

# Reforming the Judiciary in Moldova: Prospects and Challenges

## Reformarea sistemului judiciar din Republica Moldova: perspective și provocări



# **Reforming the Judiciary in Moldova: Prospects and Challenges**

**Reformarea sistemului judiciar din  
Republica Moldova: perspective și  
provocări**

Composed of 60 eminent judges and lawyers from all regions of the world, the International Commission of Jurists promotes and protects human rights through the Rule of Law, by using its unique legal expertise to develop and strengthen national and international justice systems. Established in 1952 and active on five continents, the ICJ aims to ensure the progressive development and effective implementation of international human rights and international humanitarian law; secure the realization of civil, cultural, economic, political and social rights; safeguard the separation of powers; and guarantee the independence of the judiciary and legal profession.

© Copyright International Commission of Jurists

The International Commission of Jurists (ICJ) permits free reproduction of extracts from any of its publications provided that due acknowledgment is given and a copy of the publication carrying the extract is sent to its headquarters at the following address:

International Commission of Jurists  
P.O. Box 91  
Rue des Bains 33  
Geneva  
Switzerland

ISBN 978-92-9037-169-2

Lucrarea apare în cadrul Proiectului operațional "Îmbunătățirea respectării dreptului la libertatea și siguranța persoanei în Moldova" implementat de către Programul de Drept al Fundației Soros-Moldova în parteneriat cu Consiliul Superior al Magistraturii și Curtea Supremă de Justiție.

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.

© Fundația Soros-Moldova, 2013

Această ediție a apărut într-un tiraj de 500 de exemplare. Toate drepturile rezervate.

Descrierea CIP a Camerei Naționale a Cărții

Reformarea sistemului judiciar din Republica Moldova = Reforming the Judiciary in Moldova: perspectiva și provocări. – Ch.: Cartier, 2013 (Tipogr. "Bons Offices"). – 76 p. – (Colecția "Cartier juridic").

Tit. paral.: lb. rom., engl. – 500 ex.

ISBN 978-9975-79-805-1.

347.9(478)=135.1=111

R 38

# **Reforming the Judiciary in Moldova: Prospects and Challenges**

# Table of contents

---

<b>I. Introduction</b>	<b>9</b>
<b>IJC Mission to Moldova</b>	<b>9</b>
<b>The need for reform</b>	<b>9</b>
<b>Historical background</b>	<b>10</b>
<b>The Government's Programme of Reform</b>	<b>11</b>
<b>II. The Moldovan Judicial System: Structure and Organisation</b>	<b>13</b>
<b>Structure of the Court System</b>	<b>13</b>
<b>Guarantees of Independence</b>	<b>13</b>
<b>The Superior Council of Magistracy</b>	<b>13</b>
<b>The General Assembly of Judges</b>	<b>14</b>
<b>Court Presidents and Administrators</b>	<b>14</b>
<b>Allocation of Judges</b>	<b>15</b>
<b>Caseload</b>	<b>15</b>
<b>Judges' Assistants</b>	<b>15</b>
<b>Reasoning of Decisions</b>	<b>15</b>
<b>Judicial Pay</b>	<b>16</b>
<b>III. Qualification and Appointments</b>	<b>18</b>
<b>Qualification: the System until 2012</b>	<b>18</b>
<b>The 2012 Reform</b>	<b>19</b>
<b>Training by the National Institute of Justice</b>	<b>20</b>
<b>Appointment and Transfer of Investigating Judges</b>	<b>21</b>
<b>Conclusions</b>	<b>22</b>
<b>IV. The Judicial Career: Security of Tenure and Performance Evaluation</b>	<b>23</b>
<b>The Five-year Probationary Period</b>	<b>23</b>
<b>The "Attestation" and "Evaluation" Procedures</b>	<b>24</b>
<b>Security Services and Health Checks</b>	<b>26</b>
<b>Continuing Legal Education</b>	<b>26</b>
<b>V. Judicial "immunity": Liability to Prosecution and the Requirement for Authorisation by the SCM</b>	<b>28</b>
<b>Background</b>	<b>28</b>
<b>Views Heard by the Mission</b>	<b>28</b>
<b>Assessment</b>	<b>29</b>
<b>VI. The Disciplinary System</b>	<b>31</b>
<b>Relevant Bodies</b>	<b>31</b>
<b>Grounds for Disciplinary Action</b>	<b>32</b>
<b>Initiation of the Disciplinary Process</b>	<b>33</b>
<b>Investigation of the Case</b>	<b>34</b>
<b>Disciplinary Board Hearing</b>	<b>35</b>
<b>Appeal to the SCM</b>	<b>35</b>
<b>Appeal to the Supreme Court</b>	<b>36</b>
<b>Disciplinary Penalties</b>	<b>36</b>
<b>Limitation Period</b>	<b>36</b>
<b>VII. Conclusions and Recommendations</b>	<b>37</b>
<b>Independence</b>	<b>37</b>
<b>Judicial Pay</b>	<b>37</b>

<b>Qualification and Appointment</b>	<b>38</b>
<b>The Judicial Career</b>	<b>38</b>
<b>Reasons for Decisions</b>	<b>39</b>
<b>Accountability and Disciplinary Action</b>	<b>39</b>

<b>I. Introducere</b>	<b>45</b>
Misiunea CIJ despre Republica Moldova	45
Nevoia de reformă	45
Contextul istoric	45
Programul de reformă a Guvernului	47
<b>II. Sistemul judiciar din Republica Moldova: structură si organizare</b>	<b>49</b>
Structura Sistemului de instanțe	49
Garanțiile independenței	49
Consiliul Superior al Magistraturii	49
Adunarea Generală a Judecătorilor	50
Președinții de instanțe și administratorii de instanțe	50
Repartizarea judecătorilor	51
Volumul de lucru	51
Asistenții judecătorilor	51
Motivarea hotărârilor judecătorești	51
Remunerarea judiciară	52
<b>III. Calificare și numiri</b>	<b>50</b>
Calificare: sistemul până în 2012	54
Reforma din 2012	55
Institutul Național al Justiției și procesul de instruire	56
Numirea și transferul judecătorilor de instrucție	57
Concluzii	57
<b>IV. Cariera judiciară: Stabilitatea mandatului și Evaluarea performanței</b>	<b>58</b>
Perioada de cinci ani de probă	58
Procedurile de „Atestare” și „Evaluare”	59
Verificările efectuate de serviciile de securitate și examinările medicale	61
Pregătirea juridică continuă	61
<b>V. „Imunitatea” judiciară: Răspunderea față de urmărirea penală și cerința de autorizare din partea CSM</b>	<b>62</b>
Context	62
Opinii exprimate membrilor Misiunii	62
Evaluare	63
<b>VI. Sistemul disciplinar</b>	<b>65</b>
Organismele relevante	65
Temeiurile unei acțiuni disciplinare	66
Inițierea procedurii disciplinare	67
Cercetarea cazului	68
Ședința în fața Colegiului disciplinar	68



Contestarea la CSM	69
Apelul la Curtea Supremă	69
Sanțiuni disciplinare	70
Termenul limită	70
<b>VII. Concluzii și recomandări</b>	<b>71</b>
Independența	71
Remunerația judiciară	71
Calificarea și numirea	72
Carierea judiciară	72
Motivarea hotărârilor judecătorești	73
Responsabilizarea și măsurile disciplinare	73



## I. Introduction

### ICJ Mission to Moldova

The International Commission of Jurists, in co-operation with the Soros Foundation Moldova, carried out a one-week mission to the Republic of Moldova from 24 to 29 September 2012. The aim of the mission was to assess the factors impeding the effective functioning of the judiciary, in particular the current disciplinary rules and mechanisms of enforcement for judicial misconduct, as well as the appointment, selection, training and security of tenure of the judiciary. The mission was carried out in co-operation with two national experts appointed by the Soros Foundation, Mihaela Vidaicu, Criminal Law Associate Professor, and Nadejda Hriptievschi, Criminal Justice and Human Rights Researcher. The experts advised in advance of and throughout the mission on national law and practice in the judiciary, and on proposals for judicial reform. The mission was composed of Justice Ketil Lund, a former judge of the Norwegian Supreme Court and a Commissioner of the ICJ; Róisín Pillay, Director of the ICJ Europe Programme; and Temur Shakirov, Legal Advisor of the ICJ Europe Programme.

The mission met with a range of key actors in order to gain an understanding of the situation in the Moldovan judiciary, the progress already made in reforming the system and the ongoing legislative and practical reforms. It met with judges of the Supreme Court, Court of Appeal and District Court, as well as with the President of the Constitutional Court and the Chair and members of the Superior Council of the Magistracy. The mission met with the Minister for Justice the Deputy Minister for Justice. The mission also held meetings with the National Institute of Justice, with members of the Qualification Committee and the Disciplinary Committee under the Superior Council of the Magistracy, with the Prosecutor's office, and with other expert lawyers, former judges, NGOs and academic and policy institutions.<sup>1</sup> The ICJ is grateful to all those with whom it met, and expresses its thanks for the openness shown by its interlocutors in discussing challenges in the judicial system.

### The need for reform

The challenges faced in reform of the judiciary are indeed formidable. The mission heard from a range of interlocutors that significant problems remain within the judiciary. The judiciary is widely distrusted by the public as prone to corruption,<sup>2</sup> and as open to undue influence from both public authorities and private persons and entities. At the same time, the ICJ heard reports that judges who seek to act independently may also face pressure from those interested in the case, including from state bodies as well as private persons and entities.<sup>3</sup> The mission heard of significant problems concerning unreasoned or poorly reasoned decisions by many judges. Senior figures in both the government and the judiciary recognise that some judges have such poor legal knowledge and skills that they are unable to discharge their duties effectively.

A general concern was that, as a result of these weaknesses, the judiciary does not provide reliable protection for the rights of those who depend on it to administer justice. Judgments of the European Court of Human Rights, as well as recent research, confirm that investigating judges frequently authorise pre-trial detention without sufficient reasons being given, leading to violation of the right to liberty.<sup>4</sup> The European Court has also held Moldova in violation of the right

1 See Annex 1.

2 Jean Redpath, *Victimization and public confidence survey: Benchmarks for the development of criminal justice in Moldova*, Soros Foundation Moldova, 2010, p.31.

3 See further, *Judicial Independence in Moldova*, Ndejda Hriptievschi and Sorin Hanganu, in *Judicial Independence in Transition*, Anja Seibert-Fohr (ed.) Max-Planck Institute, 2012.

4 *Becciev v Moldova*, App. No 9190/03, Judgment of 4 October 2005; *Sarban v Moldova*, App. No 3456/05, judgment of 4 October 2005; *Boicenco v Moldova*, App No 41088/05, judgment of 23 October 2007; *Turcan and Turcan v Moldova*, App No 39835/05, Judgment of 8 February 2011; *Ignatenco v Moldova*, App No 36988/07, Judgment of 8 February 2011. Although a Supreme Court directive has sought to clarify the duties of judges in providing reasons for decisions to detain, it appears that this is not being implemented by all judges.

to a fair trial, as a result of the failure of judges to give adequate reasons for criminal convictions.<sup>5</sup> There are further concerns, again validated by judgments of the European Court, that judges fail to protect detainees from torture or ill-treatment in detention. This failure became most acute during the post-election protests of 2009, when court proceedings also fell short of the right to a fair hearing.

### Historical background

The Moldovan judiciary has been shaped by a difficult history, developing from a Soviet tradition in which the judiciary was subordinated to the executive. Following independence in 1991, and the adoption of a new Constitution in 1994, Moldova undertook a programme of judicial reform, with a series of new laws governing the judiciary and the court system enacted between 1994 and 1996.<sup>6</sup> During this period, Moldova joined the Council of Europe and became party to the European Convention on Human Rights,<sup>7</sup> as well as a number of the principal UN human rights treaties.<sup>8</sup>

The government led by the Communist Party, elected in 2001, and in office until 2009, instituted a further programme of reform (or counter-reform) which was ostensibly aimed at ending judicial corruption. The main effect of these reforms was to increase government control over the judiciary, including through an enhanced role for the President in the judicial appointments process.<sup>9</sup> The reforms also brought the Superior Council of Magistracy (SCM), the governing body of the judiciary, under greater government control.<sup>10</sup> In 2002, the Constitution was amended to reduce the levels of courts from four to three, a measure which resulted in the effective dismissal of a number of judges.<sup>11</sup> During this period, the judiciary became less independent from government in practice and there were credible reports of a practice of providing government instructions to the judiciary through "telephone justice."<sup>12</sup> An ICJ mission which visited Moldova in 2004, to assess the independence of the judiciary, found that there were worrying indications of a return to a judiciary compliant to the executive's demands, and of a Supreme Council of Magistracy that had become a conduit for the exercise of the President's will.<sup>13</sup>

In recent years, the independence of the judiciary has been under significantly less pressure. Legislative reforms have reversed the retrogressive measures enacted in the early 2000s, altered the composition of the Supreme Council of Magistracy, strengthened its independence, and limited the role of the Moldovan President in Judicial Appointments. Although problems of corruption and government influence and some vestiges of telephone justice culture may remain, there is no indication of the kind of systematic government attempt to control the judiciary that was evident in 2004.

Many of the problems of the judiciary that persist in Moldova are derived from the past and are similar to those in other countries of the former Soviet Union. It would be fair to say that the country's judiciary

5 *Gradinar v Moldova*, App. No.7170/02, Judgment of 8 April 2008, *Vetrenko v Moldova*, App. No 36552/02, Judgment of 18 May 2010.

6 ICJ report, *Moldova: the Rule of Law in 2004*, para.52.

7 Moldova joined the Council of Europe on 13 July 1995 and ratified the European Convention on Human Rights on 12 September 1997.

8 Moldova acceded to the International Covenant on Economic Social and Cultural Rights (in 1993); the International Covenant on Civil and Political Rights (in 1993); the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (in 1993); the Convention on the Rights of the Child (in 1993); the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (in 1994); and the Convention Against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (in 1995). More recently, Moldova has ratified the first and second Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the Involvement of Children in Armed Conflict (2004); the Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the Sale of Children, Child Prostitution and Child Pornography (2007); ratified the first Optional Protocol to the ICCPR (2008) and acceded to the Second Optional Protocol to the ICCPR on the Abolition of the Death Penalty (2006); acceded to the Optional Protocol to the Convention on the Elimination of Discrimination Against Women (2006); ratified the Optional Protocol to the Convention Against Torture (2006) and the Convention on the Rights of Persons with Disabilities (2010); and signed the International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearances.

9 Law no.140 of 21 March 2003, Article 11 (4).

10 ICJ report, *Moldova: the Rule of Law in 2004*, paras.64-90.

11 *Ibid*, para.21, paras.101-104.

12 *Ibid*, paras.113-121.

13 *Ibid*, para.6.

and the government as a whole has not yet been able to overpass that culture and tradition which are to be challenged by the reforms underway. However, the biggest challenge of the new and probably biggest wave of the reforms is this Soviet and post Soviet legacy still salient in Moldova.

### **The Government's Programme of Reform**

Since 2009, two successive coalition governments have each made reform of the justice system one of their highest priorities. The Justice Sector Reform Strategy for 2011-2016 includes proposals for reform of the judiciary, prosecution service and police, as well as reform of the Criminal Procedure Code, and measures to ensure access to justice. An ambitious programme of legislative reform of the judiciary has been undertaken in 2012; reforms of the police and prosecution services are still awaited.

The mission therefore took place at a time of transition for the judicial system, when a significant package of amendments to several of the laws concerning the judiciary had been adopted only a month previously. Some of these amendments had just come into force; others were about to do so. The amendments were far reaching, affecting the structure and organisation of the courts, the numbers of judges in office, allocation of judges to particular courts, the status of judges, the governing bodies of the judiciary, the appointment, promotion and disciplinary processes, as well as the administrative offences and criminal liability of judges.

Many of the legislative changes raised difficult issues of the challenges of upholding judicial independence while ensuring accountability. There was uncertainty among members of the judicial and legal communities as to how this complex package of legislation would work in practice, in part because regulations providing for the detail of several new procedures and standards had yet to be developed. At the same time, further reforms were ongoing and remain so at the time of writing of the report. Significant among these are proposed reforms to the judicial disciplinary system, which an independent Working Group has been established to consider. As this report was being prepared, a new Draft Law on Judges' Disciplinary Liability had been published for public consultation, on 22 November 2012. References in this report to the new Draft Law are references to the draft of that date. It is expected that the Ministry of Justice will submit the Draft Law to the government by the end of 2012. There may be changes in the Draft Law after the public consultation process.

At the present stage of transition there is inevitably a chasm between the real experience of those who work in or with the judicial system, and the high aspirations impelling the new laws. Whether the chasm can be bridged is still open to question. The legislative reforms that have already been initiated are highly ambitious, and in general provide a sound legislative basis for an independent, expert and accountable judiciary. But in a country where the idea of the rule of law does not run deep, there remains a risk of an artificial reform, that will be difficult to realize in practice. The energy and determination which has been put into legislative reform, now needs to be directed towards practical implementation. The real effect of the legislation on the deep-rooted problems of the judiciary can only be judged following more detailed regulations and guidance to implement the general provisions of the law. Legislative reform, though welcome, must be seen as a precondition for the necessary practical reforms in the judicial system.

The current programme of reform, taken as a whole, has the potential to build a credible, accountable, but also, crucially, a strong and independent judiciary. However, the reform process, as with any process of change, carries risks. In particular, a programme of reform that is imposed by the political branches of government, even with the best of intentions, entails risks for judicial independence. The commitment and co-operation of the judiciary, especially the senior judiciary, is necessary for the reform process to be effective. So far, although there are disagreements about some aspects of the reforms, the process seems to have been undertaken with thorough consultation and negotiation with the judiciary and judicial governing bodies. Furthermore, the working groups on various aspects of judicial reform have allowed the government to draw on the views of judges, legal experts and of civil society. These aspects of the process are very welcome and should be continued.

Achieving a strong and independent judiciary in Moldova requires a cultural shift, as well as legislative and organisational measures. For real independence of the judiciary to be achieved, judges will

have to conceive of themselves as autonomous holders of judicial power, with the responsibility as well as the power to act independently. This implies a continuous, healthy tension with the other institutions of the State, without control or dominance of one branch of government by the other. An independent and effective judiciary is one that sees itself as a defender of the human rights of those who come under its purview, where those rights are threatened by the State or by private parties.

Although the ICJ mission, and this report, address only reform of the judiciary, it is clear that judicial reform will be ineffective if it is carried out in isolation. Some of the deeper problems in the judiciary are symptomatic of wider cultures of corruption and influence in the public sphere. The mission noted that when it heard accusations that judges are susceptible to corruption or undue influence, the influence was often alleged to come from other institutions of State, as well as from private persons. In parallel to reforms that ensure the integrity and accountability of the judiciary, therefore, similar reforms must be undertaken in regard to other public bodies including the prosecution service and the police.

## II. The Moldovan Judicial System: Structure and Organisation

### Structure of the Court System

Under the law on the Organisation of the Judiciary, as amended in 2012, there are 504 judicial positions that may be occupied at any one time in Moldova, including 33 Supreme Court judges.<sup>14</sup> Courts include District Courts,<sup>15</sup> the Courts of Appeal,<sup>16</sup> and the Supreme Court.<sup>17</sup> There is also a Constitutional Court, which exists outside the court system, independent of all branches of government, and which is the final authority on matters of constitutional interpretation. Under recent reforms (Law on the Organisation of the Judiciary, as amended, 2012) the Economic Court and the Economic Appeal Court have been abolished and replaced by the Commercial District Court, with a competence significantly restricted compared to that of the former Economic Court.<sup>18</sup> The only other special courts established are military courts.<sup>19</sup> Investigative judges will, under the 2012 amendments to the Law on the Organisation of the Judiciary, be absorbed into the general judiciary.<sup>20</sup>

### Guarantees of Independence

The Law on the Status of the Judge affirms that “judges shall be independent, impartial and immovable and shall be subordinate only to the law.”<sup>21</sup> It stipulates that “judges shall make decisions independently and impartially and shall act without any direct or indirect restrictions, influences, pressures, threats or interventions from any authority, including judicial ones. The hierarchical organisation of jurisdictions shall not affect the individual independence of the judge.”<sup>22</sup> Article 15 of the Law on the Status of Judges, which lists the obligations of judges, states that judges shall be obliged to be impartial and to ensure the defence of a person’s rights and freedoms, honour and dignity.<sup>23</sup>

### The Superior Council of Magistracy

The Superior Council of Magistracy is the main governing body of the judiciary, with responsibility for judicial appointments, evaluation of judicial performance, promotions, inspection and disciplinary matters.<sup>24</sup> It is an independent body.<sup>25</sup> Under legislative amendments of 2012, four bodies are established under the authority of the SCM: the Selection and Career Board, the Judges’ Performance Evaluation Board, the Disciplinary Board and the Judicial Inspection.<sup>26</sup> (The Qualification Board, which was previously responsible for judicial appointments and promotions, was abolished<sup>27</sup> by the 2012 amendments.)<sup>28</sup> The SCM hears appeals from the first three of these bodies.<sup>29</sup>

14 Law on the Organisation of the Judiciary, Law No.514, as amended by LP153 din 05/07/12, MO185/31/08/12, Article 21.2.

15 Law on the Organisation of the Judiciary, Article 25.1.

16 *Ibid*, Article 35.

17 *Ibid*, Article 43.

18 *Ibid*, Article 25.

19 Law on the Organisation of the Judiciary, Article 25.

20 *Ibid*, Article 15.21.

21 Law on the Status of the Judge, Article 1(3).

22 *Ibid*, Article 1(4).

23 Law on the Status of the Judge, Article 15(1)(a) and (b).

24 Law on the Superior Council of Magistracy, No.997 of 19 July 1996, as amended by LP153 of 5 July 2012, MO185/31/08/12.

25 *Ibid*, Article 1 (1), Article 8 (1).

26 Unlike the three other bodies, the “Boards”, which are separate bodies with their own procedure for election with a limited SCM role in such election, the Judicial Inspection is a body consisting of 5 judges-inspectors who are selected by the SCM through a public competition and may be dismissed by it.

27 The Qualification Board was replaced by the Selection and Career Board, which has greater competences than its predecessor.

28 *Ibid*, Article 7.

29 Law on the Superior Council of Magistracy, op cit Article 22.

The composition of the SCM was also changed by the 2012 amendments, to ensure a majority of judges in its membership. Following the 2012 legislation, the SCM is to be composed of 12 members, including three ex officio members: the Chief Justice of the Supreme Court, the Minister of Justice and the Prosecutor General; three law professors<sup>30</sup> to be elected by Parliament; and six judges elected by the General Assembly of Judges, and representing all levels of the Courts.<sup>31</sup> For the moment, however, the membership of the SCM remains equally weighted between law professors and judges.<sup>32</sup> The changes to the membership will take effect only on the expiry of the terms of office of the current members in the autumn of 2013.

Budgetary competence is divided among the Ministry of Justice, which coordinates the budgetary preparation process through its Department of Judicial Administration (DJA);<sup>33</sup> the SCM, which examines, confirms and proposes a draft budget of the courts;<sup>34</sup> and the Parliament.<sup>35</sup> Article 22 of the Law on the Organisation of the Judiciary provides that financial resources for the courts must be approved by the Parliament, on the proposal of the SCM, and included in the state budget. At the same time, the process for approving the state budget is usually coordinated by the government, with the Ministry of Justice presenting the proposals for the draft budget, negotiated with the Ministry of Justice and after that presented to the government, which takes it to the Parliament for final approval.

The SCM has until now been perceived as a relatively weak institution, partly because it has lacked staff and resources. Recently the Ministry of Finance has approved increased staffing for the SCM, but inadequate resourcing remains an issue.

Under the 2012 amendments, the work of the SCM is to become more transparent. All decisions must be reasoned; votes must be open and meetings open to the public and audio and video-recorded; and there are requirements to publish its decisions and minutes of SCM meetings on its website.<sup>36</sup>

### **The General Assembly of Judges**

Under the law on the Organisation of the Judiciary, Article 23, as amended in 2012, the role of the General Assembly of Judges is to ensure the practical implementation of the principle of judicial self-administration. It is therefore central to ensuring judicial independence under the legislative scheme (Article 22(1)). The General Assembly is made up of all judges in Moldova (Article 22.2), and meets once a year (Article 22.3). The SCM reports to the General Assembly, which elects judges to the SCM and its subordinate boards and approves and amends the Code of Ethics and decides on matters of court administration (Article 23).

### **Court Presidents and Administrators**

Courts are headed by a President of the Court (Chief Judge),<sup>37</sup> who co-ordinates the work of the judges of the Court, and appoints a head of administration for the Court.<sup>38</sup> Under the 2012 amendments to the Law on the Organisation of the Judiciary, the competence of presidents and vice-presidents of courts has been amended, so that they no longer have administrative functions. Such functions are now exercised by the court secretariat, under the head of administration of the court. Presidents of Courts do not assign cases; a system of random assignment of cases using electronic software is in place,<sup>39</sup> at least in theory, although there appears to be some scepticism amongst experts as to how

30 This term denotes full time law professors in accredited higher education institutions.

31 *Ibid*, Article 3.

32 Law on the Superior Council of Magistracy, as amended by Law 306 of 25 December 2008.

33 The Department of Judicial Administration was created by Government decision 670 of 16 June 2007 as a "public institution subordinate to the Ministry of Justice, with the status of a legal entity, financed from the state budget, responsible for providing organizational, administrative and financial support to the district and appellate courts".

34 Law on the Superior Council of Magistracy, op cit, Article 4(4) (c)

35 The Constitution of the Moldovan Republic, Art. 121 (1): "The budget of the courts of law shall be approved by the Parliament and included in the state budget".

36 Law No. 947 Article 8.

37 There are also Deputy Chief Judges, except in courts with fewer than six judges. Law No.947, Article 16.

38 *Ibid*, Article 45 – court manager or heads of administration / secretariat for a court is a new position introduced by the 2012 amendments.

39 Law on the Organisation of the Judiciary, Article 6.



well and universally it is currently being applied. It is the responsibility of the President of the Court to oversee the random case assignment system for the court.<sup>40</sup>

### **Allocation of Judges**

The current reforms have engendered attempts to allocate judges more efficiently. The Deputy Minister of Justice told the mission that the government's purpose was to create a "new map of the courts". The number of Supreme Court judges has been reduced from 49 to 33, with the remaining Supreme Court judges to be deployed to other courts.<sup>41</sup> (In November 2012 there were 41 judges at the Supreme Court and eight positions were vacant.) The deployment of the 471 judges of courts other than the Supreme Court is to be determined by the SCM,<sup>42</sup> according to the workload in particular courts and districts. The regulations for the SCM's exercise of this function have yet to be developed,<sup>43</sup> but it is expected that the new system will allow the SCM to respond flexibly to changes in the workload of particular courts.

### **Caseload**

Judges at all levels told the mission that their heavy caseload was a problem. The Chisinau Court of Appeal, for example, told the mission that the Civil Panel of the Court of Appeal heard 30 cases per day, in addition to many administrative cases, and that this overload affected the quality of decisions. The mission was told that caseload problems vary, and tend to be more significant in Chisinau than outside the capital. The new flexibility allowed to the SCM in allocating judges to the courts where they are most needed should help to address the problem.

### **Judges' Assistants**

The 2012 legislation provided for a legally qualified assistant to be allocated to every judge,<sup>44</sup> and for judges of the Supreme Court each to be allocated three assistants.<sup>45</sup> Judges see the provision of assistants as necessary to allow them to cope with their large caseload, and the appointment of such assistants appears to have been essential in securing the support of the judiciary for the wider judicial reform package.

At the time of the mission, judicial assistants were not yet in place; recruitments were underway in some courts. The provision made for judicial assistants in the 2012 legislation is controversial. Some of the experts with whom the mission met were optimistic about the likely impact of the new assistants, considering that they could enhance the quality of judicial reasoning, and even educate some judges and improve the quality of their work. Others were concerned that the assistants would find themselves taking on inappropriate responsibilities, in effect doing the work of the judge. Still others were convinced that these means would be better spent increasing judges' salaries in order to enhance their working discipline, and make them less prone to corruption.

### **Reasoning of Decisions**

Amendments to the Civil Procedure Code of 2012<sup>46</sup> excluded the obligation on district court judges to provide reasons for their decisions, in civil cases heard at first instance, except if one or more of the parties expressly request that reasons be provided; or if the decision is appealed; or if the decision is

---

40 Law on the Organisation of the Judiciary, Article 16(1)(i).

41 Law on the Organisation of the Judiciary, Article 21(2). Such transfers are to be arranged by the Superior Council of Magistracy (there has already been a decision of the SCM on this issue, decision 741/36 of 20 November 2012 on the transfer of SCJ to the vacant positions of other courts, by the procedure of transferring eight judges should be initiated. with the agreement of the judges concerned, who will retain the salaries and benefits of Supreme Court judges: Law on Amending and Completing Some Legislative Acts, No 153 of 5 July 2012, Art.VIII (5) and (6).

42 Law on the Organisation of the Judiciary, Article 21(3).

43 Law on the Organisation of the Judiciary, Article 21 (4).

44 Law on the Organisation of the Judiciary, Article 47.

45 Law on the Supreme Court of Justice, Article 4.

46 Law of 05 July 2012.

to be recognised and executed in another state. The mission was told that this amendment had been made at the suggestion of senior judges, and was seen as a means to address the large workload of some district court judges. The measure has been highly controversial in Moldova, and several NGOs advocated against the amendment as it passed through Parliament. Critics of the amendment point out that it is likely to block litigants' access to justice, as they will receive no reasons for the decision affecting them unless they apply for reasons to be given within a time limit of 30 days. The measure also seems likely to lead to more appeals from first instance decisions, thus undermining its stated purpose of reducing the workload of the courts.

