, trebuie remarcat faptul că o mare parte din succesul reformelor depinde mai mult de aplicarea practică a legilor decât de legile în sine, astfel încât CSM și autoritățile naționale implicate ar trebui să depună eforturi suplimentare pentru a asigura o promovare reală a integrității în selecția și promovarea judecătorilor. Acest lucru poate fi realizat doar printr-o cooperare instituțională loială și o exercitare responsabilă a competențelor constituționale ale fiecăruia dintre aceste organisme, împreună cu un angajament etic robust din partea membrilor acestora.

Din punctul de vedere al experților, o continuare esențială ar fi dezvoltarea de misiuni pe teren pentru a evalua punerea efectivă în aplicare a schimbărilor propuse.



## 6. RECOMANDĂRI

- I. **Se recomandă o restructurare completă a sistemului de numire a judecătorilor**, care să favorizeze transparența, o gestionare mai eficientă a resurselor umane și financiare și o separare clară a evaluării integrității/aptitudinilor profesionale, în conformitate cu această propunere (sau orice altă opțiune bazată pe același model):
  - a. concursul de admitere la Institutului Național al Justiției (INJ), numărul de posturi vacante (inclusiv cota minimă care urmează să fie ocupată de candidați cu și fără experiență profesională) și termenul limită pentru depunerea candidaturilor să fie anunțate public;
  - b. candidații (cu sau fără experiență profesională) vor putea să-și depună aplicațiile la CSM anexînd toate documentele cerute în prezent pentru procedura de numire;
  - c. Colegiului pentru selecție și cariera judecătorilor (de pe lângă CSM) va evalua integritatea candidaților (cu participarea altor entități, cum ar fi Autoritatea Națională de Integritate (ANI) și Centrul Național Anticorupție (CNA)), respingînd candidații care prezintă probleme de integritate;
  - d. candidații selectați vor susține ulterior examene de admitere la INJ, diferite pentru candidații cu și fără experiență profesională anterioară (de exemplu, doar un examen scris și o dezbatere publică a CV-ului pentru primii, examene scrise și verbale pentru cei din urmă), precum și o evaluare psihologică;
  - e. examenele scrise ar trebui să fie verificate în mod anonim, iar nota finală de admitere să fie acordată în urma unui examen verbal în fața unei comisii a cărei componență să fie cât mai diversă și ai cărei membri să fie numiți nu doar de CSM, ci și de alte structuri;
  - f. candidații care au susținut examenele cu succes să fie incluși într-o listă finală, iar posturile vacante anunțate să fie ocupate în ordinea clasificării;
  - g. formarea în cadrul INJ ar fi teoretică și practică (ar putea exista o diferență în ceea ce privește durata formării pentru candidații cu experiență profesională anterioară);
  - h. candidații admiși la INJ să fie supuși aceluiași reguli deontologice și disciplinare ca și judecătorii în funcție;
  - i. după finalizarea cu succes a stagiului de formare, candidații să fie numiți în funcție formal de către CSM (sau de către Președintele Republicii) și să fie repartizați în diferite instanțe, repartizarea acestora făcîndu-se la alegerea personală a candidaților, respectînd ordinea clasificării finale obținute la INJ și fără posibilitatea de respingere a numirii de către CSM (sau de către Președinte, dacă actul oficial de numire ar fi de competența acestuia).
- II. În cazul în care nu se întreprinde o restructurare completă a sistemului de selecție, ar putea fi aduse îmbunătățiri sistemului existent, iar decizia finală cu privire la selecția, numirea și promovarea judecătorilor ar trebui să revină Colegiului pentru selecție și carieră al CSM, fără intervenția ulterioară a CSM – cu excepția cazului refuzului de numire de către Președintele Republicii Moldova, caz în care ar reveni CSM competența de a decide renumirea sau nu a candidatului, prin decizie motivată.
- III. Modificările la Constituția Republicii Moldova care elimină perioada de probă de 5 ani pentru judecători ar trebui să fie adoptate rapid.
- IV. Ar trebui adăugată o nouă cerință, care să stabilească faptul că candidații la funcția de judecător nu trebuie să fi fost membri ai unui partid politic pentru o perioadă determinată înainte de depunerea candidaturii.
- V. Un nou criteriu pentru numirea inițială și promovarea judecătorilor ar trebui să fie adăugat la cel existent: să nu fi exprimat sau să nu se fi implicat în discursuri de



