

Promisiunea neîndeplinită privind un sistem judecătoresc independent în Moldova

Raport al misiunii

Compusă din 60 de judecători și avocați distinși din toate regiunile lumii, Comisia Internațională a Juriștilor (ICJ) promovează și protejează drepturile omului, avansând principiile statului de drept și utilizându-și competențele unice în domeniul juridic pentru a dezvolta și a consolida sistemele de justiție naționale și internaționale. Constituită în anul 1952 și activă pe cinci continente, ICJ are drept scop de a garanta dezvoltarea continuă și implementarea eficace a drepturilor internaționale ale omului și a dreptului internațional umanitar, de a asigura realizarea drepturilor civile, culturale, economice, politice și sociale, de a proteja separarea puterilor și de a garanta independența sistemului judecătoresc și a profesiei de jurist.

® Promisiunea neîndeplinită privind un sistem judecătoresc independent în Moldova

© Copyright Comisia Internațională a Juriștilor, 2019

Versiunea originală a lucrării este scrisă în limba engleză, de aceea de fiecare dată când există neclarități sau incertitudini cu privire la anumiți termeni, recomandăm consultarea versiunii originale.

Comisia Internațională a Juriștilor (ICJ) permite reproducerea liberă a fragmentelor din oricare dintre publicațiile ei, cu condiția includerii unei referințe corespunzătoare la sursă și a expedierii unui exemplar al publicației care conține fragmentul la sediul ei, situat la adresa poștală:

Comisia Internațională a Juriștilor
P.O. Box 91
Rue des Bains 33
Geneva
Switzerland



Acest raport a fost pregătit de Comisia Internațională a Juriștilor în cadrul proiectului „Promovarea supremației legii prin monitorizare de către societatea civilă”, implementat de Centrul de Resurse Juridice din Moldova (CRJM) cu suportul generos din partea poporului american, acordat prin intermediul Agenției Statelor Unite ale Americii pentru Dezvoltare Internațională (USAID). Răspunderea pentru conținutul publicației revine Comisiei Internaționale a Juriștilor și nu reflectă, în mod obligatoriu, punctele de vedere ale USAID, ale Guvernului Statelor Unite ale Americii sau ale CRJM. Agenția SUA pentru Dezvoltare Internațională gestionează programul de asistență externă al SUA, care oferă asistență economică și umanitară în peste 80 de țări din toată lumea.

Promisiunea neîndeplinită privind un sistem judecătoresc independent în Moldova

Raport al misiunii

Cuprins

I. Introducere	3
1.1. Misiunea ICJ în Republica Moldova.....	3
1.2. Contextul istoric.....	4
II. Sistemul judecătoresc din Republica Moldova: structură și organizare.....	8
2.1. Structura sistemului judecătoresc.....	8
2.2. Garanțiile independenței	9
2.3. Consiliul Superior al Magistraturii	11
2.4. Repartizarea aleatorie a dosarelor	14
2.5. Judecătorii de instrucție	15
2.6. Curtea Constituțională	18
2.7. Motivarea hotărârilor judecătorești	19
2.8. Remunerarea judecătorilor	20
2.9. Asociația Judecătorilor din Republica Moldova	22
2.10. Utilizarea procedurii de examinare în ședință închisă în cazul dosarelor de rezonanță.....	23
2.11. Reforme problematice.....	25
III. Calificarea și numirea în funcție	26
IV. Cariera judiciară: stabilitatea mandatului și evaluarea performanței	30
4.1. Perioada de numire inițială pe un termen de cinci ani	30
4.2. Procedurile de „evaluare”	32
4.3. Verificarea de către organele de securitate	34
4.4. Comisia de etică și conduită profesională.....	35
V. Răspunderea penală și rolul CSM	36
VI. Sistemul disciplinar	40
VII. Concluzii și recomandări.....	45

I. Introducere

Independența sistemului judecătoresc și a profesiei de jurist este o condiție esențială pentru asigurarea supremației legii și a unei justiții echitabile și adecvate. Un sistem judecătoresc independent este temelia statului de drept, fiind indispensabil pentru a garanta respectarea, ocrotirea și realizarea drepturilor omului și accesul la justiție pentru persoanele ale căror drepturi au fost încălcate.¹

După obținerea independenței de Uniunea Sovietică, în Republica Moldova s-a început un proces de tranziție către un sistem de guvernare bazat pe statul de drept. Una dintre promisiunile principalelor reforme din cadrul acestui proces de tranziție și democratizare a fost instituirea unui sistem judecătoresc independent. Pentru realizarea acestui obiectiv, în ultimul deceniu au fost depuse eforturi mari și alocate resurse considerabile. În mod regretabil, după cum o sugerează și titlul acestui raport, până în prezent aceste eforturi nu au produs efecte. În pofida demarării unor reforme juridice, implementarea activităților prevăzute în ele trenează și deseori este afectată de lipsa voinței politice și a convingerii.

Rezultatul acestui fapt este un sistem judecătoresc, care, deși ar putea fi complet independent, încă nu s-a ridicat la acest nivel, deoarece semnificația deplină a independenței judiciare încă nu s-a înrădăcinat suficient de bine în mentalitatea celor care îl reprezintă – judecătorii. Această situație le-a înșelat așteptările multor moldoveni care sperau la dezvoltarea unui sistem judecătoresc independent.

Totuși, după cum se va arăta în raportul de față, cu toate problemele legate de implementare, reformele pot semnala începutul instalării unei independențe judiciare reale, imprimate în inimile și mințile tuturor actorilor din sistemul justiției.

1.1. Misiunea ICJ în Republica Moldova

Comisia Internațională a Juriștilor (International Commission of Jurists – ICJ) a efectuat o misiune în Republica Moldova între 19 și 23 noiembrie 2018. Scopul misiunii a fost evaluarea factorilor care obstrucționează funcționarea efectivă a justiției și independența ei, inclusiv a actualelor norme disciplinare și a mecanismelor de protecție contra comportamentului necorespunzător judiciar, precum și a regulilor privind numirea, selecția, instruirea și securitatea mandatului în

¹ A se vedea: *Principiile fundamentale ale independenței sistemului judecătoresc*, adoptate la cel de-al 7-a Congres al Națiunilor Unite pentru prevenirea criminalității și tratamentul infractorilor, ținut la Milano în perioada 26 august – 6 septembrie 1985, și avizate prin Rezoluțiile nr. 40/32 din 29 noiembrie 1985 și 40/146 din 13 decembrie 1985 ale Adunării Generale, principiul 1; *Recomandarea Comitetului Miniștrilor către statele membre cu privire la judecători: independența, eficiența și responsabilitățile*, adoptată de Comitetul Miniștrilor la cea de-a 1098-a reuniune a delegaților miniștrilor din 17 noiembrie 2010, CoE Doc. CM/Rec(2010)12 („Recomandarea Consiliului Europei cu privire la judecători”), Preambulul și articolele 3 și 7; *Magna carta a judecătorilor*, adoptată de Consiliul Consultativ al Judecătorilor Europeni (CCJE) la cea de-a 11-a reuniune plenară ținută la Strasbourg în perioada 17 – 19 noiembrie 2010 („Magna carta a judecătorilor”), articolul 3 („Independența judecătorului trebuie să fie statutară, funcțională și financiară.”); CCJE, *Avizul nr. 10 (2007) al Consiliului Consultativ al Judecătorilor Europeni în atenția Comitetului Miniștrilor al Consiliului Europei cu privire la Consiliul justiției în serviciul societății*, adoptat la cea de-a 8-a reuniune ținută la Strasbourg în perioada 21 – 23 noiembrie 2007 („Avizul nr. 10”), paragraful 9.

sistemul judecătoresc. Misiunea a fost desfășurată în cooperare cu Centrul de Resurse Juridice din Moldova, care a oferit suport logistic. Constatările și concluziile evaluării efectuate în cadrul misiunii aparțin exclusiv ICJ.

Delegația misiunii a fost alcătuită din judecătoarea Martine Comte, fostă judecătoare a Curții de Casație și a instanței de apel din Franța și comisară a ICJ, Dragana Boljievic, judecătoare a instanței de apel din Serbia și președintă a Asociației Judecătorilor din Serbia, și Massimo Frigo, consilier juridic superior în cadrul Programului ICJ pentru Europa și Asia Centrală.

Membrii misiunii au avut întreveneri cu o serie de actori-cheie în vederea înțelegerii situației sistemului judecătoresc din Moldova, a progreselor realizate în procesul de reformare a sistemului justiției și a inițiativelor de reforme legislative și practici în curs de aplicare. Ei s-au întâlnit cu judecători și foști judecători ai Curții Supreme de Justiție, curților de apel și judecătorilor, precum și cu membri ai Consiliului Superior al Magistraturii. Cu părere de rău, Consiliul Superior al Magistraturii, Curtea Supremă de Justiție, și Asociația Judecătorilor nu au putut să se întâlnească cu delegația misiunii. Delegația a avut întâlniri și cu experți de la Ministerul Justiției, reprezentanți ai Institutului Național al Justiției, ai Procuraturii Generale și ai Consiliului Superior al Procurorilor, precum și cu alți juriști experți, foști judecători, reprezentanți ai unor ONG-uri, ai mediului academic și ai instituțiilor de politici publice. ICJ este recunoscătoare tuturor celor cu care s-a întâlnit, și le mulțumește pentru deschiderea manifestată în discutarea provocărilor cu care se confruntă sistemul judecătoresc.

1.2. Contextul istoric

Sistemul judecătoresc din Republica Moldova este marcat de o istorie dificilă, dezvoltându-se dintr-o tradiție sovietică, în care judecătorii au fost subordonați puterii executive. După obținerea independenței în 1991 și adoptarea unei noi Constituții în 1994, Republica Moldova a întreprins un program de reformă a justiției, cu o serie de legi noi care reglementează sistemul judecătoresc și justiția, adoptate între 1994 și 1996.² În această perioadă, Republica Moldova a aderat la Consiliul Europei și a devenit parte la Convenția Europeană a Drepturilor Omului³, precum și la principalele tratate ONU privind drepturile omului.⁴

² Raport al ICJ, *Moldova: supremația legii în 2004*, paragraful 52.

³ Republica Moldova a aderat la Consiliul Europei la 13 iulie 1995 și a ratificat Convenția Europeană a Drepturilor Omului la 24 iulie 1997.

⁴ Republica Moldova a aderat la Pactul internațional cu privire la drepturile economice, sociale și culturale (în 1993); Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice (în 1993); Convenția internațională privind eliminarea tuturor formelor de discriminare rasială (în 1993); Convenția privind drepturile copilului (în 1993); Convenția privind eliminarea tuturor formelor de discriminare împotriva femeilor (în 1994) și Convenția împotriva torturii și altor pedepse ori tratamente cu cruzime, inumane sau degradante (în 1995). Mai recent, Republica Moldova a ratificat primul și al doilea Protocol opțional la Convenția cu privire la drepturile copilului, privind implicarea copiilor în conflicte armate (2004), Protocolul opțional la Convenția cu privire la drepturile copilului, referitor la vânzarea de copii, prostituția copiilor și pornografia infantilă (2007), a ratificat primul Protocol opțional la Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice (2008) și a aderat la al doilea Protocol opțional la acest Pact, privind abolirea pedepsei cu moartea (2006), a aderat la Protocolul opțional la Convenția privind eliminarea tuturor formelor de discriminare împotriva femeilor (2006), a ratificat Protocolul opțional la Convenția împotriva torturii (2006) și Convenția privind drepturile persoanelor cu dizabilități (2010), și a semnat Convenția internațională pentru protecția tuturor persoanelor contra disparițiilor forțate.

Guvernul condus de Partidul Comunist, câștigător în alegerile din 2001 și rămas la putere până în 2009, a instituit un program de continuare a reformei, ale cărui elemente au fost, de fapt, retrograde, dar care, în aparență, avea menirea de a pune capăt corupției în sectorul judecătoresc. Principalul efect al acestor reforme a fost sporirea controlului executivului asupra justiției, inclusiv prin creșterea rolului președintelui țării în procesul de numire a judecătorilor.⁵ Reformele au determinat, de asemenea, trecerea Consiliului Superior al Magistraturii (CSM), organismul de autoadministrare al sistemului judecătoresc, sub un control guvernamental sporit.⁶ În 2002, Constituția a fost modificată pentru a reduce nivelurile de instanțe judecătorești de la patru la trei, o măsură care a dus la eliminarea din sistem a unui număr de judecători.⁷ În această perioadă, sistemul judecătoresc a devenit, în practică, mai dependent de guvern, și există informații credibile privind incidente în care funcționari guvernamentali dădeau instrucțiuni judecătorilor, recurgând la "justiția prin telefon".⁸

O misiune a ICJ efectuată în Republica Moldova în anul 2004, în vederea evaluării independenței justiției, a constatat indicii alarmante de revenire la un sistem judecătoresc obedient executivului și un Consiliu Superior al Magistraturii care devenise efectiv un canal de exercitare a voinței președintelui.⁹

Reformele legislative adoptate în 2005 au inversat măsurile retrograde de la începutul anilor 2000, au modificat componența Consiliului Superior al Magistraturii, i-au consolidat independența prin lege, și au limitat rolul președintelui Republicii Moldova în procedura de numire a judecătorilor.

Între anii 2011 și 2017, a fost pusă în aplicare o strategie ambițioasă de reformare a sectorului justiției (SRSJ). SRSJ și aplicarea acesteia fac parte din Agenda Acordului de asociere semnat între Uniunea Europeană și Republica Moldova în anul 2014. Adoptată de Parlament, SRSJ urmărea drept obiectiv „consolidarea independenței, responsabilității, imparțialității, eficienței și transparenței sistemului judecătoresc”. Pentru a implementa această strategie au fost desfășurate reforme importante, fiind obținute realizări semnificative în domenii precum înregistrarea audio a ședințelor de judecată, repartizarea aleatorie a dosarelor în toate instanțele judecătorești,¹⁰ creșterea numărului de personal în instanțele judecătorești, care a permis angajarea de asistenți judiciari pentru fiecare judecător, majorarea salariilor judecătorilor și ale colaboratorilor instanțelor, și îmbunătățiri în câteva legi privind autoadministrarea sistemului judecătoresc și selecția, promovarea și răspunderea disciplinară a judecătorilor.

Cu toate acestea, ritmul alert al reformelor se pare că nu a fost însoțit de aplicarea lor efectivă. La 11 octombrie 2017, Serviciul European de Acțiune

⁵ Legea nr. 140 din 21 martie 2003, articolul 11, alineatul (4).

⁶ Raport al ICJ, *Moldova: supremația legii în 2004*, paragrafele 64 – 90.

⁷ *Ibid.*, paragrafele 21, 101 – 104.

⁸ *Ibid.*, paragrafele 113 – 121.

⁹ *Ibid.*, paragraful 6.

¹⁰ Repartizarea aleatorie a dosarelor se practică în toate instanțele judecătorești, însă acest sistem este susceptibil de a fi manipulat. Programul integrat de gestionare a dosarelor, prin intermediul căruia se asigură repartizarea aleatorie, trebuie să fie îmbunătățit pentru a elimina vulnerabilitățile existente în el în prezent.

Externă al Uniunii Europene (UE) a anunțat că nu va transfera 28 de milioane de euro în bugetul de stat al Republicii Moldova pentru susținerea reformei sectorului justiției,¹¹ din motiv că autoritățile moldovene nu demonstraseră suficient angajament față de reforma sectorului justiției în anii 2014 și 2015.

În pofida implementării SRSJ din 2011 până în 2017, încrederea publicului în sistemul judecătoresc a scăzut în ultimii ani și continuă să se mențină la un nivel scăzut. Conform unui sondaj național desfășurat în decembrie 2017 pentru Consiliul Superior al Magistraturii,¹² 81% din populația generală și 81% din respondenții care au interacționat cu instanțele judecătorești nu au încredere în sistemul judecătoresc. Același sondaj arată că 75% din populația generală și 83% din cei care au interacționat cu instanțele cred că sectorul justiției este corupt. 73% din populație generală și 77% din cei cu experiență de interacțiune cu justiția consideră că instanța de judecată va declara vinovată de o infracțiune o persoană simplă, chiar dacă aceasta este nevinovată, iar un procentaj la fel de mare de respondenți (79% și 80%, respectiv) consideră că instanța de judecată va declara nevinovată o persoană bogată, dar vinovată.

Multe dintre problemele sistemului judecătoresc care persistă în Republica Moldova se trag din trecut și sunt similare cu cele din alte țări ale fostei Uniuni Sovietice. Sistemul judecătoresc al țării și guvernarea ei în ansamblu încă nu au reușit să abandoneze tradițiile și practicile împotriva cărora au fost îndreptate reformele. Cu toate acestea, cea mai mare dificultate a noului și, probabil, cel mai important val de reforme este legat de această moștenire sovietică și post sovietică încă proeminentă în Republica Moldova.

Membrii misiunii au auzit în repetate ocazii, similar cu experiența generală din alte societăți în tranziție, că concepțiile împărtășite în mod tipic de mulți judecători reprezintă un obstacol serios în calea reformei. Tradiția de lungă durată de dependență față de puterea executivă și legislativă își păstrează prevalența în sistemul judecătoresc. Nu există o tradiție a unui sistem judecătoresc puternic și independent, capabil să asigure o contrabalanță veritabilă celorlalte puteri ale statului.

Această constatare este confirmată de faptul că, după cum i s-a comunicat în mod repetat delegației, în Moldova este destul de puternică tendința procuratorială – o reminiscență a regimului sovietic, în care organele de urmărire penală aveau mai multă putere decât organele judecătorești. Un indiciu al acestui fapt îl constituie rata scăzută a achitărilor. În anul 2017, rata achitărilor se afla la cel mai scăzut nivel înregistrat după anul 2009, când s-a terminat guvernarea Partidului Comunist. În anul 2009, rata achitărilor constituia 2,1%, iar în 2017 aceasta a ajuns la 1,65% pentru instanțele de primul nivel – judecătorii (228 de hotărâri judecătorești, ceea

¹¹ Pentru detalii a se vedea declarația Serviciului European de Acțiune Externă al Uniunii Europene disponibilă la https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/33723/moldova-eu-cuts-budget-support-programme-justice-reforms_en.

¹² Sondajul, desfășurat pentru Consiliul Superior al Magistraturii de către Programul USAID pentru Justiție Transparentă și Proiectul Uniunii Europene „Sporirea eficienței, responsabilității și transparenței în cadrul instanțelor judecătorești din Moldova” (ATRECO), 2018, este disponibil la http://crjm.org/wp-content/uploads/2018/02/Brosura_finala.compressed.pdf.

ce este cu 54 de hotărâri mai puțin decât în anul 2016) și 1,5% pentru instanțele de apel.¹³

Caseta 1. Acuzații de corupție în rândul judecătorilor

În septembrie 2016, în atenția publică a fost adus un caz penal privind presupusa implicare a 16 judecători în activitatea de spălare a aproximativ 20 de miliarde de dolari SUA în cadrul schemei „Laundromatul rusesc”.¹⁴ Deși Consiliul Superior al Magistraturii fusese informat despre implicarea judecătorilor în aceste cazuri încă din anul 2012,¹⁵ se pare că acesta nu a întreprins nicio măsură până în toamna anului 2016. Din 2014 până în 2016, câțiva judecători implicați în aceste cazuri fie au primit calificativul „foarte bine” la evaluarea performanțelor de către organele competente ale CSM (Iurie Hîrbu),¹⁶ fie au fost promovați în funcții administrative din judecătorii (Serghei Popovici) sau curți de apel (Ștefan Nița¹⁷ și Serghei Gubenco¹⁸)¹⁹. Conform unei analize efectuate de grupul de experți local „IDIS Viitorul”, instanțele judecătorești au jucat un rol important în „Laundromatul rusesc”, având în vedere faptul că anume ele au emis încheieri privind transferul de mijloace bănești. Dosarele pornite împotriva judecătorilor încă sunt pe rol. Până în prezent nici CSM, nici Asociația Judecătorilor nu au făcut nicio declarație pe marginea acestui caz.

În octombrie 2018, Procuratura Anticorupție a arestat cinci judecători care ar face parte dintr-o schemă mai mare de corupere a judecătorilor, avocaților, executorilor judecătorești și medicilor. În presă au apărut materiale video în care, după toate aparențele, un judecător este surprins numărând euro și repartizând banii în diferite plicuri destinate probabil altor colegi.

¹³ Datele privind rata achitărilor sunt prezentate în baza rapoartelor anuale ale Procuraturii Generale pentru perioada 2009 – 2017, disponibile la www.procuratura.md.

¹⁴ Se consideră că, între anii 2010 și 2014, prin Moldova au trecut aproximativ 20 de miliarde de dolari SUA spălați, proveniți din Rusia și plasați în diferite țări europene, inclusiv din cauza „legalizării” acestor tranzacții de către instanțele judecătorești din Moldova. Această „legalizare” a fost efectuată prin proceduri simplificate (proceduri în ordonanță), în care judecătorul emite în mod unipersonal o încheiere care permite încasarea unei sume de bani sau sechestrarea bunurilor unui debitor în baza materialelor scrise prezentate de creditor. Pentru detalii despre schema de spălare a banilor și arestul judecătorilor în anul 2016, a se vedea materialele din oricare dintre următoarele surse de investigații jurnalistice pentru anul 2014: <https://www.rise.md/articol/operatiunea-ruseasca-the-laundromat/>; conferința de presă a șefului Procuraturii Anticorupție și a șefului Direcției generale urmărire penală din cadrul Centrului Național Anticorupție din 21 septembrie 2016 (http://www.realitatea.md/live--viorel-morari-si-bogdan-zumbreanu--conferinta-de-presa-privind-bilantul-operatiunii-de-retinere-a-celor-15-magistrati-si-3-executori-judecatoresti-pentru-fapte-de-coruptie_45501.html). O investigație mai recentă este disponibilă la <https://www.theguardian.com/world/2017/mar/20/british-banks-handled-vast-sums-of-laundered-russian-money>.

¹⁵ Se presupune că CSM cunoștea despre „Laundromatul rusesc” încă în anul 2012, când Serviciul de Informații și Securitate (SIS) a fost sesizat despre acțiunile judecătorului Iurie HÎRBU de la Judecătoria Telenești. În acel an CSM a luat act de sesizarea parvenită de la Inspekția Judiciară precum că acest judecător confirmase datoria în mărime de 30 de milioane de dolari SUA în baza unor copii neautentificate de documente. Totodată, CSM a luat în considerare intenția unui membru al său de a iniția procedura de răspundere disciplinară în privința acestui judecător și a transmis materialele necesare Procuraturii Generale. Pentru detalii, a se vedea Hotărârea CSM [nr. 812/38 din 8 decembrie 2012 în limba română](http://csm.md/files/Hotaririle/2012/38/812-38.pdf), <http://csm.md/files/Hotaririle/2012/38/812-38.pdf>. În anul 2014, CSM a examinat practica judiciară legată de acest subiect și a constatat mai multe abateri comise de judecători. Constatările au fost aduse în atenția procurorilor, a CNA și a CSM. În mai 2014, CSM a luat act de această informație, dar nu a dispus nicio investigație ulterioară sau procedură de răspundere disciplinară. Pentru detalii, a se vedea Hotărârea CSM [nr. 470/16 din 27 mai 2014 în limba română](http://csm.md/files/Hotaririle/2014/16/470-16.pdf), <http://csm.md/files/Hotaririle/2014/16/470-16.pdf>.

¹⁶ Între anii 2012 și 2014, judecătorul Iurie Hîrbu nu a fost niciodată sancționat prin vreo procedură de răspundere disciplinară, iar în februarie 2015 el a fost evaluat cu calificativul „foarte bine”. A se vedea detalii: Colegiul de evaluare a performanțelor, Hotărârea nr. 18/2 din 13 februarie 2015, <http://csm.md/files/Hotaririle%20CEvaluare/2015/02/18-2.pdf>.

