

Traducere din limba engleză în limba română

Strasbourg, 13 decembrie 2021

CDL-AD(2021)046

Opinia nr. 1069 / 2021

Textul originalului în engleză.

COMISIA EUROPEANĂ PENTRU DEMOCRATIE PRIN LEGE

(COMISIA DE LA VENEȚIA)

REPUBLICA MOLDOVA

**OPINIA COMUNĂ
A COMISIEI DE LA VENEȚIA ȘI DIRECTORATULUI GENERAL DREPTURILE OMULUI
ȘI STATUL DE REPT (DGI) AL CONSILIULUI EUROPEI
PRIVIND UNELE MĂSURI AFERENTE SEECTĂRII CANDIDAȚILOR LA FUNCȚIILE
ADMINISTRATIVE DIN ORGANELE DE AUTOADMINISTRARE A JUDECĂTORILOR ȘI
PROCURORILOR ȘI MODIFICAREA UNOR ACTE NORMATIVE**

**Adoptată de către Comisia de la Veneția
În cea de-a 129-a Sesiune Plenară
(Veneția, 10-11 decembrie 2021)**

**În temeiul comentariilor oferite de
DI Alexander BARAMIDZE (Expert, fost membru supleant, Georgia)
DI Richard BARRETT (Membru, Irlanda)
Dna Nina BETETTO (Expert DGI, Președintele CCJE)
DI António Henriques GASPARG (Membru, Portugalia)**

Cuprins

I.	Introducere.....	3
II.	Context și procedură	3
III.	Analiză	4
A.	Observații generale	4
B.	Evaluarea candidaților	5
IV.	Concluzie	10

I. Introducere

1. Prin scrisoarea din 17 noiembrie 2021, Ministrul Justiției al Republicii Moldova a solicitat opinia Comisiei de la Veneția cu privire la proiectul de lege „Privind unele măsuri aferente selectării candidaților la funcțiile administrative din organele de autoadministrare a judecătorilor și procurorilor și modificarea unor acte normative” (CDL-REF(2021)095, „proiectul de lege”). La 2 decembrie 2021, Ministerul Justiției a transmis o versiune revizuită a acestui proiect de lege (CDL-REF(2021)097, „proiectul de lege revizuit”).
2. Prezenta opinie a fost elaborată în comun cu Directoratul General Drepturile Omului și Statul de Drept a Consiliului Europei. Dl Alexander Baramidze (expert, fost membru supleant, Georgia), dl Richard Barrett (membru, Irlanda) și dl António Henriques Gaspar (membru, Portugalia) au acționat în calitate de raportori în numele Comisiei de la Veneția. Doamna Nina Betetto a analizat proiectul de lege din partea Directoratului Drepturile Omului („Directorat”).
3. Având în vedere situația sanitară, nu a fost posibilă deplasarea la Chișinău. În perioada 2-3 decembrie 2021, raportorii și experții, împreună cu doamna Simona Granata-Menghini (secretarul Comisiei) și domnul Grigory Dikov (administratorul) au avut întâlniri online cu reprezentanți ai Consiliului Superior al Magistraturii, ai Consiliului Superior al Procurorilor, majoritate parlamentară, opoziție parlamentară și cu ministrul justiției, precum și cu reprezentanți ai societății civile. Comisia este recunoscătoare autorităților moldovenești și Oficiului Consiliului Europei în Republica Moldova pentru organizarea excelentă a acestor întâlniri.
4. Această opinie a fost elaborată pe baza traducerii în limba engleză a proiectului de lege și a proiectului de lege revizuit. Este posibil ca traducerea să nu reflecte cu acuratețe versiunea originală în toate privințele.
5. Având în vedere timpul extrem de limitat, disponibil pentru pregătirea acestei opinii, Comisia de la Veneția s-a concentrat asupra celor mai esențiale caracteristici ale proiectului de lege revizuit; prin urmare, această opinie nu reprezintă o analiză exhaustivă a unei astfel de legi.
6. Prezenta opinie comună a fost elaborată pe baza observațiilor raportorilor și a rezultatelor reuniunilor online din 2-3 decembrie 2021. Prezenta opinie comună a fost examinată de reuniunea hibridă comună a Subcomisiilor pentru statul de drept și asupra sistemului judiciar din 9 decembrie 2021. În urma unui schimb de opinii cu domnul Iulian Rusu, secretar de stat, Ministerul Justiției al Republicii Moldova, aceasta a fost adoptată de Comisia de la Veneția la cea de-a 129-a sesiune plenară (Veneția și online, 10-11 decembrie 2021).