- instigare la ură, comportament indecent sau contondent, tratament nepolitic, să nu fi exprimat părtinire sau intoleranță;
- VI. Candidații la funcția de judecător și judecătorii în funcție ar trebui să facă publice rețelele de socializare pe care le utilizează, iar conținutul public (și nu privat) al acestora ar trebui să fie analizat în cadrul procedurilor de selecție și promovare, pentru a se verifica dacă a existat vreun fel de discurs de instigare la ură, tratament nepolitic sau exprimare de părtinire sau intoleranță care ar putea împiedica integritatea (sau percepția publică a acesteia) candidatului la numire sau promovare.
- VII. Criteriul, în cadrul procedurilor de promovare, care ia în considerare încălcările Convenției Europene a Drepturilor Omului stabilite de CEDO, se recomandă a fi eliminat.
- VIII. Republica Moldova ar trebui să rezolve cât mai rapid problema lipsei de strategie și a deficitului de personal al ANI.
- IX. Valoarea bunurilor declarate de judecători ar putea să fie evaluată în mod obligatoriu de către contabili independenți, desemnați de către *Asociația Contabililor și Auditorilor Profesioniști din Republica Moldova* (la prima declarație și, ulterior, doar în cazul declarării unor bunuri noi sau a presupusei majorări/reduceri a valorii celor declarate anterior), fie să fie introdus prin lege un principiu de evaluare a bunurilor în baza valorii de piață a acestora, iar ANI să elaboreze ghiduri de realizare în practică a acestui lucru.
- X. Impunerea candidaților la funcția de judecător, de a prezenta la numirea inițială o declarație de avere, ar trebui evitată, menținându-se doar obligația de a prezenta o declarație de interese personale.
- XI. Testarea la poligraf se recomandă a fi eliminată din procedurile de numire și promovare.
- XII. În cadrul CSM ar trebui înființat un consiliu sau un departament psihologic.
- XIII. Personalul psihologic profesionist ar trebui să intervină în cadrul procedurii de admitere, pentru a evalua profilul psihologic al candidaților.
- XIV. Profilul psihologic, dezvăluit în timpul exercitării funcțiilor, ar trebui analizat și luat în considerare în promovarea judecătorilor.
- XV. Rolul INJ în verificarea integrității candidaților la funcția de judecător ar putea fi consolidat prin următoarele modalități:
1. Prin acordarea unui mandat mai larg INJ în efectuarea verificărilor de integritate, care ar presupune nu doar verificarea cazierului judiciar al candidatului și obținerea unui certificat de cazier privind integritatea profesională, dar și verificarea altor condiții legate de integritatea candidaților, așa cum este stipulat în articolul 6 din Legea cu privire la statutul judecătorului (de exemplu, condițiile de a avea o reputație ireproșabilă). Ar trebui să se adopte o abordare progresivă atunci când se efectuează diferite verificări ale integrității, inițial prin simpla consultare a unor baze de date publice sau prin solicitarea de certificate care să ateste faptele conținute în anumite registre, baze de date etc., ceea ce necesită eforturi și resurse publice minime, iar într-o etapă ulterioară, să se ia măsuri care necesită mai multe eforturi și resurse publice (de exemplu, testarea la poligraf, în cazul în care autoritățile decid să nu elimine acest instrument);
  2. Prin efectuarea verificărilor de integritate într-o etapă preliminară etapei de gestionare a cererilor de înscriere a candidaților, pentru a evita cheltuirea inutilă a resurselor publice (sub formă de timp, bani, personal) privind



activitățile legate de concursul de admitere și cursurile de formare inițială pentru candidații care nu și-au dovedit integritatea.