The ICJ has serious concerns at the impact of this amendment to the Civil Procedure Code, on the capacity of the judicial system to provide access to justice and to ensure effective protection of the rights of litigants to a fair hearing, as protected by Article 6.1 ECHR as well as other international human rights treaties. Article 6 ECHR requires that reasons be given for judicial decisions.<sup>47</sup> The stipulation in the amendment that reasons will be given at the request of the parties will not necessarily result in compliance with Article 6 ECHR. This may be insufficient, for example, where a party to the case is not legally represented and is not aware of the need for the request, or of the deadline for its submission. In addition, the European Court of Human Rights has recognised that reasoned decisions are important not only in the interests of individual litigants, but also in allowing for public scrutiny of the decision.<sup>48</sup> In principle, therefore, the burden should not be on the litigant to request reasons for a decision. The amendment is particularly unfortunate, given the poor culture of judicial reasoning which already exists in the Moldovan system, which has led to repeated findings of violation of Article 6 ECHR in the criminal justice context. This amendment can only serve to further lower standards in reasoning of decisions. Reasoning of decisions is a main task of judges in a Rule of Law society, and the ICJ questions the expressed necessity for the amendment, given that other measures to alleviate the overburdening of the courts, including the hiring of judicial assistants and court administrators, are to be introduced following the 2012 amendments.

The Ministry of Justice informed the mission that the operation of the law would be carefully monitored to assess whether it was falling short of ECHR standards. The ICJ considers that the results of such monitoring should be published after one year, and consideration should be given to repealing the amendment, should it in any way give rise to concerns about the quality of court decisions or access to justice.

## Judicial Pay

Judicial salaries in Moldova are strikingly low, even when account is taken of the generally low level of salaries in the country. Judges of the District courts earn a base salary of 4,200 lei (260 EUR) gross per month, presidents of district courts 5,200 (325 EUR); judges in appellate courts 5,200 lei (325 EUR); a judge in the Supreme Court earns 6,000 lei (375 EUR).<sup>49</sup> These levels of pay create considerable frustration amongst judges, who maintain that it is scarcely possible to live on the lower grades of judicial salaries. The situation certainly works counter not only to ensuring the effective of the work of judges, but also to their independence and impartiality, creating ideal conditions for corruption. One judge told the mission that the situation "pushes judges to the brink".

<sup>47</sup> The European Court of Human Rights has held that whilst the structure, nature and content of judgments may vary between different systems, a court must "indicate with sufficient clarity the grounds on which they base their decision", see *Hadjianastassiou v Greece* Application no. 12945/87, Judgment of 16 December 1992, para.33; *Karakasus v Greece*, Application No 38194/97, Judgment of 17 October 2000; *Hirvisaari v Finland*, Application No. 49684/99, Judgment of 27 September 2001; *Tatishvili v Russia*, Application no. 1509/02 Judgment of 22 February 2007.

<sup>48</sup> *Tatishvili v Russia*, op cit para.58.

<sup>49</sup> Compared to other branches of power – the salary of the Supreme Court President is equal to that of the Prime-Minister and President of the Constitutional Court and SCM; a Minister gets 7,100 lei (more than a Supreme Court judge). Besides the salaries, judges receive a bonus for qualification grades and could also get bonuses on various occasions, which are not directly provided by law and hence it is often at the president of the court discretion.

By contrast with the poor remuneration of most serving judges, it is striking that following "retirement" (which is possible very early, from the age of 50 and 6 months),<sup>50</sup> judges can continue to work, and receive both their salary, and their pension, which amounts to 75 percent of their salary. From the age of 50, therefore, judges' salaries are suddenly and significantly increased, in a way that appears arbitrary, in contrast to their earlier penury.

The mission was repeatedly told, by judges and others, that judicial accountability, and increased exposure to prosecution for offences of corruption, must go hand in hand with adequate salaries for judges. This insistence on a trade-off between two very different aspects of judicial reform seemed to be a tacit acknowledgment that many judges could not afford to eschew corruption, and could not be expected to do so, under present conditions. It is a stark and discouraging view. But it does demonstrate the practical reality of the importance of adequate remuneration of judges, for an independent and impartial judiciary.

Indeed, this principle is affirmed by international standards on the independence of the judiciary.<sup>51</sup> The Council of Europe Committee of Ministers has recommended that proper conditions should be provided to enable judges to work effectively, in particular by, inter alia "ensuring that the status and remuneration of judges is commensurate with the dignity of their profession and burden of responsibilities."<sup>52</sup> The European Charter on the Statute for Judges states that "judges exercising judicial functions in a professional capacity are entitled to remuneration, the level of which is fixed so as to shield them from pressures aimed at influencing their decisions and more generally their behaviour within their jurisdiction, thereby impairing their independence and impartiality."<sup>53</sup>

In July 2012, the SCM proposed a new system of remuneration of judges, increasing significantly the salaries, without, however, removing the benefit regarding early retirement and the right to receive both salary and retirement benefit after the age of fifty. A working group is presently preparing amendments to the remuneration system of judges and judicial system personnel. The Deputy Minister of Justice told the mission that pay will be raised by the end of 2012. At the General Assembly of Judges in October 2012, it was confirmed by both the President of the Supreme Court and the Minister of Justice that judicial salaries will increase at least threefold.<sup>54</sup>

The ICJ considers that raising judicial salaries should be the first priority in the deployment of resources in the judicial system. However, consideration should also be given to ending the provision whereby a judge may retire at the very early age of 50 and receive both a salary and a pension in parallel, a situation which is difficult to justify given the scarce resources available to the overloaded judicial system in Moldova.

---

50 This time limit is increasing yearly, to reach the limit of 62 for men and 57 for women in 2034, by the Law 56 of 09 June 2011, the provisions regarding the increase of the time limit for judges were declared unconstitutional by the Constitutional Court decision no. 27 of 20 December 2011. There is a draft law that restates the old system, pending approval by the Parliament.

51 Basic Principles on the Independence of the Judiciary, Principle 7; Procedures for the Effective Implementation of the Basic Principles on the Independence of the Judiciary, adopted by the Economic and Social Council in Resolution 1989/60, endorsed by the General Assembly in Resolution 44/162 of 15 December 1989, procedure 5.

52 Council of Europe Committee of Ministers, Recommendation R(94) 12, Principle III.1.b.

53 European Charter on the Statute for Judges, Article 6.1.

54 Declaration at the General Assembly of Judges of 23 October 2012.

### III. Qualification and Appointments

One of the principal reforms brought about by the 2012 legislative reform package was a re-organisation of the system of qualification and appointment as a judge. The measures in place for judicial training, qualification and appointments are of great significance given the widely acknowledged need to improve and safeguard the quality of the judiciary in Moldova. There has also been controversy regarding the previous system for qualification and appointment, which was seen by some as allowing some candidates to bypass professional training requirements, to the detriment of more qualified candidates. The number of former prosecutors and police officers being appointed as judges, especially as investigative judges, under the old system has also been a concern to some experts in Moldova, given the potential for undue influence or bias in favour of the prosecution in criminal trials.

While international standards do not prescribe exacting procedures for judicial appointments, they do set forth principles governing any procedure that is adopted. They require, first, that appointments should be according to clear criteria based on merit,<sup>55</sup> and second, that the process and the institutions involved in the process should be sufficiently independent to protect against control of judicial appointments by the executive.<sup>56</sup> In this regard the European Charter on the Statute for Judges specifically requires a decisive role for an independent body with a membership of at least 50 percent of judges. It states that "in every decision affecting the selection, recruitment, appointment, career progress or termination of office of a judge, the statute envisages the intervention of an authority independent of the executive and legislative powers within which at least one half of those who sit are judges elected by their peers following methods guaranteeing the widest representation of the judiciary."<sup>57</sup> The recent amendments to the composition of the SCM have ensured compliance with this principle.

#### Qualification: the System until 2012

Under the previous system, which applied until 2012, there were two means to qualify as a judge. The first required attendance at a one-and-a-half year course at the National Institute of Justice (NIJ), followed by oral and written examinations. The NIJ, established in 2007, exists for the specific purpose of training prospective judges and prosecutors, and for providing continuing education to those who are already in office.<sup>58</sup> It is an independent body comprising seven judge-members appointed by the SCM, four prosecutors, a law professor and a representative of the Ministry of Justice. The NIJ admits about 10 candidate judges per year.

A second route to qualification as a judge has been to gain five years' experience in a related profession (for example, as a prosecutor, criminal investigator, lawyer or court clerk) and then to pass an examination set by the Qualification Committee, under the authority of the Superior Council of Magistracy. Candidates wishing to qualify in this way were also required to have a degree in law. The mission was told that the examination set by the SCM is a comprehensive one, which includes both written and oral elements and covers civil and criminal law and procedure, as well as European Convention on Human Rights jurisprudence. The SCM also sets an examination for investigating judges, which requires that a more limited range of subjects be passed. The examinations have been criticised by some judges and experts as insufficient to ensure a high quality of judicial qualification, without specific professional training as a judge.

55 UN Basic Principles on the Independence of the Judiciary, Principle 10; Universal Charter of the Judge article 9; European Charter on the Statute for Judges, para.2.1; Council of Europe, Recommendation No.R (94) 12 Principle I.2.

56 Council of Europe, Recommendation No.R (94) 12, Principle I.2.c.

57 *Ibid*, para.1.3.

58 Law on the National Institute of Justice, 2007.

Prior to the August 2012 amendments, the law stipulated that 80 percent of the entrants to the profession must come through the NIJ course; entrants through the SCM route were limited to 20 percent of new judges. Once a candidate had successfully passed either of the two examinations, he or she could be considered for particular judicial posts by the Qualification Board of the SCM. Selection of candidates was based primarily on examination grade. However, the SCM is alleged by some experts not to have respected this rule in practice, and according to some estimates has recruited only 50 percent of judges through the NIJ.<sup>59</sup>

### The 2012 Reform

Under the 2012 legislation, the qualification and appointments system will be unified. Although it will remain the case that some candidates will qualify through the NIJ course and others through gaining five years' relevant experience, all candidates will sit a single examination, set by the NIJ.<sup>60</sup> Judicial positions will then be assigned to those who have successfully passed the exam, by a new body, the Selection and Career Board under the auspices of the SCM.<sup>61</sup> The Board will consist of four judges – including two Supreme Court judges, one Court of Appeal Judge and one District Court judge – and three representatives of civil society.<sup>62</sup> Judge-members of the Board are appointed by the General Assembly of Judges;<sup>63</sup> and the three members of civil society are to be appointed by the SCM through open competition.<sup>64</sup> The Selection and Career Board will interview candidates for judicial positions, will decide on recommendations for appointments and will be required to provide reasons for such decisions.<sup>65</sup> The decision will be subject to appeal before the SCM.<sup>66</sup> The debates during the meetings of the Board will be entered in the minutes and audio recorded with the attachment of the recordings to the minutes.<sup>67</sup>

These recommendations will then be presented to the SCM,<sup>68</sup> which will select candidates based on the decision of the Selection and Career Board. The SCM's decision is taken by open vote and must be reasoned.<sup>69</sup>

On the recommendation of the SCM, judges are appointed by the President of Moldova (in the case of District Court and Court of Appeal judges) or by the Parliament (in the case of Judges of the Supreme Court). In the case of appointments by the President, he or she may reject the recommendation of the SCM, but may only do so once and must give reasons establishing that the candidate is unsuitable for the office, or has violated the law or procedures for selection. If the SCM proposes the candidate a second time, the President is under an obligation to make the appointment.<sup>70</sup>

The role of the President in judicial appointments has previously been controversial. During the early 2000s, the law was amended to allow the President to definitively reject candidates proposed by the SCM, without reasons.<sup>71</sup> Since 2005, when the law was again amended to reduce the role of the President, the role of the President in judicial appointments has not in itself been seen as problematic. However, there has been some concern regarding the role of the President in combination with the requirement that prospective judges be subject to an intelligence service check before appointment.<sup>72</sup> It is reported that the President has refused to appoint some candidates because of

59 American Bar Association, *Judicial Reform Index for Moldova*, June 2009, Volume III, pp.17-20.

60 Law on the Status of the Judge, Law No.544 of 20 July 1995, as amended by LP153 of 5 July 2012, MO185/31/08/12, Article 6(1)(c), Article 6(2), Article 6(3).

61 Law on the Selection, Evaluation of Performance and Career of Judges, No.154, 5 July 2012, Article 3 (1).

62 *Ibid*, Article 3(2).

63 *Ibid*, Article 4(1).

64 *Ibid*, Article 4(2).

65 *Ibid*, Article 5(1)(h).

66 *Ibid*, Article 11.

67 *Ibid*, Article 9(5).

68 *Ibid*, Article 5 (1)(h).

69 Law on the Superior Council of Magistracy, Article 19.

70 Law on the Status of the Judge, Article 11.

71 ICJ Report, *Moldova: the Rule of Law in 2004*, paras.66-68.

72 Law 271 of 18 December 2008 regarding the verification of candidates and holders of public functions.

information revealed during the intelligence check. The lack of transparency in the check conducted by the intelligence services was raised with the mission by a number of judges. The ICJ is concerned that the nature and purpose of security and health checks is unclear and that they carry the potential to undermine a fair appointments process.

Under the Law on the Status of Judges, a health examination was introduced for candidates, to be conducted before the admission competition takes place.<sup>73</sup> This includes a “psychological and psychiatric examination”.<sup>74</sup> The reason for and nature of this examination is unclear, and it may leave scope for abuse (see below Chapter V on performance evaluation).

At the time of the ICJ’s mission, some aspects of the new qualification process remained unclear, and required further regulation. It is not clear, for example, what if any training will be required for candidates who qualify by virtue of their five years of experience. Although the ICJ understands that there has been some discussion of proposals to provide a course of some kind for such candidates through the NIJ, there is currently no requirement for this in legislation. It remains to be seen what practical arrangements may be made in this regard.

The criteria for assigning particular judicial posts will not, as formerly, be limited to examination grades, but will also include practical skills and experience. The Law on the Status of Judges stipulates that selection is to be made in accordance with “merit-based criteria, taking into account the professional training, integrity, capacity and efficiency of the candidates”.<sup>75</sup> Under the new law on the Selection, Evaluation and Career of Judges, the criteria for appointment are:

- Level of knowledge and professional aptitudes;
- Capacity to apply the knowledge in practice;
- Length and quality of service in a legal profession;
- Observance of ethical standards;
- Didactic and scientific activity.<sup>76</sup>

The law also provides that “in the process of selection of candidates for appointment to the position of judge for the first time, the board shall take into account the results of the examination taken before the Graduation Commission of the National Institute of Justice.”<sup>77</sup> How these criteria will be applied and prioritised in practice under the new system appears at this time uncertain. The mission heard some concern, including from the NIJ, that criteria related to length of service and practical experience could undermine the chances of candidates who had come through the NIJ course, and who tend to have less practical experience, and favour candidates who may have less comprehensive knowledge of the law. Significantly, under the new laws, it is no longer required that 80 percent of new judges should have trained at the NIJ. Although it is welcome that all candidates will be required to sit an examination of the Graduation Commission of the NIJ,<sup>78</sup> this is not a substitute for professional training by the NIJ.

### **Training by the National Institute of Justice**

The National Institute of Justice, established in 2007, provides initial training for prospective judges and prosecutors, as well as clerks and other officials of the judicial system, and continuing education for qualified judges and prosecutors. As noted above, it provides the main route for qualification as a judge, through its training course and examination. Although the details of the new system under the 2012 legislation remain unclear, the NIJ is likely to retain a central role in training and qualification of judges.

<sup>73</sup> Law on the Status of the Judge, Article 6.

<sup>74</sup> *Ibid*, Article 6 (3).

<sup>75</sup> Law on the Status of the Judge, Article 10(1).

<sup>76</sup> Law on the Selection, Evaluation and Career of Judges, Article 2 (2).

<sup>77</sup> *Ibid*, Article 5 (2).

<sup>78</sup> Law on the Status of the Judge, Article 6 (3).



The NIJ training course for prospective judges is for 18 months, and addresses both theory and practice. During the first semester, prospective judges and prosecutors are taught together. The second semester involves practical training in the courtroom. In the third semester, specialised subjects are studied, including international human rights law.

One shortcoming of the previous, dual system was the disconnection between graduation at the NIJ and eventual employment.<sup>79</sup> Graduation does not guarantee a position as a judge. The mission was told that only three NIJ graduates had been employed as judges out of more than thirty total graduates in the last three years. During the same period, all of those qualifying through the examination of the SCM were eventually employed as judges.

The NIJ told the mission that it took pride in its success in providing students with sound knowledge of Moldovan civil and criminal law, as well as the jurisprudence of the European Convention on Human Rights. The NIJ considered that their students were better able to issue reasoned decisions than those judges appointed on the basis of experience alone, but without professional training. Several experts told the mission that education in the NIJ needed to be more procedural and practical, and less theoretical, and avoid repeating the theory already taught at university.

The NIJ, as well as some other experts, expressed concern at the abolition of the requirement that 80 percent of new judges should be NIJ graduates, in the 2012 legislation. There was concern that this would lead to even fewer appointments of NIJ graduates, and more entrants to the profession who had not received professional training as a judge, and who, because of their previous experience in other capacities in the criminal justice system, were more likely to be “infected” by corruption. There was also concern at the new requirement that entrants to the NIJ training course have two years of relevant experience, which again was considered more likely to lead to appointments of those prone to corrupt practices. However, others have welcomed this requirement on the grounds that it ensures some degree of maturity amongst new entrants to the profession.

### **Appointment and Transfer of Investigating Judges**

As noted above, there is particular concern about the sub-standard quality of decision-making, and lack of independence, of many investigating judges. Failure of such judges to provide adequate reasons for orders for pre-trial detention, has led to numerous findings of violation by Moldova of the right to liberty in Article 5 of the European Convention on Human Rights. It should be noted that the institution of investigating judge was created only in 2003. Previously, decisions on pre-trial detention and other decisions regarding criminal investigations had been made by prosecutors and then by ordinary judges. The vast majority of investigating judges are former prosecutors or police officers, and it is widely considered that the majority have failed to distance themselves from the prosecution service, and have been insufficiently qualified or trained to take on the role of judge.

Under the 2012 legislation<sup>80</sup> it is planned that investigating judges will be subsumed within the general judiciary. The ICJ understands that this measure aims to allow for better quality control of investigative judges, including through training by the NIJ. The mission was told that investigating judges wishing to be reconfirmed as generalist judges will have to have performance evaluation and go through additional training at the NIJ; however such judges may also choose to continue as investigative judges. The Law on Amending and Completing Some Legislative Acts, No.153 of 5 July 2012, Article VIII (3) states that “The acting investigating judges, within 3 years from the entering into effect of this law, can request the Superior Council of Magistracy to reconfirm them in position of judge in the same court. Investigating judges shall be reconfirmed in judicial office in the same court only after an evaluation of their performance as a result of continuous training courses at the NIJ. Investigating judges shall be reconfirmed in the judicial office in the same court at the proposal of the SCM, by a decree of the President of Moldova.”

---

79 New amendments to the Law on the Status of the Judge establishing a unified procedure are in force since 31 August 2012.

80 2012 amendments to the Law No.514 on the Organisation of the Judiciary.

**Conclusions**

There is legitimate concern at the uneven quality of those appointed as judges, not all of whom have received professional training. Under the changes brought about by the August 2012 legislation, very different candidates for the judiciary, from different backgrounds will be assessed together, in accordance with criteria that are as yet unclear. The process and standards to be applied for entry to the profession need further elaboration and clarification, to ensure that all entrants have adequate training, knowledge and skills. Following the abolition of the requirement that 80 percent of new judges should be graduates of the NIJ, there should be careful monitoring of the recruitment of judges to assess the percentage of new judges who have trained at the NIJ.

Several experts with whom the mission met expressed concerns that investigating judges entering the general judiciary would further lower the quality of judicial decision-making and weaken judicial independence. For this reason it may be particularly important to ensure that their training is not conducted in a formalistic manner and that during the training and evaluation problematic issues such as proper reasoning of decisions are addressed.



## IV. The Judicial Career: Security of Tenure and Performance Evaluation

The accountability of judges for the quality, integrity and impartiality of their work is provided for in Moldova not only through disciplinary and criminal liability, but also through a system of initial “probation period”<sup>81</sup> and performance evaluation. The evaluation system has recently been subject to extensive reform, the details of which remained under discussion at the time of writing. Both of these aspects of the judicial career raise considerations of security of tenure and judicial independence.

### The Five-year Probationary Period

New judges are initially appointed for a probationary period of five years.<sup>82</sup> Only if they satisfactorily serve for the probationary period are they appointed with life tenure, until the age of 65.<sup>83</sup> The process for passing the probationary period and securing life tenure is the evaluation procedure described below, which is carried out by the Evaluation College, under the authority of the SCM,<sup>84</sup> and with an appeal to the SCM from the Evaluation College’s decisions.<sup>85</sup> The five-year probationary period is a longstanding provision of the law that was retained in the 2012 reforms, even though its repeal was identified in the Justice Sector Reform Strategy as a priority.

The mission heard concern about the probationary period from judges, including Supreme Court judges.

As regards international standards on probationary appointments and judicial security of tenure, the Basic Principles on the Independence of the Judiciary declare that “Judges, whether appointed or elected, shall have guaranteed tenure until a mandatory retirement age or the expiry of their term of office, where such exists.” (Principle 12) The Singhvi Declaration states that “there may be probationary periods for judges following their initial appointment but in such cases the probationary tenure shall be substantially under the control of the judiciary or a superior council of the judiciary.” The European Charter on the Status of the Judge states in Article 3.3 that “where the recruitment period provides for a trial period, necessarily short, after nomination to the position of judge but before nomination on a permanent basis, or where recruitment is made for a limited period capable of renewal, the decision not to make a permanent appointment or not to renew, may only be taken by the independent authority [composed of at least 50% judges] or on its proposal, or its recommendation or with its agreement or following its opinion.”

In regard to the probationary period in Moldova, the Council of Europe has recommended that “taking into consideration that a temporary appointment system still exists in Moldova, and in light of the need for security of tenure, the Experts advise that permanent appointment be considered as an extension of the first appointment where judges meet objective transparent and pre-established criteria.”<sup>86</sup> The UN Human Rights Committee has also expressed concern in regard to the probationary period for judges in Moldova, and its impact on judicial independence.<sup>87</sup>

The ICJ shares these concerns and considers that the necessity and desirability of the probationary period should be reconsidered in light of its potential effect on judicial independence and impartiality, and the new evaluation system. There is an enhanced potential for a judge to be influenced

---

81 The term is not used in law and refers to the 5-year initial period before the judge obtains life tenure.

82 Law on the Status of the Judge, Article 11 (1).

83 *Ibid*, Article 11 (1).

84 *Ibid*, Article 13 (3)(a).

85 Law on the Selection, Evaluation of Performance and Career of Judges, Article 24.

86 Council of Europe, Eastern Partnership, *Enhancing Judicial Reform in the Eastern Partnership Countries, Working Group on the Independent Judicial System*, September 2011.

87 Concluding Observations of the Human Rights Committee on the Republic of Moldova, CCPR/C/MDA/CO/2, 4 November 2009 para 24.

by considerations extrinsic to the judicial function when the judge must submit to what is an effective reappointment procedure. Although the existence of a fair process through independent bodies, the Evaluation College and the SCM, does provide some safeguard against executive interference during the probationary period, the insecurity of a judge's position during the first formative years of his or her professional experience, are not conducive to the independent exercise of the judicial power. The quality of the work of newly-appointed judges can be best ensured through the normal evaluation and disciplinary systems, without a probationary period.

The ICJ considers that, at the conclusion of a normal evaluation period, which should in any case be considerably shorter than five years, a judge should only be refused an appointment if he or she has acted in a way that would in any event warrant dismissal by the disciplinary board.

### The "Attestation" and "Evaluation" Procedures

A regular performance evaluation for judges was established by the legislative reform package of 2012. This is a revision of the previous system, known as "attestation", which required sitting judges to sit an examination within six months of appointment and subsequently every three years, in order to secure life tenure following the five-year probationary period, and as a condition of any promotion.<sup>88</sup> The attestation process was widely seen as ineffective in assessing the qualifications and ensuring the quality of the judiciary, and the 2012 reforms aim to establish a more thorough review of a judge's qualification for judicial office.

Under the new system,<sup>89</sup> judges' performance is to be evaluated every three years, in order to assess their "level of qualification and professional abilities".<sup>90</sup> According to the 2012 Law on the Selection, Evaluation of Performance and Career of Judges, the purpose of this evaluation is "to establish the level of knowledge and professional aptitudes of judges as well as their capacity to apply the theoretical knowledge and necessary aptitudes in the judicial profession, establish the strengths and weaknesses in the judges work, stimulate their tendency to improve their professional skills and enhance the efficiency of the judges' work at individual and court levels."<sup>91</sup>

In addition to the three-yearly periodic performance evaluations, judges' performance is also to be evaluated after the first five years of their appointment, in order to secure life tenure until the age of 65;<sup>92</sup> when they are candidates for promotion or transfer;<sup>93</sup> and exceptionally, when their performance raises doubts about their qualification or professional abilities.<sup>94</sup>

Performance evaluations are to be carried out by the Performance Evaluation Board, a new body to be established under the SCM.<sup>95</sup> It is to be composed of five judges of courts of all levels, elected by the General Assembly of Judges, as well as two representatives of civil society, appointed by the SCM.<sup>96</sup> The Performance Evaluation Board is to adopt decisions by open vote, and to provide reasons for decisions, in writing.<sup>97</sup> Decisions can be appealed on procedural grounds to the SCM,<sup>98</sup> which can confirm or overturn the decision, and must provide reasons for doing so.<sup>99</sup>

88 Law on the Qualification Board and Attestation of Judges.

89 Law on the Status of Judges, as amended in 2012, Article 13.

90 Law on the Status of the Judge, Article 13 (1) and (2).

91 Law on the Selection, Evaluation of Performance and Career of Judges, Article 12 (1).

92 Law on the Status of the Judge Article 13 (3)(a).

93 Law on the Status of the Judge Article 13 (3) (b)- (d).

94 Law on the Status of the Judge Article 13 (4). See also, Law on the Selection, Evaluation of Performance and Career of Judges, Article 13 (3) and (4).

95 Law on the Selection, Evaluation of Performance and Career of Judges, Article 15.

96 Law on the Selection, Evaluation of Performance and Career of Judges, Article 15 (3), Article 16 (1).

97 Law on the Selection, Evaluation of Performance and Career of Judges, Article 22 (1) and (4).

98 *Ibid*, Article 24.

99 In accordance with Article 22 (3)(c) of the Law on the Superior Council of Magistracy, the SCM can, also, accept the appeal and send the decision for re-examination to the college for selection and career of judges or, as the case may be, to the college for the evaluation of judicial performance, if a violation of the selection and evaluation procedure has been established.

Grades to be awarded in the evaluation range from "excellent" to "insufficient" to an outright fail.<sup>100</sup> A judge receiving a grade of "insufficient" in an evaluation will be subject to extraordinary evaluation within a period set by the Performance Evaluation Board.<sup>101</sup> A judge may be awarded a "fail" grade only where he or she clearly does not comply with his or her function.<sup>102</sup> If a judge fails the evaluation,<sup>103</sup> or receives the grade "insufficient" on two consecutive occasions,<sup>104</sup> and if the evaluation discloses "an obvious incompliance with his office", he or she may be dismissed.<sup>105</sup>

The new law provides that the procedure and criteria of performance evaluation of judicial performance is to be established in regulations of the SCM.<sup>106</sup> At the time of the ICJ's mission, the regulations had not yet been established, and many aspects of the process and of the standards to be applied remained unclear. Indeed, even under the old attestation process, it appears that the criteria for assessment were a matter of some uncertainty. Under that system, the official criteria for measuring the performance of the judiciary were: the completion of criminal proceedings in a reasonable time; the quality of the criminal proceedings; reduction in the number of cases in the backlog at the end of the quarter and at the end of the year; prompt issuance of final sentences and judgments; enforcement of the provisions of the instruction regarding secretarial work within District Courts and Appeal Courts; lack of well-founded complaints regarding the behaviour and activity of a court's judges; and other statistical data regarding the Court.<sup>107</sup> However, in practice, the widespread perception seems to have been that factors such as the number of judgments overturned on appeal were the most significant, a condition that tends to inhibit independent judicial decision-making.

The performance evaluation process raises particular concerns regarding judicial independence, if a judge can be dismissed through the process, for reasons that would not justify a dismissal through disciplinary action. However it also provides an opportunity to enhance the quality of the judiciary, and to ensure that all judges are competent to provide a fair hearing to litigants, and meet ethical standards of impartiality and fairness.

Whether the new evaluation process poses a threat to judicial independence and security of tenure will depend on whether the criteria for evaluation are formulated with sufficient precision to prevent abuse. But the criteria will need to be formulated so as to allow judges freedom to exercise their decision-making power independently, without fear of censure if, for example, they take a decision that is later overturned on appeal, or if they have an acquittal rate higher than the average. Under the former "attestation" criteria, records of this kind could have negative consequences for a judge. The impression gained by the mission is that judges remain uncertain about the consequences of such decisions, and fear retribution through the disciplinary system, evaluation or criminal prosecution if they make decisions that are unwelcome to the authorities or are considered to be out of line with settled doctrine or practice.

Although there are varying levels of concern at the potential impact of the evaluation system on judicial independence and security of tenure, it seems to be widely agreed in both government and the judiciary that, in principle, a rigorous process of evaluation is necessary and valuable in Moldova. The Ministry of Justice, the Supreme Court and the SCM each affirmed this view to the mission, citing cases of very poor knowledge of the law of some judges. The Deputy Minister of Justice assured us that in practice judges would rarely, if ever, be dismissed as a result of the re-evaluation process, but that it would serve to encourage and impose higher standards.

---

100 *Ibid*, Article 23 (1)(a).

101 Law on the Selection, Evaluation of Performance and Career of Judges, Article 13 (2).

102 *Ibid*, Article 23 (2).

103 *Ibid*, Article 23 (3).

104 Law on the Selection, Evaluation of Performance and Career of Judges, Article 13 (2).

105 *Ibid*, Article 25 (1)(b).

106 Law on the Status of the Judge, Article 13 (7), Law on the Selection, Evaluation of Performance and Career of Judges, Article 14(2).

107 Soros Foundation. Information sent by the SCM, letter of 7 May 2008.

The SCM considered the re-evaluation process to be necessary, especially given the poor quality of the work of certain judges, although they expressed some concerns that an evaluation every three years was too often. The Supreme Court told the mission that the re-evaluation process was a step forward, and would allow for a more effective and sophisticated evaluation than the previous attestation process, which relied solely on an examination: the performance evaluation board could make a fuller evaluation of a judge's professionalism, ethics and conduct. Other judges with whom the mission met did not have difficulties with a re-evaluation process in principle, but stressed the need for it to be transparent and reliable, and by some means more sophisticated than a mere examination.