II. Context și procedură

7. Autoritățile Republicii Moldova intenționează să efectueze o evaluare extraordinară a judecătorilor, procurorilor și altor funcționari din domeniul justiției și integrității. O astfel de evaluare este planificată a fi efectuată de organe ad-hoc, însă competența de a decide asupra numirii, transferului, revocării, promovării și impunerea pedepselor disciplinare împotriva judecătorilor și procurorilor revine Consiliului Superior al Magistraturii („CSM”) (articolul 123 din Constituție) și, respectiv, Consiliului Superior al Procurorilor („CSP”) (articolul 125 din Constituție). Prin urmare, orice proces extraordinar de evaluare trebuie să înceapă cu aceste două instituții.
8. Mandatul CSM și CSP este pe cale să expire. Alegerile judecătorilor și procurorilor membri ai acestor organe de către adunările generale ale judecătorilor și procurorilor urmau să aibă loc la 19 noiembrie 2021, respectiv 3 decembrie 2021, dar au fost amânate din cauza crizei Covid-19. Autoritățile urmăresc să pună în aplicare un sistem de evaluare a integrității *candidaților* la aceste funcții *înainte de desfășurarea alegerilor*, probabil la începutul anului 2022. Această filtrare a candidaților ar face ca evaluarea extraordinară a membrilor CSM și CSP să se desfășoare în cadrul schemei generale, redundante. Aceasta explică de ce pregătirea, adoptarea și implementarea acestei legi sunt considerate o prioritate primordială de către autoritățile

moldovenești.

9. Urgența problemei nu justifică, totuși, lipsa consultării părților interesate, în special a celor importante, cum ar fi CSM și CSP. Comisia de la Veneția reamintește că o consultare semnificativă a opoziției și a părților interesate este un element cheie în procesul de elaborare a legii democratice. Ar trebui să aibă loc consultări corespunzătoare înainte de adoptarea definitivă a prezentei legi.

III. Analiza

A. Observații generale

10. Proiectul de lege urmărește înființarea unei comisii de evaluare ad-hoc care va fi responsabilă cu verificarea integrității candidaților pentru funcții administrative din Consiliul Superior al Magistraturii, Consiliul Superior al Procurorilor și organele de specialitate ale acestora (art. 1). În Nota informativă se subliniază că aceasta „este o condiție esențială pentru creșterea încrederii societății în sistemul judiciar, precum și pentru buna funcționare a acestor instituții”.
11. Comisia de la Veneția și Directoratul General observă că integritatea personală a membrilor care constituie Consiliile Superioare (de judecători și procurori) este un element esențial al naturii acestor organe; asigură încrederea cetățenilor în instituțiile de justiție – încredere în magistrați și în integritatea acestora. Într-o societate care respectă valorile fundamentale ale democrației, încrederea cetățenilor în acțiunea Consiliilor Superioare depinde foarte mult, sau esențial, de integritatea personală și de competența și credibilitatea apartenenței sale. Într-un regim normal de funcționare, integritatea magistraților care urmează să fie aleși de colegii lor ar trebui, prin natură, să rezulte din calitățile, condițiile personale, integritatea și competența profesională care au permis numirea ca judecători sau procurori. Odată dobândită calitatea de magistrat, calitățile de integritate și competență trebuie prezumate până la proba contrarie, care nu poate rezulta decât din evaluarea performanței disciplinare sau funcționale prin proceduri legale corespunzătoare.
12. Crearea unor organe ad-hoc de evaluare a integrității judecătorilor și procurorilor se bazează pe ipoteza că sistemul de justiție prezintă deficiențe extrem de grave și că există îndoieli sistematice cu privire la integritatea magistraților. Totuși, pe baza acestei ipoteze, constituirea modelului propus de comisia ad-hoc de evaluare a integrității presupune, în sine, un dublu risc. Pe de o parte, presupune, chiar dacă doar din punct de vedere al aparențelor (care în acest domeniu foarte sensibil contează) că sistemul este în general afectat, ceea ce poate fi extraordinar de nedrept pentru multe dintre elementele sale competente și integre, care sunt în consecință viciate de o suspiciune generală; pe de altă parte, o astfel de metodă se poate dovedi inefficientă, în ceea ce îi privește pe judecători și procurori, pentru a înlătura și a elimina îndoiala fatală pe care modelul însuși o creează sau poate genera.
13. Comisia de la Veneția și Directoratul General și-au exprimat anterior opinia, în alte contexte, că situațiile critice din domeniul justiției, ca niveluri extrem de ridicate de corupție, pot justifica soluții la fel de radicale, cum ar fi un proces de verificare a judecătorilor în funcții. În cele din urmă, ține în cele din urmă de competența autorităților moldovenești să decidă dacă situația predominantă în sistemul judiciar moldovenesc creează baze suficiente pentru a supune toți judecătorii și procurorii, precum și membrii CSM și CSP, la evaluări extraordinare de integritate.¹