¹⁷ Consiliul Superior al Magistraturii, Hotărârea nr. 769/3- din 20 octombrie 2015, <http://csm.md/files/Hotaririle/2015/30/769-30.pdf>.

¹⁸ Consiliul Superior al Magistraturii, Hotărârea nr. 8/2 din 26 ianuarie 2016, <http://csm.md/files/Hotaririle/2016/02/8-2.pdf>.

¹⁹ Pentru detalii despre schema „Laundromatului rusesc” și implicarea sistemului judecătoresc și a altor organe de stat, a se vedea raportul „Capturarea statului: cazul Republicii Moldova”, 2017, Transparency International-Moldova, ADEPT, CRJM și IDIS-Viitorul, disponibil la http://www.transparency.md/wp-content/uploads/2017/06/TI_Moldova_State_Capture.pdf.

II. Sistemul judecătoresc din Republica Moldova: structură și organizare

Republica Moldova este o țară cu drept continental. După cum s-a menționat, printre alte tratate la care a aderat, Republica Moldova a devenit parte la Convenția Europeană a Drepturilor Omului (CEDO) în 1997 și la Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice în 1993.

Articolul 1, alineatul (3) al Constituției Republicii Moldova prevede că „Republica Moldova este un stat de drept, democratic, în care demnitatea omului, drepturile și libertățile lui, libera dezvoltare a personalității umane, dreptatea și pluralismul politic reprezintă valori supreme și sunt garantate”.

Legislația internațională privind drepturile omului, inclusiv CEDO și Declarația Universală a Drepturilor Omului, prevalează asupra legislației naționale conform articolului 4 al Constituției.²⁰ În anul 2000, Plenul Curții Supreme de Justiție a stabilit, într-o hotărâre explicativă, că CEDO trebuie să fie aplicată în mod direct.²¹

2.1. Structura sistemului judecătoresc

În sistemul judecătoresc din Republica Moldova sunt alocate 504 posturi de judecător, care pot fi ocupate la un moment dat, inclusiv 33 de posturi de judecător pentru Curtea Supremă de Justiție. Numărul total al posturilor de judecător include și numărul posturilor de judecător pentru instanțele judecătorești amplasate în stânga Nistrului, adică în regiunea transnistreană, unde Guvernul Moldovei nu exercită un control efectiv. Numărul exact de posturi de judecător per instanță este stabilit de CSM.²² Conform legislației, există cincisprezece judecătorii, patru curți de apel și o Curte Supremă de Justiție.²³

²⁰ Articolul 4, alineatele (1) și (2), din Constituție prevede că „Dispozițiile constituționale privind drepturile și libertățile omului se interpretează și se aplică în concordanță cu Declarația Universală a Drepturilor Omului, cu pactele și cu celelalte tratate la care Republica Moldova este parte. Dacă există neconcordanțe între pactele și tratatele privitoare la drepturile fundamentale ale omului la care Republica Moldova este parte și legile ei interne, prioritate au reglementările internaționale.”

²¹ A se vedea Hotărârea nr. 17 din 19 iunie 2000 a Plenului Curții Supreme de Justiție, alineatul (1), substituită de Hotărârea nr. 3 din 9 iunie 2014, cu privire la aplicarea de către instanțele judecătorești a unor prevederi ale Convenției europene pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, care conține formulări similare despre aplicarea directă a Convenției.

²² Legea nr. 514 din 6 iulie 1995, privind organizarea judecătorească, cu ultimele modificări operate prin Legea nr. 137 din 29 septembrie 2018 (în vigoare din 19 octombrie 2018), articolul 21, alineatele (2) și (4). Aceste instanțe de pe malul stâng al Nistrului includeau instanțele pentru regiunea transnistreană a Republicii Moldova (patru instanțe), care niciodată nu au funcționat din cauza că Moldova nu exercită un control efectiv asupra aceluși teritoriu. După declararea independenței Republicii Moldova la 23 iunie 1990, regiunea de est (transnistreană) a țării (cunoscută și ca Transnistria) s-a autoproclamat drept „Republica Transnistria” la 2 septembrie 1990 și de atunci nu se află sub controlul efectiv al autorităților moldovene. Prin Hotărârea CSM nr. 68/3 din 22 ianuarie 2013, pentru instanțele stabilite în stânga Nistrului au fost alocate 15 posturi. Aceste posturi niciodată nu au fost suplinite deoarece Guvernul nu exercită un control efectiv asupra acestui teritoriu. La 20 octombrie 2015, prin Hotărârea nr. 774/30 (<https://www.csm.md/files/Hotaririle/2015/30/774-30.pdf>), CSM a decis să redistribuie 11 dintre cele 15 posturi alocate inițial pentru regiunea transnistreană, repartizându-le pentru Judecătoria Chișinău și Curtea de Apel Chișinău, unde în ultima perioadă exista un volum de muncă mare. Astfel, în prezent, pentru instanțele din regiunea transnistreană, au rămas alocate patru posturi de judecător. Acest număr este indicat și în lista posturilor vacante, publicată pe site-ul CSM la https://www.csm.md/files/Lista_judecatorilor/Locuri_vacante.pdf.

²³ Legea nr. 514 din 6 iulie 1995, privind organizarea judecătorească, cu ultimele modificări operate prin Legea nr. 137 din 29 septembrie 2018 (în vigoare din 19 octombrie 2018), articolul 15, alineatele (1) și (2).

Prin Legea nr. 76, cu privire la reorganizarea instanțelor judecătorești, implementată în mod treptat pe parcursul perioadei 1 ianuarie 2017 – 31 decembrie 2027, judecătorii au fost comasate de la 44 la doar 15. Din cele 44 de judecătoriai fuzionate în cadrul reformei de reorganizare a instanțelor judecătorești, două au fost specializate – Judecătoria Comercială și Judecătoria Militară. Amândouă și-au încetat activitatea începând din 1 aprilie 2017.²⁴

Conform informațiilor ICJ, reforma reorganizării judecătoriilor a fost finalizată la nivel de lege, dar încă nu a fost pusă pe deplin în aplicare. Se preconizează că implementarea ei va fi finalizată până la 31 decembrie 2027. Deși la nivel de lege numărul judecătoriilor a fost redus la 15, majoritatea judecătorilor continuă să activeze în clădirile fostelor judecătoriai, până când vor fi construite sau asigurate sedii noi pentru instanțele cu mai mult personal. De exemplu, Judecătoria Chișinău continuă să fie divizată în realitate în cinci sectoare, ceea ce are repercusiuni asupra repartizării aleatorii a dosarelor (a se vedea în continuare), care se efectuează ținând cont de această divizare, în loc de a se aplica distribuția față de toți judecătorii instanței. Totuși, delegația misiunii a fost informată că, odată cu deschiderea sediilor judecătoriilor nou-create, va fi posibilă crearea anumitor niveluri de specializare, cum ar fi specializarea în drept comercial, care a fost până la lichidarea Judecătoriei Comerciale la 1 aprilie 2017.²⁵

2.2. Garanțiile independenței

Legea cu privire la statutul judecătorului stipulează că „judecătorii instanțelor judecătorești sunt independenți, imparțiali și inamovibili și se supun numai legii”.²⁶ Ea prevede că „judecătorii iau decizii în mod independent și imparțial și acționează fără niciun fel de restricții, influențe, presiuni, amenințări sau intervenții, directe sau indirecte, din partea oricărei autorități, inclusiv judiciare. Organizarea ierarhică a jurisdicțiilor nu poate aduce atingere independenței individuale a judecătorului”.²⁷ Articolul 15 din Legea privind statutul judecătorului, care enumeră obligațiile judecătorilor, prevede că judecătorii sunt obligați să fie

²⁴ Legea nr. 76 din 21 aprilie 2016, cu privire la reorganizarea instanțelor judecătorești, în vigoare din 1 iulie 2016, cu excepția prevederilor privind lichidarea celor două judecătoriai specializate (militară și comercială), care au intrat în vigoare la 1 aprilie 2017. Conform articolului 2 din Legea nr. 76, judecătorii nou-create (în urma fuzionării celor 42 de judecătoriai în 15) și-au început activitatea la 1 ianuarie 2017. Reforma a fost precedată de două studii principale: Studiu cu privire la optimizarea hărții judiciare (https://crjm.org/wp-content/uploads/2014/06/2014-Studiu-Optimiz-HartaJud-MD_ro-web.pdf), februarie 2014, CRJM (Nadejda Hriptievski, Vladislav Gribincea și Jesper Wittrup) și Studiu de fezabilitate privind optimizarea hărții instanțelor judecătorești din Republica Moldova (http://www.justice.gov.md/public/files/file/studii/studii_srsj/2015/Studiu_CRJM_Optimiz-costurile.pdf), iulie 2015, USAID ROLISP, Institutul de Management al Justiției, Institutul de Proiectări Urbanproiect și CRJM. În studiul din 2014 au fost propuse trei scenarii de fuzionare în baza unui număr minim de judecătoriai per instanță - de cinci, șapte și nouă. Ministerul Justiției a ales scenariul cu minimum nouă judecătoriai per instanță.

²⁵ La 27 noiembrie 2018, Consiliul Superior al Magistraturii a decis să specializeze judecătorii din Judecătoria Chișinău în cinci ramuri ale dreptului, fiecare sediu al acestei instanțe fiind specializat în una dintre următoarele ramuri: legislația insolabilității, legislația penală, legislația civilă, legislația contravențională și judecătoria de instrucție, și legislația administrativă. Această hotărâre a fost pusă în aplicare din 1 ianuarie 2019. Specializarea judecătorilor a fost unul dintre obiectivele reformei de reorganizare a instanțelor judecătorești, întrucât acest lucru este posibil doar în instanțele mari. Specializarea urmează să fie aplicată în toate judecătoriile fuzionate care vor dispune de suficient personal pentru a asigura atât specializarea, cât și repartizarea aleatorie a dosarelor. Cu cei 155 de judecătoriai ai săi, Judecătoria Chișinău este cea mai mare instanță din Republica Moldova, ceea ce îi permite să aplice specializarea chiar și în condițiile funcționării în cinci sedii separate. Cea mai mică instanță din Chișinău, specializată în dosarele de insolabilitate, va avea 12 judecătoriai, iar cea mai mare, specializată în dosarele civile, va avea 70 de judecătoriai.

²⁶ Legea cu privire la statutul judecătorului, articolul 1, alineatul (3).

²⁷ *Ibid.*, articolul 1, alineatul (4).

imparțiali și să asigure apărarea drepturilor și libertăților persoanelor, onoarei și demnității acestora.²⁸

Conform standardelor internaționale, obligația de a respecta independența profesională comportă anumite implicații pentru structura și organizarea sistemului judecătoresc,²⁹ menite să nu permită ingerințe în libertatea judecătorului de a adopta hotărâri fără influența considerentelor sau factorilor externi.³⁰ Comisia de la Veneția a Consiliului Europei, care emite avize consultative în materie juridică pentru statele membre ale Consiliului Europei, a accentuat că, „în virtutea principiului independenței judiciare interne, independența individuală a fiecărui judecător este incompatibilă cu o relație de subordonare a judecătorilor în exercitarea activităților jurisdicționale”.³¹

Formal, sistemul judecătoresc în Republica Moldova nu este organizat într-o structură ierarhică. Într-o hotărâre din 9 februarie 2016, Curtea Constituțională a clarificat următoarele: „Independența judecătorilor exclude noțiunea de ierarhie, subordonare. Având rolul de a soluționa litigiile în mod obiectiv, conform legii, și fiind o putere prin ei înșiși, judecătorii nu pot primi ordine, instrucțiuni sau sugestii de nici un fel cu privire la activitatea lor judiciară, nici din interiorul, nici din afara sistemului judecătoresc.”³²

Cu toate acestea, delegația ICJ a auzit mărturii conform cărora, în general, judecătorii caută îndrumarea judecătorilor din instanțele superioare pentru a decide dacă pot să discute cu anumiți actori sau să-și ajusteze conduita chiar și în afara instanței. Totodată, delegația a observat din propria experiență că în sistemul judecătoresc din Republica Moldova încă există o cultură de obediență și deferență față de Consiliul Superior al Magistraturii și Curtea Supremă de Justiție. Acest fapt a fost vizibil și prin refuzul unor judecători de a se întâlni cu reprezentanții ICJ, aparent din cauza refuzului CSJ și al CSM de a se întâlni cu delegația ICJ sau din cauza faptului că acești judecători puteau să accepte astfel de solicitări doar cu autorizarea CSM. Acest lucru s-a întâmplat în pofida faptului că legislația Moldovei nu conține nicio prevedere care să ceară judecătorilor să obțină autorizarea acestor organe pentru astfel de întreveneri. Delegația ICJ a fost informată că această deferență se manifestă și atunci când judecătorii sunt invitați la evenimente, ateliere de lucru și întâlniri cu alte delegații internaționale. În plus, CSM reglementează foarte strict și formarea profesională continuă a judecătorilor. Astfel, în mai 2017, CSM a decis că orice solicitare privind delegarea sau autorizarea judecătorilor de a participa la orice curs de formare, conferință, masă rotundă sau alt eveniment public trebuie să fie

²⁸ Legea cu privire la statutul judecătorului, articolul 15, alineatul (1), literele (a) și (b).

²⁹ Recomandarea Consiliului Europei cu privire la judecători, articolele 7 și 22.

³⁰ UNODC, *Comentariu asupra Principiilor de la Bangalore privind conduita judiciară*, septembrie 2007 („Comentariu asupra Principiilor de la Bangalore”), paragraful 40. A se vedea și paragraful 23; *Principiile de bază ale ONU privind independența justiției*, principiul 4; Recomandarea Consiliului Europei cu privire la judecători, paragrafele 23 și 24; Magna carta a judecătorilor, articolul 10.

³¹ Comisia de la Veneția, *Raport privind independența sistemului judecătoresc – partea I: independența judecătorilor*, adoptat la cea de-a 82-a ședință plenară, Veneția, 12 – 13 martie 2010 („Raport privind independența judecătorilor”), paragraful 72.

³² Curtea Constituțională, *Hotărârea pentru interpretarea articolului 135, alineatul (1), literele a) și g), din Constituția Republicii Moldova*, dosarul nr. 55b/2015, 9 februarie 2016, paragraful 97.

adresată lui prin intermediul Institutului Național al Justiției.³³ Această reglementare limitează posibilitatea judecătorilor de a participa la evenimentele publice.

2.3. Consiliul Superior al Magistraturii

Consiliul Superior al Magistraturii este principalul organ de conducere al sistemului judecătoresc, responsabil de numirea judecătorilor, evaluarea performanțelor, promovare, inspecție și proceduri disciplinare.³⁴ Legea prevede că CSM este un organ independent.³⁵ Pe lângă CSM funcționează cinci organe specializate: Colegiul Disciplinar, Inspecția Judiciară, Colegiul de selecție și cariera judecătorilor, Colegiul de evaluare a performanțelor judecătorilor și recent înființata Comisie de etică.

Componența CSM asigură o majoritate a judecătorilor printre membri săi. Actualmente, CSM este compus din 12 membri, inclusiv trei membri *ex officio*: președintele Curții Supreme de Justiție, ministrul justiției și Procurorul General, trei profesori de drept titulari³⁶ aleși de către Parlament și șase judecători aleși de către Adunarea Generală a Judecătorilor, care reprezintă toate nivelurile instanțelor judecătorești.³⁷

Adunarea Generală a Judecătorilor este alcătuită din toți judecătorii din Republica Moldova, și se întrunește o dată pe an.³⁸ CSM își prezintă rapoartele către Adunarea Generală, care alege judecătorii în componența CSM și a organelor specializate, aprobă și modifică Codul de etică, și decide asupra chestiunilor de administrare a instanțelor.³⁹

CSM dispune de un amplu șir de competențe, și calitatea înaltă a funcționării și a procesului de luare a deciziilor în această instituție este esențială pentru întregul sistem judecătoresc. Cu toate acestea, delegației ICJ i s-a comunicat că procedura prin care sunt luate deciziile este viciată de lipsa de transparență și de motivarea insuficientă a hotărârilor CSM. Toate hotărârile CSM sunt luate prin votul deschis al membrilor săi, dar în ședințe închise, similar cu procedura de adoptare a hotărârilor judecătorești (așa-zisa procedură în „deliberare”) și diferit de ședințele Consiliului Superior al Procurorilor (CSP), care nu aplică o asemenea procedură. Delegația ICJ a fost informată că, deși legea impune motivarea hotărârilor CSM, Consiliul nu expune, în hotărârile sale, explicația sau motivarea voturilor exprimate.

O reformă legislativă recentă, în vigoare din 19 octombrie 2018, prevede că, deși toate hotărârile sunt adoptate cu votul majorității membrilor prezenți, membrii *ex officio* participă la luarea deciziilor privind cariera, răspunderea disciplinară, sancționarea și eliberarea din funcție a

³³ Pentru detalii, a se vedea Hotărârea CSM nr. 352/16 din 23 mai 2017, cu privire la anumite aspecte legate de formarea continuă a judecătorilor, disponibilă la <https://www.csm.md/files/Hotaririle/2017/16/352-16.pdf>.

³⁴ Legea cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii, nr. 947 din 19 iulie 1996, cu ultimele modificări operate prin Legea nr. 271 din 23 noiembrie 2018.

³⁵ *Ibid.*, articolele 1, alineatul (1), și 8, alineatul (1).

³⁶ Acest termen desemnează profesori de drept cu normă întreagă din instituțiile de învățământ superior acreditate.

³⁷ *Ibid.*, articolul 3, alineatul (4).

³⁸ Articolul 23², alineatul (2), din Legea nr. 514, privind organizarea judecătorească.

³⁹ Articolele 4 și 29 din Legea nr. 947, cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii.

judecătorilor, fără drept de vot.⁴⁰ Această reformă a fost discutată cu unii experți cu care s-a întâlnit delegația ICJ, care erau îngrijorați de ambiguitatea acestei prevederi în ceea ce privește calcularea majorității. Astfel, nu era clar dacă această cerință se referea la o majoritate compusă din șase voturi plus unu (din totalul celor doisprezece membri ai Consiliului) sau la o majoritate formată din cinci (din cei nouă membri care votează).

În acest sens, Carta europeană cu privire la statutul judecătorilor stipulează expres că „pentru orice decizie referitoare la selecția, la recrutarea, la desemnarea, la evaluarea carierei sau la încetarea funcțiilor unui judecător, statutul prevede intervenția unei instanțe independente față de puterea executivă și de cea legislativă, constituită cel puțin pe jumătate din judecători aleși de Adunarea Generală conform unor modalități care garantează cea mai largă reprezentare a acestora”.⁴¹ Situația actuală de la CSM confirmă valabilitatea acestui standard. Totuși, în ceea ce privește calcularea majorității, ICJ accentuează că în toate procedurile de vot este o practică comună ca, dacă nu există alte prevederi exprese, majoritatea să fie calculată reieșind din numărul membrilor cu drepturi de vot, și nu din cel al tuturor membrilor prezenți, inclusiv al celor fără drepturi de vot.

Standardele internaționale, inclusiv cele adoptate de organele Consiliului Europei, susțin în mod ferm că cel puțin jumătate din membrii unui consiliu judiciar trebuie să fie judecători aleși de colegii lor în așa mod încât să se asigure cea mai largă reprezentare a sistemului judecătoresc.⁴² Aceste standarde încurajează o componentă mixtă, cu garanții adecvate pentru asigurarea autoadministrării independente și evitarea influenței politice și a altor influențe externe. Ele recomandă ca anumite sarcini ale consiliului judiciar să fie rezervate membrilor-judecători,⁴³ ca niciun membru să nu fie un politician activ, în special un ministru,⁴⁴ și ca membrii care nu sunt judecători să nu fie desemnați de puterea executivă.⁴⁵ Una dintre exigențele acestor standarde este de „a asigura că o majoritate guvernamentală nu poate suplini posturile vacante cu propriii adepți”.⁴⁶

Grupul Statelor împotriva Corupției din cadrul Consiliului Europei (GRECO) și-a exprimat „rezerve în privința participării din oficiu a ministrului justiției în calitate de membru al CSM”,⁴⁷ precum și a Procurorului General, și a menționat „alte îngrijorări cu privire la procesul de selectare

⁴⁰ Articolul 24, alineatul (1), Legea nr. 947, cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii, cu modificările aduse prin Legea nr. 137/2018. Procedura prevede votul deschis, dar, oricum, se desfășoară cu ușile închise.

⁴¹ Carta europeană cu privire la statutul judecătorilor, paragraful 1.3.

⁴² Recomandarea Consiliului Europei cu privire la judecători, paragraful 27; Carta europeană cu privire la statutul judecătorilor, paragraful 1.3; Magna carta a judecătorilor, articolul 13; CCJE, Avizul nr. 10, paragrafele 15 – 18, 26 – 31; Comisia de la Veneția, *Numirile judecătorilor*, adoptat la cea de-a 70-a ședință plenară, Veneția, 16 – 17 martie 2007 („Raport privind numirile judecătorilor”), paragraful 29; Comisia de la Veneția, Raport privind independența judecătorilor, op. cit., paragraful 32. Raportor special al ONU privind independența judecătorilor și avocaților, *Raport anual către Consiliul ONU pentru Drepturile Omului*, UN Doc. A/HRC/20/19, 7 iunie 2012 („Raport anual 2012”), paragraful 28; CCJE, Avizul nr. 10, paragraful 19.

⁴³ CCJE, Avizul nr. 10, paragraful 20.

⁴⁴ Comisia de la Veneția, Raport privind numirile judecătorilor, op. cit. paragraful 34.

⁴⁵ CCJE, Avizul nr. 10, paragrafele 20, 23, 32. Comisia de la Veneția, *Raport privind numirile judecătorilor*, op. cit., paragraful 32.

⁴⁶ Comisia de la Veneția, Raport privind numirile judecătorilor, op. cit., paragraful 32.

⁴⁷ GRECO, Raport privind al patrulea ciclu de evaluare a Moldovei, paragraful 91.

a membrilor CSM, care nu asigură informarea suficientă a votanților și a publicului despre candidați”.⁴⁸

Câteva ONG-uri locale și-au exprimat și ele îngrijorări similare în privința alegerii judecătorilor în componența CSM la Adunarea Generală a Judecătorilor din octombrie 2017.⁴⁹ Ele au remarcat un nivel scăzut de transparență în procesul de desemnare a candidaților, în condițiile în care Adunarea Generală a Judecătorilor a propus o listă de candidați cu exact șase judecători pentru cele șase posturi rezervate judecătorilor, și doar doi candidați suplimentari pentru instanțele de primul nivel și-au depus candidaturile. Totodată, ONG-urile s-au plâns de faptul că CSM nu publică numele candidaților și programele lor de activitate cu suficient timp înainte, precum și de dezinteresul CSM față de organizarea dezbaterilor publice cu candidații. ONG-urile au remarcat că alegerea membrilor CSM în anul 2017 s-a caracterizat printr-o transparență mai redusă decât în anii 2013 și 2014.

Proiectul legii nr. 10/2018⁵⁰ ar fi exclus din CSM membrii *ex-officio* și ar fi extins mandatul membrilor CSM la șase ani, dar ar fi introdus interdicția deținerii a două mandate succesive. Proiectul de lege nu a fost adoptat de Parlament și, prin urmare, a depășit termenul-limită de un an de la înaintare până la adoptare în calitate de modificare la Constituție, devenind, astfel, nul și neavenit.

Delegația ICJ a auzit în mod repetat și consecvent de la mai mulți actori că CSM, în loc să-și îndeplinească rolul crucial de apărare a independenței sistemului judecătoresc și a judecătorilor individuali pe care îi administrează, a devenit un instrument de presiune asupra unor judecători și o amenințare la independența lor individuală. ICJ a fost informată că, la ultima alegere a judecătorilor în componența CSM, candidații fuseseră prezentați pe o singură listă, iar judecătorii fuseseră „încurajați” să voteze pentru aceștia și să nu se opună candidaturilor lor.

