

Sinteza recomandărilor Comisiei de la Veneția
la proiectul Legii cu privire la Curtea Supremă de Justiție
(Opinia Follow up, nr. CDL-AD(2022)049)

Nr.	Conținutul recomandărilor (traducere neoficială din l. engleză)	Argumentarea autorului proiectului
	<i>Cu privire la blocul A. UNIFORMISATION OF THE LAW AND THE INDEPENDENCE OF JUDGES</i>	
1.	<p>Recomandarea-cheie D:</p> <p>53. [...] recomandă să se stipuleze în mod explicit în lege că astfel de hotărâri vor fi obligatorii numai în ceea ce privește alte (viitoare) hotărâri ale CSJ, și nu pentru instanțele inferioare. [...] constată, totuși, că reprezentanții diferitelor profesii juridice, experți juridici, cadre universitare, organizații ale societății civile și ombudsmanul încă nu au posibilitatea de a prezenta punctele de vedere și opiniile în calitate de martori experți sau <i>amici curiae</i>.</p>	<p>Se acceptă parțial.</p> <ul style="list-style-type: none"> Referitor la recomandarea de a prevedea că hotărârea CSJ referitor la demersul în interesul legii este obligatorie doar pentru practica viitoare a CSJ și nu pentru instanțele inferioare, - menționăm că efectul hotărârii respective nu poate fi limitat doar la practica viitoare a CSJ. Or, autorii în demersul în interesul legii pot invoca și practicile divergente ale instanțelor inferioare, nu doar cele ale CSJ, scopul fiind de unificare a practicii în instanțele de toate nivelurile. <p>Subliniem că în proiectul ajustat, deja s-a renunțat la caracterul obligatoriu al acestei hotărâri a CSJ. Drept urmare, va fi o inconsecvență dacă se va reveni doar parțial la acest caracter obligatoriu, adică doar pentru CSJ. Cu titlu de informare, menționăm despre practica altor state privind „demersul în interesul legii”:</p> <p>România – <i>cererea de recurs în interesul legii</i>, este reglementată în Codul de procedură penală²⁸, la capitolul VI Dispoziții privind asigurarea unei practici judiciare unitare. Articolul 474 alin. (2) prevede că „Decizia se pronunță numai în interesul legii și nu are efecte asupra hotărârilor judecătorești examinate și nici cu privire la situația părților din acele procese.”, iar alin. (4) al aceluiași articol prevede caracterul obligatoriu al deciziei respective pentru toate instanțele: „Dezlegarea dată problemelor de drept judecate este obligatorie pentru instanțe de la data publicării deciziei în Monitorul Oficial al României, Partea I.”</p> <p>Franța – <i>casarea în interesul legii</i> (le pourvoi en cassation dans l'intérêt de la loi) este reglementată în articolele 620 și 621 din Codul de procedură penală²⁹. Se depune doar de Procurorul general, în cazul în care nici una din părți nu a declarat recurs și are drept efect anularea hotărârilor contrare legii. Nu are efect asupra situației părților.</p>
2.	<p>Puncte conexe:</p> <p>12. [...] Comisia de la Veneția recomandă să se stipuleze în lege că astfel de hotărâri vor fi obligatorii numai în ceea ce privește alte (viitoare) hotărâri ale CSJ, și nu și pentru instanțele inferioare.</p> <p>13. [...] iar ombudsmanul încă nu are posibilitatea de a-și prezenta punctele de vedere și opiniile sale în calitate de martor-expert sau amici curiae. [...] se pare că</p>	

²⁸ Codul de procedură penală a României: <https://legislatie.just.ro/Public/DetailiDocument/185907>

²⁹ Codul de procedură penală, Franța: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LLEGITEXT0000906071154/LLEGISCTA000006121327/#LLEGISCTA000006121327