¹ Comisia de la Veneția, Opinia comună temporară a Comisiei de la Veneția și a Direcției pentru Drepturile Omului (DDO) a Directoratului General Drepturile Omului și Statul de Drept (DGI) a Consiliului Europei cu privire la Proiectul de lege privind reforma Curții Supreme de Justiție și a Procurorilor, § 84, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2019\)020-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2019)020-e)

14. În recenta sa Opinie nr. 24(2021) privind Evoluția Consiliilor Justiției și rolul acestora în sisteme judiciare independente și imparțiale², CCJE reamintește (para. 34) că procesul de selecție a membrilor unui Consiliu, inclusiv eventualele campanii ale candidaților ar trebui să fie transparente și să asigure că calificările candidaților, în special imparțialitatea și integritatea acestora sunt verificate. În opinia Comisiei de la Veneția și a Directoratului General, ar trebui făcută o distincție între *verificarea membrilor în exercițiu și „pre-verificarea” candidaților* pentru o poziție în aceste organisme. Ca o chestiune de principiu, securitatea pe termen determinat al mandatelor membrilor organelor (constituționale) are scopul de a asigura independența acestora față de presiunile externe. Măsurile care ar pune în pericol continuitatea calității de membru și ar interfera cu securitatea mandatului membrilor acestei autorități (verificarea) ar ridica suspiciunea că intenția din spatele acestor măsuri ar fi de a influența deciziile acesteia și, prin urmare, ar trebui privite ca o ultimă soluție.³ Controalele de integritate care vizează candidații la funcția de CSM, CSP și organele lor specializate reprezintă un proces de filtrare și nu un proces de verificare judiciară și, ca atare, pot fi considerate, dacă sunt implementate corespunzător, ca realizând un echilibru între beneficiile măsurii, în ceea ce privește contribuția la încrederea justiției, și posibilele efecte negative ale acesteia.
15. Testul de integritate nu este aplicat judecătorilor sau procurorilor în ceea ce privește rolurile lor de judecători sau procurori și, prin urmare, nu implică independența rolului lor. Cu toate acestea, este o parte esențială a structurii moldovenești de guvernare a sistemului de justiție pe care judecătorii și procurorii o deservește din când în când în cele opt organe juridice vizate de proiectul de lege revizuit. Acestea sunt mai mult decât funcții administrative; sunt roluri cruciale în asigurarea bunei guvernări a acestor organisme în sistemul de justiție. Aceste organisme sunt concepute pentru a avea o gamă largă de membri din medii specifice, judecătorii și procurorii fiind centrali. Serviciul în astfel de organe este, în sistemul de justiție al Republicii Moldova, o parte a carierei de judecător sau de procuror, deși nu o funcție judiciară formală. Trebuie privit ca o situație temporară și excepțională faptul că componența acestor organisme va fi interferată pentru o perioadă. În plus, orice proces de verificare interferează cu drepturile de confidențialitate, afectează relația dintre candidat și „persoanele apropiate” ale acestuia și va avea un efect asupra reputației candidatului. Din aceste motive, este un pas esențial ca acest proces preliminar de filtrare să fie pus pe o bază statutară, cu criterii înguste și o posibilitate de recurs.
16. În plus, faptul că verificările de integritate vor fi efectuate nu de organele de autoadministrare ale justiției și procuraturii în sine, ci mai degrabă de un organism extern care va fi constituit din „partenerii de dezvoltare” ai Republicii Moldova și majoritatea și minoritatea parlamentară cere ca să se acorde cea mai mare atenție respectării principiilor constituționale ale separației puterilor și ale controlului și echilibrului.