Ca și în raportul său din anul 2013, ICJ consideră că prezența reprezentantului Ministerului Justiției și al Procuraturii Generale în componența Consiliului constituie o ingerință a acestor puteri în independența puterii judiciare, care trebuie să fie eliminată. Mai mult, divizarea, prevăzută de Legea cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii, a celor șase judecători aleși în doi judecători din partea CSJ, doi judecători din partea curților de apel și doi judecători din partea judecătorilor nu corespunde reprezentării demografice a sistemului judecătoresc (în situația în care majoritatea judecătorilor activează în instanțele de primul nivel) și oferă o pondere mai mare judecătorilor din partea CSJ (trei, dacă se ia în calcul și președintele CSJ). Această procedură de numire ar trebui să fie modificată pentru a asigura reprezentarea instanțelor de primul nivel de către cel puțin patru judecători, a curților de apel de către un judecător și a CSJ de către un

⁴⁸ GRECO, Raport privind al patrulea ciclu de evaluare a Moldovei, paragraful 92.

⁴⁹ A se vedea declarația ONG-urilor în limba română la <http://crjm.org/wp-content/uploads/2017/10/2017-10-17-Declaratie-transparenta-alegeri-CSM-2017.pdf>.

⁵⁰ Proiectul de lege nr. 10/2018 înregistrat la Parlament la 18 ianuarie 2018 cu privire la modificarea și completarea Constituției Republicii Moldova.

judecător. Structura similară a componenței este aplicată deja la Consiliul Superior al Procurorilor. Mai mult, procedurile de lucru ale CSM ar trebui să asigure faptul că deciziile cu privire la cariera judecătorilor sunt luate într-un format al membrilor în care majoritatea este întotdeauna alcătuită din membri judecători.

ICJ consideră că, în cazul concret al Republicii Moldova, pentru CSM ar fi util să profite de cunoștințele specifice ale profesiilor juridice pentru a asigura faptul că deciziile sale cu privire la sistemul judecătoresc reflectă necesitățile tuturor persoanelor care accesează sistemul justiției. Prin urmare, ar fi salutară adăugarea unui reprezentant din partea Uniunii Avocaților în componența CSM, cu condiția ca acesta să nu fie un avocat pledant pe parcursul mandatului său la CSM. În orice caz, toți membrii CSM ar trebui să fie aleși printr-o procedură transparentă.

În opinia ICJ, faptul că președintele instanței autorizate să examineze apelurile împotriva hotărârilor CSM, și anume președintele CSJ, intră în componența CSM și participă la deciziile pe care instanța condusă de el le va examina în apel echivalează cu un conflict de interese. Astfel, calitatea de membru din oficiu a președintelui Curții Supreme de Justiție ar trebui să fie eliminată.

Delegația ICJ a fost informată că membrii Curții Supreme de Justiție au o influență dominantă în cadrul CSM, parțial datorită culturii ierarhice în sistemul judecătoresc, dar și din cauză că instanța lor este reprezentată mai puternic și, cel mai important, deoarece Curtea Supremă de Justiție este singura instanță autorizată să examineze apelurile împotriva hotărârilor CSM.

ICJ recomandă ca CSM să încurajeze, dar nu să împiedice, judecătorii să participe la evenimentele externe, să vorbească liber despre dificultățile cu care se confruntă sistemul judecătoresc, să comenteze și să propună recomandări constructive pentru consolidarea independenței și eficienței lui. Judecătorii ar trebui să aibă libertatea să participe la cursuri de formare, conferințe, ședințe cu experți și alte evenimente, inclusiv publice, fără aprobarea CSM, a Institutului Național al Justiției sau a președinților de instanță. În final, CSM ar trebui să-și îndeplinească rolul de apărător al independenței sistemului judecătoresc și al supremației legii în Republica Moldova și să denunțe public amenințările la adresa independenței sistemului judecătoresc și a independenței individuale a judecătorilor.

2.4. Repartizarea aleatorie a dosarelor

În anul 2009, Raportorul special al ONU privind independența judecătorilor și avocaților a concluzionat că „repartizarea dosarelor judiciare la discreția președintelui de instanță poate să ducă doar la un sistem în care dosarele mai sensibile sunt repartizate anumitor judecători, cu excluderea altora sau, în anumite cazuri, la situația în care președinții de instanță își păstrează puterea de a repartiza dosarele în procedura sau de a le retrage din procedura anumitor judecători, ceea ce, în practică, poate duce la

abuzuri grave”.⁵¹ Aceste constatări au fost reiterate și de Comisia de la Veneția.⁵²

Îndrumările autorităților internaționale propun drept soluții repartizarea aleatorie a dosarelor, de exemplu, prin tragerea la sorți, repartizarea automatizată în ordinea alfabetică sau planuri prestabilite de administrare a instanțelor.⁵³ Când este necesar de repartizat dosarele fără sistemul de repartizare aleatorie, de exemplu, pentru a lichida stocul de dosare restante sau din considerente de specializare, „Criteriile pentru luarea unor asemenea decizii de către președintele instanței sau de către conducerea instanței trebuie, oricum, stabilite în avans. În mod ideal, respectiva repartizare ar trebui să fie susceptibilă de un control”.⁵⁴

În Moldova, instanțele judecătorești sunt conduse de un președinte de instanță⁵⁵ care coordonează activitatea judecătorilor de la respectiva instanță și numește administratorul instanței.⁵⁶ Președinții de instanță nu repartizează dosare către judecători; pentru aceasta există un sistem electronic de repartizare aleatorie a dosarelor.⁵⁷ Președintele instanței are responsabilitatea de a supraveghea sistemul de repartizare aleatorie a dosarelor pentru cauzele din instanța sa.⁵⁸

Mai mulți interlocutori cu care s-a întâlnit delegația ICJ i-au comunicat că acest sistem de repartizare automatizată a îmbunătățit foarte mult nivelul de independență și obiectivitate la repartizarea dosarelor spre examinare, datorită faptului că exclude posibilitatea influențării acestui proces de către președinții de instanță. Deși această realizare este binevenită, alți interlocutori, inclusiv utilizatorii sistemului, au comunicat ICJ că există situații în care sistemul poate fi ocolit, ceea ce s-a și întâmplat în câteva ocazii. Întrucât, conform informațiilor primite, sistemul a fost actualizat de patru ori, nu a fost posibil de verificat dacă aceste incidente s-au produs și înaintea acestor îmbunătățiri sau dacă îmbunătățirile au remediat aceste lacune. Totuși, ICJ accentuează importanța faptului ca, în situațiile în care sistemul automatizat se defectează, președinții de instanță să fie obligați să asigure motivarea repartizării fiecărui dosar și motivarea excluderii de a fi repartizat, precum și să facă publice aceste motivări.

2.5. Judecătorii de instrucție

Judecătorii de instrucție sunt responsabili de supravegherea respectării drepturilor omului la etapa urmăririi penale, inclusiv de autorizarea interceptării convorbirilor telefonice și eliberarea mandatelor de arest

⁵¹ Raportorul special al ONU privind independența judecătorilor și avocaților, [Raport anual către Consiliul ONU pentru Drepturile Omului](#), UN Doc. A/HRC/11/41, 24 martie 2009 („Raport anual 2009”), paragraful 47.

⁵² Comisia de la Veneția, Raport privind independența judecătorilor, op. cit., paragraful 79.

⁵³ Raportorul special al ONU privind independența judecătorilor și avocaților, [Raport anual 2009](#), op. cit., paragraful 47; Comisia de la Veneția, [Raport privind independența judecătorilor](#), op. cit., paragraful 80.

⁵⁴ Comisia de la Veneția, [Raport privind independența judecătorilor](#), op. cit., paragraful 80. A se vedea și paragraful 81. A se vedea și [Măsurile de implementare a Principiilor de la Bangalore](#), paragrafele 3.2, 3.3.

⁵⁵ De asemenea, există vicepreședinții de instanță – câte unul pentru fiecare judecătorie, cu excepția Judecătoriei Chișinău, care, deocamdată, are cinci vicepreședinți, ca urmare a distribuirii ei în cele cinci sedii. La CSJ și curțile de apel, numărul vicepreședinților corespunde numărului de colegii per instanță. A se vedea articolul 16 al Legii nr. 514, privind organizarea judecătorească.

⁵⁶ Legea nr. 514, privind organizarea judecătorească, articolul 45 – administratorul de instanță sau șeful secretariatului instanței este o poziție nouă, introdusă prin modificările din 2012.

⁵⁷ *Ibid.*, articolul 6.

⁵⁸ *Ibid.*, articolul 16 (1), litera (i).

preventiv. În anul 2012, Parlamentul a adoptat o lege menită să reformeze sistemul judecătorilor de instrucție.⁵⁹ Acea lege cerea ca toți judecătorii de instrucție să fie evaluați și, în cazul rezultatelor pozitive, să fie reconfirmați în calitate de judecători de drept comun.⁶⁰

În anul 2016, a fost efectuată o altă reformă (Legea nr. 266/2016),⁶¹ prin care sistemul a fost remaniat și a fost modificată procedura de numire a judecătorilor de instrucție. Legea din anul 2016 a introdus o nouă condiție pentru numirea judecătorilor de instrucție: cel puțin trei ani de experiență în calitate de judecător. ICJ a fost informată că această reformă a avut ca scop reducerea prevalenței foștilor procurori și a ofițerilor de urmărire penală în rândul judecătorilor de instrucție. Conform acelei legi, durata mandatului unui judecător de instrucție urma să fie de trei ani, fără posibilitatea deținerii a două mandate consecutive. Totodată, legea interzicea judecătorilor care au activat ca judecători de instrucție cel puțin doi ani în perioada 2013 – 2017 să continue să activeze în această funcție.

Cu toate acestea, reforma a fost subminată chiar înainte de a fi pusă în aplicare. Deși se planificase să intre în vigoare la 1 ianuarie 2017, ea a fost amânată de Parlament timp de un an.⁶² La scurt timp după această intrare întârziată în vigoare, Parlamentul a anulat cerința privind experiența minimă de trei ani pentru numirea în funcția de judecător de instrucție. În noiembrie 2018, Parlamentul a exclus și interdicția de a ocupa funcția de judecător de instrucție pentru două mandate consecutive. În cele din urmă, CSM nu a reușit să asigure numirea treptată a judecătorilor de instrucție în modul prevăzut de Legea nr. 126 din iunie 2016 pentru a permite o tranziție graduală de la funcția de judecător de instrucție la cea de judecător de drept comun, ci a suplinit posturile vacante prin două serii de numiri în masă pe parcursul unei singure luni.⁶³

⁵⁹ Legea nr. 153 din 5 iulie 2012, pentru modificarea și completarea unor acte legislative.

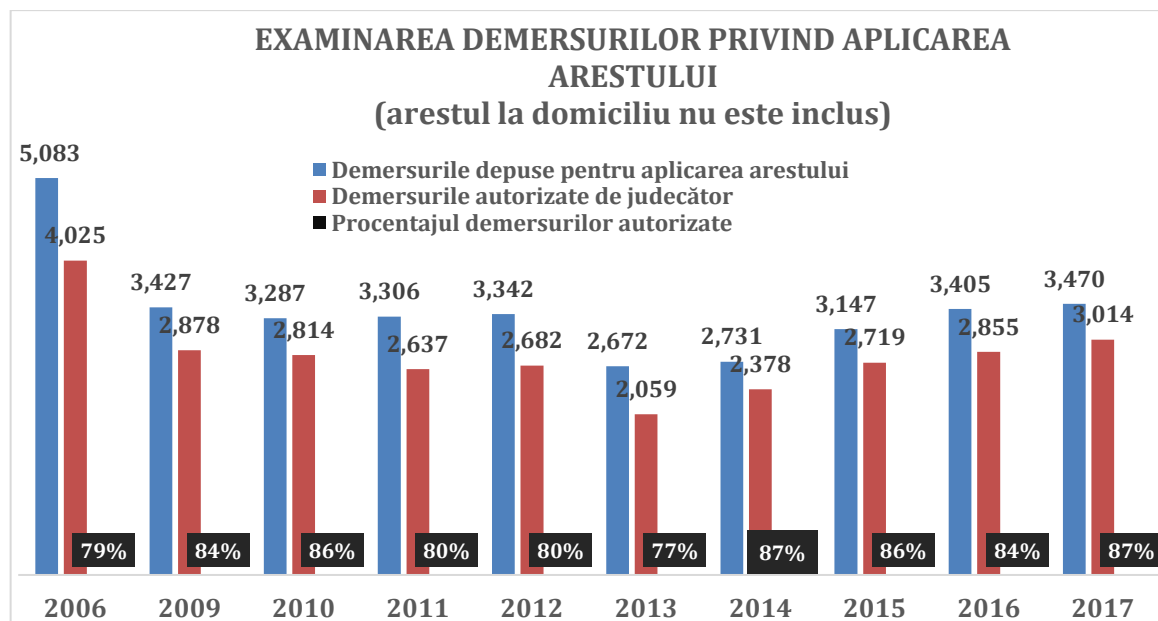
⁶⁰ Conform evaluării reformei instituției judecătorului de instrucție, efectuate de CRJM în anul 2015 (disponibil în limba română la <https://crjm.org/wp-content/uploads/2015/01/CRJM-Raport-JI-28-01-2015.pdf>), 30 dintre cei 40 de judecători de instrucție fuseseră reconfirmați în calitate de judecători de drept comun și doar doi dintre ei au fost eliberați din funcție din cauza că au picat testul de evaluare a performanțelor. Dintre cei 30 de judecători reconfirmați, 25 continuă să exercite atribuțiile de judecător de instrucție. Acest fapt nu contribuie la integrarea lor profesională sau la o protecție mai bună a drepturilor omului. În raport s-a mai constatat o distribuție neuniformă a volumului de lucru între judecători. Aproximativ 50% din volumul total de lucru revine celor opt judecători din Chișinău.

⁶¹ Legea nr. 126 din 9 iunie 2016.

⁶² Legea nr. 266 din 9 decembrie 2016.

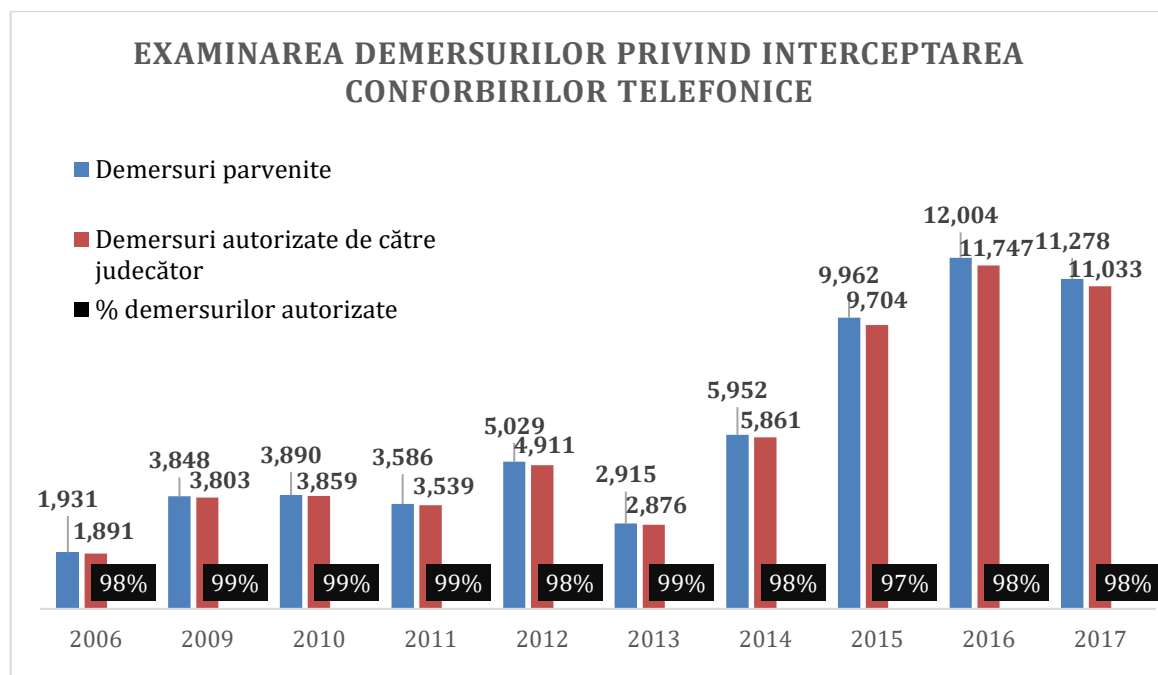
⁶³ Majoritatea copleșitoare a judecătorilor de instrucție a fost numită în funcție de către CSM abia la 19 decembrie 2017. Restul judecătorilor de instrucție au fost numiți în funcție de către CSM la 16 ianuarie 2018, după intrarea în vigoare a modificării prin care a fost anulată cerința privind experiența minimă de trei ani în funcția de judecător. Lista aprobată a judecătorilor de instrucție este publicată pe site-ul CSM la https://csm.md/files/Lista_judecatorilor/Lista_de_instrucție.pdf.

Tabelul nr. 1. Datele statistice oficiale privind numărul cererilor de arest preventiv, examinate de judecătorii de instrucție în anii 2006 și 2009 – 2017



Sursă: Tabelul a fost compilat de Centrul de Resurse Juridice din Moldova în baza datelor prezentate în rapoartele statistice anuale publicate de Agenția de Administrare a Instanțelor Judecătorești (disponibile la <http://aaij.justice.md/ro/report-type/rapoarte-statistice>)

Tabelul nr. 2. Datele statistice oficiale privind numărul cererilor de autorizare a interceptărilor de telecomunicații, examinate de judecătorii de instrucție în anii 2006 și 2009 – 2017



Sursă: Tabelul a fost compilat de Centrul de Resurse Juridice din Moldova în baza datelor prezentate în rapoartele statistice anuale publicate de Agenția de Administrare a Instanțelor Judecătorești (disponibile la <http://aaij.justice.md/ro/report-type/rapoarte-statistice>)

Datele statistice oficiale relevă că rata de admitere a cererilor de autorizare a arestului preventiv de către judecătorii de instrucție urmează cu fidelitate etapele succesive ale reformei judiciare. În timp ce imediat după lansarea reformei judiciare această rată a început să scadă, ulterior ea s-a ridicat la un nivel mai mare decât nivelul înalt înregistrat în anii care au precedat reforma. Această tendință sugerează o obediență tot mai mare a judecătorilor de instrucție față de procurori. Această tendință este confirmată de admiterea a aproape tuturor cererilor de autorizare a interceptării de convorbiri telefonice.

Delegația ICJ a primit câteva plângeri cu privire la activitatea judecătorilor de instrucție ce țin de arestul preventiv. Delegației i s-a comunicat că în prezent judecătorii de instrucție aprobă în mod lejer și superficial toate cererile de arest preventiv, depuse de procurori. Atenția delegației ICJ a fost atrasă de cazul judecătorului Dorin Munteanu, care fusese supus urmării penale în baza articolului 307 al Codului Penal pentru infracțiunea „pronunțarea cu bună-știință a unei hotărâri contrar legii” (a se vedea mai jos), pentru că respinsese o cerere de arest preventiv din partea unui procuror. Delegației ICJ i s-a spus că, începând cu acel caz, printre judecătorii de instrucție începe să se stabilească practica neoficială de a primi săptămânal liste cu cererile de arest preventiv care trebuie să fie aprobate sau respinse pentru a nu suporta consecințe.

ICJ își exprimă îngrijorarea profundă cu privire la existența acestor informații, care indică o tendință a judecătorilor de instrucție de a ceda automat cererilor procurorilor, fie din cauza obedienței determinate de mentalitate, fie din cauza presiunii nepotrivite. În raportul său din anul 2013, ICJ releva că Republica Moldova fusese, în mod repetat, găsită vinovată de încălcarea Convenției Europene a Drepturilor Omului din cauza nerespectării dreptului la un control judiciar asupra detenției preventive, prevăzut în articolul 5, alineatele (3) și (4) CEDO. O situație de genul celei constatate de ICJ în cadrul misiunii sale va determina cu ușurință întoarcerea îngrijorătoare a unei astfel de tendințe. Autoritățile moldovenești ar trebui să întreprindă toate măsurile necesare pentru ca judecătorii de instrucție să se bucure de independență deplină în practică, și nu doar în lege, și pentru a pune capăt oricăror presiuni exercitate asupra lor.

2.6. Curtea Constituțională

Curtea Constituțională a Republicii Moldova (CCM) se pronunță cu privire la constituționalitatea legilor, hotărârilor Parlamentului, decretelor prezidențiale, hotărârilor guvernului și tratatelor internaționale ratificate, interpretează Constituția și autorizează inițierea modificărilor în Constituție, și confirmă rezultatele referendumurilor naționale, și ale alegerilor prezidențiale și parlamentare.⁶⁴ Doi judecători ai Curții Constituționale sunt numiți de Parlament, doi – de guvern și doi – de CSM. Fiecare judecător este numit pentru un mandat de șase ani, care nu poate fi prelungit.⁶⁵

⁶⁴ *Constituția*, articolul 135.

⁶⁵ *Constituția*, articolul 136.

Curtea Constituțională poate fi sesizată de instituțiile autorizate în acest sens prin Legea cu privire la Curtea Constituțională a Republicii Moldova⁶⁶ și prin excepțiile de neconstituționale ridicate prin intermediul instanțelor judecătorești. În urma Hotărârii din 9 februarie 2016 a Curții Constituționale, instanțele judecătorești pot trimite sesizările privind controlul constituționalității direct Curții Constituționale fără intermediul Curții Supreme de Justiție. Excepția de neconstituționalitate poate fi ridicată în cadrul procesului de judecată de către orice parte în proces și poate fi ridicată de instanță din oficiu. Judecătorul nu poate refuza să transmită sesizarea către CCM pe motiv că va soluționa chestiunea ridicată de sine stătător.

Recent, ICJ a fost informată cu privire la faptul că, la sfârșitul anului 2018, trei judecători ai Curții Constituționale fuseseră numiți în condiții care, după toate aparențele, nu asigurau suficientă transparență. Conform acestor informații, trei poziții au fost suplinite de Guvern, CSM și Parlament pe parcursul unei singure săptămâni, în perioada unei campanii electorale și în lipsa unui concurs deschis. Două dintre acele posturi au devenit vacante în urma demisionării subite a doi judecători ai Curții Constituționale cu puțin timp înainte de suplinirea vacanțelor. Anterior, cei trei judecători numiți activaseră în calitate de Procuror General, director al Serviciului de Informații și Securitate, și președinte al Comisiei juridice a Parlamentului și membru al actualei majorități politice de guvernare.

2.7. Motivarea hotărârilor judecătorești

Modificările aduse Codului de procedură civilă în 2012⁶⁷ exclud obligația judecătorilor din judecătoria de a-și motiva hotărârile în cauzele civile judecate în primă instanță, cu excepția cazului în care: una sau mai multe părți cer în mod expres prezentarea motivării, hotărârea este contestată cu apel sau hotărârea trebuie să fie recunoscută și executată într-un alt stat. Delegația a fost informată că această modificare a fost promovată ca un mijloc de a reduce volumul mare de muncă al judecătorilor din judecătoria. Cu toate acestea, delegației i s-a spus că, după instituirea acestei măsuri, numărul apelurilor împotriva hotărârilor de primă instanță a crescut în mod substanțial, subminând, astfel, scopul declarat de a reduce volumul de muncă al instanțelor. Mai mult, delegația a fost informată că cererile privind motivarea pot fi depuse după pronunțarea hotărârii, cu posibila consecință ca unii judecători să nu mai fie în funcție sau să fi fost transferați între timp.