<p>articolul menționat nu prevede decât posibilitatea de a participa la ședință și nu de a-și prezenta punctele de vedere și opiniile. Prin urmare, Comisia de la Veneția își reiterează recomandarea de a le oferi această posibilitate.</p>	<p>Netherlands – casarea în interesul legii (cassatie in het belang der wet) este reglementată în art. 78 alin. (1) din Legea privind organizarea judecătorească, iar sub aspect penal este reglementat în art. 456 din Codul de procedură penală³⁰. Se depune doar de Procurorul general, dacă un recurs obișnuit nu este posibil, sau dacă părțile nu doresc acest lucru, dar interesele justiției o cer. Cererea se depune numai dacă se referă la o problemă juridică clară, bine aranjată, despre care există jurisprudență divergentă. Hotărârea nu modifică drepturile părților din cauza respectivă.</p> <p>Cu toate acestea, art. 3 a fost completat cu un alineat nou (3), care va reglementa expres cazurile în care judecătorii au dreptul de a se abate de la catul de uniformizare a practicii judecătorești.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Cu referire la obiecția privind imposibilitatea ombudsmanului de a-și prezenta opinia, probabil a fost o neclaritate a traducerii. <p>În art. 4 alin. (4) al proiectului de lege s-a folosit o formulare chiar mult mai generală, decât cea sugerată de Comisie, formulare care ar permite participarea la ședința CSJ a unui cerc mai larg de subiecți: „<i>La ședință sunt invitați pentru prezentarea poziției și alți subiecți interesați sau vizați direct de problema de drept examinată.</i>”</p> <p>Subliniem faptul că „Ombudsmanul” se încadrează perfect în noțiunea de „alți subiecți interesați sau vizați” și are posibilitatea de a-și prezenta poziția pe caz. Subliniem că expresia „a-și prezenta poziția” semnifică anume prezentarea unei opinii referitor la un subiect concret în formă verbală sau scrisă (acel „<i>amicus curiae</i>” recomandat în Opinia Comisie de la Veneția). Pentru evitarea interpretărilor eronate, cuvântul „poziției” a fost substituit cu cuvântul „opinie”, după cum urmează: „<i>[...] La ședință sunt invitați pentru prezentarea opiniei autorului demersului în interesul legii și alți subiecți interesați sau vizați direct de problema de drept examinată. [...]</i>”</p> <p>Stabilirea unei liste exhaustive de subiecți interesați ar putea crea impedimente de participare a unor participanți valoroși. Din acest raționament, redacția actuală a proiectului oferă de fapt beneficii mai mari, inclusiv de a prezenta poziția (în orice formă: concluzii scrise, amicus curiae, note etc).</p>
<p>3. Recomandarea-cheie F: 54. [...] Cu toate acestea, Comisia de la Veneția recomandă în continuare sublinierea caracterului neobligatoriu al ghidurilor/orientărilor în ambele paragrafe ale articolului 3.</p>	<p>Se acceptă.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Pentru practicienii și teoreticienii din Republica Moldova este unanim cunoscut faptul că ar fi ghidurile, cât și avizele consultative au caracter de recomandare. <p>Totuși, pentru excluderea oricăror dubii în acest sens, art. 3 alin. (2) din Proiectul legii cu privire la CSJ a fost ajustat pentru claritate:</p>

³⁰ Codul de procedură penală, Netherlands: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0001903/2022-10-01>