The periodic evaluation process may carry potential benefits for the quality, integrity and credibility of the Moldovan judiciary. There may well be benefit in a clear, certain and fair process for identifying those judges who fall short of the necessary professional standards, and for taking measures to improve their training and skills. However there is a real concern that the periodic evaluation process – carried out at very frequent intervals of three years - could become a means for intimidating judges and undermining their security of tenure. It is important that any periodic evaluation process not lead to the dismissal of judges before they have been given an adequate opportunity to redress any failings. No judge should be dismissed through the evaluation procedure who would not have been dismissed through disciplinary action. The procedure must not serve as a backdoor for dismissing judges. It is also important that the evaluation process be applied according to standards which do not constrain the independent decision-making of a judge.

### **Security Services and Health Checks**

The procedure of regular checking of judges by the security services<sup>108</sup> (as well as checks on initial appointment, see above Chapter III) is still not clear and leaves scope for abuse. Judges with whom the mission met expressed particular unease at these regular intelligence services checks. The Law on the Status of Judges (law No. 544) also requires a regular health examination, including a psychological and psychiatric assessment, to be conducted prior to a judge's initial appointment, and then every five years, a provision that appears to give some scope for abuse. The reasons for submitting judges to these checks seem to be quite unclear. These checks also raise issues in regard to potential discrimination against persons with disabilities or other discrimination on the basis of health, which are not relevant to the ability to serve as a judge. The ICJ is concerned that security and health checks carry the potential to undermine the security of tenure of judges.

### **Continuing Legal Education**

Since 2008, serving judges have been required to undergo 40 hours per year of continuous training, provided through the NIJ.<sup>109</sup> This appears to be valuable in light of the problems experienced with poor reasoning of judgments, and the more general concerns about the variable quality of judges' work. It is also important and welcome that the training provided by the NIJ includes courses in ECHR jurisprudence and particular human rights issues.

The mission was told that in practice not all judges complete 40 hours of training each year. This may be partly the result of resource constraints. Representatives of the NIJ told the mission that they faced significant financial constraints in delivering continuing education to judges, although they noted that the SCM had agreed to increase the financial allocation for such training. The NIJ stated that it lacks necessary equipment, such as for video-conferencing, as well as the means to pay for accommodation for judges that would allow them to run workshops of more than one day. It relies heavily on development partners to support continuing training (including e.g. the European Union, and the Norwegian Mission of Rule of Law Advisers to Moldova, NORLAM).

---

<sup>108</sup> For appointments, promotion, as well as every 5 years – according to the law 271 of 18 December 2008 regarding the verification of candidates and holders of public functions.

<sup>109</sup> Law on the National Institute of Justice, Article 19 (2).

The 2012 legislation<sup>110</sup> stipulates that by 1 January 2013, the SCM must “propose to the NIJ to include in the curriculum for the continuous training of judges the necessary subjects for ensuring the integrity of judges in the common judicial body.”<sup>111</sup> This requirement could provide an opportunity for an extended programme of continuing education, addressing topics including compliance with the European Convention on Human Rights, and international standards on the independence of the judiciary, and for a review of the resources needed for adequate continuing training. A strong programme of continuing education should be put in place in parallel with the evaluation process, to reinforce and complement it.

The ICJ considers that further efforts should be made, and further resources allocated to the NIJ, to ensure that adequate training is provided to all judges in the profession, in particular in judicial reasoning and in the law of the European Convention on Human Rights.

---

<sup>110</sup> Law Amending and Completing some Legislative Acts, no.153 of 5 July 2012.

<sup>111</sup> Article VIII (7) (c).

## **V. Judicial "immunity": Liability to Prosecution and the Requirement for Authorisation by the SCM**

### **Background**

Moldovan law has until now imposed particular safeguards and constraints on the investigation and prosecution of judges for administrative and criminal offences, whether or not these are related to their work as judges. The Law on the Status of the Judge provided that criminal investigations against judges could be initiated only by the Prosecutor General, with the consent of the SCM and of the President or the Parliament.<sup>112</sup> Furthermore, a judge could not be apprehended, brought to court by force, arrested or searched, except in cases of a flagrant offence, or charged with a crime, without the consent of the SCM and the President or Parliament.<sup>113</sup> A judge could be sanctioned for an administrative offence only by a court, again with the SCM's consent.<sup>114</sup>

The 2012 reforms<sup>115</sup> repealed some of the constraints on prosecution, although only in relation to two offences of corruption. The 2012 law provided that the SCM's consent is no longer necessary for initiating a criminal case regarding offences provided by Articles 324 (passive corruption) and 326 (trading of influence) of the Criminal Code.<sup>116</sup> In addition, the law abolished Article 19 (6) regarding judicial immunity for administrative offences.

The provisions in laws providing for additional requirements for initiation of prosecution of judges are often discussed in Moldova in terms of judicial "immunity" from prosecution. However, they do not establish any legal immunity, but only impose additional procedural requirements for prosecution of judges.<sup>117</sup> It is true that, in practice, there are few prosecutions of judges for corruption, but the reasons for this are unclear and disputed. It was reported to the mission that only a single judge has been convicted on corruption charges since 2001. Given the level of public concern about judicial corruption, however, there is political pressure to deliver prosecutions of judges for crimes of corruption, and the law on prosecution of judges for such crimes has become the most hotly debated and contested question of the current judicial reform.

The amendment of the law on the prosecution of judges is widely viewed by the judiciary as a threat to judicial independence, and the Plenum of the Supreme Court has challenged the constitutionality of the measure in a referral to the Constitutional Court of September 2012.<sup>118</sup> The Supreme Court's challenge cites protections for judicial independence in the Moldovan Constitution, as well as international standards on the independence of the judiciary. The case is pending.

### **Views Heard by the Mission**

Members of the SCM told the mission that they considered the lifting of the requirement for the SCM's authorisation to be premature. They pointed out that the SCM has very rarely refused a request to prosecute a judge. In the past year, for example, it had agreed to the prosecution of six judges.

Judges at all levels considered that the change to the law on prosecution would not really serve to combat corruption, but only to make judges subject to the will of politicians and the prosecutors' office. The lifting of the check on prosecution is seen by some within the judiciary as a political ges-

---

112 Law on the Status of the Judge, no.544-XIII of 20 July 1995, Article 19 (4).

113 *Ibid*, Article 19 (5).

114 *Ibid*, Article 19 (6).

115 Law for Amending and Completing Certain Legislative Acts no. 153 of 05 July 2012, Article II.

116 Article 19 (4). Under the amended law, the SCM's consent is not necessary in cases of a flagrant offence or offence provided by Article 324 and 326 of the Criminal Code for apprehension, bringing to court by force, arrest and searches (Article 19(5)).

117 Only the Prosecutor General may initiate proceedings against judges subject to approval by the SCM.

118 Plenum of the Supreme Court of Justice of the Republic of Moldova, Decision on Notifying the Constitutional Court on the Need to Verify the Constitutionality of the Provisions of Art. II pt.13 of the Law for Amending and Completing Some Legislative Acts no.153 of 5 June 2012 (Official Gazette no.185 of 31 August 2012).

ture, designed to reassure voters that something is being done about judicial corruption. There is a concern that there will now be insufficient protection for judges against malicious prosecution, in the context of a weak rule of law and an unstable political situation, in which the government, even with the best of intentions, might not be able to safeguard judicial independence.

Some judges told the mission that the current reality was that, if the SCM's authorisation for a prosecution were no longer to be required, they would be subject to harassment through prosecution for decisions they take against certain powerful interests (mostly unnamed – but including the prosecutor's office). It was alleged, for example, that any judge who acquits an accused could be targeted for prosecution by the prosecutors' office. Similarly, a judge who decides a civil case against the business or political interests of a politician, may be prosecuted. The mission was told that judges could be easily "set up" on corruption charges, and several specific such instances were cited.

Some judges distrust the motives of politicians in restricting "immunity" and do not accept that any politicians want a truly independent judiciary. This sentiment was echoed by some independent commentators. They also stress that reform of the judiciary, and of the judiciary's liability to prosecution, must be accompanied by reform of the prosecutor's office. Many consider that the prosecutor's office retains some of the characteristics of the Soviet era and is the "watchful eye of the State" – and that it continues to apply pressure, either direct or indirect, on judges.

The Prosecutor's office reminded the mission that the crimes in regard to which the SCM check has been lifted are very specific ones: passive corruption and trading of influence. The Prosecutor's office point out that there remains one important safeguard in the system, even in respect of these offences: for any prosecution of a judge, the consent of the Prosecutor General is required. Judges, however, emphasise that the Prosecutor General is a political figure, appointed by the Parliament. The Prosecutor's office stresses that there are judicial safeguards throughout the criminal process, including for example judicial authorisation of wiretaps, and applications for judicial review of the actions of a prosecutor. These safeguards should, in the view of the prosecutor's office, protect against any abuse of the new law.

In response to the assertion that the SCM rarely refuses permission to prosecute a judge, the Prosecutor's office points out that even if permission is granted, the process of seeking permission may undermine a criminal investigation. Permission must be sought at a very early stage, before any steps have been taken in the criminal investigation. The SCM may be slow in responding to a request, thus losing vital time in the investigation, leading to destruction of evidence. Further, the disclosure to the SCM means that there is a greater risk of information being leaked to the judge concerned, which is contrary to the guiding principle of a criminal investigation, that there should be the most limited possible disclosure that a criminal investigation has been initiated. Furthermore, to make a request to the SCM, the Prosecutor must submit some reasonable evidence that a crime has been committed. It may be necessary to disclose the source of the information, or a wiretap, and such disclosure may then make it impossible to use this information in court.

## **Assessment**

Under international standards concerning the judiciary, judicial independence and accountability go hand in hand, the accountability of judges being a necessary safeguard to protect against any abuses that might arise from the independent exercise of judicial power. International standards on the judiciary do not provide detailed guidelines on the prosecution of judges. In general terms, there is no prohibition against the prosecution of judges on the same terms as other citizens, provided that such prosecution is not undertaken in a manner which undermines the independence of the judge concerned. The Universal Charter of the Judge, for example, states in Article 10 that "Civil action, in countries where this is permissible, and criminal action, including arrest, against a judge must only be allowed under circumstances ensuring that his or her independence is guaranteed." More specific provision is however made in the Singhvi Declaration, which recognises the need for particular protection in regard to prosecutions of judges related to their judicial functions. It specifies that: "judges shall be protected from the harassment of personal litigation against them in respect of their judicial functions and shall not be sued or prosecuted, except under an authorisation of an appropriate judicial authority." (article 20)



The removal of the requirement of authorisation of the SCM for a prosecution of a judge removes one significant safeguard against abusive prosecution of judges, in respect of only two crimes. Even in respect of these offences, other safeguards remain. What is in question is whether the implementation of this law, in the particular context of Moldova, will in practice lead to abuses which amount to harassment of judges, and which violate international standards that stipulate the protection of judges against such attacks.

There is certainly real concern amongst judges, that the measure will leave room for actions which will breach international standards of judicial independence: for harassment of judges, for undue pressure on them in particular cases. Many opponents of the lifting of the "immunity" emphasise that arguments of principle are not enough and that the practical reality for judges in Moldova must be considered. "Moldova" they point out "is not Germany": some countries may have the luxury of applying the same rules to the prosecution of a judge as to the prosecution of any other citizen, but, at its current state of development, Moldova does not.

The ICJ is not able to accurately assess or predict the prospects for abuse of the prosecutions powers against judges, should the new law come into force. In a country where there is low public confidence in the judiciary, it will certainly help to re-establish the credibility of the judiciary, and to convince the public of its integrity, if the law makes it clear beyond doubt that judges are subject to the Rule of Law in the same manner as any other citizen. The consent of the SCM is however, a real safeguard which should not be removed without some compensating safeguards or review. Given the concerns with the measure, the first years of its operation, and any prosecutions of judges on corruption charges under the new law, must be carefully monitored and scrutinised: by the SCM, by the government, and by international observers, including the ICJ.

Although the requirement of the SCM's consent to prosecutions has been the most hotly debated reform of recent times, its importance in eliminating corruption may be more symbolic than real. The impact it will have is to place the actions of the Prosecutor's office in regard to investigating and prosecuting judges under intense scrutiny. The high profile of this reform has meant that there will be great pressure on the Prosecutor's office to pursue judges for corruption. The new law will be a test, not only of the separation of powers and the independence of the judiciary in Moldova, but also of the integrity of the Prosecutor's office in this regard. It will be under great scrutiny as regards the propriety of any prosecutions it initiates, given the distrust and real concern that judges may be "set up" for prosecution simply to make a political point.

The dilemma of the reform is that nothing will be gained if, following the implementation of the legislation, the reality or even the perception of the public is that corrupt judicial bias towards private interests has been replaced by corrupt control of the judiciary by the Prosecutor's office.



## VI. The Disciplinary System

Although certain modifications of the disciplinary system were enacted in the reform package of 2012, at the time of writing, further reforms were still being debated, and further legislation on these matters is expected in 2013. There is frustration amongst some legal experts, as well as politicians, that the disciplinary system has not worked effectively to “cleanse” the system of judicial corruption. On the other hand, there are some concerns amongst judges that the Ministry of Justice and the Prosecutor’s office have an inappropriate role in initiating disciplinary proceedings.

The Basic Principle on the Independence of the Judiciary state that “judges shall be subject to suspension or removal only for reasons of incapacity or behaviour that renders them unfit to discharge their duties” The Council of Europe Committee of Ministers (in Recommendation R (94) 12 CoM on the Independence, Efficiency and Role of Judges) has said that permanent removal from office should be only for “incapacity to perform judicial functions, commission of criminal offences or serious infringements of disciplinary rules.” The European Charter on a Statute for Judges emphasises that disciplinary penalties must be subject to the principle of proportionality (Article 5.1).

In regard to Moldova, the Council of Europe has concluded that “Moldovan law leaves too broad a margin of discretion within the dismissal procedure.” It recommended that “the law should clarify the circumstances in which disciplinary violations can lead to dismissal. The Council of Europe also recommended “a review of the current link between ethical standards and disciplinary liability” and separation of these two fields.<sup>119</sup>

### Relevant Bodies

Disciplinary action is the responsibility of the SCM,<sup>120</sup> and of the Disciplinary Board, which operates under its authority. The Judicial Inspectorate, which also operates under the authority of the SCM, additionally plays an important role in the disciplinary process.

The Disciplinary Board is composed of ten members,<sup>121</sup> as follows: five judges (two from the SCJ, two from the appellate courts and one from the district courts) and five law professors. The judges are elected by the judges’ assemblies of the various courts; two of the law professors are appointed by the SCM and three by the Minister of Justice.<sup>122</sup> The new Draft Law on Disciplinary Liability changes the number of the members and the appointment procedure: it provides for eleven members – including six judges plus five civil society representatives. The six judges would be elected by the General Assembly of Judges – two from each court level. The civil society representatives would not only consist of law professors and would be appointed through public competition, including three by the SCM and two by the Ministry of Justice.

The members of the Disciplinary Board are appointed for a period of four years, with a maximum of two consecutive mandates. The members of the Disciplinary Board work pro bono (Article 2 of the Law on Disciplinary Responsibility of Judges). The latter provision has been criticized by experts and the members of the Disciplinary Board, since it involves substantial work without any payment on personal time. At present, member judges do not get a reduction in the caseload for participating on the Board, although the new draft law on disciplinary liability would change this practice. The latest amendments<sup>123</sup> regarding the creation of two new boards within the SCM (for selection and career

119 Council of Europe, Eastern Partnership report, op cit.

120 According to the Constitution (Article 123), the SCM ensures the application of disciplinary measures against judges.

121 Members of the SCM, the Selection and Career Board, the Performance Evaluation Board, as well as presidents and vice-presidents of the courts, cannot be members of the Disciplinary Board.

122 This composition of the Disciplinary Board was introduced by Law no. 306 of 25 December 2008 and entered into force in 2010. Previously, the Disciplinary Board was composed of 9 judges, 3 from each of the levels of jurisdiction: district courts, appellate courts and SCJ.

123 Law on judges’ career and performance evaluation, no. 154 of 05 July 2012.

and for performance evaluation) provides for the reduction in the caseload of the judge-members and for the other members, an allowance of five percent of the salary of the President of the SCJ for each meeting attended.

The Judicial Inspectorate is constituted under the authority of the SCM, composed of five judge-inspectors selected by the SCM through open competition.<sup>124</sup> The Judicial Inspectorate has a role in routine monitoring of the activity of the courts, as well as appointments and disciplinary matters. It examines petitions to the SCM related to judicial ethics, including disciplinary matters; checks requests to the SCM for prosecution of a judge; and investigates the grounds for rejection by the President of Moldova of a recommendation for the appointment of a judge.<sup>125</sup>

### Grounds for Disciplinary Action

There are three general grounds for disciplinary action: infringement of judicial obligations; behaviour that prejudices the interest of the post and prestige of justice; and specific disciplinary offences provided under Article 22 of the Law on Disciplinary Responsibility of Judges. At the time of writing of this report, the draft legislation on disciplinary liability proposed limiting the grounds for disciplinary action to a revised list of specific disciplinary offences.

Article 22 of the Law on the Status of Judges provides for the following disciplinary offences:<sup>126</sup>

- a) failure to act impartially;
- b) deliberate or negligent failure to interpret or apply legislation uniformly, unless this fact has been found by a hierarchically superior court and led to the annulment of the problematic decision;
- c) interference with the activity of another judge or influence of authorities, institutions or public officials for solving certain requests, request or acceptance of solving personal interests or of the family members otherwise than according to the procedure prescribed by law;
- d) disclosure of information regarding deliberations or other confidential procedures;
- e) engaging in public activities with political character;
- f) failure to implement the requirement regarding random assignment of cases;
- f1) failure to examine the pending case within the prescribed terms, if it is imputable to the judge's conduct or violation of imperative legal norms;
- g) failure to comply with the requirements to submit an income and property declaration and the declaration of personal interests;
- h) unjustified refusal to perform a job-related duty;
- h1) failure to draft the judgment and present copies to the trial participants within the prescribed term;
- i) unjustified absences or failure to be present during the work schedule (late appearance or leaving the work);
- j) undignified attitude towards colleagues, lawyers, experts, witnesses or other trial participants during the exercise of job-related duties;
- k) violation of the norms of the Judicial Ethics Code;
- l) failure to report to the SCM by the president of the court about the disciplinary offences of the judges;
- m) use of judge's position to obtain unjustified favours;
- n) violation of the provisions regarding the incompatibilities and limitations / prohibitions regarding judges;
- o) publicly agreeing or disagreeing with the colleagues' decision in order to interfere with their work.

Para (2) of Article 22 states: Annulment or amendment of a judgment by a higher court does not imply responsibility, if the judge that pronounced the decision did not intentionally violate/ breach the law. Exceptions are cases when the law was violated negligently, causing the persons essential material or moral damages.

<sup>124</sup> Law on the Superior Council of Magistracy, Article 7 (1).

<sup>125</sup> *Ibid*, Article 7(6).

<sup>126</sup> The text as amended by law 153 of 05 July 2012.

Concern has been expressed about the possibility of disciplinary action for “violation of the norms of the Judicial Ethics Code”. The question is whether it is appropriate and in compliance with international standards to sanction disciplinarily every violation of judicial ethics. If the prescription of disciplinary actions were to be excluded, the question is what should be the mechanism for ensuring the respect of the Judicial Ethics Code. The mission was told that in a memo of 2011, the Disciplinary Board had advised that violation of the Code of Ethics should not lead to disciplinary action except when repeated or “serious”. The Chair of the Disciplinary Board told the mission that this was not a very pressing issue in practice, since most complaints regarding the Code of Ethics were rejected. However the availability of disciplinary action on broad and vague grounds related to the Code of Ethics may still hang over judges as a threat. At the time of writing, it was proposed to address this in the new Draft Law on Disciplinary Liability, by excluding violation of the Judicial Ethics Code as a ground for disciplinary action.

Legislation of 2010<sup>127</sup> introduced new disciplinary offences, including “issuing of a judgment which was later recognized by the ECtHR as a judgment which violated the fundamental human rights and liberties”, which was subsequently declared unconstitutional by the Constitutional Court;<sup>128</sup> the disciplinary offence “deliberate or negligent failure to interpret or apply legislation uniformly, unless this is justified by the changed judicial practice” was also declared unconstitutional by the Constitutional Court decision of 14 December 2010. As a result, the amendments of 2012<sup>129</sup> have rephrased the respective offence to state: “deliberate or negligent failure to interpret or apply legislation uniformly, unless this fact has been found by a hierarchically superior court and led to the annulment of the problematic decision”.

The Chair of the Disciplinary Board told the mission that the most common disciplinary complaints against judges related to lack of impartiality, breach of statutory provisions, and violation of time limits.

The reform of the laws relating to disciplinary accountability should aim to ensure the greatest possible consistency and predictability in the application of disciplinary measures. While the grounds for disciplinary action under Moldovan law are sufficiently detailed and, if duly applied, may be effectively used to contribute to improving judicial integrity, blanket reference to the Judicial Code of Ethics as a ground for action being very broad may lead to insufficient precision of the proscribed conduct. The law should specify which kinds of violation of the Code of Ethics, or what level of gravity of violation of the Code, should be a ground for disciplinary action, and in particular for dismissal. In accordance with international standards, the law should make clear that dismissal of a judge should only take place following the most serious misconduct.

### **Initiation of the Disciplinary Process**

A disciplinary procedure may be initiated by any member of the SCM, as a result of a complaint addressed to the SCM or at his or her own initiative (e.g. as a reaction to a media news etc.)<sup>130</sup> Disciplinary proceedings against a member of the SCM or of the Disciplinary Board can be initiated only by three members of the SCM.<sup>131</sup>

Under the draft Law on Disciplinary Liability, it is proposed to change the system so that there is no formal initiation of the disciplinary procedure. Instead, any person could submit a complaint to the SCM, and the complaint would then be considered by the judicial inspectorate.

127 Law no. 152 of 08 July 2010.

128 Decision of 07 June 2011.

129 Law no. 153 of 05 July 2012.

130 Law on the Disciplinary College and Disciplinary Liability of Judges, No 950 of 19 July 1996, Article 10(1).

131 *Ibid*, Article 10(2).

The presence of the Prosecutor General and the Minister of Justice on the SCM, as *ex officio* members, means that they have powers to initiate disciplinary proceedings against judges. Indeed, in practice, most disciplinary proceedings are instituted by one of the two. The role of the Prosecutor General and the Minister of Justice in initiating disciplinary proceedings has been considered by the Constitutional Court, which found that depriving them of these powers while other members of the SCM retained such powers would be unconstitutional.

The Prosecutor's office told the mission that the Prosecutor General's power to initiate disciplinary proceedings should not be a cause for concern, since the decision would be made by the Disciplinary Board, and could be appealed to the SCM. They stressed the importance of the Prosecutor General's powers to initiate disciplinary proceedings since the Prosecutor's office was well placed to know about irregularities in proceedings to which it was a party.

The mission also heard concerns amongst judges that the disciplinary process can be used as a means to harass and place undue pressure on judges and, in particular, concern about the role of the civil society members of the Disciplinary Board. Some judges expressed concern at the inappropriate power of the Prosecutor General, in particular, in initiating proceedings. Others, though acknowledging that the Prosecutor General might misuse his power, were satisfied that the procedure could cure any such abuses, and that the Prosecutor had no means to unduly influence the Disciplinary Board in such cases.

The ICJ considers that the presence of the Minister of Justice and the Prosecutor General on the SCM, and in particular their power to initiate disciplinary proceedings is inappropriate. It raises concerns as to both actual interference and the appearance of interference with judicial independence by these executive institutions. As a matter of priority, consideration should be given, within the constraints of the Constitution or with amendment of the Constitution, to removing the Minister of Justice and the Prosecutor General as *ex officio* members of the SCM.

### **Investigation of the Case**

When complaints are received by the SCM or a member of the SCM, they are passed to an inspector-judge of the Judicial Inspection, for a preliminary check.<sup>132</sup> At this stage the SCM member, or the Judicial Inspection, must request written explanations from the judge concerned. If the SCM member considers that there are grounds for disciplinary action, he or she initiates the case.

Once the procedure is initiated, the SCM member, or the judicial inspectorate, will investigate the case, and may request additional written information from the judge. The judge has the right to give additional explanations. The case file must be provided to the judge for information.<sup>133</sup>

The casefile is then sent to the Disciplinary Board, which has one month to examine the case. The Head of the Disciplinary Board distributes the case files to the members, appointing a rapporteur for each case. According to Disciplinary Board annual reports for 2010-2011, not all cases submitted by SCM members are sufficiently reasoned. The rapporteur or Disciplinary Board may request the judicial inspectorate to conduct additional investigation or collect additional materials for the case files.

The new Draft Law on Disciplinary Liability expressly provides that the judicial inspectorate will verify, with all judicial safeguards, every complaint. The draft law provides for mandatory verification, including through taking into account the judge's explanations, in any complaint, except those returned for not complying with the formal requirements of the process. This proposal raises the concern that, without a power for the judicial inspectorate to reject manifestly ill-founded cases, judges may have to provide onerous written explanations in many ill-founded complaints.

---

<sup>132</sup> Law on the Disciplinary College and Disciplinary Liability of Judges, Article 12(1).

<sup>133</sup> Law on the Disciplinary College and Disciplinary Liability of Judges, Article 12.

## Disciplinary Board Hearing

At the hearing by the Disciplinary Board, the judge concerned must be present. The judge may be represented by a lawyer.<sup>134</sup> However, the Disciplinary Board can decide to hear the case in the absence of the judge where he or she is absent without justification.<sup>135</sup> The person that has initiated the procedure or his or her representative may also be present at the hearing, as may other judges.<sup>136</sup> The hearings before the Disciplinary Board are public, but the Board may decide to hear a case in camera, for the protection of the interests of justice or privacy of participants.<sup>137</sup> Hearing of the judge's explanations is mandatory. The person that has initiated the case or his or her representative has the right make representations.<sup>138</sup> Other persons may be heard, proposed by the judge or invited at the initiative of the Disciplinary Board, including the person that submitted the complaint that served as the basis for initiating the disciplinary procedure.<sup>139</sup> The decision is adopted by majority vote,<sup>140</sup> immediately after the hearing is finished.<sup>141</sup> Reasons must be issued in writing<sup>142</sup> and reasons for the decision must be provided.<sup>143</sup>

## Appeal to the SCM

The decision of the Disciplinary Board must be validated by the SCM and can be appealed to the SCM by the judge or the person that initiated the disciplinary case within 10 days from the date of adoption of the decision.<sup>144</sup> At the review of the Disciplinary Board's decision, the SCM may invite the members of the Disciplinary Board or judicial inspection to be present, while the presence of the concerned parties is mandatory. The SCM may either uphold the decision or annul and adopt a new decision of the Disciplinary Board. If it invalidates the decision, the SCM may adopt a new decision and apply another disciplinary sanction to the judge.

One problematic aspect of the disciplinary process has been that the SCM has not always provided reasons for its decisions. For example, the mission was told of three cases in 2011 in which the SCM had overturned the Disciplinary Board's decision to dismiss judges, and had provided no reasons. The mission was told that in the past, even where the SCM did provide reasons, these were often inadequate. This lack of reasoned decisions has led to uncertainty and unpredictability in the disciplinary process. Since the amendments of 2012, the SCM is required to provide reasons for this decision.<sup>145</sup> It remains to be seen how this requirement will be implemented in practice. The mission was also provided with statistical data regarding decisions of the Disciplinary Board and the SCM in 2010 and 2011 (based on the annual reports of the Disciplinary Board). These data suggest that the SCM is more likely to overturn or apply milder measures than the Disciplinary Board.<sup>146</sup> In 2010, the Disciplinary Board pronounced 46 decisions, out of which only in 16 cases disciplinary sanctions were applied, including one proposal for dismissal and one proposal for dismissal from the position of court president. Out of 46 decisions, at least 16 were appealed to the SCM, out of which only three were maintained and 13 were amended. Out of the amended decisions, only in three decisions has the SCM provided more severe sanctions.<sup>147</sup>

---

134 *Ibid*, Article 17(1).

135 *Ibid*.

136 *Ibid*, Article 17(2).

137 *Ibid*, Article 18(1).

138 *Ibid*, Article 18 (2).

139 *Ibid*, Article 18 (3).

140 *Ibid*, Article 20 (1).

141 *Ibid*, Article 18 (5).

142 *Ibid*, Article 20(1).

143 *Ibid*, Article 21.

144 *Ibid*, Article 23.

145 Law on SCM, Article 21, text as amended on 05 July 2012.

146 See for example the declarations of the Minister of Justice regarding the case of Nogai - [http://www.adevarul.ro/moldova/actualitate/Judecatorul-Ministrul-Justitiei-CSM-comporta\\_0\\_612539019.html](http://www.adevarul.ro/moldova/actualitate/Judecatorul-Ministrul-Justitiei-CSM-comporta_0_612539019.html).

147 In one case the SCM decided to apply the proposal for dismissal (the Board had applied severe reprimand) and in 2 cases the SCM applied reprimand and advertisement (the Board had terminated the procedure due to lack of reasons for applying the disciplinary responsibility);

In 2011, the Disciplinary Board pronounced 62 decisions, out of which only in 16 cases it decided to apply disciplinary sanctions. Out of the 62 decisions, 21 were appealed to the SCM. Out of 21 decisions, the SCM amended the sanction in 11 cases. The SCM applied more severe sanctions only in three cases.<sup>148</sup> In 2011, the SCM accepted none of the three decisions on dismissals of judges.

### Appeal to the Supreme Court

Until the amendments of 2012,<sup>149</sup> the decision of the SCM was subject to appeal to the Court of Appeal, whose decision was subject to recourse (cassation) to the Supreme Court.<sup>150</sup> Since the 2012 amendments, there is a direct appeal to the Supreme Court.

### Disciplinary Penalties

Article 23 (1), of the Law on the Status of Judges, as amended in 2012, lists the available sanctions as warning; reprimand; severe reprimand; removal from office; and removal from the office of the chief judge or deputy chief judge. Under Article 23 (2) a judge may only be removed from office if he or she has committed a disciplinary violation that "harms the interests of the service and prestige of the judiciary"; if he or she has repeatedly committed any disciplinary violation specified in Article 22, or when an evaluation establishes the judge's "obvious incompliance with his office".