ICJ este îngrijorată de impactul acestei modificări a Codului de procedură civilă asupra capacității sistemului judecătoresc de a asigura accesul la justiție și asigurarea efectivă a dreptului justițiabililor la un proces echitabil, în conformitate cu prevederile articolului 6, alineatul (1), al CEDO și cu alte tratate internaționale în domeniul drepturilor omului. Articolul 6 din CEDO prevede că hotărârile judecătorești trebuie să fie motivate.⁶⁸ Mențiunea din

⁶⁶ Articolul 25 al Legii nr. 317, cu privire la Curtea Constituțională a Republicii Moldova, adică, președintele, guvernul, ministrul justiției, Curtea Supremă de Justiție, procurorul general, deputații în Parlament, fracțiunile parlamentare, avocatul poporului, avocatul poporului pentru drepturile copilului, consiliile unităților administrativ-teritoriale de nivel întâi și al doilea, și Adunarea Populară a Găgăuziei (organ legislativ al unei autonomii locale).

⁶⁷ Legea nr. 155 din 5 iulie 2012 (modificările la articolul 236 al Codului de procedură civilă).

⁶⁸ Curtea Europeană a Drepturilor Omului a statuat că în timp ce structura, natura și conținutul hotărârilor poate varia între diferite sisteme, o instanță trebuie să „indice cu suficientă claritate motivele pe care se bazează decizia ei”, a se vedea *Hadjianastassiou c Grecia*, cererea nr. 12945/87, Hotărârea din 16 decembrie 1992, paragraful 33; *Karakasus c Grecia*, cererea nr. 38194/97, Hotărârea din 17 octombrie 2000; *Hirvisaari c Finlanda*, cererea nr.

amendament conform căreia motivarea se face la cererea părților nu este neapărat conformă cu cerințele articolului 6 din CEDO. Acest lucru ar fi insuficient, de exemplu, în situația în care o parte procesuală nu este reprezentată legal și nu cunoaște necesitatea acestei cereri, sau a termenului de depunere a acesteia. În plus, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a stabilit că motivarea deciziilor este importantă nu numai pentru interesul individual al justițiabililor, ci și pentru a permite publicului să înțeleagă și să monitorizeze hotărârea.⁶⁹ Prin urmare, în principiu, solicitarea de a motiva hotărârile judecătorești nu ar trebui să cadă în sarcina justițiabilului. Această modificare este deosebit de regretabilă, având în vedere cultura precară a motivării hotărârilor care există deja în sistemul moldovenesc, și care a dus la constatări repetate de încălcare a articolului 6 din CEDO. Această modificare va genera în viitor standarde scăzute de motivare a hotărârilor. Motivarea hotărârilor judecătorești este una dintre principalele funcții de care sunt responsabili judecătorii într-un stat de drept, și ICJ pune sub semnul întrebării necesitatea modificării care a scutit judecătorii instanțelor de primul nivel de obligația de a-și motiva hotărârile în cauzele civile.

După cum s-a menționat și în raportul din anul 2013,⁷⁰ ICJ rămâne în continuare extrem de îngrijorată de prevederea Codului de procedură civilă, conform căreia instanțele de primul nivel nu sunt obligate să ofere părților motivarea hotărârilor, în afara excepțiilor expres prevăzute. Excepțiile de la obligația de a oferi motivarea hotărârilor pot exista doar atunci când ambele părți cer acest lucru în mod expres și doar atunci când renunțarea la acest drept este în armonie cu interesele justiției. ICJ consideră că această prevedere ar trebui să fie anulată și în locul ei ar trebui să fie examinate soluții alternative pentru reducerea volumului de muncă al judecătorilor.

2.8. Remunerarea judecătorilor

Remunerarea judecătorilor trebuie să fie rezonabilă și corespunzătoare pentru a atrage în această profesie persoane foarte competente și a le proteja de corupție după ocuparea funcției judiciare. În raportul din anul 2013, ICJ și-a expus opinia că majorarea salariilor judecătorilor ar trebui să aibă prioritate în alocarea resurselor pentru sistemul judecătoresc. Prin urmare, ICJ salută faptul că unul dintre cele mai vizibile rezultate ale implementării Strategiei de reformă a sectorului justiției a fost majorarea salariilor judecătorilor. Majorarea salariilor a avut loc treptat, în două etape majore, în anul 2014 și în anul 2016.⁷¹ În anul 2018, salariile judecătorilor din instanțele de primul nivel s-au triplat comparativ cu anul 2013.

49684/99, Hotărârea din 27 septembrie 2001; *Tatishvili c Rusia*, cererea nr. 1509/02, Hotărârea din 22 februarie 2007.

⁶⁹ *Tatishvili c Rusia*, op. cit., paragraful 58.

⁷⁰ ICJ, *Reformarea sistemului judecătoresc din Republica Moldova: perspective și provocări*, 2013, disponibil la <https://www.icj.org/moldova-more-work-needed-to-implement-judicial-reforms/>.

⁷¹ Înainte de 1 ianuarie 2014, judecătorii din Republica Moldova aveau cele mai mici salarii comparativ cu colegii lor din țările Consiliului European. Legea nr. 328 din 23 decembrie 2013, privind salarizarea judecătorilor și procurorilor, a schimbat considerabil cuantumul și modalitatea de calculare a salariilor judecătorilor din Republica Moldova. Acestea erau legate de salariul mediu pe economie, care se mărește anual cu 10-15%. Legea nr. 328 prevede o majorare între 5% și 20% a lefurilor președinților și vicepreședinților de instanță. Articolul 3, alineatul (2), al Legii nr. 328 prevede că judecătorii „beneficiază de premii unice stabilite de prezenta lege”. Legea nr. 328 a fost abrogată la 1 decembrie 2018 prin Legea nr. 270 din 23 noiembrie 2018, privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar. Deși Legea nr. 270 a păstrat în mare măsură nivelurile de remunerare a judecătorilor, este discutabil faptul că salariile judecătorilor și ale procurorilor nu ar fi trebuit să fie tratate separat de sistemul de salarizare din sectorul public bugetar, având în vedere statutul special și garanțiile independenței necesare pentru judecători și procurori.

Judecătorii continuă să beneficieze de pensii speciale, calculate în baza unor reguli speciale. În baza noilor norme, judecătorul care a atins vârsta de 50 de ani și are un stagiu de muncă de cel puțin 20 de ani, dintre care cel puțin 12 ani și 6 luni în funcția de judecător, are dreptul la o pensie pentru limită de vârstă, care constituie 55% din salariul lunar mediu, iar pentru fiecare an complet de muncă după atingerea stagiului de 20 de ani – la încă 3%, cu condiția ca suma totală să nu depășească 80% din salariul lunar mediu. Pensia judecătorilor este recalculată, luând în considerare salariul lunar mediu al unui judecător în exercițiu.

La 16 decembrie 2016, Parlamentul a abrogat prevederea legislativă privind pensiile speciale pentru judecători. Curtea Constituțională (CCM) a declarat acest act neconstituțional.⁷² Curtea Constituțională a mai declarat neconstituționale și alte reforme salariale și de pensii, în partea referitoare la sistemul de pensii pentru judecători.⁷³ În final, în noiembrie 2018 Guvernul a propus un proiect de lege cu privire la un sistem unitar de salarizare în sectorul bugetar, care urma să integreze salariile judecătorilor și ale procurorilor în același sistem de calculare ca și pentru toți ceilalți lucrători din sectorul public, bazat pe aceleași unități de calcul determinate de Parlament, și nu pe salariul mediu pe economie. Această reformă nu a determinat reducerea salariilor judecătorilor, dar a exclus majorarea lor anuală în conformitate cu majorarea salariului mediu pe economie.

Salutând majorarea salariilor judecătorilor, care corespunde recomandărilor din raportul său din anul 2013, ICJ este îngrijorată, totuși, de reformele recente în salariile funcționarilor publici, care plasează judecătorii în sistemul de calculare a salariilor pentru funcționarii publici, bazat pe coeficienți stabiliți periodic de Parlament. Judecătorii care s-au întâlnit cu reprezentanții ICJ și-au exprimat îngrijorarea cu privire la această reformă, care, după părerea lor, îi expune la riscul presiunilor din partea legiuitorului pentru deciziile pe care le iau.

Carta europeană cu privire la statutul judecătorilor recomandă ca sistemul de salarizare a judecătorilor să garanteze independența lor și specifică, în notele explicative, că este „preferabil de afirmat că remunerarea trebuia să fie stabilită la un nivel care să protejeze judecătorii de presiuni, și nu la un nivel stabilit prin referință la remunerarea funcționarilor de rang superior din ramura legislativă sau executivă, întrucât deținătorii acestor posturi nu sunt nici pe departe tratați în condiții comparabile în diferite sisteme naționale”.⁷⁴ ICJ consideră, totodată, că legarea salariilor judecătorilor de retribuția celorlalți funcționari publici este o măsură problematică.

ICJ își exprimă îngrijorarea de faptul că sistemul de pensii pentru judecătorii din Republica Moldova le permite să părăsească profesia la o vârstă foarte timpurie (50 de ani), cu un stagiu de muncă mic (12,5 ani). ICJ a fost informată despre cazurile unor judecători, inclusiv ale celor critici în privința

⁷² A se vedea Hotărârea CCM nr. 25 din 27 iulie 2017 (comunicatul de presă al CCM în limba engleză este disponibil la <http://constcourt.md/libview.php?l=en&id=1069&idc=7&t=/Media/News/Ruling-Out-the-Special-Pension-of-the-Judges-Contrary-to-Constitutional-Provisions-on-Their-Independence/>).

⁷³ De exemplu, prin Hotărârea CCM nr. 15 din 2 mai 2017, au fost declarate neconstituționale prevederile potrivit cărora salariile judecătorilor și ale procurorilor urmau să fie revăzute în fiecare an la 1 aprilie „în limita alocațiilor prevăzute în acest scop în bugetul public național”, calificate de CCM drept o ingerință din partea executivului în independența judecătorilor.

⁷⁴ Memorandumul explicativ, paragraful 6.2.

situației existente în sistemul judecătoresc, care au demisionat și s-au pensionat în baza acestei prevederi, ceea ce pare să indice că aceasta este o portiță de scăpare pentru judecătorii critici la adresa sistemului judecătoresc.

În final, ICJ a fost informată că judecătorii beneficiază de o indemnizație de concediere egală cu jumătate din salariul lunar pentru fiecare an în funcție de judecător. Lăsând la o parte faptul că este discutabil cât de potrivită este această plată, ICJ consideră îngrijorător faptul că judecătorii eliberați din funcție din motive disciplinare sau penale își pierd dreptul la indemnizația unică, deoarece acest lucru face ca judecătorii să fie vulnerabili la presiunea din partea organelor disciplinare sau de gestionare a carierei.

2.9. Asociația Judecătorilor din Republica Moldova

În Moldova există o singură asociație profesională care promovează interesele judecătorilor – Asociația Judecătorilor din Republica Moldova. Conform articolului 2 din Statutul Asociației, misiunea acesteia constă în „consolidarea eforturilor judecătorilor pentru apărarea drepturilor și intereselor lor, apărarea drepturilor și intereselor familiilor acestora, perfecționarea sistemului justiției și a profesionalismului judecătorilor, garantarea și asigurarea reală de către stat a independenței judecătorești pe principiile de bază ale independenței organelor de justiție, recomandate de Adunarea Generală a ONU prin Rezoluția nr. 40/146 din 13/85 și prevăzute de Declarația Universală a Drepturilor Omului”.⁷⁵ Actualmente, Asociația este prezidată de președintele Curții Supreme de Justiție.

Delegația ICJ a solicitat o întrevvedere cu conducerea Asociației Judecătorilor din Republica Moldova, dar solicitarea nu a fost acceptată. Pe parcursul vizitei sale, mai mulți interlocutori au confirmat delegației ICJ că Asociația Judecătorilor, deși suficient de activă în promovarea salariilor și pensiilor judecătorilor, este inefficientă și inactivă când vine vorba de apărarea individuală a independenței judecătorilor.

De exemplu, în anul 2017, referindu-se la o cauză în derulare în care era implicat, Președintele Republicii Moldova, Igor Dodon, a făcut următoarea afirmație:

„Toți judecătorii înțeleg că numirea fiecăruia în funcție este în responsabilitatea președintelui. Nu spun că punem presiuni pe judecători, dar ei sunt conștienți de asta. Nu toți înțeleg, dar încetul cu încetul vor înțelege toți.”⁷⁶

Asociația Judecătorilor din Republica Moldova nu a reacționat nicidecum la această declarație.

În conformitate cu Principiile de bază ale ONU privind independența justiției, judecătorii trebuie să fie protejați de „restricții, influențe neadecvate, sugestii, presiuni, amenințări sau amestecuri, fie directe, fie indirecte, indiferent din partea cui ar veni și pe ce motiv”. Acest principiu

⁷⁵ Articolul 2, Statut, disponibil la <http://ajm.md/public/despre-noi/statutul-ajm/> (accesat la 16 decembrie 2018).

⁷⁶ Traducere neoficială. Pentru detalii a se vedea <http://agora.md/stiri/34151/video--pasarea-pre-limba-ei-piere-declaratiile-lui-dodon--folosite-ca-proba-de-avocatul-lui-basescu-in-dosarul-cetateniei>.

fundamental este susținut și de alte standarde internaționale.⁷⁷ Mai mult, ca și celelalte persoane, judecătorii se bucură de dreptul la libertatea de asociere și întrunire și „sunt liberi să constituie și să adere la asociații ale judecătorilor sau la alte organizații care le reprezintă interesele, le promovează pregătirea profesională și le apără independența judiciară”.⁷⁸

ICJ este preocupată de lipsa de reacție a Asociației Judecătorilor din Republica Moldova în privința amenințărilor la independența judecătorilor individuali. Această preocupare este accentuată de impresia că Asociația reacționează mai repede atunci când reformele juridice ating interesele personale sau instituționale înguste, cum ar fi salariile și pensiile sau locuințele pentru judecători. ICJ consideră că în Moldova, unde există o percepție extrem de pronunțată a corupției judecătorilor, este important ca Asociația Judecătorilor să fie văzută nu ca un instrument corporatist, ci ca o entitate care acționează în mod deschis și consecvent pentru apărarea independenței tuturor judecătorilor.

De asemenea, ICJ este îngrijorată de faptul că conducerea actuală a Asociației, președintele căreia este și președintele Curții Supreme de Justiție și membru al CSM, poate fi un obstacol în calea unui dialog sănătos și al colaborării libere cu sistemul judecătoresc pentru promovarea rolului și a independenței acestuia, având în vedere cultura de subordonare ierarhică și supunere față de superiori, încă puternic înrădăcinată în sistemul judecătoresc moldovenesc.

ICJ consideră că, pentru a elimina această cultură de subordonare ierarhică în sistemul judecătoresc din Republica Moldova, este recomandabil de evitat prezența președintelui și a vicepreședinților Curții Supreme de Justiție, precum și a președintelui Consiliului Superior al Magistraturii, în structurile de conducere ale Asociației. ICJ consideră că este important să fie asigurat în sistemul judecătoresc un pluralism de opinii și recomandă judecătorilor să examineze posibilitatea înființării asociațiilor sau grupurilor suplimentare care să contribuie la dialogul privind fortificarea independenței sistemului judecătoresc.

2.10. Utilizarea procedurii de examinare în ședință închisă în cazul dosarelor de rezonanță

Delegația ICJ a primit cu îngrijorare informația potrivit căreia au fost cazuri în care instanțele de primul nivel și de apel au examinat cauze penale, inclusiv de rezonanță, fără ședințe publice și au adoptat hotărâri doar cu ușile închise. De exemplu, s-a relatat că dosarul fostului prim-ministru Vladimir Filat, condamnat pentru corupere pasivă și trafic de influență,⁷⁹ a fost examinat în întregime în ședințe închise, în pofida

⁷⁷ Principiile de bază ale ONU privind independența justiției, principiile 2 și 4. A se vedea, de asemenea, Declarația de la Singhvi, articolul 2; Liniile directoare pentru implementarea Principiilor de la Bangalore, paragraful 10.1, litera (g); Comitetul pentru Drepturile Omului, Comentariul general nr. 32 – Dreptul la egalitate în fața curților și tribunalelor și la un proces echitabil. UN Doc. CCPR/C/GC/32, 23 august 2007, secțiunea III; Recomandarea Consiliului Europei cu privire la judecători, paragrafele 8 și 18.

⁷⁸ Articolul 11 al CEDO, articolele 21 și 22 din PIDCP (ICCPR). Principiile de bază ale ONU privind independența justiției, principiile 8 și 9. A se vedea Declarația Singhvi, articolul 8; Carta europeană cu privire la statutul judecătorilor, articolele 1.7 și 1.8; Magna carta a judecătorilor, articolul 12.

⁷⁹ Hotărârile din 27 iunie 2016 ale primei instanțe, menționate de hotărârile din 11 noiembrie 2016 și 22 februarie 2017 ale instanței de apel. Curtea Supremă de Justiție a respins apelul în procedură scrisă.

faptului că inculpatul ceruse un proces public. Publicităţii au fost date doar hotărârile primei instanţe şi ale Curţii Supreme de Justiţie, dar toate numele au fost anonimizate.⁸⁰ Alte două cauze, de rezonanţă privind corupţia de proporţii, numite dosarele privind „furtul miliardului”,⁸¹ au fost examinate în întregime cu uşile închise, conform informaţiilor primite.

În conformitate cu legislaţia internaţională privind drepturile omului, toate procesele penale trebuie, în principiu şi doar cu derogări înguste, care nu se aplică în cazul dat, să fie desfăşurate cu audieri verbale şi publice. Audierile publice asigură transparenţa procesului, garantând, astfel, protecţia interesului individual al persoanei, dar şi interesele societăţii în general.⁸²

Fiecare persoană urmărită penal are dreptul la audierea publică a procesului său de către o instanţă de judecată sau un judecător de prima instanţă. Totuşi, dreptul la audierea publică nu se aplică în mod neapărat la apeluri, care pot fi examinate în baza declaraţiilor scrise, sau la hotărârile procurorilor şi ale altor autorităţi publice, adoptate înaintea procesului de judecată.⁸³

În situaţii excepţionale, instanţele şi judecătorii au competenţa de a nu permite prezenţa publicului, inclusiv a instituţiilor media, la toate sau la unele părţi ale procesului. Aceste situaţii excepţionale se limitează strict la cazurile în care este absolut necesar de protejat interesele justiţiei (de exemplu, când trebuie să fie protejaţi martorii); când acest lucru îl cer considerentele ce ţin de viaţa privată a părţilor (de exemplu, în cazul judecării minorilor, în cazuri în care victimele sunt minori sau copii, sau atunci când trebuie să fie protejată identitatea victimelor violenţei sexuale), sau atunci când acest lucru este absolut necesar din considerentele ordinii publice, ale moralei sau ale securităţii naţionale într-o societate deschisă şi democratică care respectă drepturile omului şi supremaţia legii. Orice restricţie de acest gen trebuie, totuşi, să fie justificată şi evaluată în mod riguros în fiecare caz separat, şi supusă unui control judiciar continuu.

Codul de procedură penală al Republicii Moldova reflectă aceste standarde ale dreptului internaţional, întrucât restricţia asupra examinării în şedinţă publică poate fi aplicată doar „în interesul respectării moralităţii, ordinii publice sau securităţii naţionale, când interesele minorilor sau protecţia vieţii private a părţilor în proces o cer, sau în măsura considerată strict necesară de către instanţă când, datorită unor împrejurări speciale, publicitatea ar putea să prejudicieze interesele justiţiei”.⁸⁴

⁸⁰ La 21 iunie 2016, cu doar şase zile înaintea pronunţării sentinţei în cauza Vladimir Filat, CSM a adoptat un nou regulament cu privire la publicarea hotărârilor judecătoreşti, conform căruia hotărârile în cauzele examinate în şedinţă închisă nu puteau fi publicate pe site-ul său web. Regulamentul anterior, din 2008, nu prevedea această restricţie, fiind publicate toate hotărârile judecătoreşti. Regulamentul nou al CSM, indicat mai jos, păstrează această normă în vigoare.

⁸¹ „Furtul miliardului” se referă la dispariţia, în decursul a câtorva ani, a aproximativ unui miliard de dolari SUA din sectorul bancar moldovenesc, inclusiv a aproape unei treimi din rezervele Băncii Naţionale, echivalentul a 15% din PIB-ul ţării, această informaţie devenind publică la sfârşitul anului 2014. Pentru explicarea amănunţită a acestui caz, a se vedea <http://www.transparency.md/2016/12/20/radiography-of-a-bank-fraud-in-moldova-from-money-laundering-to-billion-fraud-and-state-debt/>.

⁸² Comitetul pentru Drepturile Omului, *Comentariul general nr. 32, articolul 14 – Dreptul la egalitate în faţa curţilor şi tribunalelor şi la un proces echitabil*, paragraful 28. A se vedea şi: Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Hotărârea din 8 decembrie 1983, *Axen c Germaniei*, cererea nr. 8273/78, paragraful 25; Curtea Inter-americană a Drepturilor Omului, Hotărârea din 30 mai 1999, *Castillo Petruzzi şi alţii c Peru*, seria C nr. 52, paragraful 172.

⁸³ Comitetul pentru Drepturile Omului, *Comentariul general nr. 32, articolul 14 – Dreptul la egalitate în faţa curţilor şi tribunalelor şi la un proces echitabil*, paragraful 28.

⁸⁴ Articolul 18 al Codului de procedură penală.

ICJ este îngrijorată de utilizarea ședințelor închise, inclusiv, și în special, în cauzele penale de interes public. Dreptul internațional cere în mod expres ca audierile în dosarele penale să fie publice, cu publicarea hotărârilor adoptate. Această măsură de asigurare a transparenței ar avea ca efect și sporirea încrederii în sistemul judecătoresc, astfel încât justiția să nu fie doar înfăptuită, ci și văzută ca fiind înfăptuită.

2.11. Reforme problematice

Două reforme juridice propuse recent ridică îndoieli în ceea ce privește independența judiciară și dreptul internațional. Prima reformă, aprobată în vara anului 2018, a introdus în Codul de procedură penală, drept temei pentru arestul preventiv, nerecunoașterea vinovăției de către inculpat, practic lipsind judecătorul de instrucție de orice putere de a evalua necesitatea și proporționalitatea arestului în situația individuală a fiecărui reclamant și încălcând libertatea inculpatului de a nu se incrimina. Deși Curtea Constituțională a declarat această reformă neconstituțională,⁸⁵ ICJ a fost informată că „judecătorii au înțeles, totuși, mesajul”.

În al doilea rând, în contextul campaniei electorale în curs, unele partide politice au cerut Comisiei juridice, un organ al Parlamentului, să pregătească un proiect de lege pentru modificarea Constituției, care ar institui alegerea judecătorilor de către cetățeni.

ICJ este îngrijorată de faptul că aceste „reforme” par să fie prezentate și aprobate pentru a influența publicul, și nu a soluționa probleme concrete ce țin de înfăptuirea justiției. Reforma temeiurilor pentru arest se află în directă contradicție cu obligațiile Republicii Moldova legate de dreptul la libertate prevăzut în articolul 5 al CEDO și articolul 9 al PIDCP (ICCPR), întrucât a introdus un temei pentru arest, care nu este prevăzut în articolul 5, alineatul (1) al CEDO și împiedică judecătorii să evalueze necesitatea și proporționalitatea arestului, după cum o impun obligațiile asumate prin aceste două tratate privind drepturile omului. Hotărârea Curții Constituționale de a abroga această lege este un pas pe care ICJ îl salută. Cu toate acestea, ICJ este îngrijorată de informațiile potrivit cărora această măsură poate să influențeze și mai departe politica și practica judiciară privind autorizarea arestului preventiv, exercitând presiune nepotrivită asupra judecătorilor.

În final, ICJ consideră că alegerea judecătorilor de către cetățeni contravine standardelor universale privind independența sistemului judecătoresc și, mai ales, standardelor europene privind judecătorii și desemnarea lor. ICJ îndeamnă autoritățile moldovenești să nu dea curs acestei inițiative.