<p>4.</p> <p>Puncte conexe:</p> <p>15. [...] în plus, cuvântul „neobligatoriu” ar trebui inclus atât în subparagrafele (a) și (b) ale articolului 3).</p> <p>18. În timp ce cuvântul „neobligatoriu” încă lipsește și diferența dintre cuvintele “guides” și “guidelines” este neclară, Comisia de la Veneția constată că recomandarea F a fost parțial urmată.</p>	<p><i>„(2) Actele emise în temeiul alin. (1) lit. a)-c) au caracter de recomandare și se publică pe pagina web oficială a Curții Supreme de Justiție.”</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Referitor la substituirea în versiunea engleză a proiectului a cuvântului „guides” cu cuvântul „guidelines” subliniem că, cu părere de rău, <i>este o problemă de traducere</i>. Cu titlu de informare, precizăm că în versiunea în limba română a art. 3 din proiectul Legii cu privire la Curtea Supremă de Justiție este utilizat cuvântul „ghiduri”.
<p>5.</p> <p>Recomandare:</p> <p>24. Cu toate acestea, Comisia de la Veneția recomandă revizuirea textului dispoziției menționate mai sus din Proiectul de lege 26/2022, astfel încât sintagma „își vor continua activitatea în cadrul Curții” să nu fie interpretată ca o posibilitate de a angaja un judecător în nicio altă funcție în cadrul Curții, precizând clar că astfel de judecători ar trebui să continue să lucreze ca judecători CSJ (de exemplu, să își continue activitatea judiciară în cadrul Curții).</p>	<p>NU se acceptă.</p> <p>Referitor la p. 24, confirmăm faptul că la redactarea alineatului (4) din Art. II s-a dorit menținerea, anume în funcția de judecător, a judecătorilor din CSJ care vor promova evaluarea. Afiș redacția în limba română³¹, cât și cea în limba engleză³² sunt suficient de clare în acest sens. Or, atunci când este prevăzut că o persoană „își continuă activitatea”, acest fapt din start exclude posibilitatea de a „transfera” persoana vizată la o altă activitate/funcție. Drept urmare, <i>nu considerăm oportun de a crea un exces de reglementare</i>.</p>
<p><i>Cu referire la blocul C. EXTRAORDINARY EVALUATION OF JUDGES OF THE SCJ</i></p>	

³¹ Art. II alin. (4) din proiectul Legii de modificare a Legii nr. 26/2022: „(4) Judecătorii Curții Supreme de Justiție în funcție la ziua intrării în vigoare a prezentei legi, care au promovat evaluarea, își continuă activitatea în cadrul Curții.”

³² Draft Article II (4) of the Draft Law 26/2022: „(4) The judges of the Supreme Court of Justice in office on the day of the entry into force of this Law, who have passed the evaluation, shall continue their activity within the Court.”

<p>6.</p> <p>Recomandarea-cheie A1:</p> <p>51. [...] Cu toate acestea, recomandă revizuirea proiectului, astfel încât să stipuleze clar că raportul Comisiei de evaluare nu poate conduce în sine la suspendarea unui judecător. Comisia de la Veneția constată că reluarea recent adăugată a procedurii de evaluare de către Comisia de evaluare la respingerea raportului de evaluare de către CSM este consumatoare de timp și greoaie, totuși subliniază că autoritățile au o marjă de apreciere în acest sens, atâta timp cât întrucât rolul decisiv al CSM, precum și garanțiile împotriva întâzierilor procedurale inutile sunt asigurate în mod clar.</p>	<p>Nu se acceptă.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Referitor la suspendarea „de drept”, menționăm că aceasta a fost exclusă din proiect. • În contextul recomandărilor din p. 30, <i>raportate la concluzia finală din p. 51</i>, menționăm că mecanismul propus, oferă CSM posibilitatea de a decide prin hotărâre și de a interveni plenar, pentru a asigura evitarea eventualelor carențe sau abuzuri ce ar putea afecta independența judecătorilor, fapt ce este în corespundere cu rigorile prevederilor constituționale relevante, dar și a opiniilor anterioare ale Comisiei ale Veneția. <p>Referitor la propunerea Comisiei de la Veneția, potrivit căreia „<i>CSM ar trebui să poată solicita el însuși candidatul/persoanei în cauză sau Comisiei de evaluare să furnizeze clarificările necesare pentru a lua decizia finală</i>”, precizăm că în proiectul Legii privind evaluarea externă a judecătorilor și procurorilor este deja prevăzut expres faptul că „<i>reprezentantul Comisiei de evaluare și judecătorul evaluat, în persoană, sunt în drept să își prezinte poziția</i>”. Specificăm că această „prezentare a poziției” presupune inclusiv prezentarea clarificărilor necesare CSM-ului pentru luarea hotărârii finale.</p> <p>Reiterăm că CSM va avea acces la dosarul persoanei evaluate (copia acestuia se prezintă împreună cu raportul Comisiei de evaluare). De asemenea, CSM va avea posibilitatea să audieze suplimentar judecătorul vizat și reprezentantul Comisiei de evaluare.</p>
<p>7.</p> <p>Puncte conexe:</p> <p>28. Totuși, propoziția a doua a articolului 14² alin. (1) prevede că „[n]evaluarea evaluării atrage suspendarea de drept a judecătorului până la pronunțarea deciziei Consiliului Superior al Magistraturii privind evaluarea”. Potrivit acestei sentințe, în lipsa oricărei hotărâri – acceptare sau respingere a raportului Comisiei de Evaluare – de către CSM, raportul Comisiei de Evaluare va fi obligatoriu întrucât va avea drept rezultat „automat” suspendarea unui judecător.</p> <p>29. [...] revizuirea paragrafului sus-menționat, astfel încât să se precizeze clar că raportul Comisiei de evaluare nu poate conduce în sine la suspendarea unui</p>	<p>Totuși, necesitatea menținerii dreptului CSM de a dispune reluarea procedurii de evaluare către comisie, rezidă în faptul că doar Comisia de evaluare are acces la bazele de date din care este preluată informația despre persoana evaluată, și acest lucru este similar și altor proceduri, de exemplu la cele disciplinare. Subliniem că în proiectul legii este prevăzut expres că restituirea dosarului pentru reexaminare poate avea loc doar o singură dată. În acest fel va fi evitată tergiversarea procedurii, dar și de a nu diminua din importanța acestui exercițiu de evaluare extraordinar.</p>