Under the new amendments to the Law on the Status of Judges, Article 25 provides for the exclusion of the right of judges to benefit from a bonus that is paid upon termination of office (*indemnizatia unica de concediere*) and the pension provided in privileged conditions, in cases when the judges are dismissed based on the following grounds: obvious professional incompetence determined as a result of a performance evaluation; committing a disciplinary offence provided in Article 22 (1) of the Law on the Status of Judges (disciplinary offences); issuance of a final criminal conviction; and failure to respect provisions of Article 8 of the Law No. 544 on holding positions incompatible with the judicial office.

The SCM had previously reviewed the provisions of Article 25(3) of the amended Law on the Status of a Judge, depriving a dismissed judge of benefits and pension, including where the dismissal was the result of a failed evaluation, too severe. They considered that in these circumstances, at least the benefits acquired before the evaluation had been failed, should be retained.

### Limitation Period

Under Article 23(4) of the Law on the Status of Judges, a disciplinary sanction must be imposed within six months from the date of establishment of the disciplinary violation, and within one year of its commission.

A limitation period applies to disciplinary proceedings: a judge may be held responsible disciplinarily within six months from the moment the disciplinary offence was established as having been committed, excluding the time during which the judge was sick or on holiday, but not later than one year from the date of committing the offence. When, on the basis of a final decision of a national or international court, it follows that the judge has committed a disciplinary offence, the disciplinary sanction is applied within one year from the date when the decision of the national or international court becomes final.<sup>151</sup> The current draft law on disciplinary liability proposes to change the disciplinary period to one year for a warning, two years for a reprimand and two years for removal from office of a Court President or Deputy Court President.

148 In one case the Disciplinary Board terminated the procedure while the SCM decided a disciplinary offence was committed, but no responsibility was applied due to expiry of the time bar for the offence and in two cases the SCM applied a warning, while the Disciplinary Board had suggested termination of the procedure.

149 Law no.153.

150 The fact that a decision taken by the Disciplinary Board (five judges and five law professors), reviewed (validated or invalidated and changed or new decision pronounced) by the SCM (five judges, four law professors, president of the SCJ, Minister of Justice and PG) was subject to review by one judge of the Court of Appeals was criticised and the law no. 153 provided that decisions of the SCM can be appealed to the SCJ, to a panel of nine judges (to be created especially for this purpose).

151 Law on the Disciplinary College and Disciplinary Liability of Judges, Article 11.



## VII. Conclusions and Recommendations

The current government's endeavour to reform the judiciary is the most ambitious undertaking in this area in Moldova in the last two decades. The openness of the government to new initiatives and ideas, the involvement of highly qualified independent experts in the working groups that advise on development of draft laws, as well as discussion of the reform with involvement of the judiciary and judicial bodies are commendable. In general, the new laws adopted introduce progressive provisions and meaningfully address problems with functioning of the judiciary and judges as they perform their critical role of administering justice in Moldova.

Adoption of laws, however, is only a first step. The mission heard from many experts it met with that Moldova is known for adopting good laws and executing them poorly. Implementation of the law is now the greatest challenge for the current reform process.

The mission heard on many occasions – in line with the general experience from other transitional societies - that the mindset of judges is a serious obstacle to reform. A long-standing tradition of being subservient to the executive remains both among the judges and the law enforcement bodies and the broader executive. There is not a tradition of a strong and independent judiciary capable of providing a check on the power of other branches of the State. Achieving this requires a change of attitude towards the judiciary from all branches of state power, but most importantly from the judiciary itself. The process may not always be smooth or speedy and may involve tensions with other state institutions. Such tensions, open or latent, are inherent in all Rule of Law societies. But it is an inevitable route if Moldova is to establish a truly independent judiciary capable of fulfilling its function as a truly independent branch of State authority.

With this in mind the ICJ recommends:

### Independence

The reform in the justice sector in Moldova should aim to achieve institutional and personal independence of the judiciary through integrity and accountability of its members. Independence of the judiciary should be an integral element in all judicial reforms, including in measures to improve the performance of the judges and fighting corruption.

Self-governance of the judiciary is essential in ensuring its independence. The current reform should seek to minimise the remaining structural influence of the executive over the judiciary, in particular through removing the presence of the Minister of Justice and the Prosecutor General on the SCM, as *ex officio* members.

Measures to address judicial corruption involving private persons should be complemented by action against corrupt and other forms of undue influence exerted by the executive and by measures to ensure in practice that State bodies especially the law enforcement agencies and the Prosecutor's office are prevented from putting judges under any undue pressure.

The very low percentage of acquittals in prosecutions in Moldova is problematic and points to disproportionate influence on judges by the prosecution. Another indicator of susceptibility of judges to undue influence is the low percentage of convictions for the crime of torture while Moldova has one of the highest rates of complaints of torture allegations before the European Court.

### Judicial Pay

Financial independence is a pre-condition to ensuring institutional and personal independence of judges. Adequate remuneration for the work of judges should make the judicial profession a prestigious service capable of attracting the best professionals and of bringing credibility to the judicial system as a whole. There is no doubt that the low level of judicial salaries in Moldova negatively affects efficiency and creates the conditions for corruption. The ICJ considers that raising judicial salaries should be amongst the highest priorities in the deployment of resources in the judicial system. However consideration should also be given to ending the provision whereby a judge may retire at the very early age of 50 and receive both a salary and a pension in parallel, a situation which is difficult to justify given the scarce resources available to the overloaded judicial system in Moldova.

## **Qualification and Appointment**

There is legitimate concern at the uneven quality of those appointed as judges, not all of whom have received professional training. Under the changes brought about by the August 2012 legislation, very different candidates for the judiciary, from different backgrounds will be assessed together, in accordance with criteria that are as yet unclear. The process and standards to be applied for entry to the profession need further elaboration and clarification, to ensure that all entrants have adequate training, knowledge and skills. Following the reform, there should be careful monitoring of the recruitment of judges to assess the percentage of new judges who have trained at the NIJ.

The reform must ensure that the training of judges, including their recruitment for training at the National Institute of Justice, the grading system and recommendation for judicial positions are carried out in a way which excludes any doubt as to fairness or transparency.

Training must be sufficient to allow new judges to carry out the judicial function meeting the highest standards required for the profession. In particular, comprehensive training on the full range of Moldova's international human rights obligations, include those contained in the European Convention on Human Rights and the principal UN human rights treaties. In addition, an understanding of the jurisprudence of the European Court of Human Rights and implementation of its decisions must form a significant part of the curriculum for all prospective judges. Examinations should also cover all of these topics.

The system of examination should be credible and transparent to ensure that only those who indeed are capable of qualifying pass it. Electronic, online or paper exams should help to put the fairness and transparency of the examination beyond doubt.

## **The Judicial Career**

Security of tenure of judges is essential to protect them from undue influence and to ensure the integrity of the judiciary. In the view of the ICJ, the necessity and desirability of the initial five-year appointment period for newly appointed judges should be reconsidered in terms of its potential effect on judicial independence and impartiality, and in light of the new evaluation system. The availability of a fair process through independent bodies, the Performance Evaluation Board and the SCM, does provide some safeguard against executive interference during the probationary period. Nonetheless, the insecurity of a judge's position during the first formative years of his or her professional experience, is not conducive to the independent exercise of the judicial power. The quality of the work of newly-appointed judges can be adequately ensured through the normal evaluation and disciplinary systems, without a probationary period.

The ICJ is concerned that security and health checks for judges on appointment and periodically thereafter carry the potential to undermine a fair appointments process and the security of tenure of judges. The nature and purpose of these checks, and the necessity for them, should be clarified. They should be eliminated or operationally modified to ensure that they are only applied to the extent and in a manner strictly necessary to achieve a compelling purpose in advancing the administration of justice.

The ICJ considers that, at the conclusion of this period, a judge should only be refused an appointment if he or she has acted in a way that would warrant dismissal by the disciplinary board. The initial appointment period should not serve as a disguised form of dismissal outside of the normal disciplinary process.

The criteria for evaluation of judicial performance should be detailed, clear and should not leave room for abuse or bias, but should allow for objective assessment of persons concerned. Any criteria which fall outside of those prescribed by law and regulations, such as having judgments overturned on appeal or having a high rate of acquittals, should be excluded.

It is important that any periodic evaluation process not lead to the dismissal of judges before they have been given an adequate opportunity to redress any failings. No judge should be dismissed through the evaluation procedure who would not have been dismissed through disciplinary action. Thus, the procedure must not serve as a backdoor for dismissing judges. It is also important that



the evaluation process should be applied according to standards which do not constrain the independent decision-making of a judge.

Continuing legal education should serve as an effective instrument to address in a systemic manner the gaps and weaknesses in judicial performance. Regular training should include problematic areas such as reasoning of judgments including those regarding pre-trial detention, action following allegations of torture or other ill-treatment, and issues related to fair trial guarantees such as impartiality of judges and the presumption of innocence.

An extended programme of continuing education, should address topics including compliance with the European Convention on Human Rights and other international human rights instruments, and international standards on the independence of the judiciary. There should be a review of the resources needed to provide adequate continuing training, including on these subjects. A strong programme of continuing education should be put in place in parallel with the evaluation process, to re-enforce and complement it.

The ICJ considers that further efforts should be made, and further resources allocated to the NIJ, to ensure that adequate training is provided to all judges in the profession, in particular in judicial reasoning and in international human rights law.

### **Reasons for Decisions**

The ICJ has serious concerns at the impact of the amendment to the Civil Procedure Code, removing the requirement for first instance judges to give reasons in civil cases, on the capacity of the judicial system to provide access to justice and to ensure effective protection of the rights of litigants to a fair hearing, as protected by Article 6.1 ECHR, Article 14 ICCPR and other international human rights treaties. The impact of this measure should be carefully monitored. The results of such monitoring should be published after one year, and consideration should be given to repealing the amendment, should it be shown to give rise to any difficulties in access to justice.

### **Accountability and Disciplinary Action**

A key element of judicial reform should be development of standards and practice to ensure accountability for professional misconduct, a key element in ensuring judicial integrity. Accountability measures should ensure effective combating corruption including undue influences of other state bodies and private influence. Measures of accountability should be designed so that they do not impede judicial independence or make judges more vulnerable to pressure.

The reform must ensure that mechanisms are developed to guarantee elimination in practice of any attempts to target judges through accountability mechanisms for decisions which run counter to interests within the governmental bodies or influential businesses. Any attempt to make a judge accountable for professional conduct such as acquittals, or other impartial decisions contrary to the demands of the prosecution or the interests of other institutions of the State, must be prevented and where necessary investigated and sanctioned as interference with administration of justice.

Measures aimed at stripping a judge of some protections against initiation of criminal proceedings in relation to certain offences should be applied only where such measures do not undermine the independent position of a judge or make him or her more susceptible to undue influence.

The removal of the requirement for the SCM's authorisation of any prosecution of a judge, in regard to crimes of judicial corruption, is likely to assist in re-establishing the credibility of the judiciary, and to convince the public of its integrity, by making clear beyond doubt that judges are subject to the Rule of Law in the same way as any other citizen. The consent of the SCM is however, a real safeguard against abuse, which must not be removed without some compensating safeguards or review. Given the concerns with the measure, the first years of its operation, and any prosecutions of judges on corruption charges under the new law, must be carefully monitored and scrutinised: by the SCM, by the government, and by international observers, including the ICJ.

The reform of the laws relating to disciplinary accountability should aim to ensure the greatest possible consistency and predictability in the application of disciplinary measures. While the grounds for

disciplinary action under Moldovan law are sufficiently detailed and if duly applied may be effectively used to contribute to improving judicial integrity, blanket reference to the Judicial Code of Ethics as a ground for action makes for insufficient precision of the punishable conduct. Moves towards removing this ground for disciplinary action, in the recently published draft law on disciplinary liability of judges, are welcome. In accordance with international standards, the law should make clear that dismissal of a judge should only take place following the most serious misconduct.

Clear and detailed procedures for disciplinary action, including for hearings before the Disciplinary Board as well as the SCM should be developed. These procedures should include provisions which spell out the stages in the process, and the competence of the bodies and rights of the parties in the process which guarantee equality of arms and ability to effectively challenge charges against the judge concerned.

The ICJ considers that the presence of the Minister of Justice and the Prosecutor General on the SCM, and in particular their resulting power to initiate disciplinary proceedings, is inappropriate. It raises concerns as to both actual interference and the appearance of interference with judicial independence by these executive institutions. As a matter of priority, consideration should be given, within the constraints of the Constitution or with amendments of the Constitution if possible, to removing the Minister of Justice and the Prosecutor General as *ex officio* members of the SCM.

## **Annex 1**

### **List of meetings**

#### **Supreme Court of Justice**

**Ms Iulia Sarcu**, Deputy Chair of Civil, Commercial and Administrative Panel

**Mr Ghenadie Nicolaev**, Criminal Judge

#### **Constitutional Court**

**Mr Alexandru Tanase**, President of the Court

**Ms Rodica Secrieru**, Chief of the Court's Apparatus

#### **Ministry of Justice**

**Mr Oleg Efrim**, Minister of Justice

**Mr Vladimir Grosu**, Deputy Minister of Justice, member of the SCM's Qualification Committee

**Ms Sabina Cerbu**, Counselor to the Minister

#### **General Prosecutor's Office**

**Mr Viorel Morari**, Chief anti-corruption prosecutor

**Mr Ruslan Botnaru**, prosecutor

**Mr Andrei Balan**, prosecutor

**Mr Ion Munteanu**, prosecutor

#### **Superior Council of Magistracy (SCM)**

**Mr Nichifor Corochii**, SCM Chairperson

**Mr Igor Dolea**, University Professor

**Mr Anatolie Turcan**, Judge

#### **National Institute of Justice**

**Ms Anastasia Pascari**, Executive Director

**Mr Veaceslav Didac**, Deputy Director

**Ms Eugenia Chistruga**, Chief Training of Trainers Division

**Ms Ecaterina Popa**, Chief In-Service Training Division

**Ms Mariana Pitic**, Chief Professional Education and Research Division

#### **Chisinau Court of Appeal**

**Mr Ion Plesca**, President of the Court

**Mr Xenofon Ulianovschi**, Deputy President, Chair of Criminal Panel

**Mr Tudor Micu**, Judge, member of SCM Disciplinary Committee

#### **Chisinau Botanica District Court**

**Mr Ion Druta**, President of the Court, Acting President of Moldovan Association of Judges and member of the SCM's Qualification Committee

**Ms Maria Ghervas**, Judge

#### **Individuals**

**Mr Nicolae Esanu**, former Deputy Minister of Justice (meeting in KENTFORD Building)

**Prof. Tatiana Vizdoga**, member of the SCM's Qualification Committee

**Ms Raisa Botezatu**, ex-Chair of Criminal Panel at the Supreme Court

**Prof. Nicolae Rosca**, Chair of the SCM's Disciplinary Committee

**Mr Tudor Osoianu**, Criminal Defense Lawyer

#### **Legal Resources Center**

**Mr Vlad Gribincea**, Director

#### **Human Rights Embassy(NGO)**

**Mr Veaceslav Turcan**, Criminal Defense Lawyer

**Ms Lela Metreveli**, Executive Director

**Mr Maxim Belinschi**, Criminal Defense Lawyer

#### **US Embassy in Moldova**

**Mr Radu Foltea**, Legal Advisor, Criminal Justice and Law Enforcement Section



# Reformarea sistemului judiciar din Republica Moldova: perspective și provocări



## I. Introducere

### Misiunea CIJ despre Republica Moldova

Comisia Internațională a Juriștilor, în colaborare cu Fundația Soros Moldova, a efectuat o misiune timp de o săptămână în Republica Moldova între 24 și 29 septembrie 2012. Scopul acesteia a fost evaluarea factorilor care obstrucționează funcționarea efectivă a justiției, mai ales a actualelor norme disciplinare și a mecanismelor de aplicare a sancțiunilor pentru abateri judiciare, precum și regulile privind numirea, selecția, instruirea și siguranța mandatului în sistemul judiciar. Aceasta a fost realizată în cooperare cu doi experți naționali numiți de către Fundatia Soros, Mihaela Vidaicu, profesor de Drept Penal, și Nadejda Hriptievschi, cercetător în domeniul Justiției Penale și a Drepturilor Omului. Experții ne-au consiliat și înainte, și pe parcursul misiunii cu privire la legislația națională și practica sistemului judiciar, dar și referitor la propunerile de reformare a sistemului judiciar.

Delegația a fost alcătuită din Ketil Lund, fost judecător al Curții Supreme din Norvegia și comisar CIJ; Roisin Pillay, Director al Programului CIJ din Europa, și Temur Shakirov, Consilier juridic în cadrul Programului CIJ din Europa.

Membrii misiunii au avut întrevederi cu o serie de actori-cheie, în vederea înțelegerii situației sistemului judiciar din Moldova, a progreselor realizate deja privind reformarea sistemului și a reformelor legislative și practice în curs de aplicare. Aceștia s-au întâlnit cu judecătorii de la Curtea Supremă de Justiție, Curtea de Apel Chișinău și judecătorii de sector, precum și cu președintele Curții Constituționale și cu președintele și membrii Consiliului Superior al Magistraturii. Delegația a avut întrevederi cu ministrul Justiției și cu vice-ministrul Justiției. De asemenea, delegația a avut întâlniri cu reprezentanții Institutului Național al Justiției, cu membrii Colegiului de Calificare și cu cei ai Colegiului Disciplinar din cadrul Consiliului Superior al Magistraturii, cu reprezentanții Procuraturii, precum și cu alți experți avocați, foști judecători, ONG-uri și instituții academice și politice<sup>1</sup>.

CIJ este recunoscătoare tuturor celor cu care s-a întâlnit, și le mulțumește acestora pentru deschiderea manifestată de către interlocutorii săi în discutarea provocărilor cu care se confruntă sistemul judiciar.

### Nevoia de reformă

Provocările cu care se confruntă reforma sistemului judiciar sunt de-a dreptul cumplite. Delegația a auzit de la o serie de interlocutori că mai sunt de rezolvat probleme semnificative în cadrul sistemului judiciar. Acesta este văzut cu neîncredere de către publicul larg ca fiind predispus la corupție<sup>2</sup>, și este la fel de permeabil la influențe nejustificate atât din partea autorităților publice, cât și a persoanelor și a entităților private<sup>3</sup>. În același timp, CIJ a primit rapoarte conform cărora judecătorii care încearcă să acționeze în mod independent se pot confrunta, de asemenea, cu presiuni din partea celor care au interese în dosare, inclusiv din partea organelor de stat, precum și a persoanelor sau entităților private. Delegația a fost informată despre importanta problemă a nemotivării sau a slabei motivări a hotărârilor judecătorești de către mulți judecători. Persoane reprezentative atât din guvern, cât și din sistemul judiciar au recunoscut faptul că unii judecători au cunoștințe juridice slabe și abilități care îi fac să nu își îndeplinească atribuțiile în mod efectiv.

O preocupare generală constă în faptul că, drept urmare a acestor deficiențe, sistemul judiciar nu oferă o protecție reală a drepturilor celor care depind de acesta pentru înfăptuirea justiției. Hotărârile Curții Europene a Drepturilor Omului, precum și cercetările recente, confirmă faptul că judecătorii de instrucție autorizează frecvent arestul preventiv, fără a avea motive suficiente, ceea ce duce la încălcarea dreptului la libertate<sup>4</sup>. De

1 A se vedea Anexa 1.

2 Jean Redpath, *Raport Analitic asupra Victimizării: Repere pentru elaborarea politicilor penale în Moldova*, Fundația Soros-Moldova, 2010, p.31.

3 A se vedea în continuare Hriptievschi Ndejda și Hanganu Sorin *Independența judiciară în Republica Moldova*, Anja Seibert-Fohr (ed.), Max Plank Institute - 2012. *Independența judiciară în tranziție*,

4 *Becciev c Moldova*, cererea nr. 9190/03, hotărârea din 4 octombrie 2005; *Sarban c Moldova*, cererea nr. 3456/05, hotărârea din 4 octombrie 2005; *Boicenco c Moldova*, cererea nr. 41088/05, hotărârea din 23 octombrie 2007; *Țurcan și Țurcan c Moldova*, cererea nr. 39835/05, hotărârea din 8 februarie 2011; *Ignatenco c Moldova*, cererea nr. 36988/07, hotărârea din 8 februarie 2011. Deși o directivă a Curții Supreme a căutat să clarifice obligațiile judecătorilor în furnizarea de motivare a deciziilor privind detenția, se pare că acest lucru nu este pus în aplicare de către toți judecătorii.

asemenea, Curtea Europeană a constatat că Republica Moldova este responsabilă de încălcarea dreptului la un proces echitabil, ca urmare a eșecului judecătorilor de a oferi o motivare adecvată condamnărilor penale<sup>5</sup>. Există îngrijorări suplimentare, după cum reiese din hotărârile Curții Europene, că judecătorii nu reușesc să protejeze deținuții împotriva torturii sau a relelor tratamente când sunt în detenție. Acest eșec a devenit evident pentru toată lumea în timpul protestelor post-electorale din 2009, atunci când procedurile judiciare, de asemenea, s-au desfășurat fără respectarea dreptului la un proces echitabil.

## Contextul istoric

Sistemul juridic din Republica Moldova este marcat de o istorie dificilă, dezvoltându-se dintr-o tradiție sovietică, în care justiția a fost subordonată executivului. 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 noi legi care reglementează justiția și sistemul de instanțe adoptate între 1994 și 1996<sup>6</sup>. În această perioadă, Republica Moldova a aderat la Consiliul Europei și a devenit parte a Convenției Europene a Drepturilor Omului<sup>7</sup>, precum și la principalele tratate ONU privind drepturile omului<sup>8</sup>.

Guvernul condus de Partidul Comunist, câștigător în alegerile din 2001 și rămas în funcție până în 2009, a instituit un program de continuare a reformei (sau mai degrabă de contra-reformă), care a fost aparent menit să pună capăt corupției judiciare. Principalul efect al acestor reforme a fost sporea controlului guvernului asupra justiției, inclusiv prin creșterea rolului Președintelui în procesul numirilor judecătorilor<sup>9</sup>. Reformele au determinat, de asemenea, trecerea Consiliului Superior al Magistraturii (CSM), organismul de autogovernare a sistemului judiciar, sub un mai mare control guvernamental<sup>10</sup>. În 2002, Constituția a fost modificată pentru a reduce nivelurile de instanțe de la patru la trei, o măsură care a dus la eliminarea din sistem a unui număr de judecători<sup>11</sup>. În această perioadă, sistemul judiciar a devenit în practică mai puțin independent de guvern, și au existat informații credibile privind practica existenței instrucțiunilor din partea guvernului către justiție prin „telefon”<sup>12</sup>. O misiune a CIJ, care a vizitat Republica Moldova în anul 2004, în vederea evaluării independenței justiției, a constatat indicii alarmante de revenire la un sistem judiciar obedient executivului, și existența unui Consiliu Superior al Magistraturii care a devenit un canal de exercitare a voinței Președintelui<sup>13</sup>.

În ultimii ani, independența justiției a fost sub o presiune semnificativ mai redusă. Reformele legislative au inversat măsurile retrograde adoptate la începutul anilor 2000, au modificat componența Consiliului Superior al Magistraturii, i-a consolidat independența, și a limitat rolul Președintelui Republicii Moldova în procedura de numire a judecătorilor. Deși problemele de corupție și influență guvernamentală, precum și reminiscențe ale culturii „telefonului” încă au rămas, nu există indicii că s-ar mai încerca în mod sistematic un control din partea guvernului asupra justiției așa cum era evident în 2004.

5 *Gradinar c Moldova*, cererea din 7170/02, hotărârea din 8 aprilie 2008, *Vetrenko c Moldova*, cererea din 36552/02, hotărârea din 18 mai 2010.

6 Raport ICJ, *Moldova: Supremația legii* în 2004, para.52.

7 Republica Moldova a aderat la Consiliul Europei la 13 iulie 1995 și a ratificat Convenția Europeană a Drepturilor Omului la 12 septembrie 1997.

8 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 față de femei (în 1994) și Convenția împotriva torturii și a altor tratamente crude, 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 dezabilități (2010), și a semnat Convenția internațională pentru protecția tuturor persoanelor supuse unor dispașiții forțate.

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

10 Raport ICJ, *Moldova: Supremația legii* în 2004, para.64-90.

11 *ibid*, para. 21, para. 101-104.

12 *ibid*, para. 113-121.

13 *ibid*, para. 6.



Multe dintre problemele justiției care persistă în Republica Moldova sunt derivate din trecut și sunt similare cu cele din alte țări ale fostei Uniuni Sovietice. Ar fi corect să spunem că justiția unei țări și conducerea în ansamblul său nu a fost încă în măsură să depășească acea cultură și tradiție cu care trebuie să se confrunte reformele ce urmează. Cu toate acestea, cea mai mare provocare a noului val și mai mare, probabil, a reformelor, este această moștenire sovietică și post într-o măsură și sovietică încă proeminentă în Republica Moldova.

### Programul de reformă a Guvernului

Începând cu anul 2009, fiecare dintre cele două guverne succesive de coaliție au tratat ca fiind prioritară reformarea sistemului de justiție. Strategia de reformă a sectorului de justiție pentru perioada 2011-2016 include propuneri de reformare a justiției, a procuraturii și poliției, precum și reforma Codului de Procedură Penală, și măsuri pentru asigurarea accesului la justiție. Un program ambițios de reformă legislativă a justiției a fost inițiat în 2012; reformele din poliție și procuratură se lasă încă așteptate.

Prin urmare, Misiunea a avut loc într-un moment de tranziție a sistemului judiciar, când doar cu o lună în urmă un pachet semnificativ de amendamente la mai multe dintre legile privind justiția a fost adoptat. Unele dintre aceste amendamente tocmai intraseră în vigoare; altele urmau să intre în vigoare. Amendamentele erau consistente și priveau structura și organizarea instanțelor, numărul judecătorilor în funcție, alocarea judecătorilor la anumite instanțe, statutul judecătorilor, organele de conducere ale sistemului judiciar, numirea, promovarea și procedura disciplinară, precum și răspunderea administrativă și penală a judecătorilor.

Multe dintre modificările legislative au ridicat probleme dificile privind provocarea generată de menținerea independenței judiciare simultan cu asigurarea responsabilității judiciare. În rândul membrilor comunităților judiciare și juridice a existat incertitudinea cu privire la modul în care acest pachet complex de legislație ar funcționa în practică, în parte datorate faptului că normele de implementare a mai multor proceduri noi și standarde urmau să fie emise ulterior. În același timp, alte reforme erau în curs de desfășurare și au rămas în acest stadiu la momentul redactării acestui raport. Dintre acestea, semnificative sunt reformele propuse în sistemul disciplinar judiciar, fiind stabilit să îl evalueze un grup de lucru independent. În timp ce era elaborat acest raport, un nou Proiect de lege privind Răspunderea Disciplinară a Judecătorilor a fost publicat pentru consultare publică, în 22 noiembrie 2012. Trimiterile acestui raport la noul Proiect de Lege se limitează la referiri privind proiectul de la acea dată. Se aștepta ca Ministerul Justiției să prezinte Proiectul de Lege a guvernului către sfârșitul anului 2012. Pot exista modificări ale Proiectului de Lege, ca urmare a procesului de consultare publică.

În stadiul actual de tranziție există în mod inevitabil o prăpastie între experiența reală a celor care lucrează în sau cu sistemul judiciar, și aspirațiile înalte ce impulsionează noile legi. Încă rămâne o întrebare deschisă dacă prăpastia poate fi depășită. Reformele legislative care au fost deja inițiate sunt extrem de ambițioase, și, în general, oferă o bază solidă legislativă pentru un sistem judiciar independent, competent și responsabil. Dar, într-o țară în care ideea statului de drept nu atinge un nivel profund, există în continuare riscul unei reforme artificiale, care va fi dificil de implementat în practică. Energia și determinarea care au fost depuse în reforma legislativă acum trebuie să fie direcționate către implementare. Efectul real al legislației cu privire la problemele profunde ale sistemului judiciar poate fi evaluat prin urmărirea normelor și ghidurilor de implementare privind dispozițiile generale ale legii. Reforma legislativă, deși bine-venită, trebuie să fie văzută ca o precondiție pentru reformele practice necesare în sistemul judiciar.

Programul actual de reformă, luat în ansamblu, are potențialul de a construi un sistem judiciar puternic credibil, responsabil, dar, de asemenea, foarte important, o justiție puternică și independentă. Cu toate acestea, procesul de reformă, ca în cazul oricărui proces de schimbare, are și riscuri. În special, un program de reformă care este impus de celelalte două puteri, chiar și cu cele mai bune intenții, generează riscuri privind independența judiciară. Angajamentul și cooperarea sistemului judiciar, în special în rândul judecătorilor cu vechime, sunt necesare pentru ca procesul de reformă să aibă loc efectiv. Până la aceasta dată, deși există păreri diferite privind unele aspecte ale reformelor, procesul pare să fi fost asumat în urma unor consultări și negocieri aprofundate cu sistemul judiciar și cu organele judiciare de autoguvernare. În plus, grupurile de lucru pe diverse aspecte ale reformei judiciare au permis guvernului să ia în considerare punctele de vedere ale judecătorilor, experților juridici și ale societății civile. Aceste aspecte ale procesului sunt foarte binevenite și ar trebui continuate.

Realizarea unui sistem judiciar puternic și independent în Republica Moldova necesită o schimbare culturală, precum și măsuri legislative și organizatorice. Pentru a fi atinsă independența reală a justiției, judecătorii vor

trebui ei înșiși, în calitate de titulari autonomi ai puterii judiciare, să își asume cu responsabilitate puterea de a acționa independent. Acest lucru presupune o tensiune continuă, sănătoasă, cu celelalte instituții ale statului, fără controlul sau dominarea unei puteri publice de către o alta. O justiție independentă și eficientă este aceea care se vede ca apărător al drepturilor celor care vin în contact cu ea, în cazul în care aceste drepturi sunt amenințate de stat sau de persoane private.

Deși Misiunea CIJ, inclusiv acest raport, se referă numai la reforma justiției, este clar că reforma judiciară va fi ineficientă dacă se va efectua în mod izolat. Unele dintre problemele mai profunde ale sistemul judiciar sunt simptome ale culturii mai largi a corupției și în influența în sfera publică. Delegația a remarcat că, atunci când a auzit acuzații conform cărora judecătorii sunt susceptibili de corupție sau influențe nepotrivite, influența a fost adesea presupusă ca venind de la alte instituții ale statului, precum și de la persoane private. În consecință, în paralel cu reformele care asigură integritatea și responsabilitatea justiției, trebuie să fie întreprinse reforme similare în ceea ce privește alte organisme publice, inclusiv procuratura și poliția.