⁸⁵ A se vedea Hotărârea CCM nr. 27 din 30 octombrie 2018, disponibilă la <http://constcourt.md/ccdocview.php?tip=hotariri&docid=673&l=ro>. Comunicatul de presă este disponibil la <http://constcourt.md/libview.php?l=ro&id=1318&idc=7&t=/Media/Noutati/Conditionarea-aplicarii-arestului-preventiv-de-recunoaterea-vinei-este-contrara-Constitutiei/>.

III. Calificarea și numirea în funcție

În timp ce standardele internaționale nu prescriu proceduri stricte pentru numirea judecătorilor, ele stabilesc principiile care guvernează orice procedură ce trebuie adoptată în acest sens. În primul rând, ele cer ca numirile să fie făcute în conformitate cu criteriile clare, bazate mai întâi pe merit,⁸⁶ și apoi pe celelalte caracteristici, și, în al doilea rând, ca procedura și instituțiile implicate în procedură să fie suficient de independente pentru a asigura protecția împotriva controlului de către executiv al numirilor judiciare.⁸⁷

Sistemului de selecție și numire a judecătorilor în Republica Moldova a fost modificat substanțial în prima rundă de reforme judiciare în anul 2012.⁸⁸

Organul central din sistem este Colegiul pentru selecția și cariera judecătorilor (Colegiul pentru selecție), responsabil de selecția și cariera judecătorilor. Acesta este format din patru judecători și trei reprezentanți ai societății civile. Inițial, legislația prevedea că acest organ se află „în subordinea Consiliului Superior al Magistraturii”, dar, din septembrie 2018, această prevedere a fost modificată, aplicându-se sintagma „organ specializat”, nu subordonat CSM. Colegiul pentru selecție adoptă hotărâri motivate cu privire la admiterea sau respingerea candidaților la funcția de judecător, promovarea judecătorilor în instanțele ierarhic superioare, desemnarea judecătorilor în poziția de președinte sau vicepreședinte de instanță și transferul judecătorilor într-o instanță de același nivel sau de nivel inferior, și le prezintă CSM spre examinare.⁸⁹ Colegiul pentru selecție evaluează candidații în baza criteriilor expuse în regulamentul pregătit și aprobat de CSM. Evaluarea de către Colegiul pentru selecție include examinarea documentelor depuse de candidați și interviurile cu aceștia.⁹⁰

⁸⁶ Principiile de bază ale ONU privind independența justiției, principiul 10; Carta universală a judecătorului, articolul 9; Carta europeană cu privire la statutul judecătorilor, paragraful 2.1; Consiliul European, Recomandarea nr. (94) 12, principiul I.2.

⁸⁷ Consiliul European, Recomandarea nr. (94) 12, principiul I.2.c. *Recomandarea Consiliului European cu privire la judecători* afirmă că „autoritatea care ia decizii privind selecția [...] judecătorilor trebuie să fie independentă de puterile executivă și legislativă” (paragraful 46); *Carta universală a judecătorului* (articolul 9), *Carta europeană cu privire la statutul judecătorilor* (paragrafele 2.1 și 3.1), *Magna carta a judecătorilor* (paragraful 5) și Consiliul Consultativ al Judecătorilor Europeni (*Avizul nr. 10, op. cit.*, paragrafele 48 – 49) afirmă că aceasta ar trebui să fie încredințată în întregime consiliilor judiciare.

⁸⁸ Selecția și cariera judecătorilor sunt reglementate de Legea nr. 514, privind organizarea judecătorească, Legea nr. 544, privind statutul judecătorului, și Legea nr. 154, privind selecția, evaluarea performanțelor și cariera judecătorilor (ultima adoptată în contextul reformei din 2012). După modificările din 2012, cadrul legislativ a fost completat de Regulamentul CSM cu privire la criteriile de selecție, promovare și transferare a judecătorilor, Regulamentul CSM privind modul de organizare și desfășurare a concursului pentru suplinirea funcției de judecător, precum și de alte acte relevante.

⁸⁹ Articolul 5, alineatul (1), litera h), din Legea nr. 154. Hotărârile Colegiului pentru selecția și cariera judecătorilor sunt prezentate CSM a doua zi după expirarea termenului de contestare a hotărârilor.

⁹⁰ Pentru detalii se vede Raportul de monitorizare a Colegiului pentru selecția și cariera judecătorilor și a Colegiului de evaluare a performanțelor judecătorilor (septembrie 2016 – mai 2017), pregătit de Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției (CAPC), 2017, disponibil la http://capc.md/files/Raport%20de%20monitorizare%20CAPC_30.05.17.pdf.

Selectarea și promovarea judecătorilor se desfășoară în câteva etape, ilustrate în tabelul de mai jos.

Etapă	Numirea judecătorilor	Promovarea judecătorilor
1	Formarea și susținerea examenului de absolvire la INJ ⁹¹ sau susținerea examenului în fața Comisiei pentru examenele de absolvire a INJ ⁹²	Evaluarea de către Colegiul de evaluare a performanțelor judecătorilor
2	Evaluarea de către Colegiul pentru selecția și cariera judecătorilor	Evaluarea de către Colegiul pentru selecția și cariera judecătorilor
3	Interviu și propunerea de numire din partea CSM	Interviu și propunerea de numire din partea CSM
4	Numirea de către președintele țării ⁹³	Numirea de către președintele țării ⁹⁴ /Parlament

Hotărârea motivată a Colegiului pentru selecție privind candidatura pentru funcția de judecător este prezentată CSM,⁹⁵ care poate să invite candidatul la un interviu. Până în octombrie 2018, când a intrat în vigoare o modificare legislativă,⁹⁶ se estima că interviurile la CSM nu se bazuau pe criterii obiective și rolul lor în procedura de numire nu era clar, deoarece CSM putea să ignore hotărârile adoptate la etapele precedente ale procedurii. O modificare binevenită, introdusă în anul 2018 prin Legea nr. 137, a clarificat că interviurile la CSM au ponderea maximă de 20% din punctajul total acordat în procesul de numire, iar cel puțin 50% se constituie din nota obținută la examenul susținut în fața Comisiei pentru examenele de absolvire a INJ, și nu mai mult de 50% – din punctajul acordat de Colegiul pentru selecție și, după caz, de CSM.⁹⁷ O regulă similară se aplică și în cazul promovării judecătorilor.⁹⁸

Totodată, aceste modificări prevăd expres că candidații la funcția de judecător, președinte și vicepreședinte al instanței judecătorești își aleg funcțiile scoase la concurs în ordinea descrescătoare a mediei de concurs.⁹⁹ Mai mult, modificările au introdus norma privind organizarea

⁹¹ Candidații care au absolvit cursurile de formare la Institutul Național al Justiției.

⁹² Candidații cu experiență de lucru în sectorul juridic.

⁹³ Președintele are dreptul de a refuza candidatura propusă de CSM doar o singură dată, explicând temeiul refuzului. CSM poate propune aceeași candidatură în mod repetat prin votul a două treimi din membrii săi, situația în care președintele țării este obligat să accepte propunerea.

⁹⁴ Ca și în cazul numirilor, președintele țării/Parlamentul are dreptul de a refuza candidatura propusă de CSM doar o singură dată, explicând temeiul refuzului. CSM poate propune aceeași candidatură în mod repetat prin votul a două treimi din membrii săi, situație în care președintele/Parlamentul este obligat să accepte propunerea.

⁹⁵ Articolul 5, alineatul (1), litera h), din Legea nr. 154.

⁹⁶ Legea nr. 137 din 27 septembrie 2018, cu privire la modificarea unor acte legislative, în vigoare din 19 octombrie 2018.

⁹⁷ Articolul 5, alineatul (2), din Legea nr. 154, cu modificările și completările introduse prin Legea nr. 137.

⁹⁸ Articolul 5, alineatul (3), din Legea nr. 154, cu modificările și completările introduse prin Legea nr. 137.

⁹⁹ Articolul 9, alineatul (9), din Legea nr. 544, privind statutul judecătorului.

periodică de către CSM a concursurilor pentru selectarea, transferul și promovarea judecătorilor, de regulă, de două ori pe an.¹⁰⁰

La recomandarea CSM, judecătorii sunt numiți de către președintele Republicii Moldova (în cazul judecătorilor de la judecătorii și curțile de apel), sau de către Parlament (în cazul judecătorilor Curții Supreme). În cazul numirilor de către președinte, acesta poate respinge recomandarea CSM, dar poate face acest lucru doar o singură dată și trebuie să-și motiveze decizia prin faptul că acel candidat este nepotrivit pentru exercitarea funcției, sau a încălcat legea ori procedurile de selecție. În cazul în care CSM propune candidatul a doua oară, cu votul majorității de două treimi, președintele este obligat să numească candidatul respectiv.¹⁰¹

Proiectul de lege nr. 10, cu privire la modificarea și completarea Constituției Republicii Moldova, prevede transmiterea competenței Parlamentului de a desemna judecătorii Curții Supreme de Justiție către președintele țării, cu aplicarea aceluiași sistem ca și pentru judecătorii din judecătorii și cei din curțile de apel. Această modificare a fost salutăată de Comisia de la Veneția a Consiliului Europei drept o contribuție la depolitizarea numirilor judiciare.¹⁰² Cu regret, proiectul de lege nu a fost adoptat de către Parlament.

Meritocrația numirilor și promovărilor în sistemul judecătoresc a fost menționată pregnant în cadrul discuțiilor misiunii drept o problemă serioasă a sistemului judecătoresc din Moldova. Evaluarea de către Consiliul Europei a nivelului de implementare a SRSJ pentru anii 2011 – 2016, de asemenea, a concluzionat că progresul scontat în privința selecției și evaluării judecătorilor nu a fost realizat, în special din cauza ignorării procedurilor, a abordărilor selective și a problemelor cu integritatea candidaților, în pofida adoptării formale a criteriilor și a cadrului legislativ.¹⁰³

Grupul Statelor împotriva Corupției din cadrul Consiliului Europei (GRECO) și-a exprimat îngrijorarea „în privința motivării insuficiente a hotărârilor CSM, în special în ceea ce privește selecția, cariera și răspunderea disciplinară”, mai ales în privința faptului că CSM „nu își motivează deciziile în care se abate de la [hotărârile Colegiului pentru selecție], invocând doar numărul de voturi acordate pentru fiecare candidat”.¹⁰⁴ Mai mult, GRECO „este profund îngrijorat de indiciile potrivit cărora în funcția de judecător sunt numiți candidați care prezintă riscuri de integritate”.¹⁰⁵ În acest sens, au fost menționate nouă cazuri în care Președintele Republicii Moldova a respins candidaturile pentru funcția de judecător din cauza lipsei de integritate, iar CSM i-a invalidat decizia.

ICJ a fost informată că, la selectarea sau promovarea judecătorilor, Consiliul Superior al Magistraturii deseori ignoră punctajele acordate de

¹⁰⁰ Articolul 9, alineatul (3), din Legea nr. 544.

¹⁰¹ Legea cu privire la statutul judecătorului, articolul 11.

¹⁰² A se vedea documentul nr. CDL-AD(2018)003, paragraful 27.

¹⁰³ Strategia de reformă a sectorului justiției al Republicii Moldova, Examinarea implementării, evaluare și recomandări, Consiliul Europei, Directoratul General pentru Drepturile Omului și Supremația Legii, 5 decembrie 2017, disponibil în limba engleză la https://crim.org/wp-content/uploads/2018/02/Moldova-JSRS_assessment.pdf, paragraful 125.

¹⁰⁴ GRECO, Raport privind al patrulea ciclu de evaluare a Moldovei, paragraful 93.

¹⁰⁵ GRECO, Raport privind al patrulea ciclu de evaluare a Moldovei, paragraful 100.

Colegiul pentru selecția și cariera judecătorilor fără a motiva acest fapt. Între ianuarie 2013 și mai 2017, doar 115 din cei 150 de judecători propuși de către CSM pentru numire au fost selectați în urma concursurilor cu mai mult de doi candidați. Optzeci și trei de candidați din cei 115 propuși la concursuri (72%) au avut un punctaj mai mic decât concurenții lor. CSM nu a motivat nicicum faptul ignorării punctajelor. În aceeași perioadă, cinci din cei 12 judecători promovați la Curtea Supremă de Justiție în urma concursurilor (42%) au avut un punctaj mai mic decât concurenții lor.¹⁰⁶

În special, între anii 2013 și 2016, cel puțin șase judecători¹⁰⁷ au fost promovați de către CSM la curți de apel și cel puțin cinci judecători¹⁰⁸ au fost promovați la Curtea Supremă de Justiție, cu toate că aveau punctaje mai mici sau chiar cele mai mici din partea Colegiului pentru selecție.

Concluzii

ICJ a fost informată despre mai multe cazuri în care, la numirea în funcții judiciare (în special, la promovarea în instanțele ierarhic superioare), CSM favorizase doar candidații cu punctaje joase de la Colegiul pentru selecție, în defavoarea celor cu punctaje mai mari. După câte se pare, aceste „excepții” nu au fost motivate. ICJ este îngrijorată de această lipsă de transparență și acest caracter arbitrar al numirilor și promovărilor. ICJ salută faptul că legislația adoptată recent, în septembrie 2018, a stabilit un sistem care cere CSM să respecte, în hotărârile sale, punctajul acordat candidaților de către Comisia pentru examenele de absolvire a INJ și de către Colegiul pentru selecție, și a lăsat o pondere de 20% CSM, care trebuie să evalueze corect candidatul și să adopte o hotărâre motivată privind punctajul acordat. ICJ speră că aceste norme noi, care pot să contribuie la obiectivitatea numirilor în sistemul judecătoresc, vor fi puse în aplicare în mod eficace și cu rigurozitate.

ICJ a fost informată despre îngrijorările privind sistemul de numiri pentru Curtea Supremă de Justiție. În prezent, toți judecătorii sunt propuși de CSM și aprobați de Parlament. Mulți actori cu care a discutat delegația ICJ au spus că acest fapt îi determină pe judecătorii de la CSJ să se țină prea aproape de puterile politice, pentru a-și asigura numirea. De asemenea, delegația ICJ a auzit despre un caz în care, pentru a respinge numirea unui candidat, Parlamentul a decis pur și simplu să nu includă subiectul pe agenda plenului, lăsând nominalizarea fără examinare. ICJ consideră că, având în vedere presiunile politice foarte mari asupra judecătorilor din Republica Moldova, precum și cultura ierarhică în sistemul judecătoresc, este recomandabil ca selecția și numirea judecătorilor pentru CSJ să urmeze aceeași procedură ca și în cazul celorlalți judecători. Totuși, în cazul în care acest sistem de selecție trebuie să fie păstrat din cauza rolului special pe care îl joacă Curtea Supremă, ICJ consideră că este esențial ca hotărârile CSM privind numirea în funcție să fie motivate în mod public și să se bazeze pe criterii obiective, iar Parlamentul să fie obligat să accepte candidatura după o anumită perioadă în care nu a întreprins nicio măsură.

¹⁰⁶ Pentru detalii, a se vedea *documentul de politici „Selecția și promovarea judecătorilor în Republica Moldova – provocări și necesități”*, Centrul de Resurse Juridice din Moldova, 2017, disponibil la <http://crjm.org/wp-content/uploads/2017/07/CRJM-Selectia-si-cariera-jud-2017.pdf>.

¹⁰⁷ Judecătorii Ouș, Colev, Simciuc, Negru, Balmuș și Moroșan.

¹⁰⁸ Judecătorii Sternioală, Guzun, Moraru, Toma și Pitic.

IV. Cariera judiciară: stabilitatea mandatului și evaluarea performanței

4.1. Perioada de numire inițială pe un termen de cinci ani

Noii judecători sunt numiți în funcție inițial pe un termen de cinci ani.¹⁰⁹ Numai în cazul în care își desfășoară activitatea în mod corespunzător în această perioadă inițială, judecătorii vor fi numiți pentru un mandat pe viață, până la vârsta de 65 de ani.¹¹⁰ Procesul de confirmare a perioadei de numire inițială și asigurarea mandatului pe viață intră în procedura de evaluare descrisă mai jos. Această perioadă de cinci ani este o normă ce există de mult timp în Constituție și care a fost menținută, chiar dacă abrogarea acesteia a fost prevăzută în Strategia de reformă a sectorului justiției ca o prioritate.¹¹¹

În acest sens, în anul 2016, la Parlament a fost înregistrat un proiect de lege pentru modificarea Constituției, care nu a întrunit, totuși, numărul necesar de voturi în decursul unui an de la înregistrare și, astfel, a devenit nul și neavenit.¹¹² În anul 2017, a fost inițiat un proiect similar de lege, care a fost supus consultărilor publice, adoptat de Guvern și înregistrat, la 18 ianuarie 2018, la Parlament sub numărul 10. Acest proiect a avut, însă, aceeași soartă în pofida avizelor pozitive din partea Curții Constituționale și a Comisiei de la Veneția.

Standardele internaționale privind numirile pentru o perioadă de probă și stabilitatea mandatului judiciar înclină spre mandatele judiciare permanente și inamovibile până la atingerea plafonului de vârstă.¹¹³ În general, cerința perioadelor de probă este problematică. Mai multe organizații specializate în independența judecătorilor și juriștilor au indicat că „cerința privind reconfirmarea numirii după o perioadă de probă este contrară principiului independenței judecătorilor”¹¹⁴ și, în cazul aplicării ei, sunt necesare garanții specifice ale faptului că refuzul de reconfirmare survine doar atunci când există temeiuri pentru eliberare.¹¹⁵ Raționamentul care stă la baza acestei idei este simplu, și anume faptul că numirile cu perioadă de probă pot submina în mod grav independența atunci când judecătorul simte că hotărârile lui au un impact asupra șanselor sale de a obține numirea permanentă.

¹⁰⁹ Articolul 116, alineatul (2), din Constituție; Legea cu privire la statutul judecătorului, articolul 11, alineatul (2).

¹¹⁰ *Ibid.*, articolul 11, alineatul (2).

¹¹¹ Modificările în acest sens fac parte și din Planul național de acțiuni pentru implementarea Acordului de asociere Republica Moldova – UE în perioada 2017 – 2019.

¹¹² În conformitate cu articolul 142, alineatul (3) al Constituției, modificările la Constituție trebuie să fie adoptate în decursul unui an de la înregistrarea în Parlament.

¹¹³ Principiile de bază privind independența justiției, principiul 12; Declarația lui Singhvi, paragraful 16; Carta europeană cu privire la statutul judecătorilor, articolul 3.3; *Carta universală a judecătorului*, Asociația Internațională a Judecătorilor, noiembrie 1999, articolul 8; *Recomandarea Consiliului Europei cu privire la judecători*, paragraful 49; Comitetul pentru Drepturile Omului, Comentariul general nr. 32 – Dreptul la egalitate în fața curților și tribunalelor și la un proces echitabil. UN Doc. CCPR/C/GC/32, 23 august 2007, secțiunea III.

¹¹⁴ Raportor special al ONU privind independența judecătorilor și avocaților, *Raport anual 2009, op. cit.*, paragraful 56.

¹¹⁵ *Ibid.*, paragraful 56; Comisia de la Veneția, *Raport privind numirile judecătorilor*, op. cit., paragraful 40. A se vedea și Comisia de la Veneția, *Raport privind independența judecătorilor*, op. cit., paragraful 38; *Măsurile de implementare a Principiilor de la Bangalore*, paragrafele 13.2 – 13.4; *Carta europeană cu privire la statutul judecătorilor*, paragraful 3.3; *Recomandarea Consiliului Europei cu privire la judecători*, paragraful 51; Declarația lui Singhvi, paragraful 17.

În ceea ce privește perioada de probă în Republica Moldova, Consiliul Europei a afirmat că „luând în considerare faptul că un sistem de numire temporară există încă în Republica Moldova, și având în vedere nevoia de securitate a mandatului, experții recomandă ca numirea permanentă să fie considerată ca fiind o prelungire a primei numiri a judecătorilor bazată pe criterii prestabilite, obiective și transparente”.¹¹⁶ Comitetul pentru Drepturile Omului al ONU și-a exprimat și el îngrijorarea în ceea ce privește perioada de probă pentru judecătorii din Republica Moldova și impactul acesteia asupra independenței judiciare.¹¹⁷ Comisia de la Veneția a afirmat, inclusiv cu privire la Republica Moldova, că „perioadele de probă pentru judecătorii în exercițiu sunt problematice din punct de vedere al independenței”.¹¹⁸ Și GRECO și-a exprimat „convingerea fermă că perioada de numire inițială a judecătorilor pentru un termen de cinci ani este în detrimentul independenței lor statutare”.¹¹⁹

Proiectul de lege nr. 10/2018, cu privire la modificarea și completarea Constituției Republicii Moldova, a avut ca scop eliminarea prevederii privind perioada de probă pentru judecătorii din articolul 116, alineatul (2), al Constituției.¹²⁰ Cu regret, această reformă nu a fost aprobată de Parlamentul Republicii Moldova în termenul prevăzut pentru adoptarea modificărilor la Constituție.

ICJ împărtășește îngrijorările exprimate de instituțiile ONU și ale Consiliului Europei și consideră că necesitatea și oportunitatea perioadei de probă ar trebui să fie reexaminată în lumina efectului ei potențial asupra independenței și imparțialității justiției. Atunci când judecătorul trebuie să se înscrie pentru a fi reconfirmat, există un potențial sporit ca el să fie influențat de considerente nepotrivite funcției judiciare. Insecuritatea mandatului unui judecător în timpul primilor ani de formare a experienței sale profesionale nu este propice pentru exercitarea independentă a puterii judecătorești.

Niciun actor cu care a discutat delegația ICJ nu s-a exprimat pentru păstrarea acestui sistem, care este sabia lui Damocles pentru cariera judecătorilor și garantează influențe interne asupra judecătorilor și hotărârilor lor. ICJ a aflat că anularea perioadei de probă de cinci ani nu ar fi o măsură populară, deoarece această perioadă este percepută ca o măsură de combatere a corupției. ICJ nu cunoaște nicio țară care ar aplica această perioadă ca un mijloc eficient de combatere a corupției. Dimpotrivă, ea reprezintă o amenințare mare pentru independența individuală a judecătorilor. Prin urmare, ICJ reiterează recomandarea ca ea să fie anulată.

¹¹⁶ Consiliul Europei, Parteneriatul Estic, *Consolidarea reformei judiciare în țările Parteneriatului Estic, Grupul de lucru privind independența justiției*, septembrie 2011.

¹¹⁷ Observațiile concludente ale Comitetului pentru Drepturile Omului cu privire la Republica Moldova, CCPR/C/MDA/CO/2, 4 noiembrie 2009, alineatul 24.

¹¹⁸ A se vedea documentul nr. CDL-AD(2018)003, paragraful 19.

¹¹⁹ GRECO, Raport privind al patrulea ciclu de evaluare a Moldovei, paragraful 102.

¹²⁰ A se vedea documentul nr. CDL-AD(2018)003, paragraful 20.

4.2. Procedurile de „evaluare”

Standardele internaționale stabilesc în mod clar că orice procedură de evaluare a judecătorilor trebuie să urmărească scopul exclusiv de a spori performanța judecătorilor, și nu de a submina independența lor.¹²¹ Consiliul Consultativ al Judecătorilor Europeni din cadrul Consiliului Europei a menționat: „O evaluare nefavorabilă nu ar trebui (cu excepția circumstanțelor excepționale) să fie în măsură să conducă la eliberarea din funcție. Aceasta nu ar trebui să se întâmple decât în cazul încălcărilor grave a normelor disciplinare sau a dispozițiilor penale prevăzute de lege, sau atunci când procesul de evaluare conduce la concluzia inevitabilă că judecătorul este incompetent sau refuză să-și îndeplinească atribuțiile la un nivel minim acceptabil, evaluat din punct de vedere obiectiv.”¹²²

Noul mecanism de evaluare a performanțelor judecătorilor a fost introdus în Republica Moldova la sfârșitul anului 2012.¹²³ Sistemul a început să fie aplicat în anul 2013. În cadrul noului mecanism, a fost instituit un colegiu de evaluare a performanțelor judecătorilor (CEPJ), care evaluează periodic performanța judecătorilor și este format din șapte membri: doi judecători din partea Curții Supreme de Justiție, doi judecători din partea curților de apel, un judecător din partea judecătorilor și doi reprezentanți ai societății civile.¹²⁴ Membrii CEPJ sunt numiți pentru un mandat unic de patru ani, fără posibilitatea de a fi realeși. Judecătorii care sunt membri ai CEPJ sunt numiți prin vot de către Adunarea Generală a Judecătorilor, iar membrii din partea societății civile sunt numiți de către CSM prin concurs public.