- XVI. Testele de integritate profesională ar trebui să fie aplicate în practică, cu suficiente garanții pentru a evita orice utilizare ilegală a testelor care ar afecta independența judiciară.
- XVII. Se recomandă elaborarea de către ANI a unei strategii care să explice asupra căror sarcini (de exemplu, verificarea declarațiilor de avere și interese personale) și asupra căror categorii de funcționari publici (de exemplu, judecători) vor intra în vizorul ANI în mod prioritar. Strategia ar trebui făcută publică pentru a asigura transparența în ceea ce privește activitatea ANI și pentru a preveni orice critică la adresa activității acesteia, în special din partea politicienilor. ANI necesită să fie asigurată cu resurse suficiente pentru funcționarea sa.
- XVIII. Atunci când răspunde solicitărilor CSM de emitere a certificatelor de integritate cu privire la candidații judecători, se recomandă ca ANI să efectueze un control de integritate mai detaliat al candidaților, prin inițierea unor proceduri de verificare a respectării de către aceștia a normelor privind declararea averilor și intereselor personale, a conflictelor de interese, a restricțiilor și limitărilor, a incompatibilităților.
- XIX. În cazul în care SIS este împuternicit din nou cu competența de a efectua verificarea judecătorilor candidați și a judecătorilor în funcție în cadrul procedurilor de selecție și de promovare, ar trebui instituite anumite garanții (de exemplu, verificările de antecedente ar trebui efectuate pe baza unor criterii care pot fi evaluate în mod obiectiv, dreptul de a avea acces la informațiile acordate, dreptul de a avea acces la rezultatele unui astfel de control și dreptul de a face apel la un organism independent în cazul în care este respins din cauza rezultatelor controlului autorizat).
- XX. Anexele la regulamentele privind criteriile de selecție, de evaluare a performanțelor și de transferare a judecătorilor ar trebui să fie actualizate pentru a enumera toate instrumentele de verificare a integrității aplicate în practică.
- XXI. Punerea la dispoziția Colegiului pentru selecție și Colegiului de evaluare a performanțelor, în scopul verificării integrității, a informațiilor privind sesizările referitoare la suspiciuni de abateri disciplinare sau de comportament necorespunzător al unui judecător care nu au fost admise de către Colegiul disciplinar sau care nu au avut ca rezultat nicio sancțiune disciplinară, împreună cu informații privind modul în care au fost prelucrate aceste sesizări.
- XXII. Ar trebui instituit un mecanism care să permită reconsiderarea promovării în cazul în care se confirmă o condamnare disciplinară care nu a devenit încă definitivă la momentul promovării.
- XXIII. Comisia de etică și conduită profesională a judecătorilor ar trebui să primească competențe suplimentare, și anume:
- a. primirea și gestionarea notificărilor întocmite de judecători cu privire la abaterile comise de alți judecători;
  - b. examinarea încălcărilor lipsite de gravitate, adică a încălcărilor care, în mod normal, nu ar fi examinate de către organele disciplinare (nu ar fi admise de către Completul de admisibilitate), dar care, cu toate acestea, trebuie să fie abordate.
- XXIV. Se recomandă identificarea modalităților de îmbunătățire a canalelor existente la dispoziția CSM și a colegiilor sale pentru a efectua cercetări cu privire la activitatea profesională anterioară și reputația candidaților care provin din afara sistemului



- judiciar și, pe baza acestor constatări, să se îmbunătățească fie cadrul juridic existent, fie să se elaboreze măsuri practice.
- XXV. CSM ar trebui să elaboreze o politică strictă de răspuns la orice sesizare directă cu privire la suspiciunea de abatere a unui judecător sau altă modalitate de a obține astfel de informații.
- XXVI. Rapoartele/informațiile transmise de mass-media (inclusiv cele rezultate din investigațiile jurnalistice) privind riscurile de integritate în privința unor judecători (și sistemul judiciar în general) ar trebui să fie identificate și analizate în mod corespunzător de către sistemul judiciar. Acest lucru ar trebui realizat sub controlul CSM. Ar fi utilă elaborarea unei strategii de gestionare a acestor informații, care să garanteze că informația transmisă de mass-media este examinată în practică iar aceste măsuri să fie incluse în strategia de comunicare existentă deja în cadrul CSM.
- XXVII. Ar trebui să se prevadă prin lege ca motivele pentru neselectia unui anumit candidat să fie prezentate în decizia de neselectie a candidatului.
- XXVIII. Pentru a stabili noi canale de comunicare sau pentru a îmbunătăți canalele de comunicare existente între CSM și mass-media, precum și în cadrul sistemului judiciar, strategia de comunicare existentă a Consiliului Superior al Magistraturii din Republica Moldova ar trebui reexaminată, actualizată în mod corespunzător și utilizată în practică – în acest scop, ar putea fi de folos *Ghidul privind comunicarea cu mass-media și cu publicul pentru instanțele judecătorești și organele de urmărire penală*<sup>140</sup>, elaborat de CEPEJ.
- XXIX. Se recomandă ca CSM, împreună cu INJ: 1) să elaboreze cursuri de formare pentru a asigura înțelegerea și aplicarea adecvată și uniformă a criteriilor de selecție și evaluare a performanțelor, precum și a prevederilor procedurale de selecție și evaluare a performanțelor; și 2) să se asigure că toți cei implicați în procedurile de selecție și evaluare a performanțelor sunt instruiți în mod corespunzător.
- XXX. Pentru îmbunătățirea încrederii publicului în sistemul judiciar, ar fi util ca CSM să efectueze o evaluare a riscurilor de corupție în activitățile sale și să elaboreze strategii eficiente și rentabile pentru a atenua riscurile identificate, făcând ca strategiile să fie, de asemenea, vizibile pentru public.

---

<sup>140</sup> Disponibil la <https://rm.coe.int/cepej-2018-15-en-communication-manual-with-media/16809025fe>

