

Subiect: Opinie juridică privind conceptul de evaluare externă a judecătorilor și procurorilor în Republica Moldova

Adresată: Ministerului Justiției, persoana de contact Diana MELENCIUC, consultantă principală, Direcția elaborare acte normative, email: diana.melenciuc@justice.gov.md; secretariat@justice.gov.md.

Prezentată de: Centrul de Resurse Juridice din Moldova (www.crjm.org), persoane de contact Sorina MACRINICI, directoare de program, email: sorina.macrinici@crjm.org; Vladislav GRIBINCEA, președinte, email: vladislav.gribincea@crjm.org

Nr./Data: 55/21 din 11 noiembrie 2021

Expediată prin email

La 17 octombrie 2021, Ministerul Justiției a publicat un anunț privind inițierea elaborării Conceptului de evaluare externă a judecătorilor și procurorilor și a solicitat comentarii din partea societății civile¹.

Centrul de Resurse Juridice din Moldova (CRJM) consideră că mecanismul de evaluare externă a judecătorilor și procurorilor din Republica Moldova ar trebui să fie o procedură extraordinară, care să fie pusă în aplicare cu titlu de excepție, o singură dată și să fie limitată în timp. În 2018, Parlamentul European a declarat că „*decizia instanțelor, despre care s-a afirmat de mai multe ori că este influențată și dirijată politic, este un exemplu al capturării statului și denotă o criză foarte profundă a instituțiilor din Moldova*”² și că „*Republica Moldova este un stat capturat de interese oligarhice, cu o concentrare a puterii politice și economice în mâinile unui grup restrâns de persoane care își exercită influența asupra Parlamentului, Guvernului, partidelor politice, administrației publice, poliției, sistemului judiciar și mass-mediei*”³. În 2019, Comisia de la Veneția a făcut referință la rezoluțiile Parlamentului European, indicând că mecanismul de evaluare externă trebuie aplicat în mod corect și cu respectarea legislației naționale⁴.

Este cert că evaluarea externă nu poate soluționa toate problemele din sistemul de justiție, precum ar fi independența judecătorilor sau profesionalismul acestora. Prin urmare, evaluarea externă trebuie coroborată cu alte reforme. În același timp, Republica Moldova dispune de câteva mecanisme care permit verificarea și evaluarea judecătorilor și procurorilor la diferite etape în cariera acestora, atât la selecție,

¹ <https://justice.gov.md/libview.php?l=ro&idc=184&id=5387>.

² Parlamentul European, Rezoluția referitoare la criza politică din Moldova ca urmare a invalidării alegerilor locale de la Chișinău, 2018/2783(RSP), 5 iulie 2018, p. 5, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/HTML/?uri=CELEX:52018IP0303&from=GA>.

³ Parlamentul European, Rezoluția referitoare la punerea în aplicare a Acordului de asociere UE-Moldova, 2017/2281(INI), 14 noiembrie 2018, p. 3, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/HTML/?uri=CELEX:52018IP0458&from=EN>.

⁴ Comisia de la Veneția și Direcția Drepturile Omului (DHR) a Direcției Generale Drepturile Omului și Statul de Drept (DGI) a Consiliului Europei, Opinia comună despre proiectul de lege privind reforma Curții Supreme de Justiție și a procuraturii, 14 octombrie 2019, pag. 11, para. 46, [https://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2019\)020-e](https://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2019)020-e).

cât și la promovare, precum și pe durata exercitării funcțiilor lor. Printre aceste mecanisme se numără: procedurile de selecție, numire și promovare, de evaluare a performanțelor, controlul averilor și a intereselor judecătorilor și procurorilor de către Autoritatea Națională de Integritate (ANI). Chiar dacă funcționarea acestor mecanisme a fost problematică până acum, acestea ar trebui să devină pe deplin funcționale în viitorii ani, astfel încât după finalizarea evaluării externe, sistemul de justiție să funcționeze adecvat, fără intervenții din exterior.