## II. Sistemul judiciar din Republica Moldova: structură și organizare

### Structura Sistemului de instanțe

În temeiul legii privind organizarea justiției, conform modificărilor din 2012, există 504 posturi judiciare care pot fi ocupate la un moment dat în Republica Moldova, inclusiv 33 de judecători de Curte Supremă<sup>14</sup>. Instanțele includ judecătorii<sup>15</sup>, Curțile de Apel<sup>16</sup> și Curtea Supremă de Justiție<sup>17</sup>. Mai este, de asemenea, o Curte Constituțională, care există în afara sistemului judiciar, independentă de toate puterile publice, și care este autoritatea supremă în materie de interpretare a Constituției. În conformitate cu reformele recente (Legea privind organizarea justiției, așa cum a fost modificată în 2012) Curtea Economică și Curtea de Apel Economică au fost eliminate și înlocuite de către Judecătoria Comercială, având o competență semnificativ limitată în comparație cu cea a fostei Curți Economice<sup>18</sup>. Singurele alte instanțe speciale stabilite sunt instanțele militare<sup>19</sup>. Sub amendamentele din 2012 a Legii privind organizarea justiției, judecătorii de instrucție vor fi incluși în sistemul judiciar ordinar<sup>20</sup>.

### Garanțiile independenței

Legea cu privire la statutul judecătorului stipulează că "judecătorii sunt independenți, imparțiali și inamovibili, și se supun doar legii."<sup>21</sup> Se prevede că "judecătorii vor lua decizii în mod independent și imparțial și vor acționa fără restricții directe sau indirecte, influențe, presiuni, amenințări sau intervenții din partea oricărei autorități, inclusiv judiciare. Organizarea ierarhică a jurisdicțiilor nu va afecta independența individuală a judecătorului"<sup>22</sup>. Articolul 15 din Legea privind statutul judecătorului, care enumeră obligațiile judecătorilor, prevede că judecătorii vor fi obligați să fie imparțiali și să asigure apărarea drepturilor și libertăților, onoarea și demnitatea oamenilor<sup>23</sup>.

### Consiliul Superior al Magistraturii

Consiliul Superior al Magistraturii este principalul organism de conducere al sistemului judiciar, responsabil pentru numirile judiciare, evaluarea performanțelor judiciare, promovări, inspecție și chestiuni disciplinare<sup>24</sup>. Acesta este un organism independent<sup>25</sup>. În conformitate cu modificările legis-lative din 2012, sunt înființate patru organisme sub autoritatea CSM: Colegiul pentru selecția și cariera judecătorilor, Colegiul de evaluare a performanțelor judecătorilor, Colegiul disciplinar și Inspecția Judiciară<sup>26</sup>. (Colegiul de calificare, care a fost anterior responsabil pentru numiri judiciare și promovare, a fost desființat<sup>27</sup> prin amendamentele din 2012)<sup>28</sup>. CSM soluționează contestațiile împotriva hotărârilor date de primele trei dintre aceste organisme<sup>29</sup>.

Alcătuirea CSM a fost de asemenea modificată prin amendamentele din 2012, pentru a asigura o majoritate a judecătorilor printre membri săi. Ca urmare a legislației din 2012, CSM urmează să fie alcătuit din 12 membri, inclusiv trei membri din oficiu: Președintele Curții Supreme de Justiție, Ministrul Justiției și Procurorul General; trei profesori de drept<sup>30</sup> ce vor fi aleși de către Parlament; și șase judecători aleși de către Adunarea Generală a Judecătorilor, și care

14 Legea privind organizarea judecătorească nr. 514, modificată prin LP153 din 05/07/12, MO185/31/08/12, art. 21.2.

15 Legea privind organizarea judecătorească, articol 25.1.

16 *Ibid*, articol 35.

17 *Ibid*, articol 43.

18 *Ibid*, articol 25.

19 Legea privind organizarea judecătorească, articol 25.

20 *Ibid*, articol 15.21.

21 Legea cu privire la statutul judecătorului, articol 1(3).

22 *Ibid* articol 1(4).

23 Legea cu privire la statutul judecătorului, articol 15(1)(a) și (b).

24 Lege cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii nr. 997 din 19 iulie 1996, modificată prin LP153 din 5 iulie 2012, MO185/31/08/12.

25 *Ibid*, articol 1 (1), articol 8 (1).

26 Spre deosebire de cele trei alte organisme, „comitetele”, care sunt organisme separate, cu propria procedură de alegere, cu un rol limitat al CSM în aceste alegeri, Inspecția Judiciară este un organism format din 5 judecători-inspectorii, care sunt selectați de către CSM printr-un concurs public și care pot fi demisi de către acesta.

27 Colegiul de calificare a fost înlocuit de către Consiliul de selectare și carieră, care are competențe mai mari decât predecesorul său.

28 *Ibid*, articol 7.

29 Legea cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii, op. cit., articol 22.

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

reprezintă toate nivelurile instanțelor<sup>31</sup>. Pentru moment însă, numărul de profesori de drept este egal cu cel al judecătorilor<sup>32</sup>. Modificările aduse calității de membru vor intra în vigoare numai după expirarea mandatelor actualilor membri, în toamna anului 2013.

Competența cu privire la buget este împărțită între Ministerul Justiției, care coordonează procesul de pregătire a bugetului prin intermediul Departamentului de Administrare Judiciară (DAJ)<sup>33</sup>; CSM, care examinează, confirmă și propune proiectul de buget al instanțelor judecătorești<sup>34</sup>; și Parlament<sup>35</sup>. Articolul 22 al Legii privind organizarea judecătorească prevede că resursele financiare destinate instanțelor trebuie să fie aprobate de către Parlament, la propunerea CSM, și incluse în bugetul de stat. În același timp, procesul de aprobare a bugetului de stat este de obicei coordonat de către guvern, cu Ministerul Justiției care prezintă propunerile pentru proiectul de buget, negociat cu Ministerul Justiției și apoi prezentat guvernului, care îl prezintă Parlamentului pentru aprobarea finală.

CSM a fost până acum perceput ca o instituție relativ slabă, în parte din cauza lipsurilor de personal și resurse. Recent, Ministerul Finanțelor a aprobat creșterea personalului pentru CSM, dar resursele insuficiente rămân o problemă.

În conformitate cu amendamentele din 2012, activitatea CSM va deveni mai transparentă. Toate deciziile trebuie să fie motivate; voturile trebuie să fie deschise și ședințele accesibile publicului și înregistrate audio și video; și există cerința publicării pe site-ul CSM a deciziilor sale, precum și a proceselor-verbale întocmite la ședințele CSM.<sup>36</sup>

### **Adunarea Generală a Judecătorilor**

În temeiul legii privind organizarea judiciară, articolul 23, așa cum a fost modificat în 2012, rolul Adunărilor Generale ale Judecătorilor este de a asigura punerea în practică a principiului auto-administrării judecătorești. Prin urmare, este esențială asigurarea independenței judecătorești în temeiul reglementărilor legislative (articolul 22 alineatul (1)). Adunarea Generală este alcătuită din toți judecătorii din Republica Moldova (articolul 22.2), și se întrunește o dată pe an (articolul 22.3). CSM își prezintă rapoartele către Adunarea Generală, care alege judecătorii pentru CSM, și organismelor subordonate, care aprobă și modifică Codul de Etică și decide asupra chestiunilor de administrare a instanței (articolul 23).

### **Președinții de instanțe și administratorii de instanțe**

Instanțele sunt conduse de un Președinte de Instanță<sup>37</sup> care coordonează activitatea judecătorilor de la respectiva instanță, și numește administratorul instanței<sup>38</sup>. În conformitate cu amendamentele din 2012 ale Legii privind organizarea judiciară, competența președinților și vicepreședinților de instanță a fost modificată, astfel încât aceștia nu mai au atribuții administrative. Aceste funcții sunt acum exercitate de către secretariatul instanței, sub conducerea administrației instanței. Președinții de instanțe nu repartizează dosare către judecători; acum funcționează un sistem de repartizare aleatorie a cauzelor utilizând un program electronic<sup>39</sup>, cel puțin în teorie, deși se pare că există un oarecare scepticism în rândul experților cu privire la cât de bine este aplicat în toate cazurile. Este responsabilitatea președintelui instanței să supravegheze sistemul aleatoriu de repartizare a cauzelor pentru judecată<sup>40</sup>.

31 *Ibid*, articol 3.

32 Legea cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii, modificată prin Legea 306 din 25 decembrie 2008.

33 Departamentul de administrare judecătorească a fost creat prin Hotărârea Guvernului nr. 670 din 16 iunie 2007 ca o „instituție publică subordonată Ministerului Justiției, cu statut de persoană juridică, finanțată de la bugetul de stat, responsabil pentru asigurarea sprijinului organizațional, administrativ și financiar la judecătorii și curțile de apel”.

34 Legea cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii, op. cit. articol 4(4) (c).

35 Constituția Republicii Moldova, art. 121 (1): „Bugetul instanțelor judecătorești se aprobă de Parlament și se include în bugetul de stat”.

36 Legea nr. 947 articol 8.

37 Există, de asemenea, vicepreședinți, cu excepția cazului în care instanțele au mai puțin de șase judecători. Legea nr. 947, articolul 16.

38 *Ibid*, articol 45 – managerul de instanță sau șeful administrației/secretarului pentru o instanță este o nouă poziție introdusă prin amendamentele din 2012.

39 Legea privind organizarea judecătorească, articol 6.

40 Legea privind organizarea judecătorească, articol 16(1)(i).

## Repartizarea judecătorilor

Reformele actuale au generat încercări de a repartiza judecătorii mai eficient. Vice-Ministrul Justiției a declarat membrilor Misiunii că scopul guvernului a fost de a crea o „nouă hartă a instanțelor”. Numărul judecătorilor de la Curtea Supremă a fost redus de la 49 la 33, urmând ca restul de judecători ai Curții Supreme să fie transferați la alte instanțe<sup>41</sup>. (În noiembrie 2012 erau 41 de judecători la Curtea Supremă de Justiție și opt posturi erau vacante.) Distribuția a 471 de judecători la alte instanțe decât Curtea Supremă de Justiție urmează să fie stabilită de către CSM<sup>42</sup>, în funcție de volumul de muncă. Normele pentru exercitarea CSM a acestor prerogative nu au fost încă dezvoltate<sup>43</sup>, dar este de așteptat ca noul sistem să permită CSM să răspundă flexibil la schimbările privind volumul de muncă al fiecărei instanțe.

## Volumul de lucru

Judecătorii de la toate nivelurile au informat membrii Misiunii despre problema volumului mare de lucru. Curtea de Apel Chișinău, de exemplu, a comunicat că în completul civil al Curții de Apel au fost dezbătute 30 de cazuri pe zi, în plus față de alte multe cauze administrative, și că această suprasolicitare a afectat calitatea hotărârilor judecătorești. Delegația a fost informată că problema volumului de lucru variază, și că tinde să fie mai serioasă în Chișinău decât în afara capitalei. Noua flexibilitate a permis CSM alocarea judecătorilor la instanțele de judecată unde erau mai necesari, și asta ar trebui să contribuie la soluționarea problemei.

## Asistenții judecătorilor

Legislația din 2012 prevede să fie alocat fiecărui judecător un asistent calificat juridic<sup>44</sup>, iar pentru fiecare judecător de la Curtea Supremă să-i fie alocati câte trei asistenți<sup>45</sup>. Judecătorii văd necesară punerea la dispoziția lor a asistenților pentru a le permite să facă față volumului mare de lucru, și numirea acestor asistenți pare să fi fost esențială în asigurarea sprijinului din partea sistemului judiciar pentru un pachet de reformă judiciară mai cuprinzător.

La momentul prezentei Misiunii, sistemul asistenților judiciari nu era încă implementat; recrutările erau în curs de desfășurare în unele instanțe. Prevederile introduse în legislația din 2012 privind asistenții judiciari sunt controversate. Unii dintre experții cu care s-au întâlnit membrii Misiunii erau optimiști cu privire la impactul probabil al noilor asistenți, având în vedere că aceștia ar putea îmbunătăți calitatea motivărilor hotărârilor judecătorești, și chiar educa unii judecători și îmbunătăți calitatea muncii lor. Alții s-au preocupat de faptul că asistenții ar putea ei înșiși să își asume responsabilități improprii, făcând efectiv munca judecătorilor. Totuși, alții au fost convinși că aceste resurse ar fi mai bine cheltuite pentru creșterea salariilor judecătorilor, în scopul disciplinării lor, făcându-i mai puțin predispuși la corupție.

## Motivarea hotărârilor judecătorești

Modificările aduse Codului de Procedură Civilă în 2012<sup>46</sup> exclud obligația judecătorilor din Judecătorii de a-și motiva hotărârile, în cazurile civile judecate în primă instanță, cu excepția cazului în care una sau mai multe părți solicită în mod expres furnizarea motivării, sau dacă hotărârea este atacată cu apel; sau în cazul în care hotărârea trebuie să fie recunoscută și executată într-un alt stat. Delegația a fost informată că acest amendament a fost făcut la sugestia judecătorilor cu experiență și a fost văzută ca un mijloc de a reduce volumul mare de muncă al judecătorilor de la Judecătorii. Măsura a fost extrem de controversată în Republica Moldova, și câteva

41 Legea privind organizarea judecătorească, articol 21(2). Astfel de transferuri sunt dispuse de către Consiliul Superior al Magistraturii. A existat deja o decizie a CSM pe această temă: decizia 741/36 din 20 noiembrie 2012 privind transferul de la CSJ a unor judecători către alte instanțe cu posturi vacante. Procedura de a transfer ar trebui să aibă loc cu acordul judecătorilor în cauză, care vor păstra salariile și beneficiile de judecători la Curtea Supremă – Legea pentru modificarea și completarea unor acte legislative, nr. 153 din 5 iulie 2012, Art. VIII (5) și (6).

42 Legea privind organizarea judecătorească, articol 21(3).

43 Legea privind organizarea judecătorească, articol 21 (4).

44 Legea privind organizarea judecătorească, articol 47.

45 Legea privind organizarea judecătorească, articol 4.

46 Legea din 5 iulie 2012.

ONG-uri au pledat împotriva amendamentului când acesta a trecut prin Parlament. Criticii acestui amendament au subliniat că se poate bloca astfel accesul justițiabililor la justiție, deoarece aceștia nu vor primi motivarea hotărârii care îi afectează, exceptând cazul în care ei solicită ca motivarea să fie furnizată într-un termen de 30 de zile. De asemenea, măsura pare să fie de natură a produce mai multe apeluri împotriva hotărârilor de primă instanță, subminând astfel scopul său declarat de a reduce volumul de muncă al instanțelor.

CJ este îngrijorată de impactul acestei modificări la Codul de Procedură Civilă, privind capacitatea sistemului judiciar de a asigura accesul la justiție și pentru a asigura protecția efectivă a drepturilor justițiabililor la un proces echitabil, astfel cum este garantat de articolul 6.1 CEDO, precum și de alte tratate internaționale în domeniul drepturilor omului. Articolul 6 din CEDO prevede că hotărârile judecătorești trebuie motivate<sup>47</sup>. Mențiunea din amendament conform căreia motivarea se face la cererea părților nu este neapărat conformă cu cerințele articolului 6 din CEDO. Acest lucru poate fi insuficient, de exemplu, în situația în care o parte din dosar 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 recunoscut că motivarea deciziilor este importantă nu numai pentru interesul individual al justițiabililor, ci și pentru a permite controlul publicului asupra hotărârii<sup>48</sup>. Prin urmare, în principiu nu ar trebui să cadă în sarcina justițiabilului solicitarea de a se motiva hotărârile judecătorești. Acest amendament este deosebit de regretabil, având în vedere precara cultură a motivării hotărârilor care există deja în sistemul moldovenesc, și care a dus la constatări repetate de încălcare a articolului 6 din CEDO, în contextul justiției penale. Acest amendament va genera în viitor standarde scăzute de motivare a hotărârilor. Într-un stat de drept, motivarea hotărârilor este o sarcină principală a judecătorilor, și întrebările CJ au exprimat necesitatea de se modifica acest text, având în vedere că alte măsuri de diminuare a supraîncărcării instanțelor, inclusiv angajarea asistenților judiciari și a administratorilor de instanță, urmează a fi introduse ca urmare a modificărilor din 2012.

Ministerul Justiției a informat Delegația că aplicarea legii va fi atent monitorizată pentru a evalua dacă sunt scăpări în respectarea standardelor CEDO. CJ consideră că rezultatele unei astfel de monitorizări ar trebui publicate după un an, și trebuie luată în considerare abrogarea acestui amendament, dacă în orice circumstanțe ar da naștere unor îngrijorări cu privire la calitatea hotărârilor judecătorești sau la accesul la justiție.

## Remunerarea judiciară

Salariile judecătorilor din Republica Moldova sunt izbitor de mici, chiar dacă se ține cont de nivelul general scăzut al salariilor din țară. Judecătorii de la judecătorii câștigă un salariu de bază de 4.200 de lei (260 euro) brut pe lună, președinții judecătoriilor 5200 lei (325 euro); judecătorii de la curțile de apel 5200 lei (325 euro), un judecător de la Curtea Supremă de Justiție câștigă 6.000 lei (375 euro)<sup>49</sup>. Aceste niveluri de salarizare au creat o frustrare considerabilă în rândul judecătorilor, care susțin că este aproape imposibil să trăiască din suma respectivă. Această situație cu siguranță contravine nu numai asigurării eficienței activității judecătorilor, ci, de asemenea, și independenței și imparțialității acestora, creând condiții ideale pentru corupție. Un judecător a spus Delegației că situația „împinge judecători spre marginea prăpastiei”.

Prin contrast cu remunerarea slabă a majorității judecătorilor în funcție, este frapant că, după „pensionare” (ceea ce este posibil foarte devreme, de la vârsta de 50 de ani și 6 luni)<sup>50</sup>, judecătorii pot continua să lucreze și să primească cumulativ, atât salariul cât și pensia, care se ridică la 75 % din valoarea salariului lor. Prin urmare, de la vârsta de 50 de ani, salariile judecătorilor sunt mărite brusc și semnificativ, într-un fel care pare arbitrar, în contrast cu penuria lor de mai devreme.

47 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 lor”, a se vedea *Hadjianastasiou c Grecia*, cererea nr. 12945/87, hotărârea din 16 decembrie 1992, para.33; *Karakasus c Grecia*, cererea nr. 38194/97, hotărârea din 17 octombrie 2000; *Hirvisaari c Finlanda*, cererea nr. 49684/99, hotărârea din 27 septembrie 2001; *Tatishvili c Rusia*, cererea nr. 1509/02, hotărârea din 22 februarie 2007.

48 *Tatishvili c Rusia*, op cit, para.58.

49 Comparativ cu celelalte puteri publice, salariul președintelui Curții Supreme de Justiție este egal cu cel al primului-ministru și președintele Curții Constituționale și al CSM; un ministru câștigă 7100 de lei (mai mult decât un judecător la Curtea Supremă de Justiție). Pe lângă salarii, judecătorii primesc un bonus pentru clasele de calificare și ar putea obține, de asemenea, bonusuri în diferite ocazii, care nu sunt direct prevăzute de lege și, prin urmare, sunt de multe ori la discreția președintelui de instanță.

50 Această limită de vârstă este în creștere anuală, pentru a atinge limita de 62 ani pentru bărbați și 57 ani pentru femei în 2034, prin Legea nr. 56 din 09 iunie 2011. Prevederile privind creșterea limitei de vârstă pentru judecători au fost declarate neconstituționale de către Curtea Constituțională prin decizia nr. 27 din 20 decembrie 2011. Există un proiect de lege care reafirmă vechiul sistem, care așteaptă să fie aprobat de către Parlament.

Delegației i s-a spus în mod repetat, de către judecători și de către alte persoane din sistemul judecătoresc, că responsabilitatea judiciară și creșterea expunerii la urmărirea penală pentru infracțiuni de corupție trebuie să meargă mână în mână cu salarizarea adecvată pentru judecători. Această insistență asupra unui compromis între două aspecte foarte diferite ale reformei judiciare părea să fie o recunoaștere tacită a faptului că mulți judecători nu își puteau permite să evite corupția, și nu ar putea fi de așteptat să facă acest lucru, în condițiile actuale. Aceasta este o realitate dură și descurajatoare. Dar aceasta demonstrează realitatea practică a importanței unei remunerații adecvate a judecătorilor, pentru a avea un sistem judiciar independent și imparțial.

Într-adevăr, acest principiu este afirmat de către standardele internaționale privind independența justiției<sup>51</sup>. Comitetul Miniștrilor al Consiliului Europei a recomandat să fie furnizate condiții corespunzătoare pentru a permite judecătorilor să lucreze în mod eficient, în special, printre altele, asigurarea ca statutul și remunerația judecătorilor să fie proporționale cu demnitatea profesiei și importanța responsabilității acestora<sup>52</sup>. Carta europeană privind statutul judecătorilor afirmă că „în exercitarea atribuțiilor judiciare judecătorii au dreptul la o remunerație, nivelul acesteia fiind fixat în așa fel încât să-i protejeze de presiuni cu scopul de a le influența hotărârile și, în general, a comportamentului lor judiciar, afectându-le astfel independența și imparțialitatea,<sup>53</sup>.

În iulie 2012, CSM a propus un nou sistem de remunerare a judecătorilor, crescând semnificativ salariile, însă fără a se elimina beneficiul privind pensionarea anticipată și dreptul de a primi atât salariu, cât și pensia, după vârsta de 50 de ani. Un grup de lucru pregătește în prezent amendamente la sistemul de remunerare a judecătorilor și a personalului din sistemul judiciar. Vice-Ministrul a declarat Delegației că remunerarea se va mări până la sfârșitul anului 2012. La Adunarea Generală a Judecătorilor, în octombrie 2012, atât Președintele Curții Supreme de Justiție, cât și Ministrul Justiției, au confirmat că salariile judecătorilor se vor mări de cel puțin trei ori<sup>54</sup>.

CIJ consideră că majorarea salariilor judecătorilor ar trebui să fie prioritară în alocarea resurselor sistemului judiciar. Oricum, ar trebui să fie luată în considerare, de asemenea, abrogarea dispoziției prin care un judecător se poate pensiona la vârsta de 50 ani și să primească concomitent atât salariu, cât și pensie, o situație care este dificil de justificat având în vedere resursele limitate disponibile pentru sistemul judiciar supraîncărcat din Republica Moldova.

---

51 Principiile de Bază privind Independența Justiției, Principiul 7; Proceduri pentru punerea în aplicare efectivă a Principiilor de Bază privind Independența Justiției, adoptat de către Consiliul Economic și Social prin Rezoluția 1989/60, aprobată de Adunarea Generală prin Rezoluția 44/162 din 15 decembrie 1989, procedura 5.

52 Comitetul Miniștrilor al Consiliului Europei, Recomandarea R(94) 12, Principiul III.1.b.

53 Carta Europeană a Statutului Judecătorilor, articolul 6.1.

54 Declarația Adunării Generale a Judecătorilor din 23 octombrie 2012.



### III. Calificare și numiri

Una dintre reformele principale aduse de pachetul de reformă legislativă din 2012 a fost o reorganizare a sistemului de calificare și numire în funcția de judecător. Măsurile luate cu privire la instruirea, calificarea și numirile în justiție sunt de o mare importanță, recunoscându-se unanim că ele pot îmbunătăți și garanta calitatea justiției în Republica Moldova. De asemenea, au fost controversate în ceea ce privește sistemul anterior de calificare și de numire, care a fost văzută de unii ca permițând unor candidați să ocolească cerințele de formare profesională, în detrimentul candidaților mai calificați. Numărul de foști procurori și ofițeri de poliție fiind numiți în calitate de judecători, mai ales ca judecători de instrucție, în cadrul vechiului sistem, a fost de asemenea un motiv de îngrijorare pentru unii experți din Republica Moldova, având în vedere potențialul de influență improprie sau părtinire în favoarea urmăririi penale în procesele penale.

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, este nevoie ca numirile să fie făcute în conformitate cu criterii clare, bazate pe merit<sup>55</sup>, și în al doilea rând, este nevoie ca procedura și instituțiile implicate în procedură să fie suficient de independente pentru a asigura protecția împotriva controlului de către executiv al numirilor judiciare<sup>56</sup>. În acest sens, Carta Europeană privind Statutul Judecătorilor cere în mod expres să aibă un rol decisiv un organism independent, ai cărui membri să fie cel puțin 50 la sută judecători. Acesta stipulează că „în orice decizie privind selectarea, recrutarea, numirea, evoluția carierei sau încetarea mandatului unui judecător, statutul prevede intervenția unei autorități independente față de puterea executivă și legislativă în cadrul căreia cel puțin jumătate dintre cei care sunt membri sunt judecători aleși de colegii lor, pe baza unor metode care garantează cea mai largă reprezentare a sistemului judiciar”.<sup>57</sup> Recentele modificări aduse componenței CSM au asigurat respectarea acestui principiu.

#### Calificare: sistemul până în 2012

În cadrul sistemului anterior, care s-a aplicat până în 2012, au existat două metode de calificare a unui judecător. Prima presupunea participarea la un curs de un an și jumătate la Institutul Național de Justiție (INJ), urmată de examene orale și scrise. INJ, creat în 2007, există pentru scopul specific de a antrena viitorii judecători și procurori, precum și pentru furnizarea de formare continuă pentru cei care sunt deja în funcție<sup>58</sup>. Acesta este un organism independent alcătuit din șapte membri care sunt judecători numiți de CSM, patru procurori, un profesor de drept și un reprezentant al Ministerului Justiției. INJ admite aproximativ 10 judecători candidați pe an.

A doua metodă de calificare ca judecător a fost cea de a avea anterior o experiență de cinci ani într-o profesie din domeniu (de exemplu, ca procuror, anchetator penal, avocat sau grefier) și apoi să treacă un examen stabilit de către Comitetul de calificare, sub autoritatea Consiliului Superior al Magistraturii. Candidaților care doreau să se califice în acest mod li se cerea, de asemenea, să aibă o diplomă în drept. Membrilor Misiunii li s-a spus că examinarea stabilită de CSM era una cuprinzătoare, care include atât probe scrise și orale din dreptul civil, penal și de procedură, cât și jurisprudența Convenției Europene a Drepturilor Omului. De asemenea, CSM stabilește o examinare pentru judecătorii de instrucție, ce presupune ca aceștia să fi fost supuși unei verificări mai restrânse. Examinările au fost criticate de către unii judecători și experți, ca insuficiente pentru a asigura o calitate înaltă de calificare judiciară, fără formarea profesională specifică în calitate de judecător.

Înainte de amendamentele din august 2012, legea prevedea ca 80 % dintre cei admiși în profesie să fi absolvit cursul de la INJ; procentul de noi judecători admiși prin metoda de verificare de către CSM s-a limitat la 20%. Odată ce un candidat a trecut cu succes de oricare dintre cele două examinări, aceasta ar putea fi luat în considerare de către Colegiul de calificare al CSM pentru un anumit post în justiție. Selecția candidaților s-a bazat în primul rând pe gradul de examinare. Cu toate acestea, s-a invocat de către unii experți că CSM nu a respectat această regulă și, în practică, s-a estimat că doar 50% din judecători au fost recrutați prin INJ.<sup>59</sup>

55 Principiile de Bază ale ONU privind Independența justiției, Principiul 10; Carta Universală a Judecătorului, articol 9; Carta Europeană a Statutului Judecătorilor, para.2.1; Consiliul European, Recomandarea nr. (94) 12, Principiul I.2.

56 Consiliul European, Recomandarea nr. (94) 12, Principiul I.2.c.

57 para.1.3

58 Legea privind Institutul Național al Justiției, 2007.

59 Asociația Baroului American, *Indicele Reformei Judiciare pentru Republica Moldova*, iunie 2009, Volumul III, pag.17-20.



## Reforma din 2012

Potrivit legislației în vigoare începând cu 2012, sistemul de calificare și numiri va fi unificat. Deși se va păstra metoda de calificare a unor candidați prin intermediul cursurilor INJ și alții prin acumulare de experiență relevantă de cinci ani, toți candidații vor susține un singur examen, stabilit de către INJ<sup>60</sup>. Celor care au trecut cu succes examenul li se vor atribui posturile de judecător de către un organism nou, Comitetul de Selecție și Carieră, care este sub autoritatea CSM<sup>61</sup>. Comitetul va fi format din patru judecători – doi judecători de la Curtea Supremă, unul de la Curtea de Apel și unul de la Judecătoria – și trei reprezentanți ai societății civile<sup>62</sup>. Judecătorii care sunt membri ai consiliului sunt numiți de către Adunarea Generală a Judecătorilor<sup>63</sup> și cei trei membri ai societății civile vor fi numiți de către CSM prin concurs deschis<sup>64</sup>. Comitetul de Selecție și Carieră va intervieva candidații pentru funcțiile de judecători, va face recomandările pentru numiri și va fi obligat să își motiveze aceste decizii.<sup>65</sup> Decizia va putea fi contestată în fața CSM<sup>66</sup>. Dezbaterile în timpul reuniunilor Comitetului vor fi consemnate în proces-verbal, la care se va atașa înregistrarea audio<sup>67</sup>.

Aceste recomandări vor fi apoi prezentate la CSM<sup>68</sup>, care va selecta candidații în baza deciziei Comitetului de Selecție și Carieră. Decizia CSM se adoptă prin vot deschis și trebuie să fie motivată<sup>69</sup>.

La recomandarea CSM, judecătorii sunt numiți de către Președintele Republicii Moldova (în cazul judecătorilor de la judecătoria 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 aceea 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, președintele are obligația de a face numirea<sup>70</sup>.