Activitatea CEPJ (în perioada anilor 2013 – 2017):

Anul	2013	2014	2015	2016	2017
Nr. total de judecători evaluați	124	210	64	115	131
Calificativul „insuficient”	N/A	5	1	0	2
Calificativul „eșuat”	1	1	0	0	0
Nr. total de judecători eliberați din cauza rezultatelor la evaluare	1 ¹²⁵	1 ¹²⁶	0	0	0

Regulamentul CSM prevede următoarele trei criterii de evaluare a judecătorilor: eficiența activității, calitatea activității și integritatea profesională. Totodată, președinții și vicepreședinții de instanță sunt

¹²¹ Comentariu asupra Principiilor de la Bangalore, op. cit., paragrafele 41 – 42; Recomandarea Consiliului Europei cu privire la judecători, paragrafele 42 și 58; Carta europeană cu privire la statutul judecătorilor, paragraful 4.1. A se vedea și Raportor special al ONU privind independența judecătorilor și avocaților, Raport anual 2009, op. cit., paragraful 71; CCJE, Avizul nr. 10, op. cit., paragrafele 53 – 54: „Calitatea justiției se poate evident măsura în funcție de datele obiective, cum ar fi condițiile de acces la justiție și accesul publicului în instanțe, facilitățile punerii în practică a procedurilor ce le sunt oferite și termenele de obținere și de executare a hotărârilor pronunțate. Dar ea implică, de asemenea, o apreciere mai subiectivă privind în special valoarea deciziilor pronunțate și perceperea lor de către public. Ea trebuie, de asemenea, să țină cont de datele de natură politică, cum ar fi partea alocată justiției în bugetul de stat și perceperea independenței judiciare de către celelalte puteri. Ansamblul acestor considerații justifică implicarea activă a Consiliului Judiciar în munca de apreciere a calității justiției și în punerea în aplicare a tehnicilor destinate să asigure eficiența muncii judecătorului.”

¹²² CCJE, Avizul nr. 17, asupra evaluării activității judecătorilor, calității justiției și respectării independenței sistemului judecătoresc, CoE Doc. CCJE(2014)2, 24 octombrie 2014, paragraful 49.12.

¹²³ Introdus prin Legea nr. 154 din 5 iulie 2012, privind selecția, evaluarea performanțelor și cariera judecătorilor.

¹²⁴ În conformitate cu articolul 17 al Legii privind selecția, evaluarea performanțelor și cariera judecătorilor, în atribuțiile CEPJ intră pregătirea și examinarea documentelor ce țin de evaluarea performanțelor judecătorilor, organizarea și desfășurarea interviurilor cu scopul de a evalua performanțele judecătorilor și atribuirea de punctaje și calificative concrete pentru performanțe. Totodată, în scopul evaluării, membrii CEPJ sunt responsabili de observarea activității judecătorilor în timpul ședințelor de judecată.

¹²⁵ Judecătorul Lanovenco.

¹²⁶ Judecătorul Ghețu.

evaluați în ceea ce privește capacitățile lor de conducere, management și comunicare. Fiecare criteriu este evaluat în baza unui set de indicatori stabiliți de Regulamentul CSM și poate primi un anumit număr de puncte. Procedura de evaluare prevede că fiecare membru al CEPJ completează un formular de evaluare și acordă un punctaj judecătorului evaluat. Punctajul final este determinat după interviul cu judecătorul evaluat. După aceea, formularul de evaluare este semnat și transmis în secretariatul CEPJ.

După evaluare, CEPJ poate fie să adopte hotărârea privind susținerea evaluării performanțelor, fiind acordat unul din calificativele „insuficient”, „bine”, „foarte bine” sau „excelent”, fie să adopte hotărârea privind eșuarea evaluării performanțelor.¹²⁷ Un judecător care primește calificativul „insuficient” într-o evaluare va face obiectul unei evaluări extraordinare într-un termen stabilit de CEPJ.¹²⁸ Un judecător poate fi evaluat ca „eșuat” numai în cazul în care în mod evident nu corespunde funcției sale.¹²⁹ Dacă un judecător obține calificativul „eșuat” la evaluare,¹³⁰ sau primește calificativul „insuficient” de două ori consecutiv,¹³¹ el poate fi demis.¹³²

Pe lângă evaluările de performanță periodice odată la trei ani, performanța judecătorilor este evaluată și după primii cinci ani de la numirea în funcție, pentru a asigura un mandat pe viață, până la vârsta de 65 de ani,¹³³ atunci când aceștia candidează pentru promovare sau transfer,¹³⁴ și, în mod excepțional, atunci când hotărârile adoptate de ei ridică îndoieli cu privire la calificarea sau abilitățile lor profesionale.¹³⁵

Într-o analiză efectuată de OSCE/BIDDO în 2014¹³⁶ în privința sistemului de evaluare a performanțelor judecătorilor au fost trase concluzii și recomandări privind sistemul de evaluare, care par să-și păstreze relevanța și în prezent. OSCE/BIDDO a recomandat să fie îmbunătățit conținutul hotărârilor CEPJ la capitolul motivarea hotărârii, întrucât, de obicei, acestea sunt motivate sumar și nu explică modalitatea în care a fost calculat punctajul și calificativul pentru fiecare judecător. De asemenea, s-a recomandat să fie exclus indicatorul cantitativ privind numărul hotărârilor anulate de o instanță ierarhic superioară, întrucât acesta poate duce, în mod indirect, la exercitarea unui control ierarhic asupra judecătorilor de către instanțele superioare, precum și să fie eliminată posibilitatea demiterii judecătorilor în cazul eșuării la evaluarea performanțelor, care ridică probleme legate de securitatea mandatului judiciar.

În cazul Republicii Moldova, ICJ simte o îngrijorare reală cu privire la faptul că procesul de evaluare periodică ar putea deveni un mijloc de

¹²⁷ Legea privind selecția, evaluarea performanțelor și cariera judecătorilor, articolul 23, alineatul (1), litera a).

¹²⁸ *Ibid.*, articolul 13, alineatul (2).

¹²⁹ *Ibid.*, articolul 23, alineatul (2).

¹³⁰ *Ibid.*, articolul 23, alineatul (3).

¹³¹ *Ibid.*, articolul 13, alineatul (2).

¹³² Legea nr. 544, cu privire la statutul judecătorului, articolul 25, alineatul (1), litera b).

¹³³ *Ibid.*, articolul 13, alineatul (3), litera a).

¹³⁴ *Ibid.*, articolul 13, alineatul (3), literele b) – d).

¹³⁵ *Ibid.*, articolul 13, alineatul (4). A se vedea și Legea privind selecția, evaluarea performanțelor și cariera judecătorilor, articolul 13, alineatele (3) și (4).

¹³⁶ Analiza evaluării performanțelor judecătorilor în Republica Moldova, OSCE/BIDDO, 27 iunie, 2014, disponibil la <https://www.osce.org/ro/odhr/120214?download=true>.

intimidare a judecătorilor și ar submina securitatea mandatului lor. Este important ca orice proces de evaluare periodică să nu ducă la demiterea unui judecător înainte de a-i fi oferită o posibilitate adecvată de a-și corecta eventualele curențe. Niciun judecător nu ar trebui să fie demis prin procedura de evaluare, dacă în alte condiții, pentru același motiv, el poate fi demis printr-o procedură disciplinară. Procedura de evaluare nu trebuie să servească drept o metodă indirectă pentru demiterea judecătorilor. De asemenea, este important ca procesul de evaluare să fie aplicat în conformitate cu standardele care nu constrâng independența judecătorilor în luarea deciziilor.

4.3. Verificarea de către organele de securitate

Până în decembrie 2017, fiecare judecător era supus verificării de către Serviciul de Informații și Securitate (SIS) o dată la fiecare cinci ani pentru a stabili „compatibilitatea lui cu rolul de judecător”. La 5 decembrie 2017, Curtea Constituțională¹³⁷ a declarat neconstituționale prevederile care permiteau SIS să supună judecătorii verificării periodice, întrucât ele afectează independența judecătorilor. Până la emiterea recentă a acestei hotărâri a Curții Constituționale, CSM avea practica să demită judecătorii sau să respingă candidaturile pentru această funcție în baza documentelor parvenite de la serviciile secrete ale Republicii Moldova. Totodată, practica utilizării acestor documente de securitate a fost inconsecventă. Astfel, președintele țării a respins candidaturile a cel puțin nouă judecători (a se vedea constatările GRECO) în baza acestor documente, însă, ulterior, CSM le-a reconfirmat prin votul majorității de două treimi, fără a-și motiva hotărârea.

În conformitate cu Legea cu privire la statutul judecătorului, pentru candidați a fost introdusă o verificare a stării de sănătate, efectuată înainte de desfășurarea concursului de admitere.¹³⁸ Aceasta include o „examinare psihologică și psihiatrică”.¹³⁹ Delegația ICJ a fost informată că examinarea psihologică constă dintr-un test scris. Motivul și natura acestei examinări sunt neclare și ea poate lăsa loc pentru abuz.

O altă măsură „de combatere a corupției”, care trezește îngrijorări, este utilizarea testului la poligraf în cazul candidaților la funcțiile de judecător și procuror, care urma să fie implementată pentru ambele profesii în ianuarie 2015.¹⁴⁰ Testele la poligraf au o tendință inerentă de a da rezultate nesigure și au fost respinse în calitate de probă în instanță în multe jurisdicții.¹⁴¹

ICJ salută hotărârea Curții Constituționale de a renunța la verificarea de către organele de securitate și își reiterează îngrijorarea, exprimată în raportul din anul 2013, că natura și scopul verificărilor de securitate și

¹³⁷ A se vedea Hotărârea nr. 32 din 5 decembrie 2017 a Curții Constituționale, disponibilă la <http://constcourt.md/ccdocview.php?tip=hotariri&docid=643&l=ro>. Comunicatul de presă în limba română este disponibil la <http://constcourt.md/libview.php?l=ro&id=1104&idc=7&t=/Media/Noutati/Verificarea-judecatorilor-de-catre-SIS-neconstitucionala/>.

¹³⁸ Legea cu privire la statutul judecătorului, articolul 6, alineatul (1), litera f).

¹³⁹ *Ibid.*, articolul 6¹, alineatul (3).

¹⁴⁰ *Ibid.*, articolul 6, alineatul (1), litera g).

¹⁴¹ A se vedea, de exemplu, Asociația Psihologilor Americani, *The Truth About Lie Detectors (aka Polygraph Tests)*, disponibil la <https://www.apa.org/research/action/polygraph.aspx>.

sănătate sunt neclare și că acestea au un potențial de a submina procedura corectă de numire. O altă îngrijorare se referă la obligația judecătorilor și procurorilor de a trece testul la poligraf ca unul dintre criteriile pentru numire, care, deși nu este aplicat în practică în cazul judecătorilor, este, totuși, stabilit în lege și poate fi aplicat în viitor.¹⁴²

4.4. Comisia de etică și conduită profesională

Standardele internaționale cer ca între principiile eticii și normele disciplinare să se facă o distincție.¹⁴³ Astfel, aceste „principii ar trebui să fie enunțate în codurile de etică judiciară care ar trebui să mențină încrederea publicului în judecători și puterea judecătorească. Judecătorii ar trebui să joace un rol major în elaborarea acestor coduri. [...] Judecătorii ar trebui să poată solicita sfaturi în materie de etică unui organism din cadrul sistemului judecătoresc”.¹⁴⁴

ICJ salută stabilirea, în mai 2018, a Comisiei de etică și conduită profesională a judecătorilor în cadrul CSM.¹⁴⁵ Această comisie este alcătuită din cinci membri, selectați exclusiv din membrii CSM care sunt judecători (profesorii de drept/reprezentanții societății civile din componența CSM și președintele acestuia nu pot face parte din Comisia de etică).

Comisia are scopul de a preveni încălcarea eticii profesionale și de a promova standardele deontologice ale judecătorilor. Orice judecător se poate adresa Comisiei pentru un aviz consultativ pe marginea unei probleme sau dileme de ordin etic. Regulamentul Comisiei prevede că comunicările ei sunt, de regulă, confidențiale, cu excepția situațiilor în care ea decide altfel. Prioritatea Comisiei o constituie emiterea, la cerere sau din oficiu, a avizelor și recomandărilor pentru judecători cu privire la dilemele legate de interpretarea și aplicarea Codului de etică și conduită profesională a judecătorului. Totodată, Comisia asigură sistematizarea anuală a propriei practici și poate propune Adunării Generale a Judecătorilor modificarea Codului de etică și conduită profesională a judecătorului.

În iulie 2018, Comisia s-a întrunit în prima ședință, la care și-a ales președintele. Până în ianuarie 2019, Comisia nu a publicat încă niciun aviz sau recomandare.

¹⁴² Curtea Constituțională a declarat neconstituțională obligația trecerii testului la poligraf în cazul în care aceasta este o cerință obligatorie pentru numire, și nu unul dintre criteriile de luat în considerare, dar nu a abrogat complet această normă. A se vedea Hotărârea CCM nr. 6 din 10 aprilie 2018, disponibilă la <http://constcourt.md/ccdocview.php?tip=hotariri&docid=652&l=ro>. Comunicatul de presă în limba română este disponibil la <http://constcourt.md/libview.php?l=ro&id=1160&idc=7&t=/Media/Noutati/Curtea-a-examinat-constitutionalitatea-unor-prevederi-ale-Legii-privind-testul-poligraf-i-ale-Legii-privind-Autoritatea-Nationala-de-Integritate/>. ICJ a fost informată că, în prezent, CSM nu dispune de instrumente adecvate pentru efectuarea testului la poligraf, astfel încât, în practică, în cazul judecătorilor, această obligație nu se aplică.

¹⁴³ Magna carta a judecătorilor, CCJE, paragraful 18; Recomandarea Consiliului Europei nr. (2010)12, paragraful 72.

¹⁴⁴ Recomandarea Consiliului Europei nr. (2010)12, paragrafele 73-74.

¹⁴⁵ Hotărârea nr. 229/12 a Consiliului Superior al Magistraturii (CSM), cu privire la aprobarea Regulamentului privind activitatea Comisiei de etică și conduită profesională a judecătorilor.

V. Răspunderea penală și rolul CSM

În ultimii ani, autoritățile moldovenești au adoptat o serie de reforme și inițiative pentru combaterea corupției la toate nivelurile, inclusiv în sistemul judecătoresc. După cum o sugerează nivelul de încredere în sistemul judecătoresc (deși percepția corupției nu corespunde neapărat nivelului real al corupției), aceste reforme nu au generat un impact concret.

Din anul 2013, a fost inițiată o serie de investigații penale în privința judecătorilor, inclusiv pentru acte de corupție. Totuși, deocamdată ele au dat puține rezultate finale. De exemplu, în anii 2014 și 2015, Centrul Național Anticorupție a investigat 17 judecători. Dintre aceștia, doar opt au fost deferiți justiției, unii pentru infracțiunea controversată de emitere a unui act judecătoresc contrar legii (a se vedea mai jos). Dintre aceștia, o judecătoare a fost găsită vinovată pentru corupere pasivă și condamnată la închisoare pe un termen de șapte ani (ce-i drept, ea fugise din țară înaintea pronunțării hotărârii), iar un alt judecător a fost găsit vinovat de corupere pasivă de către prima instanță, dar achitat de Curtea Supremă în anul 2017.¹⁴⁶ În anul 2016, Centrul Național Anticorupție a investigat 21 de judecători, inclusiv 16 în legătură cu dosarul privind Laundromatul rusesc (a se vedea caseta 1, mai sus).¹⁴⁷

Delegația ICJ a fost informată că CSM nu întreprinsese măsuri adecvate pentru a asigura neadmiterea sau, cel puțin, nepromovarea în sistemul judecătoresc a judecătorilor în privința cărora existau dubii cu privire la integritatea lor sau alte abuzuri. Dimpotrivă, delegației i s-a comunicat că, în perioada anilor 2013 – 2016, au fost constatate câteva cazuri în care CSM a numit sau a promovat judecători cu probleme de integritate, inclusiv după refuzul președintelui țării de a desemna câțiva dintre ei în funcție, fără a oferi argumente care să combată îndoielile privind integritatea acestor candidați.¹⁴⁸

Legea cu privire la statutul judecătorului prevede că anchetele penale împotriva judecătorilor pot fi inițiate numai de către procurorul general, cu acordul CSM.¹⁴⁹ Mai mult, un judecător nu poate fi reținut, supus aducerii silite, arestat sau percheziționat, cu excepția cazurilor de infracțiune

¹⁴⁶ Pentru detalii, a se vedea articolul privind trei judecători condamnați pentru corupție, disponibil în limba română la <http://anticoruptie.md/ro/stiri/trei-judecatori-condamnați-pentru-acte-de-corupție-in-ultimii-doi-ani>.

¹⁴⁷ Centrul Național Anticorupție, raport de activitate pentru 2016, disponibil în limba română la www.cna.md.

¹⁴⁸ De exemplu, într-un apel din 29 septembrie 2014 (<http://crjm.org/ong-uri-solicita-presedintele-rm-verifye-informatii-candidati-judecatori-si-admita-pe-cei-cu-reputatie-ireprosabila/>) câteva grupuri ale societății civile au cerut președintelui să verifice compatibilitatea a cinci candidați la funcția de judecător, care, potrivit informațiilor din presă, aveau probleme grave de integritate, cum ar fi averi nejustificate sau nedeclarate, conflicte de interese, relații cu persoane controversate etc. Președintele a numit în funcție doar unul dintre cei cinci candidați, respingând celelalte patru candidaturi. De atunci, CSM a numit trei dintre cei patru candidați (Lucia Bagrin și Petru Harmanic în Judecătoria Chișinău și Natalia Berbec în Judecătoria Hîncești), fără a explica motivele ignorării problemelor vehiculate în mass-media și menționate în refuzul președintelui (<http://crjm.org/apel-hotararii-csm-bagrין/>). Celălalt candidat continuă să participe la concursurile pentru suplinirea funcției de judecător. La 2 iunie 2015, CSM a propus în mod repetat reconfirmarea judecătorului Anatolie Galben pentru Judecătoria Chișinău, după aproape șase luni de la refuzul președintelui, fără a aduce argumente care să combată presupusele probleme de integritate invocate de președinte. La 26 ianuarie 2016, CSM a propus, pentru poziția de președinte al Curții de Apel Cahul, candidatura judecătorului Serghei Gubenco, care anterior fusese respinsă de președinte pe motivul factorilor de risc (<http://crjm.org/wp-content/uploads/2016/02/2016-02-08-Apel-CarieraJudecatori-ENG.pdf>). CSM nu și-a motivat decizia repetată.

¹⁴⁹ Legea cu privire la statutul judecătorului, nr. 544-XIII din 20 iulie 1995, articolul 19, alineatul (4).

flagrantă, sau să fie acuzat de o infracțiune, fără acordul CSM.¹⁵⁰ După reformele în justiție, acordul CSM nu mai este necesar pentru pornirea unei cauze penale pentru infracțiunile prevăzute de articolele 324 (corupere pasivă), 243 (spălarea banilor), 330 (îmbogățire ilicită) și 326 (trafic de influență) din Codul penal.¹⁵¹

CSM a fost de mult criticat pentru faptul că autorizează cererile privind urmărirea penală în privința judecătorilor fără a oferi motivele autorizării sau, în cazuri rare, refuzului de a autoriza. Recent, Legea nr. 137 din 29 septembrie 2018, prin care a fost implementată Hotărârea CCM din 27 iunie 2017, a introdus obligația CSM de a-și motiva acordul pentru pornirea urmăririi penale în privința judecătorilor. În prezent, CSM trebuie să-și publice hotărârile privind acordul sau dezacordul pentru urmărirea penală în privința judecătorilor, cu anonimizarea datelor cu privire la identitatea judecătorilor respectivi.

În conformitate cu standardele internaționale privind sistemul judecătoresc, independența și răspunderea judecătorilor merg mână în mână, răspunderea judecătorilor fiind o măsură necesară pentru a proteja împotriva oricăror abuzuri care ar putea rezulta din exercitarea independentă a puterii judecătorești. În termeni generali, nu există nicio interdicție împotriva urmăririi penale a judecătorilor în aceleași condiții ca și a celorlalte persoane, cu condiția ca ea să nu se efectueze într-un mod care subminează independența judecătorului în cauză.¹⁵² Magna carta a judecătorilor afirmă că „pentru fapte legate de atribuțiile sale, dar care nu sunt comise cu intenție, nu poate fi antrenată responsabilitatea penală a judecătorului. [...] Erorile judiciare trebuie remediate în cadrul unui sistem adecvat de căi de atac”.¹⁵³ Recomandarea Consiliului Europei cu privire la judecători afirmă că „Nu poate fi antrenată răspunderea penală a unui judecător pentru modul de interpretare a legii, apreciere a faptelor sau evaluare a probelor, cu excepția cazurilor de rea-credință”.¹⁵⁴

Încă în anul 2013, ICJ și-a exprimat îngrijorarea cu privire la faptul că punerea în aplicare a legislației privind combaterea corupției în sistemul judecătoresc, în contextul particular al Republicii Moldova, va duce în practică la abuzuri care ar echivala cu hărțuirea judecătorilor și ar încălca standardele internaționale ce prevăd protecția judecătorilor împotriva acestor atacuri.

În cadrul misiunii din anul 2018, delegația ICJ a auzit informații privind câțiva judecători supuși urmăririi penale pentru infracțiunea de „pronunțare a unei sentințe, decizii, încheieri sau hotărâri contrare legii”, în baza articolului 307 al Codului penal.

Constituționalitatea acestei infracțiuni penale a fost susținută de Curtea Constituțională la 28 martie 2017. Curtea Constituțională și-a bazat hotărârea pe interpretarea restrictivă a infracțiunii, accentuând faptul că judecătorul poate fi urmărit penal „doar în baza unor probe incontestabile,

¹⁵⁰ *Ibid.*, articolul 19, alineatul (5).

¹⁵¹ *Ibid.*, articolul 19, alineatul (4).

¹⁵² Carta universală a judecătorului, articolul 10; Declarația lui Singhvi, articolul 20.

¹⁵³ Magna carta a judecătorilor, CCJE, paragrafele 20 – 22.