În ultimii ani, unele state din Europa de Est au promovat o procedură extraordinară de evaluare externă a judecătorilor și procurorilor, printre care Albania, Ucraina și Serbia. Albania a invocat corupția extinsă, capturarea statului și nevoia de restabilire a încrederii publicului în justiție. În 2016, Comisia de la Veneția a considerat că procesul de evaluare externă nu a fost doar justificat, ci și necesar pentru ca Albania să se protejeze de flagelul corupției⁵. Comisia Europeană a menționat că scopul procesului de evaluare externă în Albania a fost combaterea corupției pe scară largă, a neprofesionalismului și a legăturilor cu crima organizată în rândul judecătorilor și procurorilor, restabilirea unui sistem judiciar independent și imparțial și restabilirea încrederii publicului în acesta⁶.

CRJM consideră că mecanismul de evaluare externă a judecătorilor și procurorilor din Republica Moldova (EEJP) ar trebui să ia în calcul următoarele aspecte:

1. **Organe independente și dotate cu suficiente competențe și instrumente.** Organele care vor efectua evaluarea trebuie să fie independente de executiv⁷ și să existe o bază legală pentru funcționarea acestora. Legislația care va fi adoptată urmează să reglementeze care vor fi criteriile de selecție ale membrilor organului de evaluare, cine va selecta membrii organului de evaluare, cum se va asigura transparența și corectitudinea procedurii de selecție, cum va avea loc monitorizarea activității acestui organ, cum va fi asigurată integritatea și răspunderea disciplinară a membrilor organului de evaluare. În Albania, membrii Comisiei de evaluare au fost numiți *en bloc* de către Parlament și nici puterea legislativă sau cea executivă nu au dreptul să le ceară demisia sau să-i demită din funcție. În 2021, Curtea Europeană a Drepturilor Omului (CtEDO) a constatat în cauza *Xhoxhaj c. Albaniei* (cererea nr. 15227/19, hot. 9 februarie 2021) că organele de evaluare externă din Albania au constituit un "tribunal stabilit prin lege", potrivit art. 6 para 1 din CEDO și că sunt independente și imparțiale. Organul de evaluare urmează să aibă suficiente competențe și instrumente de investigare, care să fie susținute printr-un buget adecvat. Sarcina probei în mecanismul de evaluare externă trebuie să fie pusă pe seama subiectului evaluării, nu a organului de evaluare, aceasta fiind considerată conformă cu CEDO⁸. Autoritățile statului urmează a fi obligate să prezinte organului de evaluare informații despre subiecții evaluării.
2. **Rolul Consiliului Superior al Magistraturii (CSM) și al Consiliului Superior al Procurorilor (CSP).** Mecanismul de EEJP urmează să explice care va fi rolul CSM și a CSP în procesul de evaluare externă. CSM și CSP sunt instituțiile de autoadministrare a justiției și, respectiv, a organelor procuraturii și au roluri deosebit de importante la selecția, numirea, promovarea, evaluarea și

⁵ Comisia de la Veneția, Amicus Curiae pentru Curtea Constituțională privind Legea privind reevaluarea tranzitorie a judecătorilor și procurorilor, CDL-AD(2016)036, 12 decembrie 2016, pag. 4, para. 9, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2016\)036-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2016)036-e).

⁶ Curtea Europeană a Drepturilor Omului, hotărârea *Xhoxhaj c. Albaniei*, cererea nr. 15227/19, 9 februarie 2021, pag. 66, para. 272, <http://hudoc.echr.coe.int/fre?i=002-13119>.

⁷ Comisia de la Veneția, CDL-AD(2016)036, pag. 9, para. 28.

⁸ Curtea Europeană a Drepturilor Omului, hotărârea *Xhoxhaj c. Albaniei*, pag. 81-83, para. 348-353.

scoaterea din sistem a judecătorilor și procurorilor. Conform Constituției, CSM și CSP sunt responsabile de cariera judecătorilor și procurorilor și, prin urmare, urmează a fi implicate în procedura de evaluare. Totuși, experiența Ucrainei a demonstrat că acest un rol nu ar trebui să fie determinant pentru rezultatul evaluării.