Rolul președintelui în numirea judecătorilor a fost anterior unul controversat. La începutul anilor 2000, legea a fost modificată pentru a permite președintelui să respingă definitiv candidații propuși de CSM, fără nicio motivare<sup>71</sup>. Începând cu anul 2005, când legea a fost din nou modificată pentru a reduce rolul Președintelui, acest rol al Președintelui în numirea judecătorilor nu a mai fost văzut ca o problemă. Cu toate acestea, a existat o oarecare îngrijorare în ceea ce privește rolul Președintelui, luându-se în considerare că exista condiția ca viitorii judecători să facă obiectul unui control din partea serviciilor de informații mai înainte de numire<sup>72</sup>. Există relatări că Președintele a refuzat să numească unii candidați, din cauza informațiilor obținute astfel. Lipsa de transparență în verificarea efectuată de către serviciile de informații a fost invocată membrilor Misiunii de către un număr de judecători. CIJ este preocupat de faptul că natura și scopul controalelor de securitate și sănătate sunt neclare și că acestea au un potențial de a submina o procedură corectă de numire.

În conformitate cu Legea cu privire la statutul judecătorului, a fost introdusă pentru candidați o verificare a stării de sănătate, care urmează să fie efectuată înainte de desfășurarea concursului de admitere.<sup>73</sup> Aceasta include o „examinare psihologică și psihiatrică”<sup>74</sup>. Motivul și natura acestei examinări sunt neclare și poate lăsa loc pentru abuz (a se vedea mai jos capitolul V privind evaluarea performanței).

La momentul misiunii CIJ, unele aspecte ale noii proceduri de calificare au rămas neclare, și sunt necesare reglementări suplimentare. Nu este clar, de exemplu, dacă se cere vreo formare profesională pentru candidații

60 Legea cu privire la statutul judecătorului, Legea nr. 544 din 20 iulie 1995, modificată prin LP153 din 5 iulie 2012, MO185/31/08/12, articol 6(1)(c), articol 6(2), articol 6(3)

61 Legea privind selecția, evaluarea performanțelor și cariera judecătorilor, nr. 154, 5 iulie 2012, articol 3 (1).

62 *Ibid*, articol 3(2).

63 *Ibid*, articol 4(1).

64 *Ibid*, articol 4(2).

65 *Ibid*, articol 5(1)(h).

66 *Ibid*, articol 11.

67 *Ibid*, articol 9(5).

68 *Ibid*, articol 5 (1)(h).

69 Legea cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii, articol 19.

70 Legea cu privire la statutul judecătorului, articol 11.

71 Raport ICJ, Moldova: *Supremația Legii în 2004*, para. 66-68.

72 Legea 271 din 18 Decembrie 2008 privind verificarea candidaților și angajaților din funcții publice.

73 Legea cu privire la statutul judecătorului, articol 6.

74 *Ibid*, articol 6 (3).

care se califică în virtutea experienței lor de cinci ani. Deși CIJ înțelege că au existat unele discuții pentru a se propune ca astfel de candidați să urmeze un curs la INJ, în prezent nu există în legislație vreo cerință pentru acest lucru. Rămâne de văzut ce măsuri practice pot fi adoptate în această privință.

Criteriile de repartizare pe un anumit post nu vor fi limitate, ca în trecut, la gradele de examinare, dar vor include, de asemenea, abilități practice și experiență. Legea cu privire la statutul judecătorului prevede că selecția se va face în conformitate cu „criterii bazate, ținând seama de formare profesională, integritate, capacitate și eficiență a candidaților”<sup>75</sup>. În conformitate cu noua lege privind selecția, evaluarea și cariera judecătorilor, criteriile de numire sunt:

- nivelul de cunoștințe și aptitudini profesionale;
- capacitatea de a aplica cunoștințele în practică;
- durata și calitatea serviciilor într-o profesie juridică;
- respectarea standardelor etice;
- activitatea didactică și științifică<sup>76</sup>.

De asemenea, legea prevede că „în procesul de selecție a candidaților pentru numirea în funcția de judecător pentru prima dată, Comitetul trebuie să ia în considerare rezultatele examenului în fața Comisiei de absolvire a Institutului Național al Justiției”<sup>77</sup>. Rămâne incert cum vor fi aplicate și prioritizate în practică aceste criterii în cadrul noului sistem. Misiunea a auzit anumite îngrijorări, inclusiv de la INJ, cum că criteriile legate de vechime și de experiența practică ar putea submina șansele candidaților care au venit prin intermediul cursurilor INJ, și care tind să aibă mai puțină experiență practică, și ar favoriza candidații care ar putea avea mai puține cunoștințe cuprinzătoare de drept. În mod semnificativ, în conformitate cu noile legi, nu mai este necesar ca 80% dintre noii judecători să fi absolvit cursurile la INJ. Deși este binevenit faptul că toți candidații vor trebui să susțină un examen în fața Comisiei de absolvire INJ<sup>78</sup>, acest lucru nu înlocuiește formarea profesională de către INJ.

### **Institutul Național al Justiției și procesul de instruire**

Institutul Național al Justiției, înființat în 2007, oferă cursuri de formare inițială pentru viitorii judecători și procurori, pentru grefieri și alți angajați ai sistemului judiciar, precum și formarea continuă pentru judecători și procurori în funcție. După cum s-a menționat mai sus, traseul principal de calificare a unui judecător este urmarea cursurilor de formare și de examinare. Deși detaliile noului sistem în temeiul legislației 2012 rămân neclare, probabil INJ își va păstra un rol central în formarea și calificarea judecătorilor.

Cursul de formare INJ pentru potențialii judecători este de 18 luni, și cuprinde aspecte de teorie și practică. În primul semestru, cursurile pentru viitorii judecători și procurori sunt comune. Semestrul al doilea presupune o instruire practică în sala de judecată. În trimestrul al treilea, sunt studiate discipline de specialitate, inclusiv dreptul internațional al drepturilor omului.

Un neajuns al sistemului anterior dual, consta în deconectarea între absolvirea INJ și eventuala angajare în muncă<sup>79</sup>: absolvirea INJ nu garanta obținerea unui post de judecător. S-a spus membrilor Misiunii că numai trei absolvenți ai INJ au fost angajați în calitate de judecători din mai mult de treizeci de absolvenți în ultimii trei ani. În aceeași perioadă, toți cei calificați prin examinare de către CSM au fost în cele din urmă angajați ca judecători.

INJ a declarat membrilor Misiunii că este mândru de succesul său în a asigura studenților cunoștințe solide de drept civil și penal național, precum și jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului. INJ a considerat că

<sup>75</sup> Legea cu privire la statutul judecătorului, articol 10 (1).

<sup>76</sup> Legea privind selecția, evaluarea performanțelor și cariera judecătorilor, articol 2 (2).

<sup>77</sup> *Ibid*, articol 5 (2).

<sup>78</sup> Legea cu privire la statutul judecătorului, articol 6 (3).

<sup>79</sup> Noile amendamente la Legea cu privire la statutul judecătorului de instituire a unei proceduri unificate sunt în vigoare de la 31 august 2012.

cei care au absolvit aceste cursuri au fost mai în măsură să emită decizii motivate decât acei judecători numiți doar pe baza experienței și care nu au o pregătire profesională adecvată. Mai mulți experți au spus Misiunii că educația în INJ trebuie să fie mai procedurală și practică, și mai puțin teoretică, și să se evite repetarea teoriei deja predate la universitate.

INJ, precum și alți experți, și-a exprimat îngrijorarea cu privire la eliminarea prin legislația din 2012 a cerinței ca 80% dintre noii judecători să fie absolvenți INJ. Îngrijorarea ține de faptul că acest lucru ar duce la mai puține numiri în funcție a absolvenților INJ, și mai mult a noilor intrați în profesie care nu au beneficiat de o formare profesională în calitate de judecător, și care, datorită experienței lor anterioare în alte funcții în cadrul sistemului de justiție penală, ar fi mai susceptibili de a fi „infecțați” de corupție. Au fost, de asemenea, îngrijorări cu privire la noua cerință ca cei admiși la INJ să aibă doi ani de experiență relevantă, care din nou a fost considerată ca o probabilitate de a conduce la numirea în funcție a celor predispuși la practicile corupte. Cu toate acestea, alții au salutat această cerință, pe motiv că aceasta asigură un anumit grad de maturitate în rândul noilor intrați în profesie.

### Numirea și transferul judecătorilor de instrucție

După cum s-a menționat mai sus, există o preocupare specială cu privire la calitatea scăzută a hotărârilor judecătorești, precum și lipsa de independență a multor judecători de instrucție. Neputința acestor judecători de a oferi motive adecvate pentru a dispune arestul preventiv a dus la numeroase condamnări ale Republicii Moldova pentru încălcarea dreptului la libertate prevăzut de articolul 5 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului. Ar trebui remarcat faptul că instituția judecătorului de instrucție a fost creată abia în 2003. Anterior, hotărârile privind detenția preventivă și alte dispoziții cu privire la anchetele penale erau făcute de către procurori și apoi de către judecători ordinari. Marea majoritate a judecătorilor de instrucție sunt foști procurori sau ofițeri de poliție, și se consideră că majoritatea nu au reușit să se distanțeze de serviciul de urmărire penală, și au fost insuficient calificați sau instruiți să își asume rolul de judecător.

În temeiul legislației din 2012<sup>80</sup> se preconizează ca judecătorii de instrucție să fie incluși în cadrul sistemului judiciar ordinar. CIJ înțelege că această măsură are drept scop de a permite un control mai bun asupra calității judecătorilor de instrucție, inclusiv prin cursuri de formare la INJ. Membrii Misiunii li s-a spus că judecătorii de instrucție care doresc să fie reconfirmați ca judecători ordinari vor trebui să aibă o evaluare a performanțelor și să treacă printr-o formare profesională suplimentară la INJ; cu toate acestea, acești judecători pot alege și să continue ca judecători de instrucție. Legea cu privire la modificarea și completarea unor acte legislative, nr. 153 din 5 iulie 2012, articolul VIII alineatul (3) prevede că „Actualii judecători de instrucție, în termen de 3 ani de la intrarea în vigoare a prezentei legi, pot solicita Consiliului Superior al Magistraturii reconfirmarea în funcția de judecător în aceeași instanță. Judecătorii de instrucție trebuie să fie reconfirmați în funcția de judecător la aceeași instanță numai după o evaluare a performanței lor, ca urmare a cursurilor de formare continuă la INJ. Judecătorii de instrucție trebuie să fie reconfirmați în funcția de judecător în aceeași instanță, la propunerea CSM, printr-un decret al Președintelui Republicii Moldova”.

### Concluzii

Există o îngrijorare legitimă cu privire la calitatea diferită a celor numiți în calitate de judecători, căci nu toți dintre ei au beneficiat de formare profesională. În conformitate cu modificările aduse de legislația din august 2012, candidați foarte diferiți pentru sistemul judiciar, provenind din medii diferite, vor fi evaluați împreună, în conformitate cu criterii care sunt încă neclare. Ulterior vor trebui elaborate și clarificate procedura și standardele care trebuie aplicate pentru intrarea în profesie, pentru a se asigura că toți participanții au formarea adecvată, cunoștințele și competențele necesare. În urma eliminării cerinței ca 80% dintre noii judecători să fie absolvenți ai INJ, ar trebui să existe o monitorizare atentă a recrutării judecătorilor pentru a evalua procentul de noi judecători care s-au pregătit la INJ.

Mai mulți experți cu care Misiunea a avut întrevederi și-au exprimat în mod expres îngrijorarea că judecătorii de instrucție care ar intra în sistemul de justiție ordinar ar genera în continuare o calitate scăzută în procesul de luare a deciziilor judiciare și ar slăbi independența justiției. Din acest motiv, poate fi deosebit de important să se asigure că formarea acestor judecători nu se desfășoară într-o manieră formală și că în procedura de formare și evaluare sunt tratate în mod deosebit chestiunile problematice, cum ar fi motivarea corespunzătoare a hotărârilor judecătorești.

<sup>80</sup> Modificările din 2012 la Legea nr. 514 privind organizarea judecătorească.

## IV. Cariera judiciară: Stabilitatea mandatului și Evaluarea performanței

Responsabilizarea judecătorilor pentru calitatea, integritatea și imparțialitatea activității acestora este prevăzută în Republica Moldova nu numai prin răspunderea disciplinară și penală, dar și printr-un sistem de „perioadă de probă”<sup>81</sup> inițială și evaluarea performanței. Sistemul de evaluare a fost recent obiectul unor reforme ample, ale căror detalii au rămas în discuție la momentul scrierii. Aceste două aspecte ale carierei judiciare ridică probleme de securitate a mandatului și a independenței judiciare.

### Perioada de cinci ani de probă

Noii judecători sunt numiți inițial pentru o perioadă de probă de cinci ani<sup>82</sup>. Numai în cazul în care își desfășoară activitatea în mod corespunzător în această perioadă de probă, judecătorii vor fi numiți pentru un mandat pe viață, până la vârsta de 65 de ani<sup>83</sup>. Procesul de trecere a perioadei de probă și asigurarea mandatului pe viață intră în procedura de evaluare descrisă mai jos, care se efectuează de către Colegiul de evaluare sub autoritatea CSM<sup>84</sup>, hotărârea acestuia putând fi contestată la CSM<sup>85</sup>. Perioada de probă de cinci ani este o normă ce există de mult timp în lege și care a fost menținută în reformele din 2012, chiar dacă abrogarea acesteia a fost identificată în Strategia de Reformă a Sectorului de Justiție ca fiind o prioritate.

Misiunea a auzit îngrijorări cu privire la perioada de probă din partea judecătorilor, inclusiv a celor de la Curtea Supremă.

În ceea ce privește standardele internaționale privind numirile de probă și stabilitatea mandatului unui judecător, Principiile de Bază privind Independența Justiției statuează că „Judecătorii, indiferent că sunt numiți sau aleși, trebuie să aibă mandatul garantat până la o vârstă obligatorie de pensionare sau până la expirarea mandatului lor, în cazul în care există o astfel de durată” (Principiul 12). Declarația Singhvi afirmă că „pot exista perioade de probă pentru judecători după numirea lor inițială, dar în astfel de cazuri mandatul de probă trebuie să fie în mod substanțial sub controlul justiției sau al unui consiliu superior al justiției”. Carta Europeană privind Statutul Judecătorului prevede la articolul 3.3 faptul că „în cazul în care recrutarea prevede o perioadă de probă, în mod necesar scurtă, după numirea în funcția de judecător dar înainte de numirea permanentă, sau în cazul în care recrutarea se face pentru o perioadă limitată cu posibilitatea de reînnoire, decizia de a nu face o numire permanentă sau de a nu reînnoi mandatul poate fi luată numai de către autoritatea independentă [compusă din cel puțin 50%, judecători] sau la propunerea acesteia, sau la recomandarea ei, sau cu acordul acesteia ori în urma avizului său”.

În ceea ce privește perioada de probă în Republica Moldova, Consiliul European a recomandat ca „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”<sup>86</sup>. De asemenea, Comitetul pentru Drepturile Omului al ONU și-a exprimat îngrijorarea în ceea ce privește perioada de probă pentru judecătorii din Republica Moldova și impactul acesteia asupra independenței judiciare<sup>87</sup>.

CJ împărtășește aceste îngrijorări și consideră că necesitatea și oportunitatea perioadei de probă ar trebui să fie reconsiderată în lumina efectului său potențial asupra independenței și imparțialității justiției, precum și a noului sistem de evaluare. Atunci când judecătorul trebuie să se înscrie pentru a fi renumit, există un potențial sporit ca el să fie influențat de considerente extrinseci funcției judiciare. Deși existența unei proceduri corecte asigurate prin organisme independente, Colegiul de Evaluare și CSM, oferă unele garanții împotriva interferențelor executivului în timpul perioadei de probă, insecuritatea poziției unui judecător în timpul primilor ani de formare de experiență profesională nu este în stare să conducă la exercitarea independentă a puterii judecătorești. Calitatea muncii a nou-

81 Termenul nu este utilizat în lege și se referă la perioada inițială de 5 ani, înainte ca judecătorul să obțină mandatul pe viață.

82 Legea cu privire la statutul judecătorului, articol 11 (1).

83 *Ibid*, articol 11 (1).

84 *Ibid*, articol 13 (3)(a).

85 Legea privind selecția, evaluarea performanțelor și cariera judecătorilor, articol 24.

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

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

numiților judecători poate fi cel mai bine asigurată printr-un sistem de evaluare și de disciplinare, fără a fi necesară o perioadă de probă.

CIJ consideră că, la încheierea unei perioade de evaluare normală, care ar trebui să fie, în orice caz, considerabil mai scurtă de cinci ani, unui judecător ar trebui să i se refuze numirea, dacă el sau ea a acționat într-un mod care ar genera excluderea din profesie decisă de Colegiul disciplinar.

### Procedurile de „Atestare” și „Evaluare”

O evaluare periodică a performanței judecătorilor a fost stabilită prin pachetul de reformă legislativă din 2012. Aceasta este o revizuire a sistemului anterior, cunoscut sub numele de „atestare”, care a presupus ca judecătorii să susțină un examen în termen de șase luni de la numire și ulterior la fiecare trei ani, în scopul de a li se asigura mandat pe viață după perioada de cinci ani de probă, și ca o condiție de promovare<sup>88</sup>. Procesul de atestare a fost văzut ca ineficient în evaluarea calificărilor și asigurarea calității justiției, iar reformele din 2012 au avut ca scop să instituie o revizuire mai aprofundată a calificării unui judecător pentru funcții jurisdicționale.

În cadrul noului sistem<sup>89</sup>, performanța judecătorilor urmează a fi evaluată o dată la trei ani, în scopul de a analiza „nivelul de calificare și abilitățile profesionale”<sup>90</sup>. Conform Legii din 2012 cu privire la selecția, evaluarea performanței și cariera judecătorilor, scopul acestei evaluări este de a stabili «nivelul de cunoștințe și de aptitudini profesionale a judecătorilor, precum și capacitatea lor de a aplica cunoștințele teoretice și aptitudinile necesare în profesia judiciară, să stabilească punctele forte și punctele slabe în activitatea judecătorilor, să stimuleze tendința lor de a îmbunătăți abilitățile lor profesionale și de a spori eficiența muncii judecătorilor la nivel individual și al instanței de judecată”<sup>91</sup>.

În plus, față de evaluările de performanță periodice la trei ani, performanța judecătorilor este, de asemenea, evaluată după primii cinci ani de la desemnarea lor, în scopul de a asigura un mandat pe viață până la vârsta de 65 de ani<sup>92</sup>; atunci când aceștia sunt candidați pentru promovare sau transfer<sup>93</sup>; și, în mod excepțional, atunci când performanța lor ridică îndoieli cu privire la calificarea lor sau abilitățile profesionale<sup>94</sup>.

Evaluările de performanță trebuie să fie efectuate de către Comitetul de Evaluare a Performanțelor, un nou organism care urmează să fie stabilit sub autoritatea CSM<sup>95</sup>. Acesta este compus din cinci judecători ai instanțelor de la toate nivelurile, aleși de Adunarea Generală a Judecătorilor, precum și doi reprezentanți ai societății civile, numiți de CSM<sup>96</sup>. Comitetul de Evaluare a Performanțelor adoptă decizii prin vot deschis și își motivează în scris deciziile adoptate<sup>97</sup>. Deciziile pot fi contestate la CSM pe motive procedurale, care poate confirma sau infirma decizia<sup>98</sup>, și trebuie să furnizeze motivele pentru a face acest lucru<sup>99</sup>.

Calificativele care urmează să fie atribuite sunt în intervalul de evaluare de la „excellent” la „insuficient”, până la „respins”<sup>100</sup>. Un judecător care primește calificativul „insuficient” într-o evaluare va face obiectul unei evaluări extraordinare într-un termen stabilit de Comitetul de Evaluare a Performanței<sup>101</sup>. Un judecător poate fi evaluat ca „respins” numai în cazul în care în mod evident el sau ea nu corespunde cu funcția sa<sup>102</sup>. Dacă un judecător

88 Legea cu privire la Colegiul de calificare și atestarea judecătorilor.

89 Legea cu privire la statutul judecătorului, modificată în 2012, articol 13.

90 Legea cu privire la statutul judecătorului, articol 13 (1) și (2).

91 Legea privind selecția, evaluarea performanțelor și cariera judecătorilor, articol 12 (1).

92 Legea cu privire la statutul judecătorului, articol 13 (3)(a).

93 Legea cu privire la statutul judecătorului, articol 13 (3) (b)-(d).

94 Legea cu privire la statutul judecătorului, articol 13 (4). A se vedea, și Legea privind selecția, evaluarea performanțelor și cariera judecătorilor, articol 13 (3) și (4).

95 Legea privind selecția, evaluarea performanțelor și cariera judecătorilor, articol 15.

96 Legea privind selecția, evaluarea performanțelor și cariera judecătorilor, articol 15 (3), articol 16 (1).

97 Legea privind selecția, evaluarea performanțelor și cariera judecătorilor, articol 22 (1) și (4).

98 *Ibid*, articol 24.

99 În conformitate cu articolul 22 alin. (3) lit.(c) din Legea cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii, CSM poate de asemenea să accepte apelul și să trimită decizia pentru reexaminare la colegiu pentru selectarea și cariera judecătorilor sau, după caz, la colegiul pentru evaluarea performanței judiciare, dacă a fost constatată o încălcare a procedurii de evaluare și selecție.

100 *Ibid*, articol 23 (1)(a).

101 Legea privind selecția, evaluarea performanțelor și cariera judecătorilor, articol 13 (2).

102 *Ibid*, articol 23 (2).

nu reușește la evaluare,<sup>103</sup> sau primește calificativul „insuficient” de două ori consecutiv<sup>104</sup>, ori în cazul în care prin evaluare se constată „o nerespectare evidentă a funcției sale”, el sau ea poate fi demisă<sup>105</sup>.

Noua lege prevede că procedura și criteriile de evaluare a performanței judiciare trebuie să fie stabilite în regulamentele adoptate de CSM<sup>106</sup>. La momentul misiunii CIJ, reglementările nu fuseseră încă stabilite, iar multe aspecte ale procedurilor și a standardelor care trebuie aplicate au rămas neclare. Într-adevăr, chiar și în vechiul proces de atestare, se pare că criteriile de evaluare aveau o oarecare incertitudine. În cadrul aceluși sistem, criteriile oficiale pentru măsurarea performanței justiției au fost: finalizarea proceselor penale într-un termen rezonabil; calitatea procesului penal; reducerea numărului de cazuri restante la sfârșitul trimestrului și de la sfârșitul anului; emiterea promptă a sentințelor definitive și a motivării hotărârilor judecătorești; punerea în aplicare a dispozițiilor cu privire la munca de secretariat în cadrul judecătorilor și curților de apel; lipsa de reclamații întemeiate în ceea ce privește comportamentul și activitatea judecătorilor unei instanțe; și alte date statistice privind instanța<sup>107</sup>. Cu toate acestea, în practică pare să fi existat percepția larg răspândită că numărul hotărârilor anulate în apel ar juca rolul determinant, fapt care tinde să împiedice independența judiciară în luarea deciziilor.

Procesul de evaluare a performanței ridică probleme deosebite în ceea ce privește independența justiției, în cazul în care un judecător ar putea fi demis prin această procedură, pentru motive care nu ar justifica o concediere prin acțiuni disciplinare. Cu toate acestea, oferă oportunitatea de sporire a calității sistemului judiciar și de asigurare a faptului că toți judecătorii sunt competenți să garanteze un proces echitabil părților aflate în litigiu și să îndeplinească standardele etice de imparțialitate și corectitudine.

Dacă noul proces de evaluare reprezintă sau nu o amenințare la adresa independenței judiciare și a stabilității mandatului, va depinde de formularea cu suficientă precizie a criteriilor de evaluare, pentru a preveni abuzurile. Dar criteriile vor trebui să fie formulate astfel încât să permită libertatea ca judecătorii să își exercite în mod independent puterea de decizie, fără teama de cenzură în cazul în care, de exemplu, ei iau o decizie care este ulterior schimbată în calea de atac, sau în cazul în care aceștia au o rată a achitărilor mai mare decât media. În conformitate cu fostele criterii de „atestare”, astfel de constatări ar fi avut consecințe negative pentru un judecător. Impresia membrilor Misiunii este aceea că judecătorii sunt nesiguri cu privire la consecințele acestor decizii, și au teamă de consecințe prin sistemul disciplinar, de evaluare sau de urmărire penală în cazul în care adoptă hotărâri judecătorești care nu sunt pe placul autorităților sau care sunt considerate în dezacord cu doctrina sau practica consacrată.

Deși există diferite niveluri de îngrijorare față de posibilul impact al sistemului de evaluare cu privire la independența sistemului judiciar și la stabilitatea mandatului, se pare că există o înțelegere între guvern și sistemul judiciar cum că în Republica Moldova, în principiu, este necesar un proces riguros de evaluare. Ministerul Justiției, Curtea Supremă de Justiție și CSM a afirmat fiecare acest lucru față de membrii Misiunii, citând cazuri de judecători cu foarte slabe cunoștințe a legii. Vice-Ministrul Justiției ne-a asigurat că, în practică, judecătorii ar fi foarte rar demși din funcție ca urmare a procesului de reevaluare, dar că aceasta ar servi la încurajarea și impunerea standardelor mai ridicate.

CSM a considerat că procesul de reevaluare ar fi necesar, mai ales având în vedere calitatea slabă a muncii anumitor judecători, deși și-a exprimat unele temeri că o evaluare la fiecare trei ani ar fi prea deasă. Curtea Supremă de Justiție a declarat Misiunii că procesul de reevaluare a fost un pas înainte, și va permite o evaluare mai eficientă și mai complexă decât procesul precedent de atestare, care s-a bazat exclusiv pe un tip de examinare: Colegiul de evaluare a performanței ar putea face o evaluare completă a unui judecător cu privire la profesionalismul, deontologia și conduita sa. Alți judecători cu care s-a întâlnit Misiunea nu au sesizat dificultăți cu procesul de reevaluare, în principiu, dar au subliniat necesitatea ca acesta să fie transparent și de încredere, precum și să presupună unele mijloace mai complexe decât o simplă examinare.

Procesul de evaluare periodică poate avea beneficii potențiale pentru calitatea, integritatea și credibilitatea justiției din Republica Moldova. Ar putea ajuta printr-o procedură clară, sigură și echitabilă la identificarea acelor judecători care coboară sub standardele profesionale admisibile, precum și în procesul de luare a măsurilor necesare pentru

103 *Ibid*, articol 23 (3).

104 Legea privind selecția, evaluarea performanțelor și cariera judecătorilor, articol 13 (2).

105 *Ibid*, articol 25 (1)(b).

106 Legea cu privire la statutul judecătorului, articol 13 (7), Legea privind selecția, evaluarea performanțelor și cariera judecătorilor, articol 14(2).

107 Fundația Soros, Informație trimisă de către CSM, scrisoarea din 7 mai 2008.



îmbunătățirea pregătirii și abilităților lor. Totuși, există îngrijorarea reală că procesul de evaluare periodică – efectuat la intervale foarte frecvente de trei ani – ar putea deveni un mijloc de intimidare a judecătorilor și ar submina stabilitatea mandatului lor. Este important să afirmăm că nu orice proces de evaluare periodică duce la demiterea unui judecător înainte de a fi oferită o posibilitate adecvată de a îndrepta eventualele deficiențe. Niciun judecător nu ar trebui să fie demis prin procedura de evaluare, dacă nu a fost demis printr-o acțiune disciplinară. Procedura de evaluare nu trebuie să servească drept o cale ocolită 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.

### **Verificările efectuate de serviciile de securitate și examinările medicale**

Procedura de verificare periodică a judecătorilor de către serviciile de securitate<sup>108</sup> (precum și verificarea la numirea inițială, vezi capitolul III de mai sus), încă nu este clară și lasă loc pentru abuzuri. Judecătorii care au avut întrevederi cu membrii Misiunii și-au exprimat o îngrijorare deosebită cu privire la aceste verificări regulate ale serviciilor de informații. Legea cu privire la statutul judecătorilor (Legea nr. 544) impune de asemenea efectuarea unei examinări medicale periodice, inclusiv o evaluare psihologică și psihiatrică, înainte de numirea inițială a unui judecător, și apoi la fiecare cinci ani, o prevedere care pare să lase loc unor abuzuri. Motivele pentru supunerea judecătorilor la aceste controale par a fi destul de neclare. Totodată aceste verificări ridică probleme în ceea ce privește o potențială discriminare împotriva persoanelor cu dizabilități sau alte discriminări bazate pe afecțiuni ale sănătății, care nu sunt relevante pentru capacitatea de a funcționa în calitate de judecător. CIJ este îngrijorată de faptul că aceste verificări de securitate și sănătate prezintă potențialul de a submina stabilitatea mandatului judecătorilor.

### **Pregătirea juridică continuă**

Începând cu anul 2008, judecătorilor în funcție li s-a solicitat să participe la 40 de ore de instruire continuă pe an, oferite prin intermediul Institutului Național al Justiției<sup>109</sup>. Acest lucru pare a fi important în lumina problemelor întâmpinate cu motivarea slabă a hotărârilor și cu preocupările mai generale despre calitatea variabilă a activității judecătorilor. Este de asemenea important și binevenit faptul că instruirea oferită de către INJ include cursuri de jurisprudența CEDO și aspecte particulare legate de drepturile omului.

Misiunea a fost informată că, în practică, nu toți judecătorii urmează cele 40 de ore de instruire în fiecare an. Acest lucru poate fi, parțial, rezultatul constrângerilor privind resursele. Reprezentanții INJ au comunicat Misiunii că s-au confruntat cu constrângeri financiare semnificative în asigurarea pregătirii continue a judecătorilor, deși au remarcat faptul că CSM a fost de acord cu creșterea alocării financiare pentru o astfel de instruire. INJ a declarat că îi lipsește echipamentul necesar, cum ar fi pentru video-conferințe, precum și mijloacele pentru a plăti cazarea judecătorilor, care le-ar permite să desfășoare ateliere de lucru mai lungi de o zi. De aceea, instruirea continuă se bazează în mare măsură pe partenerii de dezvoltare (inclusiv, de exemplu Uniunea Europeană și Misiunea Norvegiană de Experti pentru Promovarea Supremației Legii în Moldova, NORLAM).

Legislația din 2012<sup>110</sup> prevede că, până la 1 ianuarie 2013, CSM trebuie „să propună INJ să includă în planurile de învățământ pentru cursurile de formare continuă a judecătorilor subiectele necesare pentru asigurarea integrării judecătorilor de instrucție în corpul judecătoresc comun”.<sup>111</sup> Această cerință ar putea oferi o oportunitate pentru un program extins de pregătire continuă, care să abordeze subiecte incluzând conformitatea cu Convenția Europeană a Drepturilor Omului și standardele internaționale privind independența justiției, și pentru o analiză a resurselor necesare în vederea unei o instruirii continue adecvate. În paralel cu procesul de evaluare, ar trebui să fie pus în aplicare un program puternic de pregătire continuă, pentru consolidarea și completarea acestuia.