¹⁵⁴ Recomandarea Consiliului Europei nr.(2010)12, paragraful 68.

care ar demonstra intenția judecătorului în emiterea actului judecătoresc contrar legii”.¹⁵⁵ Hotărârea Curții Constituționale a urmat după un aviz al Comisiei de la Veneția, emis la cererea Curții Constituționale, în care se afirma că astfel de infracțiuni erau posibile doar „în cazul de rea intenție și, posibil, neglijenței grave [și că] judecătorii nu ar trebui să fie trași la răspundere pentru erori judiciare care nu presupun rea-credință și din cauza diferențelor de interpretare a legii. Remediul principal pentru astfel de erori este procedura de apel.”¹⁵⁶

Curtea Constituțională a mai accentuat că „responsabilitatea de a nu recurge nejustificat la articolul 307 din Codul penal împotriva judecătorilor și de a evita un efect stigmatizant asupra acestora o au nu doar Procurorul General și instanțele de judecată, dar și, în special, Consiliul Superior al Magistraturii, în calitate de garant al independenței puterii judecătorești. Prin urmare, CSM, la autorizarea pornirii urmăririi penale în baza articolului 307 din Codul penal, este obligat să țină cont de faptul că răspunderea penală trebuie să rămână întotdeauna o măsură la care se recurge în ultimă instanță”.¹⁵⁷

În cazurile prezentate ICJ, urmărirea penală au fost pornite atunci când judecătorii au emis hotărâri care nu veneau în întâmpinarea cererilor procurorilor sau erau contrare voinței puterilor politice. În general, Consiliul Superior al Magistraturii își dă acordul. În cazurile aduse în atenția ICJ, invocarea acestei infracțiuni penale în mod clar a constituit o ingerință nepotrivită în independența sistemului judecătoresc și în cea individuală a judecătorilor. Reprezentanții Procuraturii Generale și-au bazat cauza pe argumentul că articolul 307 al CPP este un instrument util pentru combaterea corupției în sistemul judecătoresc. ICJ nu vede cum această prevedere poate fi utilă într-o investigație privind corupția, cu excepția cazului în care ea este aplicată pentru a ocoli garanțiile procedurale. Dacă judecătorii sunt suspectați de corupție sau de adoptarea hotărârilor sub presiune sau influență externă, ei ar trebui să fie investigați pentru aceste infracțiuni penale prin proceduri efective de investigare și urmărire, care respectă drepturile procedurale.

În mai multe ocazii, ICJ a auzit afirmații din partea diferiților actori precum că corupția sau neconformarea cu reglementările financiare și normele privind declararea veniturilor și averilor sunt o realitate omniprezentă în societatea moldovenească, afectând toate profesiile, inclusiv cea de judecător. S-a spus că mulți specialiști au, probabil, „vulnerabilități” juridice de acest gen atunci când își încep cariera și/sau când sunt admiși în funcția de judecător. Această situație sau cea a membrilor lor de familie îi face țintă sau cel puțin vulnerabili la șantajul urmăririi penale pentru infracțiuni economice pe fundalul eforturilor de combatere a corupției. Cu toate acestea, ICJ consideră că nu se poate

¹⁵⁵ A se vedea Hotărârea CCM nr. 12 din 28 martie 2017, disponibilă la <http://constcourt.md/ccdocview.php?tip=hotariri&docid=612&l=ro>. Comunicatul de presă în limba română este disponibil la <http://constcourt.md/libview.php?l=ro&id=985&idc=7&t=/Media/Noutati/Raspunderea-penala-a-judecatorilor-pentru-pronuntarea-intentionata-a-unei-hotarari-ilegale-constitucionala/>.

¹⁵⁶ Comisia de la Veneția, Doc. nr. CDL(2017)008, paragraful 53.

¹⁵⁷ A se vedea Hotărârea CCM nr. 12 din 28 martie 2017, disponibilă la <http://constcourt.md/ccdocview.php?tip=hotariri&docid=612&l=ro>. Comunicatul de presă în limba română este disponibil la <http://constcourt.md/libview.php?l=ro&id=985&idc=7&t=/Media/Noutati/Raspunderea-penala-a-judecatorilor-pentru-pronuntarea-intentionata-a-unei-hotarari-ilegale-constitucionala/>.

trage concluzia că toți judecătorii supuși presiunii au un trecut nerespectabil.

Publicul percepe că corupția în sistemul judecătoresc este foarte înaltă și multe persoane cu care s-a întâlnit ICJ au recunoscut existența corupției în rândul judecătorilor. ICJ accentuează importanța faptului ca corupția în sistemul judecătoresc să fie combătută prin măsuri ferme și, în mod prioritar, în deplină armonie cu principiile statului de drept și drepturile omului. ICJ este îngrijorată de faptul că multe investigații penale par să fie concentrate mai degrabă pe suprimarea opoziției sau prevenirea părerilor disidente în sistemul judecătoresc, decât pe eradicarea reală a corupției.

Caseta 2. Exemple de cauze: infracțiunea de emitere a „actului judiciar contrar legii” și presiunea asupra judecătorilor

La începutul anului 2017, judecătorul Dorin Munteanu a fost supus urmăririi penale cu acordul CSM pentru faptul că respinsese cererea procurorului de a prelungi arestul preventiv în cazul unui inculpat.¹⁵⁸ Judecătorul a contestat hotărârea CSM privind acordul pentru pornirea dosarului penal pe numele lui la Curtea Supremă de Justiție. Totodată, judecătorul a contestat constituționalitatea câtorva prevederi ale Legii cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii, în partea referitoare la competența acestuia în examinarea cererilor privind investigații penale în privința judecătorilor. În Hotărârea din 27 iunie 2017, Curtea Constituțională a declarat neconstituționale prevederile conform cărora CSM nu are obligația de a examina calitatea și autenticitatea materialelor prezentate de organele urmăririi penale atunci când își dă acordul pentru pornirea urmăririi penale în privința judecătorilor. În decembrie 2017, Curtea Supremă a respins apelul judecătorului Munteanu împotriva hotărârii CSM, prin care acesta își dădea acordul pentru pornirea urmăririi penale în privința lui. Curtea Supremă de Justiție nu a examinat mai profund fondul cauzei pentru a verifica dacă CSM și-a îndeplinit această obligație atunci când și-a dat acordul pentru pornirea urmăririi penale în privința judecătorului Munteanu, ci s-a limitat doar la examinarea procedurii de emitere a hotărârii CSM, concluzionând că CSM a emis acordul în conformitate cu legea. Dosarul penal în privința judecătorului Munteanu a fost transmis în prima instanță, unde se află pe rol și în prezent.

Judecătoarea Domnica Manole a fost supusă urmăririi penale pentru faptul că, în aprilie 2016, emisese o hotărâre prin care a obligat Comisia Electorală Centrală să admită organizarea unui referendum național privind introducerea alegerilor prezidențiale directe în Republica Moldova. Judecătoarea a interpretat un articol din Constituție pentru a reconcilia prevederile contradictorii ale Constituției privind condițiile necesare pentru organizarea unui referendum, în lipsa unui precedent juridic relevant. Curtea Supremă a anulat hotărârea judecătoarei Manole, dând, totodată, și ea o interpretare a Constituției. Inițiativa referendumului aprobată de judecătoarea Manole a fost propusă de un partid de opoziție și respinsă de Comisia Electorală Centrală, dominată în mare parte de Partidul Democrat,

¹⁵⁸ Pentru detalii, a se vedea declarația publică din 1 februarie 2017, disponibilă în română la <http://crjm.org/wp-content/uploads/2017/02/17-01-31-CRJM-apel-Dorin-Munteanu.pdf>.

aflat la putere. Consiliul Superior al Magistraturii (CSM) a autorizat pornirea urmăririi penale în privința judecătoarei Manole la 31 mai 2016.¹⁵⁹ Judecătoarea a contestat hotărârea CSM printr-un apel la Curtea Supremă, care a fost respins la 7 decembrie 2017, după aproape un an și jumătate, lăsând urmărirea penală să continue. La 4 aprilie 2018, judecătoarea Manole a fost informată despre finalizarea urmăririi penale, obținând posibilitatea de a se familiariza, pentru prima dată, cu materialele urmăririi penale. La 21 aprilie 2018, rechizitoriul și dosarul în privința judecătoarei Manole au fost transmise în instanța de judecată. De atunci au avut loc mai multe ședințe de examinare a dosarului, în pofida demersurilor judecătoarei de a le amâna. În ianuarie 2019, dosarul penal se mai afla pe rol.

Într-un proces separat, la 4 iulie 2017, CSM a demis-o pe judecătoarea Manole, invocând factorii de risc expuși într-o opinie emisă de Serviciul de Informații și Securitate (SIS)¹⁶⁰ și o comunicare nepotrivită cu un terț.¹⁶¹ CSM a demis-o pe judecătoare fără desfășurarea procedurii disciplinare cerute de lege, iar acuzațiile din comunicarea nepotrivită cu terțul nu au fost prezentate din timp, ci au fost enunțate în cadrul ședinței CSM și ulterior incluse printre temeiurile demiterii în hotărârea CSM. Judecătoarea Manole a contestat constituționalitatea prevederilor legislative care permiteau verificarea periodică a judecătorilor de către SIS la Curtea Constituțională. CSJ a suspendat examinarea dosarului judecătoarei Manole până la emiterea hotărârii Curții Constituționale. La 5 decembrie 2017, Curtea Constituțională¹⁶² a declarat neconstituționale prevederile care permiteau SIS să supună judecătorii verificării periodice, întrucât ele afectau independența judecătorilor. În baza acestei hotărâri, judecătoarea Manole a cerut CSM să-și revizuiască hotărârea privind demiterea ei. CSM a respins demersul în februarie 2018. Judecătoarea a continuat cauza la CSJ. La 19 noiembrie 2018, Curtea Supremă a menținut hotărârea CSM privind demiterea judecătoarei Manole.

VI. Sistemul disciplinar

Principiile de bază ale ONU privind independența justiției stabilesc cadrul internațional privind răspunderea disciplinară, suspendarea și demiterea judecătorilor. Astfel, ele stabilesc următoarele:

„Orice acuzație sau plângere îndreptată împotriva unui judecător în calitate sa judiciară și profesională ar trebui soluționată cu celeritate și în mod echitabil, în cadrul unei proceduri corespunzătoare. Judecătorul trebuie să aibă dreptul la o audiere echitabilă. Examinarea cauzei în faza inițială ar trebui să fie confidențială, cu excepția cazului în care judecătorul solicită contrariul. [...] Judecătorii ar trebui să facă obiectul suspendării din funcție sau destituirii numai din motive de incapacitate

¹⁵⁹ Cu excepția cazurilor legate de corupție, procuratura poate porni urmărirea penală în privința judecătorilor doar cu autorizarea CSM.

¹⁶⁰ La acel timp, legea prevedea verificarea periodică obligatorie a judecătorilor de către SIS, iar judecătoarea Manole urma să fie supusă acestei verificări în anul 2017.

¹⁶¹ Comunicarea opiniei ei separate pentru un post de televiziune într-un dosar privind defăimarea în privința președintelui Parlamentului, dat publicității înainte ca hotărârea privind dosarul respectiv să devină irevocabilă.

¹⁶² A se vedea Hotărârea nr. 32 din 5 decembrie 2017 a Curții Constituționale, disponibilă la <http://constcourt.md/ccdocview.php?tip=hotariri&docid=643&l=ro>. Comunicatul de presă în limba română este disponibil la <http://constcourt.md/libview.php?l=ro&id=1104&idc=7&t=/Media/Noutati/Verificarea-judecatorilor-de-catre-SIS-neconstitucionala/>.

sau pentru comportamente care îi fac nedemni de a-și exercita atribuțiile. [...] Toate procedurile disciplinare, de suspendare sau de destituire ar trebui soluționate în conformitate cu normele de conduită judiciară. Deciziile în cadrul procedurilor disciplinare, de suspendare sau de destituire, trebuie să poată fi supuse revizuirii de către un organism independent. Acest principiu poate să nu se aplice deciziilor pronunțate de către instanța supremă și celor pronunțate de către legislativ în cadrul procedurii de revocare sau al altor proceduri similare.”¹⁶³

Recomandarea Consiliului Europei cu privire la judecători prevede că procedura de răspundere disciplinară „ar trebui să fie efectuată de către o autoritate independentă sau o instanță judecătorească, cu toate garanțiile unui proces echitabil și care să îi asigure judecătorului dreptul de a contesta decizia și sancțiunea. Sancțiunile disciplinare trebuie să fie proporționale cu abaterea comisă”.¹⁶⁴ CCJE adaugă că „Șeful de stat, Ministrul Justiției sau orice alt reprezentant al autorităților politice nu trebuie să facă parte din instanța disciplinară”.¹⁶⁵

Sistemul de răspundere disciplinară al judecătorilor în Republica Moldova este reglementat prin Legea nr. 178 din 25 iulie 2014, cu privire la răspunderea disciplinară a judecătorilor, cu ultimele modificări aduse prin Legea nr. 136 din 19 iulie 2018. Sistemul actual de răspundere disciplinară include următoarele organe:

- Inspekția Judiciară, responsabilă de primirea sesizărilor disciplinare, investigarea lor și prezentarea celor temeinice spre examinare la Colegiul Disciplinar;¹⁶⁶
- Colegiul Disciplinar, care examinează cauzele disciplinare inițiate de Inspekția Judiciară și ia decizii privind aplicarea sancțiunilor în privința judecătorilor sau încetarea procedurii disciplinare, și hotărârile căruia pot fi contestate prin apel în fața Consiliului Superior al Magistraturii;
- Consiliul Superior al Magistraturii, care examinează apelurile împotriva hotărârilor Colegiului Disciplinar, atât în privința fondului, cât și în privința procedurii de emitere;
- Curtea Supremă de Justiție – un complet special care examinează dosarele în privința hotărârilor Consiliului Superior al Magistraturii, atât în privința fondului cauzei, cât și în privința procedurii de emitere.¹⁶⁷

¹⁶³ *Principiile de bază ale ONU privind independența justiției*, principiile 17–20.

¹⁶⁴ *Recomandarea Consiliului Europei cu privire la judecători*, paragraful 69. Exprimări similare ale acestui principiu se regăsesc în *Declarația lui Singhvi*, paragraful 26(b); *Carta universală a judecătorului*, articolul 11; *Carta europeană cu privire la statutul judecătorilor*, paragraful 5.1; *Magna carta a judecătorilor*, paragraful 6; *Măsurile de implementare a Principiilor de la Bangalore*, paragraful 15.4; și sunt avizate de către Consiliul Consultativ al Judecătorilor Europeni în *Avizul nr. 3 asupra principiilor și regulilor privind imperatiile profesionale aplicabile judecătorilor și în mod deosebit a deontologiei, comportamentelor incompatibile și imparțialității*; CoE Doc. CCJE (2002) Aviz nr. 3, 19 noiembrie 2002, paragraful 77(ii)-(iii)-(iv); și de către Comisia de la Veneția în *Raportul privind independența judecătorilor*, *op. cit.*, paragraful 43.

¹⁶⁵ CCJE, *Avizul nr. 10, op. cit.*, paragraful 63.

¹⁶⁶ Până la intrarea în vigoare a ultimelor modificări la Legea nr. 178 (Legea nr. 136 din 19 iulie 2018, în vigoare din 14 septembrie 2018), competențele Inspekției Judiciare erau mai limitate, întrucât în cadrul Colegiului Disciplinar exista un alt organ – completul de admisibilitate – care hotăra cu privire la admisibilitatea sesizărilor disciplinare. În plus, Inspekția Judiciară nu avea competența expres prevăzută de a prezenta dosarul disciplinar către Colegiul Disciplinar.

¹⁶⁷ Până la 14 mai 2018, (Hotărârea CCM nr. 13 din 14 mai 2018, disponibilă la <http://constcourt.md/ccdocview.php?tip=hotariri&docid=660&l=ro>), Curtea Supremă examina doar aspectele procedurale, chiar dacă legea privind răspunderea disciplinară a judecătorilor prevedea inițial în mod expres posibilitatea contestării fondului. Prin Legea nr. 136 din 19 iulie 2018 (în vigoare din 14 octombrie 2018) orice

În conformitate cu prevederile Legii nr. 947, privind Consiliul Superior al Magistraturii, **Inspekția Judiciară** este formată din șapte inspectori-judecători.¹⁶⁸ Unul dintre inspectorii-judecători este inspectorul-judecător principal. Până la adoptarea Legii nr. 137 din 29 septembrie 2018 (în vigoare din 19 octombrie 2018), Inspekția Judiciară era subordonată CSM. În prezent, însă, în conformitate cu respectivele modificări legislative, Inspekția Judiciară este o instituție independentă, care se bucură de autonomie funcțională. Inspectorii-judecători sunt angajați cu normă întreagă. Secretariatul este administrat de CSM. Inspekția Judiciară are competențe în cinci domenii: verificarea activității organizatorice a instanțelor judecătorești, examinarea petițiilor privind etica judiciară, verificarea sesizărilor privind răspunderea disciplinară a judecătorilor, verificarea cererilor privind autorizarea urmăririi penale în privința judecătorilor, adresate CSM, și examinarea temeiurilor pentru respingerea candidaților propuși de CSM pentru desemnarea în funcția de judecător sau promovare.

În conformitate cu Legea nr. 947 și Legea nr. 178, cu privire la răspunderea disciplinară a judecătorilor, **Colegiul Disciplinar (CD)** este un organ independent, care examinează cauzele disciplinare în privința judecătorilor în funcție și a judecătorilor în demisie pentru faptele comise în perioada mandatului lor, și aplică sancțiuni disciplinare. Colegiul Disciplinar este format din nouă membri, dintre care cinci sunt judecători și patru – reprezentanți ai societății civile/mediului academic. Mandatul membrilor Colegiului Disciplinar (CD) durează șase ani. Membrii nu pot fi aleși sau desemnați pentru două mandate consecutive.

Judecătorii care sunt membri ai CD sunt aleși prin votul secret al Adunării Generale a Judecătorilor după cum urmează: un judecător din partea Curții Supreme de Justiție, doi judecători din partea curților de apel și doi judecători din partea judecătoriilor. Judecătorii pot fi aleși în CD doar dacă au activat în funcția de judecător cel puțin șase ani. Totodată, Adunarea Generală a Judecătorilor alege cinci membri supleanți, cu respectarea proporției de reprezentare menționate mai sus. Membrii supleanți sunt desemnați pentru a prelua funcțiile membrilor în cazul în care mandatul unui membru al CD expiră sau este revocat.

Membrii CD din partea societății civile, inclusiv patru membri supleanți, sunt numiți de ministrul justiției și aleși prin concurs public. Concursul este organizat de o comisie de selecție, care include și reprezentanți desemnați de Consiliul Superior al Magistraturii. Contestațiile împotriva hotărârilor Colegiului se depun la CSM, a cărui hotărâre, la rândul ei, poate fi contestată la Curtea Supremă de Justiție.

Legea nr. 178, cu modificările recente, prevede următoarele abateri disciplinare:¹⁶⁹

limitare a competenței Curții Supreme de a examina apelurile împotriva hotărârilor CSM în cauze disciplinare a fost anulată.

¹⁶⁸ În prezent, există doar cinci. Această majorare a numărului de membri va intra în vigoare la 1 ianuarie 2019, în conformitate cu modificările introduse în Legea nr. 137 din 29 septembrie 2018.

¹⁶⁹ Majoritatea lor au fost modificate sau completate prin Legea nr. 136 din 19 iulie 2018.

- nerespectarea intenționată sau din neglijență gravă a îndatoririi de a se abține atunci când judecătorul știe sau trebuia să știe că există una dintre circumstanțele prevăzute de lege pentru abținerea sa, precum și formularea de declarații repetate și nejustificate de abținere în aceeași cauză, care are ca efect tergiversarea examinării cauzei;
- adoptarea unei hotărâri judecătorești prin care, intenționat sau din neglijență gravă, au fost încălcate drepturile și libertățile fundamentale ale persoanelor fizice sau juridice, garantate de Constituția Republicii Moldova și de tratatele internaționale privitoare la drepturile fundamentale ale omului la care Republica Moldova este parte;
- acțiunile judecătorului în procesul de desfășurare a justiției care fac dovada incompetenței profesionale grave și evidente;
- imixtiunea în activitatea de desfășurare a justiției de către un alt judecător;
- intervențiile ilegale sau exploatarea poziției de judecător în raport cu alte autorități, instituții sau funcționari fie pentru soluționarea unor cereri, pretinderea sau acceptarea rezolvării intereselor personale sau ale altor persoane, fie în scopul obținerii de foloase necuvenite;
- nerespectarea secretului deliberării sau a confidențialității lucrărilor care au acest caracter, precum și a altor informații confidențiale de care a luat cunoștință în exercitarea funcției, în condițiile legii;
- încălcarea, din motive imputabile judecătorului, a termenelor de îndeplinire a acțiunilor de procedură, inclusiv a termenelor de redactare a hotărârilor judecătorești și de transmitere a copiilor acestora participanților la proces, dacă aceasta a afectat în mod direct drepturile participanților la proces sau ale altor persoane;
- absențele nemotivate de la serviciu, întârzierea ori plecarea fără motive obiective de la serviciu, dacă aceasta a afectat activitatea instanței;
- încălcarea normelor imperative ale legislației în procesul de desfășurare a justiției;
- neîndeplinirea sau îndeplinirea cu întârziere sau necorespunzătoare a unei obligații de serviciu, fără o justificare rezonabilă, dacă aceasta a afectat în mod direct drepturile participanților la proces sau ale altor persoane;
- atitudinea nedemnă în procesul de desfășurare a justiției față de colegi, avocați, experți, martori sau alte persoane;
- încălcarea prevederilor referitoare la incompatibilitățile, interdicțiile și restricțiile de serviciu care îi privesc pe judecători;
- nerespectarea prevederilor Legii privind evaluarea integrității instituționale;
- obstrucționarea, prin orice mijloace, a activității inspectorilor-judecători;
- alte fapte care aduc atingere onoarei sau probității profesionale ori prestigiului justiției în așa măsură încât se afectează încrederea în justiție, comise în exercitarea atribuțiilor de serviciu sau în afara acestora, care, după gravitatea lor, nu pot fi calificate doar ca încălcări ale Codului de etică și conduită profesională a judecătorilor;

- constituie abatere disciplinară comisă de președinții și vicepreședinții instanțelor judecătorești neîndeplinirea sau îndeplinirea cu întârziere sau necorespunzătoare, fără o justificare rezonabilă a acestora, a atribuțiilor stabilite de articolul 16¹ din Legea nr. 514, privind organizarea judecătorească, și dacă aceasta a afectat activitatea instanței.

ICJ relevă că aceeași lege prevede că răspunderea disciplinară nu depinde de faptul că actul emis de judecătorul subiect al cauzei disciplinare a fost sau nu a fost contestat ori de rezultatul examinării de către instanțele ierarhic superioare (apelul).¹⁷⁰

Evaluarea

ICJ salută reformele efectuate în sistemul răspunderii disciplinare a judecătorilor și, în special, cea din septembrie 2018. Este prematur să se facă o evaluare a acestor abateri disciplinare noi. Totuși, ținând cont de contextul Republicii Moldova și de experiența sistemului judecătoresc moldovenesc cu aplicarea sistemului de răspundere disciplinară, ICJ recomandă ca aceste abateri să fie interpretate în mod restrictiv și aplicate astfel încât să nu afecteze independența individuală a judecătorilor.

În particular, ICJ rămâne îngrijorată de faptul că unul dintre temeiurile demiterii poate fi emiterea unei hotărâri care contravine drepturilor fundamentale, deoarece procedura de răspundere disciplinară ar putea fi pornită chiar înainte de adoptarea hotărârii definitive de către ultima instanță de judecată, ceea ce poate fi utilizat pentru exercitarea presiunii nepotrivite asupra independenței interne a judecătorilor din instanțele de apel. Prin permiterea pornirii procedurii de răspundere disciplinară pentru o astfel de abatere disciplinară înaintea adoptării hotărârii definitive pe dosar, se creează riscul că chestiunile care ar trebui să fie soluționate pe calea apelului ordinar vor putea fi interceptate și să se recurgă anticipat la procedura disciplinară ca la un mijloc de presiune asupra judecătorului (și asupra curților de apel).

Totodată, ICJ este îngrijorată și de faptul că un alt temei pentru demitere îl poate constitui rezultatul negativ la două evaluări consecutive (calificativul „insuficient” la două evaluări consecutive) sau „eșuat” la evaluare. Procedura de răspundere disciplinară nu ar trebui să fie legată de evaluare, deoarece ea ar trebui să se refere doar la abaterile disciplinare prevăzute de standardele internaționale.