B. Evaluarea candidaților

17. Evaluarea integrității candidaților se realizează de către „Comisia independentă de evaluare a integrității candidaților pentru funcții administrative în organele de autoadministrare ale judecătorilor și procurorilor” (Comisia de evaluare). Problema independenței/responsabilității (*quis custodiet ipsos custodiet*) este o chestiune centrală a proiectului de lege, care prevede că „Comisia de Evaluare va avea independență funcțională și

² Opinia CCJE nr. 24 (2021), Evoluția consiliilor judiciare și rolul acestora în sisteme judiciare independente și imparțiale, <https://rm.coe.int/opinion-no-24-2021-of-the-ccje/1680a47604>

³ CCJE și-a arătat în mod repetat reticența față de verificarea judecătorilor. A se vedea Opinia CCJE nr. 21 (2018) privind prevenirea corupției în rândul judecătorilor (para. 28). În ceea ce privește verificarea Consiliului Justiției, a se vedea Opinia nr. 24 (2021) privind evoluția Consiliilor Justiției și rolul acestora în sistemele judiciare independente și imparțiale (par. 23)

autonomia de decizie față de orice persoană fizică sau juridică, indiferent de forma de organizare.” Proiectul de lege revizuit prevede (articolul 5) o componență mixtă: trei membri numiți de Ministerul Justiției la propunerea fracțiunilor parlamentare pe principiul proporționalității, precum și un membru supleant în aceeași ordine, și trei membri și doi supleanți propuși de partenerii de dezvoltare și aprobate cu votul a 3/5 de către deputații din parlament.

18. Este lăudabil faptul că proiectul de lege revizuit prevede două criterii de ineligibilitate care vizează excluderea apartenenței politice (articolul 2 d) și e)). De asemenea, este pozitiv faptul că opoziția este implicată atât în propunerea membrilor care urmează să fie numiți de ministrul justiției, cât și în alegerea membrilor selectați de partenerii de dezvoltare; acest lucru nu va exclude total politizarea procesului, dar ar trebui să garanteze mai multă incluziune și sprijin între partide pentru funcționare.
19. În proiectul de lege revizuită nu există nicio indicație despre cine sunt „partenerii de dezvoltare”. Ministerul Justiției a explicat că această formulă se referă la partenerii internaționali prezenți în Republica Moldova și activi în domeniul justiției. Din motive de claritate, legea ar trebui să ofere o definiție clară a termenului „parteneri de dezvoltare” sau cel puțin să se refere la un act juridic relevant în care se găsește o astfel de definiție.
20. Proiectul de lege nu stabilește procedura de selecție a membrilor comisiei de evaluare dintre „partenerii de dezvoltare”.
21. Articolul 5 § 2 enumeră mai multe cerințe pentru membrii Comisiei. Aceste criterii nu precizează dacă membrii trebuie să fie cetățeni moldoveni sau pot fi străini, ceea ce ar putea fi relevant pentru cei selectați de donatorii internaționali. Dacă acesta este cazul, criteriile ar trebui ajustate.
22. Este pozitiv că proiectul de lege revizuit oferă mai multe garanții pentru membrii comisiei de evaluare, pentru a le asigura independența și imparțialitatea (art. 5 §2). Cu toate acestea, deși cerințele pe care trebuie să le îndeplinească membrii comisiei de evaluare în ceea ce privește competența, experiența, integritatea și neafilierea lor la Parlament sau la un partid politic sunt rezonabile (art. 6(2)), cerința că membrul „ *nu a ocupat funcția de judecător sau procuror în Republica Moldova în ultimii 3 ani*” pare a fi lipsită de justificare rezonabilă. Nota informativă nu motivează crearea unui astfel de mecanism extrajudiciar și nici nu indică raportul pentru perioada de trei ani. Standardele internaționale în această chestiune sunt bine stabilite și destul de clare: membrii judiciari ai Consiliilor pentru Justiție ar trebui să fie aleși de colegii lor. Având în vedere că controalele de integritate sunt de facto o parte consecventă a procesului de selecție a membrilor CSM, CSP și a altor organisme specializate, cerința propusă care implică faptul că judecătorii și/sau sistemul judiciar în sine nu poate fi de încredere este arbitrară și ar trebui respinsă. De reamintit că Comisia de la Veneția și Direcția pentru Drepturile Omului a Directoratului General Drepturile Omului și Statul de Drept, în Raportul lor temporar comun nr.966/2019 (adoptat la 11-12 octombrie 2019) cu privire la proiectul de lege referitor la reforma Curții Supreme de Justiție și a Procuraturii (denumită în continuare „Opinia 2019”) din Republica Moldova a recomandat (par. 55) ca numărul de membri ai comisiei de evaluare (comisie de specialitate însărcinată cu evaluarea integrității, stilului de viață și profesionalismul judecătorilor de la Curtea Supremă) cu experiență judiciară (adică foști judecători sau foști judecători de la Curtea Constituțională) *ar trebui crescut în măsura în care un număr substanțial de membri (dacă nu jumătate) au experiență judiciară.*
23. Este pozitiv că proiectul de lege revizuit prevede o listă exclusivă a motivelor de încetare a mandatului membrilor Comisiei de evaluare.