	<p> judecător, ținând cont de principiul inamovibilității judecătorilor și de rolul decisiv al CSM în această problemă.</p> <p>30. [...] Comisia de la Veneția consideră această procedură consumatoare de timp și greoaie. [...] CSM ar trebui să poată solicita candidatul/persoanei în cauză sau Comisiei de evaluare să ofere clarificările necesare pentru a lua decizia finală.</p> <p>31. [...] să stipuleze clar că raportul Comisiei de evaluare nu poate conduce în sine la eliberarea din funcție sau suspendarea unui judecător.</p>	
<p>8.</p>	<p>Recomandarea-cheie A3:</p> <p>52. [...] Cu toate acestea, Comisia de la Veneția recomandă ca natura unică și excepțională a evaluării să fie mai bine subliniată în proiect. În plus, cuvântul „profesionalism” ar trebui să fie exclus din preambulul proiectului de lege 26/2022, deoarece evaluarea profesionalismului a fost omisă din lege încă din proiectul inițial. În plus, se pare că proiectul de lege 26/2022 nu prevede nicio alternativă pentru CSM de a aplica și alte măsuri în afară de revocarea unui judecător din funcție. Comisia recomandă acordarea unei marje discreționare CSM în aplicarea diferitor măsuri, revocarea din funcție a unui judecător fiind <i>ultima ratio</i>.</p> <p>Puncte conexe:</p>	<p>Se acceptă parțial.</p> <ul style="list-style-type: none"> • În contextul recomandării din p. 38 de a exclude din preambul cuvântul „profesionalismului”, <u>menționăm că acesta a fost exclus.</u> • Referitor la natura excepțională și unică a procesului de evaluare a judecătorilor CSJ (p. 38 și p. 52 din proiectul opiniei), reiterăm angajamentele asumate de guvernare, fapt care a fost dezvoltat afit în nota informativă la proiectul Legii privind evaluarea judecătorilor și candidaților la funcția de judecătorilor, cât și în art. 2 din proiectul respectiv, care prevede expres faptul că evaluarea reprezintă un exercițiu excepțional, unic și limitat în timp. Atragem atenția Comisiei de la Veneția că mandatul Comisiei de evaluare este unul temporar. <p>Suplimentar la argumentul că acest exercițiu de evaluare a judecătorilor CSJ nu se va repeta, menționăm că procedura de adoptare a legilor este una destul de complexă și fără defineria unei majorități parlamentare, care ar susține un exercițiu similar ar fi imposibil.</p> <p>Subliniem că parcursul pro-european al țării este unul clar și ferm, indiferent de componența legislativului care se va afla în viitor la guvernare. În contextul aspirațiilor Republicii Moldova de a adera la Uniunea Europeană, avizele instituțiilor europene la proiectele de legi sunt importante și au rol de filtru al inițiativelor legislative problematice. Astfel, reiterăm că apelarea la acest exercițiu fără susținerea și avizarea Comisiei de la Veneția și a partenerilor de dezvoltare nu va putea avea loc, fapt ce asigură că un eventual exercițiu nu va fi repetat.</p>
<p>9.</p>		