3. **Criteriile de evaluare.** Criteriile de evaluare urmează să corespundă cu obiectivele pentru care a fost pornită procedura de evaluare externă. În cazul în care temeiul evaluării este corupția endemică, abuzurile și legăturile cu grupurile criminale, criteriile de evaluare pot fi verificarea bunurilor subiectului evaluării, inclusiv ale familiei sale și peste hotare, și a legăturilor cu grupurile criminale. Alte criterii, cum ar fi profesionalismul ar putea lua prea mult timp și deturna obiectivele principale. Din acest motiv, recomandam ca aspectele de profesionalism să fie evaluate doar în contextul abuzurilor comise de către subiectul evaluării, și nu în calitate de criteriu separat.
4. **Procedura de evaluare** trebuie să fie clar reglementată în legislație și să asigure rigorile de bază ale echității, cum ar fi dreptul subiectului evaluării de a primi informații, de a răspunde la întrebări, egalitatea armelor, de a fi reprezentat, dreptul la o decizie motivată, etc.
5. **Prioritizarea** evaluării judecătorilor și procurorilor din instanțele superioare și cu funcții de conducere urmează să fie unul dintre principiile cele mai importante. Recomandăm evaluarea oportunității de inițiere a procesului de EEJP cu viitorii membri judecători și procurori ai CSM și CSP, care urmează a fi aleși în curând, urmași de membrii CSJ. Este nevoie de a estima volumul de lucru și a resurselor necesare pentru a evalua toți judecătorii și procurorii, în comparație cu evaluarea celor din organele de autoadministrare, a instanțelor superioare și a celor cu funcții de conducere sau care doresc să fie promovați.
6. **Dreptul de apel.** Mecanismul de EEJP urmează să asigure dreptul de apel ale subiecților verificării împotriva deciziilor organului de evaluare. Organul de apel trebuie să corespundă criteriilor de un tribunal prevăzut de lege, independent și imparțial, potrivit art. 6 din CEDO. Având în vedere reforma anunțată a Curții Supreme de Justiție, apelurile ar putea fi examinate de către CSJ reformată. Acest fapt ar putea simplifica procedura evaluării externe. Noul CSJ ar putea fi format până la începerea procedurii de evaluare externă, iar noii membri ai CSJ ar putea fi selectați de către organul responsabil de evaluare. Totuși, ar fi nevoie în acest caz de identificat organul care va examina eventualele contestații.
7. **Sancțiunile.** Mecanismul de EEJP urmează să stabilească care sunt sancțiunile în cazul în care subiectul evaluării nu trece evaluarea. Sancțiunile trebuie să corespundă cu obiectivele evaluării externe. Considerăm că în caz de eșuare a evaluării, subiectul evaluat urmează să părăsească sistemul, fără a beneficia de pensie specială și alte garanții ale judecătorilor și procurorilor, cu interdicția pe viață de a deține funcții de judecător, procuror sau avocat.
8. **Consultări extinse cu partidele de opoziție și extra-parlamentare.** Mecanismul de evaluare externă urmează a fi pe larg consultat cu opoziția parlamentară și cu partidele extra-parlamentare, cu sistemul judecătoresc, procuratura, precum și cu societatea civilă, pentru a se asigura o susținere politică a mecanismului inclusiv în următorul Guvern și Parlament. De asemenea, un consens politic larg asupra acestui mecanism ar spori încrederea publică în evaluarea externă, un element crucial pentru acest mecanism.

9. **Transparența.** Legislația privind mecanismul de evaluare urmează a fi adoptată cu respectarea principiilor de transparență decizională. Modul de numire și de asigurare a integrității organului de evaluare și a organului de apel trebuie să fie publice pentru a crește încrederea publicului. Documentele adoptate, interviuarea persoanelor evaluate și ședințele organului de evaluare și a organului de apel urmează a fi făcute publice. Autoritățile urmează să vină cu explicații către public privind natura și durata procesului.
10. **Implicarea experților străini** în monitorizarea procesului de evaluare va spori calitatea procesului și va asigura încrederea publicului. Aceștia ar trebui să aibă un rol determinant în procesul de luare a deciziilor pe marginea evaluării. De asemenea, aceștia ar trebui să aibă acces la toate materialele dosarului de evaluare, într-o limbă pe care o înțeleg.
11. **Utilizarea și îmbunătățirea altor mecanisme,** cum ar fi asigurarea ANI cu buget adecvat și asigurarea cu personal; reforma CNA și a Procuraturii Anticorupție pentru eficientizarea luptei cu corupția mare; transparența și corectitudinea activității CSM și CSP; buna funcționare a Institutului Național de Justiție (INJ); transparentizarea activității instanțelor judecătorești și a procuraturii; buna funcționare a activității Serviciului Fiscal de Stat în caz de neconcordanțe între venituri și cheltuieli; mecanismele de răspundere disciplinară și penală.