24. Comisiei de evaluare i se acordă competențe foarte largi (articolul 6):

a) să evalueze integritatea candidaților pe baza declarațiilor anterioare de venit, interes personal sau avere și interese personale, precum și pe baza verificărilor efectuate de către Autoritatea Națională de Integritate, Serviciul de Informații și Securitate, Serviciul Fiscal de Stat și alte persoane publice; autoritățile care au informații despre candidat;

b) să verifice datele și informațiile privind proprietatea, veniturile, cheltuielile candidaților și ale persoanelor apropiate acestora, în sensul Legii nr. 133/2016;

c) să asculte candidatul, persoanele apropiate acestuia și alte persoane care dețin informații relevante despre integritatea candidatului, inclusiv despre stilul de viață și costul vieții;

d) să solicite informații de la persoane fizice sau juridice;

e) să ia decizii cu privire la rezultatele evaluării integrității candidaților, inclusiv stilul de viață și cheltuielile zilnice ale acestora.

25. Aceste competențe sunt dezvoltate în continuare în art. 11 (Procedura de evaluare). Proiectul de lege revizuit stabilește criteriile de evaluare a bunurilor candidaților (articolul 8) și a integrității candidaților (articolul 9).

26. Nu este clar dacă evaluarea este o listă de verificare a conformității anterioare, declarații, statut fiscal etc. sau o evaluare a reputației candidatului. Nu este clar ce trebuie înțeles prin „corespondența [nivelului] de trai cu nivelul veniturilor obținute și al cheltuielilor efectuate”. Câtă discrepanță între „nivelul de trai” și „cheltuieli” poate fi considerată o manifestare a necorespondenței? Este laudabil faptul că articolul 13 alineatul (1) solicită IEC să vină cu o decizie motivată, dar în absența unor astfel de criterii specifice nu există nicio îndrumare care poate fi considerată motivată sau nemotivată.

27. Evaluarea pentru aprecierea bunurilor candidaților va viza persoanele apropiate candidatului în sensul Legii 133 din 2016. Definiția persoanelor apropiate conform legii respective ar trebui examinată pentru a se vedea dacă este relevantă și esențială în acest scop și pentru a vedea dacă gama de persoane ar putea fi acoperită în mod realist în intervalul de timp restrâns prevăzut. Aceste persoane apropiate au drept de veto asupra cooperării lor cu evaluarea? Dacă răspunsul este afirmativ, acele persoane au un rol puternic în facilitarea oportunităților legitime ale candidatului. Un membru al familiei înstrăinat sau un fost asociat de afaceri ar putea folosi această putere pentru a frustra aspirațiile legitime ale candidatului. Dacă răspunsul la întrebarea anterioară este negativ, terțul este supus problemelor și interferează cu viața privată într-un scop în care ar putea să nu aibă niciun interes. Din aceste motive lista persoanelor apropiate trebuie să fie restrânsă și esențială.

28. Nu există o definiție a „integrității”. Articolul 11(3) se referă la integritatea profesională, care poate fi diferită de integritatea în viața privată. Poate că integritatea ar putea fi definită sau explicată prin referire la viața profesională sau de afaceri. Poate că schema stabilește ca integritatea este un test amplu al comisiei care include integritatea profesională, stilul de viață și standardul de viață. Criteriile de evaluare a integrității sunt destul de eterogene, mai ales în ceea ce privește natura evaluării lor. În timp ce inexistența unei hotărâri judecătorești sau absența sancțiunilor disciplinare sunt destul de ușor de verificat, „respectarea de către candidat a principiilor stabilite în Codul de etică și conduită profesională a judecătorilor sau, după caz, a procurorilor” sau „săvârșirea de către candidat a unor fapte care aduc atingere onoarei sau probității profesionale ori prestigiului justiției în așa măsură încât încrederea în justiție este afectată” sunt aprecieri destul de complexe.