CIJ consideră că ar trebui să se depună eforturi suplimentare și să se aloce noi resurse suplimentare Institutului Național al Justiției, pentru a se asigura că se oferă o instruire adecvată tuturor judecătorilor în funcțiune, în special în ce privește modul de motivare a hotărârilor judecătorești și în domeniul Convenției Europene a Drepturilor Omului.

108 Pentru numiri, promovare, precum și o dată la 5 ani – în conformitate cu legea nr. 271 din 18 decembrie 2008 privind verificarea candidaților și a titularilor de funcții publice.

109 Legea privind Institutul Național al Justiției, articolul 19 (2).

110 Legea pentru modificarea și completarea unor acte legislative, nr. 153 din 05 iulie 2012.

111 Articolul VIII (7) (c).

## V. „Imunitatea” judiciară: Răspunderea față de urmărirea penală și cerința de autorizare din partea CSM

### Context

Legislația Republicii Moldova a impus până în prezent măsuri de protecție speciale și constrângeri privind anchetarea și urmărirea penală a judecătorilor pentru contravenții și infracțiuni, indiferent dacă acestea sunt sau nu legate de activitatea lor ca judecători. Legea cu privire la statutul judecătorului prevedea că anchetele penale împotriva judecătorilor puteau fi inițiate numai de către Procurorul General, cu acordul CSM și al Președintelui sau Parlamentului.<sup>112</sup> Mai mult, un judecător nu putea fi reținut, adus la tribunal cu forța, arestat sau percheziționat, cu excepția cazurilor de infracțiune flagrantă, sau să fie acuzat de o infracțiune, fără acordul CSM și al Președintelui sau Parlamentului<sup>113</sup>. Un judecător putea fi sancționat pentru o contravenție doar de către o instanță, din nou, cu acordul CSM<sup>114</sup>.

Reformele din 2012<sup>115</sup> au abrogat unele dintre restricțiile privind urmărirea penală, deși numai în legătură cu două infracțiuni de corupție. Legea din 2012 a prevăzut că acordul CSM nu mai este necesar pentru inițierea unei cauze penale privind infracțiunile prevăzute de articolele 324 (corupție pasivă) și 326 (trafic de influență) din Codul Penal<sup>116</sup>. În plus, legea a abrogat articolul 19 alineatul (6) privind imunitatea judiciară pentru contravenții.

Dispozițiile din legile care prevăd cerințe suplimentare pentru inițierea urmăririi penale a judecătorilor sunt frecvent discutate în Republica Moldova în termeni de „imunitate” judiciară față de urmărirea penală. Cu toate acestea, ele nu stabilesc nicio imunitate juridică, ci impun doar cerințe procedurale suplimentare pentru urmărirea penală a judecătorilor<sup>117</sup>. Este adevărat că, în practică, există puține urmăriri penale ale judecătorilor pentru corupție, dar motivele pentru aceasta sunt neclare și controversate. S-a raportat Misiunii că numai un singur judecător a fost condamnat în baza acuzațiilor de corupție din 2001. Având în vedere nivelul de interes public cu privire la corupția judiciară, există totuși o presiune politică de a se efectua urmărirea penală a judecătorilor pentru infracțiuni de corupție, iar modificările legislative cu privire la urmărirea penală a judecătorilor pentru astfel de infracțiuni a devenit problema cel mai aprig dezbătută și contestată a reformei sistemului judiciar actual.

Modificările legislative privind urmărirea penală a judecătorilor este percepută în general de către sistemul judiciar ca o amenințare la adresa independenței justiției, și Plenul Curții Supreme a contestat constituționalitatea măsurii într-o sesizare la Curtea Constituțională, din septembrie 2012<sup>118</sup>. Contestarea Curții Supreme citează garanții pentru independența justiției din Constituția Republicii Moldova, precum și standardele internaționale privind independența sistemului judiciar. Cazul este în derulare.

### Opinii exprimate membrilor Misiunii

Membrii CSM au declarat Misiunii că au considerat ridicarea cerinței de autorizare de către CSM ca fiind prematură. Ei au subliniat faptul că CSM a refuzat foarte rar o cerere de urmărire penală a unui judecător. În ultimul an, de exemplu, acesta a fost de acord cu urmărirea penală a șase judecători.

Judecătorii de la toate nivelurile au considerat că modificarea legii privind urmărirea penală nu ar servi cu

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

113 *Idem*, articolul 19 alineatul (5).

114 *Idem*, articolul 19 alineatul (6).

115 Legea pentru modificarea și completarea unor acte legislative nr. 153 din 05 iulie 2012, articolul II.

116 Articolul 19 alineatul (4). În conformitate cu legea modificată, acordul CSM nu este necesar în cazurile de infracțiune flagrantă sau infracțiune prevăzută de articolul nr. 324 și 326 din Codul penal, pentru reținere, aducere în instanță prin forță, arestare și percheziții (articolul 19 alineatul (5)).

117 Numai Procurorul General poate iniția o acțiune împotriva judecătorilor sub rezerva aprobării de către CSM.

118 Plenul Curții Supreme de Justiție a Republicii Moldova, Decizie privind sesizarea Curții Constituționale cu privire la necesitatea de a verifica constituționalitatea prevederilor art. II pct. 13 din Legea pentru modificarea și completarea unor acte legislative nr. 153 din 5 iunie 2012 (Monitorul Oficial nr. 185 din 31 august 2012).



adevărat pentru combaterea corupției, ci doar pentru a supune judecătorii voinței politicianilor și procuraturii. Ridicarea verificării privind urmărirea penală este văzută de unele persoane din cadrul justiției ca un gest politic, menit să reasigure alegătorii că se face ceva cu privire la corupția judiciară. Există o îngrijorare că acum va exista o protecție insuficientă a judecătorilor împotriva urmărilor penale rău intenționate, în contextul unui stat de drept slab și al unei situații politice instabile, în care guvernul, chiar și cu cele mai bune intenții, ar putea să nu fie în măsură să garanteze independența justiției.

Unii judecători au declarat Misiunii că realitatea actuală ar fi aceea că, în cazul în care autorizarea CSM pentru urmărirea penală nu ar mai fi necesară, ei ar fi supuși hărțuirii prin urmărirea penală pentru deciziile pe care le iau împotriva anumitor interese puternice (în cea mai mare parte nenominalizate – dar care includ procuratura). S-a susținut, de exemplu, că orice judecător care achită un acuzat ar putea fi vizat de urmărirea penală de către procuratură. În mod similar, un judecător care judecă un caz civil împotriva intereselor de afaceri sau politice ale unui politician ar putea fi urmărit penal. Misiunea a fost informată că judecătorilor li s-ar putea „însena” ușor fapte de corupție, și în acest sens au fost citate mai multe cazuri particulare de acest fel.

Unii judecători nu au încredere în motivele politicianilor privind limitarea „imunității” și nu acceptă faptul că politicienii, în general, doresc o justiție cu adevărat independentă. Acest sentiment a fost susținut de unii comentatori independenți. Ei au subliniat, de asemenea, că reforma justiției și a răspunderii penale a judecătorilor trebuie să fie însoțită de reforma procuraturii. Mulți consideră că procuratura păstrează unele caracteristici ale epocii sovietice și este „ochiul vigilent al statului” – și că aceasta continuă să pună presiune, fie direct, fie indirect, asupra judecătorilor.

Procuratura a reamintit Misiunii că infracțiunile cu privire la care a fost ridicată verificarea CSM sunt unele foarte specifice: corupția pasivă și traficul de influență. Procuratura scoate în evidență faptul că există în continuare o garanție importantă în sistem, chiar și în ceea ce privește aceste infracțiuni: pentru orice urmărire penală a unui judecător este necesar acordul Procurorului General. Judecătorii subliniază totuși faptul că Procurorul General este o figură politică, desemnat de Parlament. Procuratura subliniază faptul că există garanții judiciare pe parcursul procedurii penale, inclusiv, de exemplu, autorizarea judiciară a interceptărilor telefonice și cererile de control judiciar vizând acțiunile unui procuror. Aceste garanții ar trebui, în opinia procuraturii, să ofere protecție împotriva oricărui abuz sub noua lege.

Ca răspuns la afirmația că CSM refuză rar permisiunea de a urmări penal un judecător, Procuratura subliniază faptul că, chiar și în cazul în care permisiunea este acordată, procesul de a cere permisiunea poate compromite o anchetă penală. Permisivitatea trebuie solicitată într-un stadiu foarte timpuriu, înainte de a se lua orice măsuri în cadrul anchetei penale. CSM poate fi lent în a răspunde la o cerere, pierzându-se astfel timp esențial în anchetă, ceea ce ar putea duce la pierderea probelor. Mai mult, dezvăluirea către CSM înseamnă că există un risc mai mare de scurgere a informațiilor către judecătorul în cauză, ceea ce este contrar principiului director al unei anchete penale, și anume că ar trebui să existe o divulgare cât mai limitată posibil privind faptul că s-a inițiat o anchetă penală. Mai mult, pentru a face o cerere la CSM, procurorul trebuie să prezinte dovezi rezonabile că s-a comis o infracțiune. Ar putea fi necesar să dezvăluie sursa de informare, sau o interceptare telefonică, și după o astfel de dezvăluire poate fi apoi imposibil să se utilizeze această informație în instanța de judecată.

## Evaluare

În conformitate cu standardele internaționale privind sistemul judiciar, independența justiției și responsabilitatea merg mână în mână, responsabilitatea judecătorilor fiind o măsură de protecție necesară pentru a-l proteja împotriva oricăror abuzuri care ar putea rezulta din exercitarea independentă a puterii judecătorești. Standardele internaționale privind sistemul judiciar nu oferă indicații detaliate cu privire la urmărirea penală a judecătorilor. În termeni generali, nu există nicio interdicție împotriva urmăririi penale a judecătorilor în aceleași condiții ca și a celorlalți cetățeni, cu condiția ca o astfel de urmărire penală să nu se efectueze într-un mod care subminează independența judecătorului în cauză. Carta universală a judecătorului, de exemplu, prevede, la articolul 10, că „Acțiunea civilă, în țările în care aceasta este permisă, și acțiunea penală, inclusiv arestarea, împotriva unui judecător trebuie să fie permise doar în împrejurări care asigură că independența lui sau a ei este garantată”. O dispoziție mai specifică este, totuși, prevăzută în Declarația Singhvi, care recunoaște nevoia de protecție specială în ceea ce privește urmărirea penală a judecătorilor legată de funcțiile lor judiciare. Aceasta specifică faptul că: „Judecătorii trebuie să fie protejați de hărțuirii produse prin acționarea lor personală în judecată cu privire la modul în care și-au îndeplinit atribuțiile judiciare și nu vor putea fi acționați în justiție sau urmăriți penal, decât în temeiul unei autorizări de către o autoritate judiciară adecvată”. (articolul 20)

Eliminarea cerinței de autorizare de către CSM pentru urmărirea penală a unui judecător elimină o măsură de protecție semnificativă împotriva urmării penale abuzive a judecătorilor, în ceea ce privește doar două infracțiuni. Chiar și în ceea ce privește aceste infracțiuni, rămân alte măsuri de siguranță. Rămâne în discuție dacă punerea în aplicare a prezentei legi, în contextul particular al Republicii Moldova, va conduce în practică la abuzuri care ar însemna hărțuirea judecătorilor, și care încalcă standardele internaționale ce prevăd protecția judecătorilor împotriva unor astfel de atacuri.

Există cu siguranță o îngrijorare reală, printre judecători, că măsura va lăsa loc pentru acțiuni care vor încălca standardele internaționale privind independența judiciară: pentru hărțuirea judecătorilor, pentru presiuni nejustificate asupra acestora, în anumite cazuri. Mulți oponenți ai ridicării „imunității” subliniază faptul că argumentele de principiu nu sunt suficiente și că trebuie să fie luată în considerare realitatea practică pentru judecătorii din Republica Moldova. „Moldova”, subliniază aceștia „nu este Germania”: unele țări și-ar putea permite luxul de a aplica aceleași norme pentru urmărirea penală a unui judecător ca și la urmărirea penală a oricărui alt cetățean, dar, în starea ei actuală de dezvoltare, Republica Moldova nu este în stare.

CJ nu este în măsură să evalueze corect sau să prevadă perspectivele de abuz ale organelor de urmărire penală împotriva judecătorilor, atunci când noua lege intră în vigoare. Într-o țară în care există încredere scăzută a publicului în justiție, aceasta va contribui cu siguranță la restabilirea credibilității sistemului judiciar, precum și pentru a convinge publicul de integritatea acestuia, dacă legea demonstrează, dincolo de orice îndoială, faptul că judecătorii se supun regulii supremației legii în același mod ca și oricare alt cetățean. Acordul CSM este totuși o măsură de protecție reală, care nu ar trebui să fie eliminată fără anumite garanții compensatoare sau fără un control. Având în vedere îngrijorările legate de măsură, primii ani de aplicare a acesteia, precum și orice urmărire penală a judecătorilor pentru acte de corupție în temeiul noii legi, trebuie să fie monitorizate și examinate cu atenție: de către CSM, de către guvern, și de către observatorii internaționali, inclusiv CIJ.

Deși cerința acordului CSM pentru urmărirea penală a fost reforma cel mai aprig dezbătută în ultimul timp, importanța acesteia în eliminarea corupției poate fi mai mult simbolică decât reală. Impactul pe care îl va avea aceasta este de a pune sub o examinare atentă acțiunile Procuraturii în ceea ce privește investigarea și urmărirea penală a judecătorilor. Importanța majoră a acestei reforme a însemnat că va exista o presiune mare asupra Procuraturii pentru a urmări judecătorii pentru corupție. Noua lege va fi un test, nu numai cu privire la separația puterilor și independența justiției în Republica Moldova, dar și pentru integritatea Procuraturii în această privință. Acesta va fi sub examinare atentă în ceea ce privește corectitudinea oricăror urmăriri penale pe care le inițiază, având în vedere neîncrederea și îngrijorarea reală că judecătorii pot fi supuși unor înscenări pentru urmărirea penală, pur și simplu din motive politice.

Dilema reformei este că nu se va câștiga nimic dacă, în urma punerii în aplicare a legislației, realitatea sau chiar percepția publică va fi că tendința judiciară coruptă către interese private a fost înlocuită de un control corupt al justiției de către Procuratură.

## VI. Sistemul disciplinar

Deși în pachetul de reformă din 2012 au fost adoptate anumite modificări ale sistemului disciplinar, la momentul redactării documentului era încă în curs de dezbatere continuarea reformelor, și în anul 2013 se așteaptă o legislație suplimentară cu privire la aceste chestiuni. În rândul unor experți juridici, precum și politicieni, există frustrarea că sistemul disciplinar nu a funcționat eficient, pentru a „curăța” sistemul de corupția judiciară. Pe de altă parte, există unele îngrijorări printre judecătorii că Ministerul Justiției și Procuratura au un rol inadecvat în inițierea procedurilor disciplinare.

Principiile de Bază privind Independența Justiției prevăd că „judecătorii vor fi pasibili de suspendare sau eliberare din funcție doar pentru motive de incapacitate sau conduită care îi face nepotrivii pentru îndeplinirea atribuțiilor lor”. Comitetul de Miniștri al Consiliului Europei (în Recomandarea R (94) 12 a Comitetului Miniștrilor privind independența, eficiența și rolul judecătorilor), a prevăzut că demiterea unui judecător ar trebui să se facă doar pentru „incapacitatea de a-și îndeplini atribuțiile judiciare, comiterea de infracțiuni sau încălcări grave ale normelor disciplinare”. Carta europeană privind statutul judecătorilor subliniază că sancțiunile disciplinare trebuie să fie supuse principiului proporționalității (articolul 5.1).

În ceea ce privește Republica Moldova, Consiliul Europei a ajuns la concluzia că „legislația Republicii Moldova lasă o marjă de apreciere prea largă în cadrul procedurii de demitere.” Acesta a recomandat că: „legea ar trebui să clarifice circumstanțele în care abaterile disciplinare pot duce la demitere”. Consiliul Europei a recomandat, de asemenea, „o revizuire a legăturii actuale dintre standardele etice și răspunderea disciplinară”, și separarea acestor două domenii<sup>119</sup>.

### Organismele relevante

Măsurile disciplinare sunt responsabilitatea CSM<sup>120</sup>, și a Colegiului disciplinar, care funcționează sub autoritatea acestuia. Inspekția Judiciară, care de asemenea funcționează sub autoritatea CSM, joacă un rol important în procesul disciplinar.

Colegiul disciplinar este compusă din zece membri<sup>121</sup>, după cum urmează: cinci judecători (doi de la CSJ, doi de la curțile de apel și unul de la judecătorii) și cinci profesori de drept. Judecătorii sunt aleși de adunările judecătorilor ale diferitelor instanțe; doi dintre profesorii de drept sunt numiți de către CSM și trei de Ministrul Justiției<sup>122</sup>. Noul Proiect de lege privind Răspunderea disciplinară modifică numărul membrilor și procedura de numire: acesta prevede unsprezece membri – dintre care șase judecători plus cinci reprezentanți ai societății civile. Cei șase judecători vor fi aleși de către Adunarea Generală a Judecătorilor – câte doi de la fiecare nivel de instanță. Reprezentanții societății civile nu vor fi numai profesori de drept și vor fi numiți prin concurs public, dintre care trei de către CSM și doi de către Ministerul Justiției.

Membrii Colegiului disciplinar sunt numiți pentru o perioadă de patru ani, cu un maxim de două mandate consecutive. Membrii Colegiului disciplinar lucrează pro bono (articolul 2 din Legea cu privire la răspunderea disciplinară a judecătorilor). Această din urmă prevedere a fost criticată de către experți și membrii Colegiului disciplinar, deoarece implică o muncă substanțială, fără nicio plată pentru timpul personal. În prezent, judecătorii membri nu beneficiază de o reducere a numărului de cazuri instrumentate pentru a participa la Comisie, deși noul proiect de lege privind răspunderea disciplinară ar schimba această practică. Cele mai recente modificări<sup>123</sup> privind crearea a două noi organisme în cadrul CSM (de selecție și carieră și de evaluare a performanței) prevăd reducerea numărului de cazuri instrumentate pentru membrii judecătorii, iar pentru ceilalți membri o indemnizație de cinci la sută din salariul Președintelui CSJ pentru fiecare ședință la care au participat.

119 Consiliul Europei, raport privind Parteneriatul Estic, op. cit.

120 Conform Constituției (articolul 123), CSM asigură aplicarea măsurilor disciplinare cu privire la judecătorii.

121 Membrii CSM, ai Comisiei de selectare și carieră, ai Comisiei de Evaluare a performanței, precum și președinții și vice-președinții instanțelor judecătorești, nu pot fi membri ai Colegiului disciplinar.

122 Această componență a Colegiului disciplinar a fost introdusă prin Legea nr. 306 din 25 decembrie 2008 și a intrat în vigoare în anul 2010. Anterior, Colegiul disciplinar era compusă din 9 judecătorii, 3 de la fiecare dintre nivelurile de jurisdicție: judecătorii, instanțele de apel și CSJ.

123 Legea privind selecția, evaluarea performanțelor și cariera judecătorilor, nr. 154 din 05 iulie 2012.

Inspekția Judiciară se constituie sub autoritatea CSM, și este compusă din cinci inspectori judecătorești selectați de către CSM prin concurs deschis<sup>124</sup>. Inspekția Judiciară are un rol în monitorizarea curentă a activității instanțelor judecătorești, precum și în numiri și în problemele disciplinare. Aceasta examinează petițiile la CSM legate de etica judiciară, inclusiv aspecte disciplinare; verifică solicitările primite de CSM pentru urmărirea penală a unui judecător; și investighează motivele de respingere de către Președintele Republicii Moldova a unei recomandări pentru numirea unui judecător<sup>125</sup>.

### Temeiurile unei acțiuni disciplinare

Există trei motive generale pentru măsuri disciplinare: încălcarea obligațiilor judiciare; comportament care prejudiciază interesul serviciului și prestigiul justiției; și abateri disciplinare specifice prevăzute la articolul 22 din Legea cu privire la răspunderea disciplinară a judecătorilor. La momentul redactării acestui raport, proiectul legislativ privind răspunderea disciplinară a propus limitarea motivelor pentru măsuri disciplinare la o listă revizuită de abateri disciplinare specifice.

Articolul 22 din Legea cu privire la statutul judecătorilor prevede următoarele abateri disciplinare:<sup>126</sup>

- a) încălcarea obligației de imparțialitate;
- b) aplicarea neuniformă a legislației, intenționat sau din neglijență gravă, dacă acest fapt a fost constatat de instanța ierarhic superioară și a condus la casarea hotărârii defectuoase;
- c) imixtiunea în activitatea altui judecător sau intervențiile de orice natură pe lângă autorități, instituții sau funcționari pentru soluționarea unor cereri, pretinderea sau acceptarea rezolvării intereselor personale sau ale membrilor familiei altfel decât în limitele prevederilor legale în vigoare;
- d) nerespectarea secretului deliberării sau a confidențialității lucrărilor care au acest caracter;
- e) activitățile publice cu caracter politic;
- f) nerespectarea dispozițiilor privind distribuirea aleatorie a dosarelor;
- f1) încălcarea, din motive imputabile, a termenelor de examinare a cauzelor aflate în procedură sau încălcarea normelor imperative ale legislației;
- g) încălcarea prevederilor legale referitoare la obligativitatea depunerii declarației cu privire la venituri și proprietate și declarației de interese personale;
- h) refuzul nejustificat de a îndeplini o atribuție de serviciu;
- h1) încălcarea termenelor de redactare a hotărârilor judecătorești și de transmitere a copiilor de pe acestea participanților la proces;
- i) absențele nemotivate de la serviciu, întârzierea ori plecarea de la program;
- j) atitudinea nedemnă, în timpul exercitării atribuțiilor de serviciu, față de colegi, avocați, experți, martori sau alți participanți la proces;
- k) încălcarea normelor Codului de etică al judecătorului;
- l) nerespectarea de către președintele instanței a obligației de a raporta Consiliului Superior al Magistraturii abaterile disciplinare ale judecătorilor;
- m) exploatarea poziției de judecător în scopul obținerii de foloase necuvenite;
- n) încălcarea prevederilor referitoare la incompatibilitățile și interdicțiile care îi privesc pe judecători;
- o) expunerea în public a acordului sau a dezacordului cu hotărârea colegilor în scopul imixtiunii în activitatea acestora.

Alineatul (2) din articolul 22 prevede: Anularea sau modificarea hotărârii judiciare nu atrage răspundere, dacă judecătorul care a pronunțat-o nu a încălcat intenționat legea. Excepție fac cazurile în care legea a fost încălcată din neglijență, cauzând persoanelor prejudicii materiale sau morale esențiale.

Judecătorii și-au exprimat preocuparea cu privire la posibilitatea de aplicare a unor măsuri disciplinare pentru „încălcarea normelor Codului de etică al judecătorilor”. Întrebarea dacă este oportun și în conformitate cu standardele internaționale să se sancționeze disciplinar fiecare încălcare a eticii judiciare. În cazul în care ar fi exclusă prevederea unor măsuri disciplinare, întrebarea este care ar trebui să fie mecanismul pentru asigurarea respectării Codului de etică al judecătorilor. Misiunea a fost informată că într-un memoriu din 2011, Colegiul

124 Legea cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii, articolul 7(1).

125 *Idem*, articolul 7(6).

126 Textul așa cum a fost modificat prin Legea nr. 153 din 05 iulie 2012.

disciplinar a informat că încălcarea Codului de etică nu ar trebui să conducă la măsuri disciplinare, cu excepția cazului când acestea sunt repetate sau „grave”. Președintele Colegiului disciplinar a declarat Misiunii că aceasta nu a fost o problemă foarte presantă în practică, deoarece cele mai multe plângeri privind Codul de etică au fost respinse. Cu toate acestea, posibilitatea aplicării unor măsuri disciplinare pe motive generale și vagi referitoare la Codul de etică poate plana încă asupra judecătorilor ca o amenințare. La momentul redactării raportului, s-a propus abordarea acestui aspect în noul Proiect de lege privind răspunderea disciplinară, prin excluderea încălcării Codului de etică al judecătorilor ca un motiv pentru aplicarea de măsuri disciplinare.

Legislația din 2010<sup>127</sup> a introdus noi abateri disciplinare, inclusiv „emiterea unei hotărâri care ulterior a fost identificată de către CEDO ca o hotărâre care a încălcat drepturile și libertățile fundamentale ale omului”, care a fost ulterior declarată neconstituțională de către Curtea Constituțională;<sup>128</sup> abaterea disciplinară constând în „eșecul intenționat sau din neglijență, de a interpreta sau aplica legislația uniform, cu excepția cazului în care acest lucru este justificat de practica judiciară modificată” a fost de asemenea declarată neconstituțională prin decizia Curții Constituționale din 14 decembrie 2010. Ca urmare, modificările din 2012<sup>129</sup> au reformulat abaterea respectivă, pentru a preciza: „aplicarea neuniformă a legislației, intenționat sau din neglijență gravă, dacă acest fapt a fost constatat de instanța ierarhic superioară și a condus la casarea hotărârii defectuoase”.

Președintele Colegiului disciplinar a informat Misiunea că cele mai frecvente plângeri disciplinare împotriva judecătorilor sunt legate de lipsa de imparțialitate, încălcarea dispozițiilor legale și nerespectarea termenelor.

Reforma legislativă referitoare la răspunderea disciplinară ar trebui să urmărească să asigure cea mai mare consistență și previzibilitate posibile în aplicarea măsurilor disciplinare. În timp ce motivele pentru aplicarea de măsuri disciplinare în conformitate cu legislația Republicii Moldova sunt suficient de detaliate și, în cazul în care se aplică în mod corespunzător, pot fi folosite în mod eficient pentru a contribui la îmbunătățirea integrității judiciare, referirea generală la Codul de etică al judecătorilor ca motiv al acțiunii disciplinare fiind foarte largă, poate duce la o insuficientă precizare a conduitei interzise. Legea ar trebui să specifice ce tipuri de încălcare a Codului de etică, sau ce nivel de gravitate a încălcării Codului, ar trebui să constituie un motiv pentru măsuri disciplinare și, în particular, pentru demitere. În conformitate cu standardele internaționale, legea ar trebui să clarifice faptul că eliberarea din funcție a unui judecător ar trebui să aibă loc numai ca urmare a săvârșirii celei mai grave abateri disciplinare.

### **Inițierea procedurii disciplinare**

O procedură disciplinară poate fi inițiată de orice membru al CSM, ca urmare a unei plângeri adresate CSM sau din propria sa inițiativă (de exemplu, ca reacție la o știre mass-media, etc.)<sup>130</sup> Procedurile disciplinare împotriva unui membru al CSM sau al Colegiului disciplinar pot fi inițiate numai de către trei membri ai CSM<sup>131</sup>.

În cadrul proiectului de lege privind Răspunderea disciplinară, se propune schimbarea sistemului, astfel încât să nu existe vreo inițiere formală a procedurii disciplinare. În schimb, orice persoană poate depune o plângere la CSM, iar plângerea va fi analizată de către Inspekția Judiciară.

Prezența Procurorului General și a Ministrului Justiției în CSM, ca membri de drept, înseamnă că aceștia au posibilitatea de a iniția proceduri disciplinare împotriva judecătorilor. Într-adevăr, în practică, cele mai multe proceduri disciplinare sunt instituite de unul dintre cei doi. Rolul Procurorului General și al Ministrului Justiției în inițierea procedurilor disciplinare a fost examinat de către Curtea Constituțională, care a constatat că lipsirea lor de aceste competențe, în timp ce alți membri ai CSM și le-am păstrat, ar fi neconstituțională.

Procuratura a informat Misiunea că posibilitatea Procurorului General de a iniția o procedură disciplinară nu ar trebui să fie un motiv de îngrijorare, deoarece decizia va fi luată de către Colegiul disciplinar, și va putea fi contestată la CSM. Aceștia au subliniat importanța atribuțiilor Procurorului General de a iniția proceduri disciplinare, deoarece Procuratura este în măsură să cunoască neregulile din procesele la care a luat parte.

127 Legea nr. 152 din 08 iulie 2010.

128 Decizia din 07 iunie 2011.

129 Legea nr. 153 din 05 iulie 2012.

130 Legea cu privire la Colegiul disciplinar și răspunderea disciplinară a judecătorilor, nr. 950 din 19 iulie 1996, articolul 10 alineatul (1).

131 *Idem*, articolul 10 alineatul (2).

Totodată, misiunea a auzit îngrijorări în rândul judecătorilor că procedura disciplinară poate fi folosită ca mijloc de hărțuire și pentru a pune presiune nejustificată asupra judecătorilor. În special, s-a simțit îngrijorarea cu privire la rolul membrilor societății civile din Colegiul disciplinar. Unii judecători și-au exprimat îngrijorarea cu privire la atribuția neoportună a Procurorului General, în special în inițierea procedurilor. Alții, deși recunoscând că Procurorul General ar putea abuza de puterea lui, s-au convins că procedura ar putea repara orice astfel de abuzuri, și că Procurorul nu ar avea mijloace de a influența în mod nepotrivit Colegiul disciplinar în astfel de cazuri.

CIJ consideră că prezența Ministrului Justiției și a Procurorului General în CSM, și, în special, atribuția acestora de a iniția o procedură disciplinară este inadecvată. Apar îngrijorări cu privire atât la ingerințele efective, cât și la existența unor aparențe cu privire la imixtiuni în independența judecătorească, a acestor instituții executive. Trebuie avută în vedere, ca o chestiune de prioritate, în cadrul limitărilor impuse de Constituție sau, dacă este posibil, cu modificări ale Constituției, anularea calității de membri de drept ai CSM a Ministrului Justiției și a Procurorului General.

### Cercetarea cazului

Atunci când CSM sau un membru al CSM primește plângeri, acestea sunt transmise unui inspector-judecător al Inspecției Judiciare pentru o verificare preliminară<sup>132</sup>. În această etapă, membrul CSM, sau Inspecția Judiciară, trebuie să solicite explicații scrise de la judecătorul în cauză. În cazul în care membrul CSM consideră că există motive pentru măsuri disciplinare, el sau ea inițiază cercetarea.