<p>10.</p>	<p>38. [...] Comisia consideră că preambulul modificat al Proiectului de lege 26/2022 [...] nu este nici clar și nici o garanție suficientă împotriva aplicării repetate și abuzive a verificării judecătorilor. Natura unică și excepțională a evaluării ar trebui să fie mai bine subliniată. În plus, cuvântul „profesionalism” ar trebui exclus, deoarece evaluarea profesionalismului a fost omisă din lege încă din proiectul inițial.</p> <p>39. [...] Comisia de la Veneția consideră că acesta este un pas în direcția corectă, în timp ce sugerează eliminarea tuturor activităților cu caracter privat de pe lista profesioanelor interzise, deoarece acestea depășesc funcțiile publice, făcând astfel interdicția neproportională.</p> <p>40. [...] Comisia subliniază necesitatea de a asigura CSM o marjă de apreciere în aplicarea diferitelor măsuri, revocarea din funcție a unui judecător fiind ultima ratio, în conformitate cu principiul proporționalității.</p> <p>[...]</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Referitor la recomandarea de la p. 39, <u>specificăm că a fost revizuit art.17 alin.(5), fiind exclusă interdicția pentru judecătorii care nu au promovat evaluarea integrității de a exercita alte profesii.</u> • Cu privire la recomandarea de la p. 40, potrivit căreia CSM ar trebui să aplice ”diferite măsuri” în raport cu judecătorii care nu vor promova evaluare integrității, menționăm că aceasta este în <u>contradicție cu Opinia Comisiei de la Veneția din 2019 (pct. 18-19, 37-40, 84) unde s-a constatat deja starea extraordinară în care se află Republica Moldova cu privire la starea gravă în justiție. Mai mult, s-a reiterat că, în principiu, autoritățile statului decid ca, în cazuri extraordinare, când mecanismele interne eșuează, pot fi aplicate mecanisme urgente și radicale: de ex: mecanismul de evaluarea din Ucraina, cel din Albania, autoritățile statului decid ca, în cazuri extraordinare, când Subliniem că este greu de imaginat, cum un judecător care nu a promovat evaluarea la integritate financiară și etică, să continue să activeze în sistemul judecătoresc. Acest fapt inevitabil, va afecta imaginea și credibilitatea întregului sistem judecătoresc și nemijlocit a deciziilor adoptate în particular. Oferirea unor măsuri alternative către CSM, unui candidat ce a eșuat evaluarea integrității, diminuează din efectul reformei propuse, și nu va contribui la curățarea sistemului.</u>
<p>10.</p>	<p>Recomandări noi:</p> <p>55. [...] În proiectul recent, cuvântul din prevederea menționată „grav” a fost schimbat cu cuvântul „rezonabil”.</p> <p>56. Comisia se pronunță împotriva schimbării cuvântului „serioase” cu cuvântul „rezonabil” în prevederea menționată mai sus, poate afecta negativ și slăbi baza, criteriile și proba unei hotărâri negative, punând astfel în pericol principiile</p>	<p>---</p> <p>În contextul propunerii de la p. 32 și 33, raportate la concluziile finale de la p. 55 și 56 menționăm că prevederea respectivă a fost exclusă din proiect, deoarece aceasta se regăsește în inițiativa legislativă nr. 436 din 30.11.2022, adoptată la data de 22.12.2022 în lectura II.</p>

11.	<p>fundamentale ale statului de drept și, de asemenea, viitoarea carieră a judecătorilor în cauză.</p>	
	<p>Puncte conexe: 32. [...] În proiectul recent, cuvântul „serios” a fost schimbat cu cuvântul „rezonabil”. 33. [...] Comisia recomandă să nu se schimbe cuvântul „grav” cu cuvântul „rezonabil” în prevederea menționată mai sus.</p>	

Ministru

Semnat electronic

Veronica MIHAILOV-MORARU