29. După cum a afirmat CCJE în Opinia sa nr. 3 (2002) privind principiile și regulile care guvernează conduita profesională a judecătorilor, în special etica, comportamentul incompatibil și imparțialitatea (par. 60), este incorect să se coreleze încălcările standardelor profesionale adecvate cu abateri care pot da naștere la sancțiuni disciplinare. Standardele profesionale reprezintă cele mai bune practici, pe care toți judecătorii ar trebui să vizeze să le dezvolte și spre care toți judecătorii ar trebui să aspire. Ar descuraja dezvoltarea viitoare a unor astfel de standarde și ar înțelege greșit scopul lor de a le echivala cu abateri care justifică proceduri disciplinare. Pentru a justifica procedurile disciplinare, abaterile trebuie să fie grave și flagrante, într-un mod care nu poate fi invocat doar pentru că a existat o nerespectare a standardelor profesionale stabilite în instrucțiuni. În acest context, punerea în aplicare a unui

sistem de control al integrității ar trebui să fie întotdeauna în strictă conformitate cu principiul proporționalității. Încălcărilor de conduită profesională includ o gamă largă de acțiuni, de la infracțiuni minore până la abateri grave care dau naștere (potențial) la sancțiuni disciplinare. Acest lucru nu înseamnă că încălcările standardelor profesionale ar putea să nu aibă o relevanță considerabilă atunci când a existat un comportament neadecvat suficient pentru a justifica și necesita o sancțiune disciplinară. Cu toate acestea, abaterile minore nu ar trebui să ofere, în opinia Comisiei de la Veneția și a Directoratului General, un motiv valabil pentru respingerea unui candidat.

30. Criteriile utilizate pentru evaluarea activelor și integrității candidaților ar trebui să fie aceleași care sunt utilizate pentru orice proces de evaluare echivalent în Republica Moldova.
31. Proiectul de lege revizuit prevede că comisia de evaluare *va avea acces la orice informații pe care le consideră necesare pentru îndeplinirea atribuțiilor sale, cu excepția informațiilor care intră sub incidența prevederilor Legii nr. 245/2008 privind secretul de stat. Autoritățile publice sunt obligate să pună la dispoziția Comisiei Independente de Evaluare orice informație solicitată în termen de 10 zile. De asemenea, în procesul de evaluare a stilului de viață și a costului vieții și a integrității profesionale, Comisia Independentă de Evaluare va avea dreptul de a solicita persoanelor fizice și juridice de drept public sau privat, inclusiv instituțiilor financiare, documentele și informațiile necesare pentru realizarea evaluării. Informațiile solicitate vor fi prezentate gratuit în termen de 5 zile de la data solicitării.* Având în vedere împuternicirile ample ale comisiei de evaluare, proiectele de articole 7 și 11 ar trebui să prevadă că trebuie respectat dreptul la viața privată și de familie al judecătorilor și al terților. Orice informații și documente furnizate în cadrul procesului individual de verificare a integrității nu trebuie publicate și trebuie utilizate doar în scopul restrâns al evaluării. Trebuie să fie clar că astfel de informații sau documente nu pot fi utilizate direct într-o anchetă penală sau administrativă, decât în legătură cu darea de răspunsuri false.
32. Este bine că proiectul de lege revizuit oferă mai multe garanții procedurale candidaților (să fie informați cu privire la inițierea evaluării; să fie asistați de un avocat sau de un avocat stagiar pe parcursul procedurii de evaluare; să se familiarizeze cu materialele de evaluare; să transmită în scris date și informații suplimentare față de cele acumulate de comisia de evaluare și să conteste decizia comisiei de evaluare). Dreptul candidatului de a se familiariza cu „materialele de evaluare” ar trebui să cuprindă toate materialele adunate de comisie și luate în considerare în decizia acesteia.
33. Articolul 11 alin. (6) prevede că „după examinarea informațiilor adunate, *Comisia de evaluare invită candidatul într-o ședință pentru a desășura o audiere. Audiерile sunt publice. Comisia de evaluare poate decide să suspende anumite părți ale ședinței în cazul în care interesele ordinii publice sau moralității ar putea fi afectate. (7) Ca o excepție de la alin. (6), la cererea candidatului, Comisia de Evaluare poate hotărî să țină o ședință închisă, pentru a se evita dezvăluirea de informații referitoare la aspectele private ale vieții candidatului sau ale persoanelor apropiate, ori alte împrejurări care ar putea prejudicia ordinea publică sau morala*”. În opinia Comisiei de la Veneția și a Directoratului General, proiectul ar trebui să prevadă dreptul candidatului în cauză de a se prezenta în fața comisiei de evaluare și de a participa la procedura în fața acesteia, dacă acesta solicită acest lucru. Pe de altă parte, în cazul în care Comisia de Evaluare invită candidatul să participe la o audiere, iar acesta din urmă refuză fără justificare obiectivă, renunțând astfel la dreptul de a se prezenta personal, Comisia de Evaluare ar trebui să continue în lipsa acestuia. În plus, în opinia Comisiei de la Veneția și a Directoratului General, audierile cu candidații nu ar trebui să fie publice. Audiерile publice ar putea într-adevăr să-i descurajeze pe candidații care au ceva de ascuns, dar și pe cei cărora le este frică să se ocupe din nou de acuzațiile pe care le-au respins deja. Audiерile deschise îi pot descuraja pe cei care nu doresc să afișeze în public afacerea familiei lor într-un forum cu întrebări. Ar trebui să existe o transparentă deplină în ceea ce privește cei cărora li se permite să continue. Dacă (în propunerea de audiere publică din proiectul revizuit) un candidat aplică pentru o audiere privată, dar aceasta este refuzată, ar trebui să își poată retrace candidatura fără ca să își păteze imaginea.