După ce procedura este inițiată, membrul CSM, sau Inspecția Judiciară, vor investiga cazul, și pot solicita informații suplimentare în scris de la judecător. Judecătorul are dreptul de a da explicații suplimentare. Dosarul cazului trebuie să fie pus la dispoziția judecătorului spre informare<sup>133</sup>.

Dosarul cazului este apoi trimis Colegiului disciplinar, care are la dispoziție o lună pentru examinarea cazului. Șeful Colegiului disciplinar distribuie dosarele către membri, desemnând un raportor pentru fiecare caz în parte. Conform rapoartelor anuale pentru 2010-2011 ale Colegiului disciplinar, nu toate cazurile prezentate de membrii CSM sunt suficient motivate. Raportorul sau Colegiul disciplinar poate solicita Inspecției Judiciare să efectueze investigații suplimentare sau să colecteze materiale suplimentare pentru fiecare caz.

Noul Proiect de Lege privind Răspunderea disciplinară prevede în mod expres că Inspecția Judiciară va verifica, cu toate garanțiile judiciare, fiecare plângere. Proiectul de lege prevede verificarea obligatorie, inclusiv prin luarea în considerare a explicațiilor judecătorului, în orice plângere, cu excepția celor returnate pentru că nu sunt în conformitate cu cerințele formale ale procedurii. Această propunere ridică îngrijorarea că, fără o competență a Inspecției Judiciare de a respinge în mod vădit cazurile nefondate, judecătorii vor trebui să ofere explicații scrise împovărătoare și în cazul acestor plângeri nefondate.

### Ședința în fața Colegiului disciplinar

Judecătorul în cauză trebuie să fie prezent la ședința desfășurată în fața Colegiului disciplinar. Judecătorul poate fi reprezentat de un avocat<sup>134</sup>. Cu toate acestea, Colegiul disciplinar poate decide să dezbată cazul în absența judecătorului, în cazul în care acesta lipsește nejustificat<sup>135</sup>. Persoana care a inițiat procedura sau reprezentantul acesteia pot fi, de asemenea, prezenți la ședință, după cum pot fi și alți judecători<sup>136</sup>. Ședințele în fața Colegiului disciplinar sunt publice, dar Comisia poate decide să audieze un caz în secret, pentru protejarea intereselor justiției sau a vieții private a participanților<sup>137</sup>. Audierea explicațiilor judecătorului este obligatorie. Persoana care a inițiat cazul sau reprezentantul acesteia are dreptul de a face susțineri<sup>138</sup>. Pot fi audiate și alte persoane, propuse de judecător sau invitate la inițiativa Colegiului disciplinar, inclusiv persoana care a depus plângerea care a servit drept bază pentru inițierea procedurii disciplinare<sup>139</sup>. Decizia este adoptată cu majorita-

132 Legea cu privire la colegiul disciplinar și răspunderea disciplinară a judecătorilor, articolul 12 (1).

133 Legea cu privire la colegiul disciplinar și răspunderea disciplinară a judecătorilor, articolul 12.

134 *Idem*, articolul 17 (1).

135 *Idem*.

136 *Idem*, articolul 17 (2).

137 *Idem*, articolul 18 (1).

138 *Idem*, articolul 18 (2).

139 *Idem*, articolul 18 (3).



te de voturi,<sup>140</sup> imediat după ce s-a încheiat audierea<sup>141</sup>. Motivele care au servit pentru luarea deciziei trebuie să fie redactate în scris<sup>142</sup> și urmează a fi comunicate<sup>143</sup>.

### Contestarea la CSM

Decizia Colegiului disciplinar trebuie să fie validată de către CSM și poate fi atacată la CSM de către judecător sau de persoana care a inițiat procedura disciplinară, în termen de 10 zile de la data adoptării deciziei<sup>144</sup>. La analizarea deciziei Colegiului disciplinar, CSM poate invita membrii Colegiului disciplinar sau ai Inspecției Judiciare să fie prezenți, în timp ce prezența părților în cauză este obligatorie. CSM poate fie să mențină decizia, fie să o anuleze și să adopte o nouă decizie a Colegiului disciplinar. În cazul în care invalidează decizia, CSM poate adopta o nouă decizie și să aplice o altă sancțiune disciplinară judecătorului.

Un aspect problematic al procedurii disciplinare a fost faptul că CSM nu a oferit întotdeauna motive pentru deciziile sale. De exemplu, misiunea a fost informată despre trei cazuri din anul 2011, în care CSM a anulat decizia Colegiului disciplinar de demitere a judecătorilor, și nu a oferit niciun motiv. Misiunea a fost informată că, în trecut, chiar și în cazul în care CSM a comunicat motivele, acestea au fost de multe ori inadecvate. Această lipsă de decizii motivate a dus la incertitudine și impredictibilitate în procedura disciplinară. De la modificările din 2012, CSM este obligat să comunice motivele pentru această decizie<sup>145</sup>. Rămâne de văzut cum va fi implementată în practică această cerință. Totodată misiunea i s-au furnizat, date statistice privind decizii ale Colegiului disciplinar și CSM în 2010 și 2011 (pe baza rapoartelor anuale ale Colegiului disciplinar). Aceste date sugerează că este mult mai probabil ca CSM să anuleze măsurile sau să aplice măsuri mai blânde decât Colegiul disciplinar<sup>146</sup>. În 2010, Colegiul disciplinar a pronunțat 46 de decizii, dintre care doar în 16 cazuri au fost aplicate sancțiuni disciplinare, inclusiv o propunere de demitere și o propunere de eliberare din funcția de președinte al instanței de judecată. Din 46 de decizii, cel puțin 16 au fost contestate la CSM, dintre care doar trei au fost menținute și 13 au fost modificate. Dintre deciziile modificate, doar în trei decizii CSM a prevăzut sancțiuni mai severe<sup>147</sup>.

În 2011, Colegiul disciplinar a pronunțat 62 de decizii, dintre care doar în 16 cazuri a decis să aplice sancțiuni disciplinare. Din cele 62 de decizii, 21 au fost contestate la CSM. Din 21 de decizii, CSM a modificat sancțiunea în 11 cazuri. CSM a aplicat sancțiuni mai severe doar în trei cazuri<sup>148</sup>. În 2011, CSM nu a acceptat nici una dintre cele trei decizii privind demiterea judecătorilor.

### Apelul la Curtea Supremă

Până la modificările din 2012<sup>149</sup>, decizia CSM se putea ataca prin apel la Curtea de Apel, a cărei hotărâre se putea ataca prin recurs la Curtea Supremă<sup>150</sup>. După modificările din 2012, apelul se introduce direct la Curtea Supremă.

140 *Idem*, articolul 20 (1).

141 *Idem*, articolul 18 (5).

142 *Idem*, articolul 20 (1).

143 *Idem*, articolul 21.

144 *Idem*, articolul 23.

145 Legea cu privire la CSM, articolul 21, textul modificat la 05 iulie 2012.

146 A se vedea, de exemplu, declarațiile Ministrului Justiției privind cazul Nogai - [http://www.adevarul.ro/moldova/actualitate/Judecatorul-Ministrul-Justitiei-CSM-comporta\\_0\\_612539019.html](http://www.adevarul.ro/moldova/actualitate/Judecatorul-Ministrul-Justitiei-CSM-comporta_0_612539019.html)

147 Într-un caz CSM a decis să aplice propunerea de revocare (Comisia a aplicat mustrare aspră), iar în 2 cazuri CSM a aplicat mustrare și avertisment (Comisia a finalizat procedura din cauza lipsei de motive pentru aplicarea răspunderii disciplinare).

148 Într-un caz Colegiul disciplinar a finalizat procedura în timp ce CSM a decis că a fost săvârșită o abatere disciplinară, dar nu a fost aplicată nicio responsabilitate datorită expirării limitei de timp pentru abatere, și în două cazuri CSM a aplicat un avertisment, în timp ce Colegiul disciplinar a sugerat finalizarea procedurii.

149 Legea nr. 153.

150 Faptul că o decizie luată de către Colegiul disciplinar (cinci judecători și cinci profesori de drept), analizată (validată sau invalidată și modificată sau pronunțată o nouă decizie) de către CSM (cinci judecători, patru profesori de drept, președintele CSJ, Ministrul Justiției și PG) a fost supusă examinării de către un judecător al Curții de Apel a fost criticat, iar legea nr. 153 prevedea că deciziile CSM pot fi contestate la CSJ, în fața unui complet de nouă judecători (care urmează să fie creat special pentru acest scop).

## Sanctiuni disciplinare

Articolul 23 (1), din Legea cu privire la statutul judecătorilor, așa cum a fost modificată în 2012, enumeră sancțiunile disponibile ca avertisment; mustrare; mustrare aspră; eliberarea din funcție; și eliberarea din funcția de președinte sau vice-președinte de instanță. În conformitate cu articolul 23 alineatul (2) eliberarea din funcție se aplică în cazul comiterii de către judecător a unei abateri disciplinare care dăunează intereselor serviciului și prestigiului justiției, în cazul comiterii repetate a abaterilor disciplinare specificate la art. 22, precum și în cazul în care, la evaluarea performanțelor, s-a stabilit necorespunderea lui evidentă funcției deținute.

În conformitate cu noile modificări la Legea cu privire la statutul judecătorilor, articolul 25 prevede excluderea dreptului judecătorilor de a beneficia de un bonus care se plătește la încetarea funcției (indemnizația unică de concediere), și de pensia oferită în condiții privilegiate, în cazurile în care judecătorii sunt demși pe baza următoarelor motive: incompetență profesională evidentă determinată ca urmare a unei evaluări a performanței, comiterea unei abateri disciplinare prevăzute la articolul 22 alineatul (1) din Legea cu privire la statutul judecătorilor (abateri disciplinare); pronunțarea unei condamnări penale definitive, precum și nerespectarea dispozițiilor articolului 8 din Legea nr. 544 privind deținerea unor funcții incompatibile cu funcția de judecător.

CSM a analizat anterior dispozițiile articolului 25 alineatul (3) din Legea cu privire la statutul judecătorilor modificată, care priva un judecător demis de beneficii și de pensie, inclusiv în cazul în care demiterea a fost rezultatul unei evaluări nereușite, prea severe. Ei au considerat că, în aceste circumstanțe, cel puțin beneficiile dobândite înainte de evaluarea nereușită ar trebui să fie păstrate.

## Termenul limită

În conformitate cu articolul 23 (4) din Legea cu privire la statutul judecătorilor, o sancțiune disciplinară trebuie să fie impusă în termen de șase luni de la data constatării abaterii disciplinare, și în termen de un an de la comiterea acesteia.

Pentru proceduri disciplinare se aplică un termen limită: un judecător poate fi tras la răspundere din punct de vedere disciplinar în termen de șase luni de la momentul constatării săvârșirii abaterii disciplinare, cu excepția perioadei în care judecătorul a fost bolnav sau în vacanță, dar nu mai târziu de un an de la data comiterii abaterii. Atunci când, pe baza unei hotărâri definitive a unei instanțe de judecată naționale sau internaționale, rezultă că judecătorul a comis o abatere disciplinară, sancțiunea disciplinară se aplică în termen de un an de la data la care hotărârea instanței naționale sau internaționale devine definitivă<sup>151</sup>. Proiectul de lege actual privind răspunderea disciplinară propune modificarea perioadei de aplicare a sancțiunilor disciplinare la un an pentru avertisment, doi ani pentru mustrare și doi ani pentru revocarea din funcție a unui președinte sau vicepreședinte de instanță de judecată.

---

<sup>151</sup> Legea cu privire la Colegiul disciplinar și răspunderea disciplinară a judecătorilor, articolul 11.



## VII. Concluzii și recomandări

Efortul guvernului actual de a reforma justiția este cel mai ambițios angajament în acest domeniu al Republicii Moldova din ultimele două decenii. Deschiderea guvernului spre noi inițiative și idei, implicarea experților independenți cu înaltă calificare în grupurile de lucru care oferă consultanță în dezvoltarea de proiecte de legi, precum și discutarea reformei, cu implicarea sistemului judiciar și a organelor judiciare, sunt demne de laudă. În general, noile legi adoptate introduc dispoziții progresiste și abordează într-un mod semnificativ problemele de funcționare a sistemului judiciar și a judecătorilor care îndeplinesc rolul lor critic de înfăptuire a justiției în Republica Moldova.

Cu toate acestea, adoptarea legilor este doar un prim pas. Misiunea a auzit de la mulți experți cu care s-a întâlnit despre faptul că Republica Moldova este cunoscută pentru adoptarea unor legi bune și executarea necorespunzătoare a acestora. Punerea în aplicare a legii este acum cea mai mare provocare pentru procesul actual de reformă.

Membrii Misiunii au auzit în multe ocazii – în conformitate cu experiența generală de la alte societăți în tranziție – că mentalitatea judecătorilor este un obstacol serios în calea reformei. O tradiție îndelungată de a fi subordonat executivului rămâne prezență atât în rândul judecătorilor, cât și al organelor de aplicare a legii și executive în general. Nu există o tradiție a unui sistem judiciar puternic și independent, capabil să asigure un control asupra celorlalte puteri ale statului. Realizarea acestui lucru necesită o schimbare de atitudine față de sistemul judiciar din partea tuturor puterilor publice dar, cel mai important, din partea justiției însăși. 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 stat de drept. Dar aceasta este o cale inevitabilă, în cazul în care Republica Moldova dorește stabilirea unui sistem judiciar cu adevărat independent, capabil să-și îndeplinească funcția ca o putere publică cu adevărat independentă.

*Având în vedere acestea, CIJ recomandă:*

### Independența

Reforma în sectorul justiției în Republica Moldova ar trebui să vizeze obținerea independenței instituționale și personale a justiției, prin integritatea și responsabilitatea membrilor săi. Independența justiției ar trebui să fie un element esențial în toate reformele judiciare, incluzând măsuri de îmbunătățire a performanței judecătorilor și combatere a corupției.

Auto-governarea justiției este esențială în asigurarea independenței acesteia. Actuala reformă ar trebui să încerce să reducă la minimum influența structurală a executivului, care a rămas asupra sistemului judiciar, în special prin eliminarea prezenței Ministrului Justiției și Procurorului General în CSM, în calitate de membri de drept.

Măsurile de abordare a corupției judiciare implicând persoane private ar trebui să fie completate printr-o acțiune împotriva formelor de corupție și alte tipuri de influențe nedorite, exercitate de către executiv, și prin măsuri pentru a se asigura, în practică, faptul că organele statului, în special cele de aplicare a legii și Procuratura, sunt împiedicate să pună judecătorii sub orice presiune nejustificată.

Procentul foarte redus de achitări în urmărirea penală din Republica Moldova este problematic și indică o influență disproporționată a procurorilor asupra judecătorilor. Un alt indicator al susceptibilității judecătorilor la influențe nedorite este procentul scăzut de condamnări pentru infracțiunea de tortură, în timp ce Republica Moldova are una dintre cele mai ridicate rate de plângeri privind acuzații de tortură în fața Curții Europene.

### Remunerația judiciară

Independența financiară este o precondiție pentru a asigura independența instituțională și personală a judecătorilor. Remunerația corespunzătoare pentru activitatea judecătorilor ar trebui să facă profesia judiciară un serviciu de prestigiu, capabil să atragă cei mai buni profesioniști și să ofere credibilitate sistemului judiciar în ansamblul său. Nu există nicio îndoială că nivelul scăzut al salariilor judiciare din Republica Moldova afectează în mod negativ eficiența și creează condițiile pentru corupție. CIJ consideră că majorarea salariilor judiciare ar trebui să fie printre cele mai mari priorități în alocarea resurselor din sistemul judiciar. Totodată ar trebui, să se acorde atenție eliminării prevederii prin care un judecător se poate pensiona cel mai devreme la vârsta de 50

de ani, și să primească apoi atât salariu, cât și pensie în paralel, o situație care este dificil de justificat, având în vedere resursele limitate disponibile pentru sistemul judiciar supraîncărcat din Republica Moldova.

### Calificarea și numirea

Există o îngrijorare legitimă în ceea ce privește calitatea neuniformă a celor numiți în funcție de judecători, dintre care nu toți au beneficiat de instruire profesională. În conformitate cu modificările aduse de legislația din august 2012, candidați foarte diferiți pentru sistemul judiciar, provenind din medii diferite, vor fi evaluați împreună, în conformitate cu criteriile care sunt încă neclare. Procesul și standardele care trebuie aplicate pentru intrarea în profesie necesită elaborare și clarificări suplimentare, pentru a se asigura că toate persoanele intrate în sistem au pregătire, cunoștințe și competențe adecvate. În urma reformei, ar trebui să existe o monitorizare atentă a recrutării judecătorilor, pentru a evalua procentul de judecători noi, care au fost instruiți la INJ.

Reforma trebuie să asigure faptul că pregătirea judecătorilor, inclusiv recrutarea lor pentru instruire la Institutul Național al Justiției, sistemul de notare și recomandarea pentru pozițiile judiciare, sunt efectuate într-un mod care exclude orice îndoială cu privire la corectitudine sau transparență.

Instruirea trebuie să fie suficientă pentru a permite judecătorilor noi să îndeplinească funcția judiciară respectând cele mai înalte standarde cerute de profesie. În special, instruirea cuprinzătoare privind gama completă de obligații internaționale ale Republicii Moldova în domeniul drepturilor omului trebuie să includă pe cele cuprinse în Convenția Europeană a Drepturilor Omului, precum și principalele tratate ONU cu privire la drepturile omului. În plus, o parte importantă a planului de învățământ pentru toți viitorii judecători trebuie să o constituie o înțelegere a jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului și a punerii în aplicare a deciziilor acesteia. Examinările ar trebui să acopere, așadar, toate aceste subiecte.

Sistemul de examinare ar trebui să fie credibil și transparent pentru a se asigura că numai cei care într-adevăr sunt capabili de a se califica îl trec. Examenele în format electronic, on-line sau pe hârtie, ar trebui să ajute pentru a pune dincolo de orice îndoială corectitudinea și transparența examinării.

### Cariera judiciară

Stabilitatea mandatului judecătorilor este esențială pentru a-i proteja pe aceștia de influență nedorită și pentru a asigura integritatea justiției. În opinia CIJ, necesitatea și oportunitatea perioadei inițiale de numire pentru cinci ani a judecătorilor nou-numiți ar trebui să fie reexaminată în ceea ce privește efectul potențial al acesteia asupra independenței și imparțialității judecătorești, precum și în lumina noului sistem de evaluare. Disponibilitatea unei proceduri echitabile prin organisme independente, Comisia de evaluare a performanței și CSM, oferă unele garanții împotriva ingerințelor executivului în timpul perioadei de probă. Cu toate acestea, insecuritatea poziției unui judecător în timpul primilor ani de formare a experienței sale profesionale nu este propice pentru exercitarea independentă a puterii judecătorești. Calitatea muncii judecătorilor nou-numiți poate fi asigurată în mod corespunzător prin intermediul evaluării obișnuite și al sistemelor disciplinare, fără vreo perioadă de probă.

CIJ este îngrijorată de faptul că controalele de securitate și examinările medicale pentru judecători la numire și apoi periodic prezintă potențialul de a submina un proces corect de numiri și stabilitatea mandatului judecătorilor. Ar trebui să fie clarificate natura și scopul acestor verificări, precum și necesitatea acestora. Acestea ar trebui să fie eliminate sau modificate operațional, pentru a se asigura că sunt aplicate numai în măsura și într-o manieră strict necesare pentru atingerea unui scop obligatoriu de progres în administrarea justiției.

CIJ consideră că, la încheierea acestei perioade, unui judecător ar trebui să-i fie refuzată o numire numai dacă el sau ea a acționat într-un mod care ar justifica eliberarea din funcție de către Colegiul disciplinar. Perioada de numire inițială nu ar trebui să servească drept o formă deghizată de demitere în afara procesului disciplinar normal.

Criteriile de evaluare a performanței judiciare ar trebui să fie detaliate, clare și nu ar trebui să lase loc pentru abuz sau părtinire, ci ar trebui să permită evaluarea obiectivă a persoanelor în cauză. Orice criterii care sunt în afara celor prevăzute de lege și regulamente, cum ar fi existența hotărârilor anulate în căile de atac sau un procent mare de achitări, ar trebui să fie excluse.

Este important ca nu orice proces de evaluare periodică să ducă la demiterea judecătorilor înainte de a li se fi

oferit o posibilitate adecvată pentru a remedia orice fel de deficiențe. Nici un judecător care nu-i demis printr-o măsură disciplinară nu ar trebui să fie demis prin procedura de evaluare. Astfel, procedura nu trebuie să servească drept o cale ocolită pentru eliberarea din funcție a judecătorilor. De asemenea, este important faptul că procesul de evaluare ar trebui să se aplice în conformitate cu standarde care nu constrâng luarea deciziilor de către judecători în condiții de independență.

Pregătirea juridică continuă ar trebui să servească drept un instrument eficient pentru a aborda într-o manieră sistemică lacunele și punctele slabe ale performanței judiciare. Instruirea periodică trebuie să includă domenii problematice, cum ar fi motivarea hotărârilor judecătorești, inclusiv a celor privind arestarea preventivă, acțiuni în urma acuzațiilor de tortură sau alte rele tratamente, și aspecte referitoare la garanții privind un proces echitabil, cum ar fi imparțialitatea judecătorilor și prezumția de nevinovăție.

Un program extins de pregătire continuă ar trebui să abordeze subiecte incluzând conformitatea cu Convenția Europeană a Drepturilor Omului și alte instrumente internaționale în domeniul drepturilor omului, precum și standardele internaționale privind independența justiției. Ar trebui să se realizeze o analiză a resurselor necesare pentru a se asigura o instruire continuă adecvată, inclusiv cu privire la aceste subiecte. În paralel cu procesul de evaluare, ar trebui să fie pus în aplicare un program puternic de pregătire continuă, pentru consolidarea și completarea acestuia.

CIJ consideră că ar trebui să se depună eforturi susținute și să se aloce resurse suplimentare Institutului Național al Justiției, pentru a se asigura că se oferă instruire adecvată tuturor judecătorilor în funcție, în special în motivarea judiciară și în legislația internațională privind drepturile omului.

### **Motivarea hotărârilor judecătorești**

CIJ este îngrijorată serios cu privire la impactul modificării Codului de procedură civilă, prin care a fost eliminată cerința ca judecătorii de primă instanță să ofere motivare în cauzele civile, în special, pentru că aceasta afectează capacitatea sistemului judiciar de a asigura accesul la justiție și de a asigura o protecție eficientă a drepturilor justițiabililor la un proces echitabil, astfel cum sunt protejate prin articolul 6.1 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului, articolul 14 din Convenția internațională cu privire la drepturile civile și politice și alte tratate internaționale în domeniul drepturilor omului. Impactul acestei măsuri trebuie să fie atent monitorizat. Rezultatele acestei monitorizări ar trebui să fie publicate după un an, și trebuie să se ia în considerare abrogarea amendamentului, în cazul în care există indicații că acesta dă naștere oricăror dificultăți privind accesul la justiție.

### **Responsabilizarea și măsurile disciplinare**

Un element esențial al reformei sistemului judiciar ar trebui să fie dezvoltarea de standarde și bune practici pentru a asigura responsabilitatea pentru conduită profesională necorespunzătoare, un element-cheie în asigurarea integrității judiciare. Măsurile de responsabilizare ar trebui să asigure combaterea eficientă a corupției, inclusiv a influențelor nejustificate ale altor organe de stat și influența privată. Măsurile de responsabilizare ar trebui să fie concepute în așa fel, încât să nu împiedice independența judiciară sau să facă judecătorii mai vulnerabili la presiune.

Reforma trebuie să asigure faptul că se elaborează mecanisme pentru a garanta eliminarea în practică a oricăror încercări care vizează tragerea la răspundere a judecătorilor pentru deciziile care vin în contradicție cu interesele unor organisme guvernamentale sau afaceri influente. Orice încercare de a face un judecător responsabil pentru conduita profesională, cum ar fi achitarea, sau alte decizii imparțiale contrare cerințelor organelor de urmărire penală sau intereselor altor instituții ale statului, trebuie să fie prevenită și, dacă este necesar, investigată și sancționată ca ingerință în înfăptuirea justiției.

Măsurile care vizează lipsirea unui judecător de anumite protecții împotriva începerii urmăririi penale în legătură cu anumite infracțiuni ar trebui să se aplice numai acolo unde astfel de măsuri nu subminează poziția independentă a unui judecător și nu îl fac mai predispus la influență nejustificată.

Eliminarea cerinței de autorizare de către CSM a oricărei urmăririi penale a unui judecător, în ceea ce privește infracțiunile de corupție judiciară, este de natură să contribuie la restabilirea credibilității sistemului judiciar, și să convingă publicul de integritatea acestuia, prin demonstrarea, dincolo de orice îndoială, a faptului că judecătorii se supun legii în același mod ca și oricare alt cetățean. Acordul CSM este, totuși, o măsură de protecție reală

împotriva abuzului, care nu ar trebui să fie eliminată fără anumite garanții compensatoare sau control. Având în vedere îngrijorările legate de măsură, primii ani de aplicare a acesteia, precum și orice urmărire penală a judecătorilor pentru acte de corupție în temeiul noii legi, trebuie să fie monitorizate și examinate cu atenție: de către CSM, de către guvern, și de către observatorii internaționali, inclusiv CIJ.

Reforma legilor referitoare la răspunderea disciplinară ar trebui să urmărească asigurarea celei mai mari consecvențe și previzibilități posibile, în aplicarea măsurilor disciplinare. În timp ce motivele pentru aplicarea de măsuri disciplinare în conformitate cu legislația Republicii Moldova sunt suficient de detaliate și, în cazul în care se aplică în mod corespunzător, pot fi folosite în mod eficient pentru a contribui la îmbunătățirea integrității judiciare, totuși referirea generală la Codul de etică al judecătorilor ca motiv de sancționare disciplinară reprezintă o insuficientă specificare a conduitei pasibile de sancționare. Sunt bineveniți pașii spre eliminarea acestui motiv pentru măsuri disciplinare, regăsiți în proiectul de lege publicat recent privind răspunderea disciplinară a judecătorilor. În conformitate cu standardele internaționale, legea ar trebui să clarifice faptul că eliberarea din funcție a unui judecător ar trebui să aibă loc numai ca urmare a săvârșirii celei mai grave abateri disciplinare.

Ar trebui să se elaboreze proceduri clare și detaliate pentru măsuri disciplinare, inclusiv pentru ședința desfășurată în fața Colegiului disciplinar, precum și a CSM. Aceste proceduri ar trebui să includă prevederi care explică detaliat etapele procedurii, competența organismelor și drepturile părților în proces, care garantează egalitatea de instrumente și posibilitatea de a contesta în mod eficient acuzațiile împotriva judecătorului în cauză.

CIJ consideră că prezența Ministrului Justiției și a Procurorului General în CSM, și, în special, posibilitatea acestora, decurgând de aici, de a iniția o procedură disciplinară sunt inadecvate. Apar îngrijorări cu privire atât la ingerințele efective, cât și la aparența unor imixțiuni în independența judiciară, a acestor instituții executive. Ca o chestiune de prioritate, trebuie avută în vedere, în cadrul limitărilor impuse de Constituție, sau prin modificarea Constituției, dacă este posibil, anularea calității de membri de drept ai CSM pentru Ministrul Justiției și Procurorul General.

## **Anexa 1**

### **Lista întâlnirilor**

#### **Curtea Supremă de Justiție**

*Dna Iulia Sârcu*, Vicepreședinte al Colegiului Civil, Comercial și de Contencios Administrativ  
*DI Ghenadie Nicolaev*, Judecător în Colegiul Penal

#### **Curtea Constituțională**

*DI Alexandru Tanase*, Președinte

*Dna Rodica Secrieru*, Secretar General

#### **Ministerul Justiției**

*DI Oleg Efrim*, Ministru

*DI Vladimir Grosu*, Viceministru, membru al Colegiului de calificare al CSM

*Dna Sabina Cerbu*, Consiliera ministrului

#### **Procuratura Generală**

*DI Viorel Morari*, Șef interimar al Procuraturii Anticorupție

*DI Ruslan Botnaru*, procuror

*DI Andrei Balan*, procuror

*DI Ion Munteanu*, procuror

#### **Consiliul Superior al Magistraturii (CSM)**

*DI Nichifor Corochii*, Președinte

*DI Igor Dolea*, Profesor universitar

*DI Anatolie Țurcan*, Judecător

#### **Institutul Național al Justiției**

*Dna Anastasia Pascari*, Director executiv

*DI Veaceslav Didac*, Director adjunct

*Dna Eugenia Chistruga*, Șefa Secției Formare Formatori

*Dna Ecaterina Popa*, Șefa Secției Instruire Continuă

*Dna Mariana Pitic*, Șefa Secției Educație Profesională și Cercetare

#### **Curtea de Apel Chișinău**

*DI Ion Pleșca*, Președinte

*DI Xenofon Ulianovschi*, Vicepreședinte, președintele Colegiului penal

*DI Tudor Micu*, Judecător, membru al Colegiului disciplinar al CSM

#### **Judecătoria Botanică Chișinău**

*DI Ion Druță*, Președintele instanței și președintele Asociației Judecătorilor, membru al Colegiului de calificare al CSM

*Dna Maria Ghervas*, Judecător

#### **Experți independenți**

*DI Nicolae Eșanu*, ex-Viceministru al Justiției

*Dna Prof. Tatiana Vizdoga*, membru al Colegiului de calificare al CSM

*Dna Raisa Botezatu*, ex-Președinte al Colegiului Penal al Curții Supreme de Justiție

*DI Prof. Nicolae Roșca*, Președinte al Colegiului disciplinar al CSM

*DI Tudor Osoianu*, Avocat penalist

#### **Centrul de Resurse Juridice din Moldova**

*DI Vlad Gribincea*, Director

#### **Ambasada Drepturilor Omului (ONG)**

*DI Veaceslav Țurcan*, Avocat penalist

*Dna Lela Metreveli*, Director executiv

*DI Maxim Belinschi*, Avocat penalist

**Ambasada SUA în Moldova**

*DI Radu Foltea*, Consilier juridic, Secția Justiție Penală și Aplicarea Legii