¹⁷⁰ Această prevedere a fost inclusă în Legea nr. 136 din 19 iulie 2018, ca urmare a faptului că, până în prezent, Colegiul Disciplinar și Consiliul Superior al Magistraturii aplicau practica controversată de respingere a sesizărilor disciplinare dacă acestea se refereau la conduita judecătorului într-o cauză în care hotărârea nu a fost anulată de o instanță de apel. Datorită acestei practici, judecătorii Curții Supreme de Justiție erau practic scutiți de răspunderea disciplinară, deoarece hotărârile lor erau definitive și nu puteau fi supuse contestării. Această modificare ar trebui să îmbunătățească procedura răspunderii disciplinare, cu condiția aplicării cu bună-credință.

VII. Concluzii și recomandări

Imediat după ultima misiune a ICJ din anul 2012, sistemul judecătoresc din Republica Moldova a trecut printr-un amplu proces de reformă judiciară. Majoritatea legilor și măsurilor administrative adoptate pe parcurs au întrunit, la prima vedere, recomandările raportului ICJ din anul 2013. ICJ salută aceste reforme constituționale și legislative și accentuează importanța lor fundamentală pentru independența sistemului judecătoresc.

Cu toate acestea, după cum s-a evidențiat în raportul ICJ din anul 2013, adoptarea legilor este doar primul pas. Deja în acea misiune, delegația ICJ a auzit de la mulți experți cu care s-a întâlnit că Republica Moldova este cunoscută pentru adoptarea unor legi bune, dar aplicarea necorespunzătoare a acestora.

Din păcate, chiar dacă au fost derulate reforme, ICJ nu poate decât să reconfirme această constatare nefavorabilă cinci ani mai târziu.

Atât societatea, cât și actorii din sectorul justiției, în marea lor majoritate, încă nu percep o ameliorare în accesul la justiție sau în independența sistemului judecătoresc. Delegația ICJ s-a întâlnit cu mai mulți actori din sistemul de justiție care au afirmat că situația cu independența judecătorilor s-a înrăutățit mult comparativ cu anul 2012, unii mergând până acolo încât să afirme că ea a ajuns chiar mai rea decât în perioada sovietică, și aproape nimeni nu a fost sigur că ea se va îmbunătăți. Laitmotivul auzit de ICJ este că procesul de reformă a lăsat Moldova cu o legislație în general bună, dar cu o implementare proastă, nesinceră și ineficace a acesteia.

Mentalitatea de supunere ierarhică exagerată în sistemul judecătoresc și perceperea judecătorului ca având un rol pur notarial în activitatea procuraturii (numită „mentalitate sovietică” de unii dintre cei cu care s-au întâlnit membrii delegației) sunt încă răspândite în rândul judecătorilor, cu toate că majoritatea lor sunt tineri și au fost desemnați în funcție după anul 2011. Mai mulți actori au comunicat delegației că, lăsând la o parte schimbările menționate, această orientare și atitudine persistă, fiind transmise de la o generație de judecători la alta. Delegația ICJ a observat din propria experiență că în sistemul judecătoresc din Republica Moldova mai există un sistem de deferență față de Consiliul Superior al Magistraturii și Curtea Supremă de Justiție.

Această situație este în conformitate cu experiența generală în alte societăți în tranziție, în care această abordare retrogradă a judecătorilor este un obstacol serios în calea reformei. Într-adevăr, în Moldova nu există o tradiție a unui sistem judecătoresc puternic și independent, capabil să asigure un control asupra celorlalte puteri ale statului.

Această situație este accentuată de o percepție pronunțată a corupției în sistemul judecătoresc, care trezește în societate simpatie față de reformele și inițiativele ce comportă riscul subminării independenței

sistemului judecătoresc în numele „luptei cu corupția”. ICJ accentuează că corupția în sistemul judecătoresc trebuie să fie combătută prin măsuri ferme și în mod prioritar, în deplină armonie cu principiile statului de drept și drepturile omului. ICJ este îngrijorată de faptul că multe investigații penale par să fie concentrate mai degrabă pe suprimarea opoziției sau prevenirea părerilor disidente în sistemul judecătoresc, decât pe eradicarea reală a corupției.

Delegația ICJ a auzit declarații și relatări ale martorilor oculari despre judecători care deseori trăiesc în stare de frică – frica de a-și exprima părerea despre situația din sistemul judecătoresc, frica urmării penale pentru pronunțarea unei hotărâri contrare dezideratelor procuraturii sau ale oamenilor de la putere, frica de demisie sau de a-și ruina cariera din cauza opiniilor care nu consună cu cele ale *nomenclaturii* judecătorești și ale ierarhiei existente în practică, deși sunt abolite formal.

ICJ consideră că acest climat este nociv pentru independența sistemului judecătoresc și că nicio reformă, oricât de ideală la suprafață și conformă cu standardele internaționale, nu poate produce rezultate, dacă este plantată într-o astfel de atmosferă de frică. Organele de guvernare ale sistemului judecătoresc și orice instituție din Republica Moldova ar trebui, în limitele competenței, să facă tot posibilul pentru a încuraja, în mod activ și public, toți judecătorii să nu se teamă să-și îndeplinească atribuțiile profesionale în mod independent, în conformitate cu principiile statului de drept. Transparența, pluralismul și opinia liberă, respectuoasă și competentă, chiar dacă și critică, ar trebui să stea la baza sistemului judecătoresc din Republica Moldova.

Realizarea independenței judiciare necesită o schimbare de atitudine față de sistemul judecătoresc din partea executivului și a altor ramuri ale puterii de stat și din partea mediului privat, dar, cel mai important, din partea judecătorilor înșiși. Procesul poate să nu fie întotdeauna lin sau rapid și poate implica tensiuni cu alte instituții ale statului. Astfel de tensiuni, deschise sau latente, sunt inerente în orice societate bazată pe principiile statului de drept. Dar aceasta este o cale inevitabilă, în cazul în care Republica Moldova dorește stabilirea unui sistem judecătoresc cu adevărat independent, capabil să-și îndeplinească responsabilitățile și funcțiile.

Având în vedere acestea, ICJ recomandă:

Consiliul Superior al Magistraturii (CSM)

Delegația ICJ este îngrijorată de constatările conform cărora CSM, în loc să-și îndeplinească rolul crucial de apărare a independenței sistemului judecătoresc ca instituție și a independenței individuale a judecătorilor, a devenit un instrument de presiune asupra unor judecători și o amenințare la independența lor.

Ținând cont de cultura ierarhică pronunțată în sistemul judecătoresc din Republica Moldova, ICJ este îngrijorată de faptul că divizarea, prevăzută de Legea cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii, a celor șase

judecători aleși în doi judecători din partea CSJ, doi judecători din partea curților de apel și doi judecători din partea judecătoriilor, nu corespunde reprezentării demografice a sistemului judecătoresc (în situația în care majoritatea judecătorilor activează în instanțele de primul nivel) și oferă o pondere mai mare judecătorilor din partea CSJ (trei, dacă se ia în calcul și calitatea președintelui CSJ ca membru din oficiu). De asemenea, ICJ consideră că faptul că președintele instanței autorizate să examineze apelurile împotriva hotărârilor CSM, și anume președintele CSJ, intră în componența CSM echivalează cu un conflict de interese, deoarece CSJ este instanța de apel pentru hotărârile CSM.

În final, ICJ consideră că, în contextul concret al Republicii Moldova, pentru CSM ar fi util să profite de cunoștințele specifice ale profesiei juridice pentru a asigura faptul că deciziile sale cu privire la sistemul judecătoresc țin cont de necesitățile tuturor persoanelor care accesează sistemul justiției. În acest sens, ar putea fi examinată posibilitatea adăugării unui reprezentant din partea Uniunii Avocaților, cu condiția ca acesta să nu practice avocatura pe parcursul mandatului său la CSM.

În aceste condiții, ICJ își reiterează recomandarea expusă în raportul din anul 2013 și propusă deja în proiectul de lege nr. 10/2018 de a anula calitatea de membru din oficiu al CSM în cazul ministrului Justiției și al Procurorului General, deoarece prezența lor constituie o ingerință a acestor puteri în independența sistemului judecătoresc. De asemenea, se recomandă anularea calității de membru din oficiu a președintelui Curții Supreme de Justiție, deoarece prezența acestuia poate crea conflicte de interese în cazul contestării la CSJ a hotărârilor CSM și pentru a contracara cultura ierarhică dominantă în rândul judecătorilor.

ICJ recomandă, totodată, ca, pentru a asigura transparența și răspunderea în activitatea CSM, ședințele acestuia să nu fie desfășurate, de regulă, cu ușile închise și hotărârile CSM să includă motivarea deciziei luate.

În final, ICJ recomandă ca CSM să încurajeze, dar nu să împiedice, judecătorii să participe la evenimentele externe, să vorbească liber despre provocările cu care se confruntă sistemul judecătoresc, să comenteze și să propună recomandări constructive pentru consolidarea independenței și eficienței acestuia. Judecătorii ar trebui să aibă libertatea de a participa la cursuri de formare, conferințe, ședințe cu experți și alte evenimente, inclusiv publice, fără aprobarea CSM, a Institutului Național al Justiției sau a președinților de instanță. În final, CSM ar trebui să-și îndeplinească rolul de apărător al independenței sistemului judecătoresc și al supremației legii în Republica Moldova și să denunțe public amenințările la adresa independenței sistemului judecătoresc și a independenței individuale a judecătorilor.

Judecătorii de instrucție

ICJ este îngrijorată de activitatea judecătorilor de instrucție, în particular de aprobarea aproape automată a demersurilor procurorului privind aplicarea arestului preventiv. Se pare că judecătorii de instrucție s-au

obișnuit să aprobe în mod invariabil demersurile procurorilor, fie din obediență, fie din cauza presiunilor nepotrivite. Această îngrijorare este accentuată de constatarea faptului că judecătorii de instrucție care îndrăznesc să respingă aceste demersuri riscă să devină ținta urmăririlor penale pentru emiterea vreunui „act judiciar contrar legii”, în baza articolului 307 al Codului penal (a se vedea mai jos).

ICJ îndeamnă autoritățile moldovenești să întreprindă măsurile necesare pentru ca judecătorii de instrucție să se bucure de independență deplină în practică, și nu doar în lege, și pentru a pune capăt oricăror presiuni exercitate asupra lor, inclusiv recomandările expuse în alte secțiuni ale acestui raport.

Răspunderea penală a judecătorilor

ICJ este îngrijorată de existența infracțiunii de „pronunțare a unei sentințe, decizii, încheieri sau hotărâri contrare legii”, în articolul 307 al Codului penal și de utilizarea acesteia drept mijloc de presiune asupra judecătorilor.

După cum s-a evidențiat în raportul de față, ICJ a auzit despre câteva cazuri în care judecătorii fuseseră urmăriți penal deoarece erau acuzați de această infracțiune, inclusiv cazuri în care urmăririle penale au fost pornite atunci când judecătorii au emis hotărâri care nu veneau în întâmpinarea cererilor procurorilor sau erau contrare voinței executivului sau a altor actori care dețin puterea politică.

ICJ consideră că, în contextul dosarelor încă aflate pe rol în Republica Moldova, aplicarea acestei componente de infracțiuni într-un mod care este conform Constituției, precum și legislației și standardelor internaționale, chiar și în scenariile abstracte în care este garantată aplicarea strictă a dovezilor intenției, pare să fie mai degrabă o aspirație, decât o garanție eficientă a independenței judiciare.

De asemenea, ICJ este îngrijorată de faptul că Consiliul Superior al Magistraturii pare să-și dea acordul în mod constant pentru urmărirea penală în baza articolului 307 al Codului penal, și nu doar în cazuri izolate.

ICJ consideră că componenta de infracțiune prevăzută în articolul 307 al Codului penal constituie un instrument periculos de presiune asupra judecătorilor în mâinile organelor procuraturii.

ICJ îndeamnă autoritățile moldovenești să excludă infracțiunea prevăzută de articolul 307 din Codul penal.

Procese penale de rezonanță examinate în ședință închisă

ICJ consideră foarte îngrijorător faptul că instanțele recurg la examinarea cauzelor în ședințe închise, inclusiv pentru cauzele penale de rezonanță, care prezintă interes public. Dreptul internațional cere în mod expres ca audierea dosarelor penale să fie publică, iar hotărârile adoptate să fie publicate în mod clar. Această măsură de asigurare a transparenței ar

avea ca efect și sporirea încrederii în sistemul judecătoresc, astfel încât justiția să nu fie doar înfăptuită, ci și văzută ca fiind înfăptuită.

ICJ consideră că CSM ar trebui să se investigheze cu atenție aceste cazuri de posibil abuz al derogărilor de la prevederile privind dreptul la un proces penal public din articolele 6 al CEDO și 14 al PIDCP și, dacă există probe care demonstrează abateri disciplinare, să pornească procedura disciplinară în conformitate cu prevederile legislației și standardele internaționale.

Asociația Judecătorilor

ICJ este preocupată de lipsa de reacție a Asociației Judecătorilor din Republica Moldova în privința amenințărilor la independența judecătorilor. Această îngrijorare este accentuată de percepția că reacția Asociației este promptă atunci când vine vorba de chestiuni precum salariile și pensiile, dar nu și chestiuni de principiu mai largi sau amenințări specifice la adresa judecătorilor membri individuali. ICJ consideră că, într-o țară ca Republica Moldova, unde există o percepție extrem de pronunțată a corupției judecătorilor, este important ca Asociația Judecătorilor să fie văzută nu ca un instrument corporatist, ci ca o entitate care acționează în mod deschis și consecvent pentru apărarea independenței tuturor judecătorilor.

De asemenea, ICJ este îngrijorată de faptul că conducerea actuală a Asociației, președintele căreia este și președintele Curții Supreme de Justiție și membru al CSM, poate fi un obstacol în calea unui dialog sănătos în cadrul sistemului judecătoresc pentru promovarea rolului și a independenței acestuia, având în vedere cultura de subordonare ierarhică, puternic înrădăcinată în sistemul judecătoresc moldovenesc.

ICJ consideră că, pentru a elimina această cultură de subordonare ierarhică din sistemul judecătoresc din Moldova, este recomandabil să fie evitată prezența președintelui și a vicepreședinților Curții Supreme de Justiție, precum și a președintelui Consiliului Superior al Magistraturii în structurile de conducere ale Asociației. ICJ consideră că este important să fie asigurat, în sistemul judecătoresc, un pluralism de opinii și recomandă judecătorilor să examineze posibilitatea înființării asociațiilor sau grupurilor suplimentare care să contribuie la dialogul privind fortificarea independenței sistemului judecătoresc.

Calificarea și numirea în funcție

ICJ este îngrijorată de lipsa de transparență și caracterul arbitrar al numirilor și promovărilor în sistemul judecătoresc din Republica Moldova. ICJ este îngrijorată de informații conform cărora CSM a favorizat candidații care au obținut doar punctaje mici de la Colegiul pentru selecție, fără a expune motivarea acestor „excepții”.

ICJ salută faptul că legislația adoptată recent, în septembrie 2018, a stabilit un sistem mai restrictiv, care impune respectarea punctajului în hotărârile CSM, și a lăsat o pondere de 20% CSM, care trebuie să

evalueze corect candidatul și să adopte o hotărâre motivată privind punctajul acordat.

ICJ speră că aceste norme noi, care pot să contribuie la obiectivitatea numirilor în sistemul judecătoresc, vor fi puse în aplicare în mod eficient și cu rigurozitate.

ICJ este de acord cu scopul reformei introduse prin proiectul legii nr. 10 și cu avizul aferent al Comisiei de la Veneția privind sistemul de numire a judecătorilor la Curtea Supremă de Justiție. ICJ consideră că, având în vedere presiunile politice foarte mari asupra judecătorilor din Republica Moldova, precum și cultura ierarhică în rândul lor, care îi face să se supună CSJ, este recomandabil ca selecția și numirea judecătorilor pentru CSJ să urmeze aceeași procedură ca și în cazul celorlalți judecători.

În cazul în care acest sistem de selecție trebuie să fie păstrat, ICJ consideră că este esențial ca hotărârile CSM privind numirea să fie motivate în mod public și să se bazeze pe criterii obiective, iar Parlamentul să fie obligat să accepte candidaturile după o perioadă de timp prestabilită și limitată în care nu a întreprins nicio măsură.

Perioada de numire inițială pe un termen de cinci ani

ICJ consideră că necesitatea și oportunitatea perioadei de numire inițială temporară ar trebui să fie reexaminată în lumina efectului ei potențial asupra independenței și imparțialității justiției. Atunci când judecătorul trebuie să participe într-o procedură de reconfirmare în funcție, există un risc sporit ca el să fie influențat de considerente extrinseci funcției de judecător.

ICJ reiterează recomandarea din anul 2013 pentru autoritățile moldovenești de a abroga prevederile privind perioada de probă.

Sistemul de evaluare

ICJ rămâne îngrijorată de faptul că procesul de evaluare periodică ar putea deveni un mijloc de intimidare a judecătorilor și subminare a securității mandatului lor.

ICJ recomandă ca orice proces de evaluare periodică să nu ducă la demiterea unui judecător înainte de a-i fi oferită o posibilitate adecvată de a-și corecta eventualele curențe.

În final, ICJ recomandă abrogarea tuturor prevederilor legislative care legitimează demiterea judecătorilor în baza rezultatelor procedurii de evaluare, dacă, în alte condiții, acești judecători nu ar putea fi demisi prin procedură disciplinară.

Verificarea de către organele de securitate

ICJ salută hotărârea Curții Constituționale de a aboli verificarea judecătorilor de către organele de securitate și își reiterează îngrijorarea,

exprimată în raportul din anul 2013, că natura și scopul verificărilor de securitate și sănătate sunt neclare și că acestea au un potențial de a submina procedura corectă de numire. O altă îngrijorare se referă la păstrarea prevederilor legislative privind obligația judecătorilor și procurorilor de a trece testul la poligraf pentru a fi numiți în funcție. ICJ recomandă renunțarea la acest test.

Sistemul de răspundere disciplinară

ICJ salută reformele recente ale sistemului de răspundere disciplinară, introduse în septembrie 2018, și speră să le observe rezultatele odată cu aplicarea lor deplină.

Delegația ICJ rămâne îngrijorată de faptul că unul dintre temeiurile demiterii poate fi emiterea unei hotărâri care contravine drepturilor fundamentale, deoarece procedura de răspundere disciplinară ar putea fi pornită chiar înainte de adoptarea hotărârii definitive de către ultimă instanță, ceea ce poate fi utilizat pentru exercitarea presiunii nepotrivite asupra independenței interne a judecătorilor din instanțele de apel.

Delegația ICJ este îngrijorată și de faptul că un alt temei pentru demitere îl poate constitui rezultatul negativ la două evaluări consecutive (calificativul „insuficient” la două evaluări consecutive) sau calificativul „eșuat” la evaluare. Procedura de răspundere disciplinară nu ar trebui să fie legată de evaluare, deoarece ea ar trebui să se refere doar la abaterile disciplinare prevăzute de standardele internaționale.

Repartizarea aleatorie a dosarelor

ICJ salută îmbunătățirea independenței și obiectivității în repartizarea dosarelor spre examinare, realizată datorită sistemului de repartizare aleatorie automatizată. ICJ accentuează importanța absolută a faptului ca, în situațiile în care sistemul automatizat se defectează, președinții de instanță să fie obligați să ofere motivarea repartizării fiecărui dosar și motivarea excluderii de a fi repartizate, precum și să facă publice aceste informații.

Motivarea hotărârilor judecătorești civile

ICJ rămâne îngrijorată de impactul acestei modificări la Codul de procedură civilă asupra capacității sistemului judecătoresc de a asigura accesul la justiție și realizarea efectivă a dreptului justițiabililor la un proces echitabil, în conformitate cu prevederile articolului 6, alineatul (1) al CEDO și ale altor tratate internaționale în domeniul drepturilor omului. ICJ recomandă abrogarea acestei prevederi și examinarea de către autoritățile moldovenești a soluțiilor alternative pentru reducerea volumului de muncă a judecătorilor care examinează cauze civile.

Remunerarea judecătorilor

ICJ salută majorarea salariilor judecătorilor, în conformitate cu

recomandările din raportul din anul 2013. Totuși, ICJ este îngrijorată de reformele recente privind salarizarea funcționarilor publici, care plasează judecătorii în sistemul de calculare a salariilor pentru funcționarii publici, bazat pe coeficienți stabiliți periodic de Parlament.

În final, ICJ își exprimă îngrijorarea cu privire la faptul că sistemul de pensii pentru judecătorii din Republica Moldova le permite să părăsească profesia la o vârstă foarte timpurie (50 de ani), cu un stagiul de muncă mic (12,5 ani), ceea ce ar putea determina judecătorii căzuți în dizgrația organelor de administrare a sistemului judecătoresc să se pensioneze pentru a pleca din sistem.

Membri ai Comisiei

Octombrie 2018 (pentru lista actualizată, vă rugăm să vizitați pagina www.icj.org/commission)

Președinte:

Prof. Robert Goldman, Statele Unite ale Americii

Vicepreședinți:

Prof. Carlos Ayala, Venezuela

Jud. Radmila Dragicevic-Dićic, Serbia

Comitetul executiv:

Jud. Sir Nicolas Bratza, Regatul Unit

Dame Silvia Cartwright, Noua Zeelandă

(Președinte) Dna Roberta Clarke, Barbados-Canada

DI Shawan Jabarin, Palestina

Dna Hina Jilani, Pakistan

Jud. Sanji Monageng, Botswana

DI Belisário dos Santos Júnior, Brazilia

Alți membri ai Comisiei:

Prof. Kyong-Wahn Ahn, Republica Coreea

Jud. Chinara Aidarbekova, Kârgâzstan

Jud. Adolfo Azcuna, Filipine

DI Reed Brody, Statele Unite ale Americii

Jud. Azhar Cachalia, Africa de Sud

Prof. Miguel Carbonell, Mexic

Jud. Moses Chinhengo, Zimbabwe

Prof. Sarah Cleveland, Statele Unite ale Americii

Jud. Martine Comte, Franța

DI Gamal Eid, Egipt

DI Roberto Garretón, Chile

Prof. Michelo Hansungule, Zambia

DI Gulnora Ishankanova, Uzbekistan

Dna Imrana Jalal, Fiji

Jud. Kalthoum Kennou, Tunisia

Dna Jamesina Essie L. King, Sierra Leone

Prof. César Landa, Peru

Jud. Ketil Lund, Norvegia

Jud. Qinisile Mabuza, Swaziland

Jud. José Antonio Martín Pallín, Spania

Prof. Juan Méndez, Argentina

Jud. Charles Mkandawire, Malawi

Jud. Yvonne Mokgoro, Africa de Sud

Jud. Tamara Morschakova, Rusia

Jud. Willy Mutunga, Kenya

Jud. Egbert Myjer, Țările de Jos

Jud. John Lawrence O'Meally, Australia

Dna Mikiko Otani, Japonia

Jud. Fatsah Ouguergouz, Algeria

Dr. Jarna Petman, Finlanda

Prof. Mónica Pinto, Argentina

Prof. Víctor Rodríguez Rescia, Costa Rica

DI Alejandro Salinas Rivera, Chile

DI Michael Sfard, Israel

Prof. Marco Sassoli, Italia-Elveția

Jud. Ajit Prakash Shah, India

Jud. Kalyan Shrestha, Nepal

DI Ambiga Sreenevasan, Malaiezia

DI Wilder Tayler, Uruguay

Jud. Philippe Texier, Franța

Jud. Lillian Tibatemwa-Ekirikubinza, Uganda

Jud. Stefan Trechsel, Elveția

Prof. Rodrigo Uprimny Yepes, Columbia



**International
Commission
of Jurists**

P.O. Box 91
Rue des Bains 33
CH 1211 Geneva 8
Switzerland

t +41 22 979 38 00
f +41 22 979 38 01
www.icj.org