34. Articolul 11 prevede că Comisia de evaluare acumulează și verifică informațiile deținute în termen de 30 de zile de la data transmiterii cererii de verificare a candidaților de către instituția competentă. Sfera evaluării trebuie adaptată la timpul disponibil. Dacă urmează să fie realizat în termen de 30 de zile, cu greu ar putea acoperi o evaluare a legitimității unei relații presupuse corupte în trecut.
35. Potrivit proiectului de lege revizuit, decizia se ia cu majoritatea membrilor, iar membrii Comisiei de evaluare nu au dreptul de a se abține de la vot. Având în vedere că IEC va fi format din 6 membri, ar trebui să existe unele instrucțiuni ce se va întâmpla dacă voturile sunt împărțite în mod egal între membri. În plus, Comisia de evaluare va avea un număr egal de membri numiți de Ministerul Justiției și selectați de donatorii internaționali: regulile privind cvorumul pentru deciziile care urmează să fie luate de către Comisie ar trebui să reflecte necesitatea unei participări semnificative, dar echilibrate al celui de al doilea grup. O opțiune ar putea fi ca președintele IEC să aibă un vot decisiv. Cu toate acestea, nu există nicio mențiune în legea catedrei și a drepturilor acestuia. Deși detaliile pot fi furnizate în reglementările IEC menționate la articolul 4(2), în acest proiect de lege ar trebui furnizate câteva îndrumări de bază. Acest lucru este deosebit de important în măsura în care IEC va fi un organism ad-hoc care va fi dizolvat după îndeplinirea unei sarcini specifice.
36. Rezultatul evaluării ar trebui să fie o decizie da/nu cu privire la posibilitatea ca candidatul să participe la concurs. Decizia motivată ar trebui comunicată candidatului, dar este îndoielnic că decizia de respingere a unui candidat să fie publicată (și în orice caz nu până la epuizarea căilor de atac). Întrucât se prevede că candidații respinși continuă în funcția de judecători sau procurori sau în alte funcții, aceștia nu ar trebui să fie prejudiciați prin aplicarea sau prin respingerea acestora.
37. Dreptul de recurs pare să se extindă dincolo de candidat la „orice persoană care a participat la procedura administrativă”. Pe cine acoperă acest lucru? Acoperă persoanele apropiate sau proprietarii de proprietăți care consideră că istoria lor comercială poate fi supusă criticilor? Ar trebui să fie clar dacă efectul inițierii unei contestații este de a opri competiția până când contestația este soluționată.
38. Nu este clar care va fi consecința deciziei Curții de Apel Chișinău sau a instanței superioare – în cazul în care hotărârea curții de apel este atacată – dacă instanța va casa decizia IEC. Va fi trimis cazul către IEC pentru reexaminare sau instanța va avea ultimul cuvânt dacă un reclamant ar trebui promovată la următoarea fază de selecție? Procesul inițial de selecție la IEC va fi suspendat până când cazul reclamantului va fi soluționat în final în instanțe și/sau la IEC? Acestea sunt întrebările care necesită niște răspunsuri clare în proiectul de lege. În opinia Comisiei de la Veneția și a Directoratului General, contestația nu ar trebui să oprească concursul. Apelul ar putea elimina pata de pe reputație, dar nu va depăși faptul că competiția a continuat cu un rezultat.
39. În sfârșit, proiectul de lege revizuit arată clar că rezultatele evaluării integrității nu vor avea niciun efect asupra carierei candidatului ca judecător sau procuror. Acest lucru derivă din principiul inamovibilității judecătorilor și din competența exclusivă înrădăcinată constituțional a Consiliilor Supreme de a impune sancțiuni sau de a demite un judecător sau procuror. Cu toate acestea, întrebarea rămâne cum ar fi sporită încrederea societății în instituțiile judiciare dacă IEC constată că un judecător sau un procuror nu a trecut testul de integritate și, cu toate acestea, același judecător sau procuror își păstrează postul pretinzând că nimic nu a s-a întâmplat. Ministrul Justiției a subliniat în acest sens că toți judecătorii și procurorii vor fi supuși unei proceduri de evaluare extraordinară și că rezultatele acestei evaluări în calitate de candidați pot declanșa proceduri suplimentare în fața autorităților anticorupție. Având în vedere că Republica Moldova este una dintre țările în care corupția reală și/sau percepută în justiție reprezintă o preocupare majoră în rândul publicului, această clarificare trimite un semnal greșit în ceea ce privește voința politică de a lua toate măsurile necesare pentru garantarea și promovarea unei culturi a integrității judiciare la toate nivelurile sistemului judiciar. În Opinia din 2019, Comisia de la Veneția și Directoratul au considerat că *raportul negativ al Comisiei de Evaluare privind integritatea judecătorului ar trebui să declanșeze o*

sanțiune disciplinară din partea Consiliului Superior. Gravitatea sanțiunii ar trebui să depindă de gravitatea abaterii disciplinare.⁴

40. Durata mandatului ar trebui totuși indicată mai explicit în lege.

IV. Concluzie

41. Comisia de la Veneția și Directoratul General Drepturile Omului și Statul de Drept au evaluat, la solicitarea Ministrului Justiției al Republicii Moldova, proiectul de lege revizuit „Privind unele măsuri aferente selectării candidaților la funcțiile administrative din organele de autoadministrare a judecătorilor și procurorilor și modificarea unor acte normative”. Acest proiect urmărește înființarea unei comisii de evaluare ad-hoc care va fi responsabilă cu verificarea integrității candidaților pentru funcții administrative din Consiliul Superior al Magistraturii, Consiliul Superior al Procurorilor și organele de specialitate ale acestora.

42. Comisia de la Veneția și Directoratul General Drepturile Omului și Statul de Drept reiterează că, în ultimă instanță, ține de competența autorităților moldovenești să decidă dacă situația predominantă în sistemul judiciar moldovenesc creează baze suficiente pentru supunerea tuturor judecătorilor și procurorilor, precum și membrii CSM și CSP, la evaluări extraordinare de integritate.

43. Verificările de integritate care vizează candidații la funcția de CSM, CSP și organele lor specializate reprezintă un proces de filtrare și nu un proces de verificare judiciară și, ca atare, pot fi considerate, dacă sunt implementate în mod corespunzător, ca realizând un echilibru între beneficiile măsurii, în ceea ce privește contribuția la încrederea sistemului judiciar, și posibilele efecte negative ale acesteia.

44. Comisia de la Veneția și Directoratul General constată că, în ansamblu, proiectul de lege revizuit stabilește o procedură echilibrată; ei doresc totuși să formuleze următoarele recomandări cheie menite să îmbunătățească proiectul de lege revizuit:

- De a se indica cine sunt „partenerii de dezvoltare” și modul în care își vor selecta candidații și criteriile pentru această selecție (în măsura în care pot fi diferite de criteriile pentru ceilalți candidați, de exemplu în ceea ce privește naționalitatea Republicii Moldova) ar trebui adăugate în lege; ar trebui reconsiderat criteriul de a nu fi fost judecător sau procuror în ultimii trei ani.
- Sunt necesare indicații mai clare cu privire la criteriile de evaluare; încălcări minore de conduită profesională nu ar trebui să ofere un motiv valid pentru respingerea unui candidat.
- Legea ar trebui să ofere garanții adecvate pentru protecția dreptului la viața privată și de familie a judecătorilor, procurorilor și terților implicați în procedură.
- Candidații trebuie să aibă dreptul de a se prezenta în fața Comisiei de evaluare și de a participa la procedura în fața acesteia, dacă doresc acest lucru. În cazul în care renunță la dreptul de a fi prezenți, Comisia de evaluare ar trebui să procedeze în absența lor. Audierile cu candidații nu ar trebui să fie publice. Decizia de respingere a unui candidat nu trebuie făcută publică.
- În caz de evaluare negativă, prin lege ar putea fi prevăzută obligația Comisiei de evaluare de a transmite constatările sale autorităților competente (viitoarele Consilii, autorități anticorupție, procuror).
- Durata mandatului Comisiei de evaluare ar trebui indicată mai clar în lege.

⁴ A se vedea Opinia 2019, par. 76.

45. În cele din urmă, Comisia de la Veneția și Directoratul General subliniază necesitatea consultărilor adecvate ale părților interesate și ale opoziției înainte de adoptarea definitivă a acestei legi.
46. Comisia de la Veneția și Directoratul rămân la dispoziția autorităților Republicii Moldova pentru asistență suplimentară în această privință.