

## NOTĂ ANALITICĂ

### Vulnerabilitățile proiectului de lege pentru modificarea unor acte normative (consolidarea mecanismului de evaluare a performanțelor judecătorilor)

**Obiectul analizei:** Proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative (consolidarea mecanismului de evaluare a performanțelor judecătorilor), elaborat de Ministerul Justiției și transmis Comisiei de la Veneția (CDL-REF(2026)017, 13 mai 2026), împreună cu nota informativă.

**Acte normative de referință:** Legea nr. 147/2023 privind selecția și evaluarea performanțelor judecătorilor; Legea nr. 252/2023 privind evaluarea externă a judecătorilor și procurorilor; Legea nr. 544/1995 cu privire la statutul judecătorului.

#### I. Esența intervenției legislative

Proiectul completează Legea nr. 147/2023 cu un articol 7<sup>1</sup>, care divizează evaluarea criteriului „integritate” din cadrul evaluării performanțelor: Colegiul pentru selecția și evaluarea judecătorilor (CSEJ) evaluează indicatorii prevăzuți la art. 7 alin. (4) lit. a)–d) (etica profesională, sancțiunile disciplinare, neimplicarea politică, reputația profesională), iar Comisia de evaluare a judecătorilor constituită în temeiul Legii nr. 65/2023 privind evaluarea externă a judecătorilor și a candidaților la funcția de judecător al Curții Supreme de Justiție, exercitându-și atribuțiile potrivit Legii nr. 252/2023 privind evaluarea externă a judecătorilor și procurorilor și modificarea unor acte normative (în continuare „Legea nr. 252/2023”) („Comisia nr. 2”) evaluează indicatorul de la lit. e) — integritatea financiară — aplicând art. 11 alin. (3)–(6) din Legea nr. 252/2023.

Elementele structurale ale proiectului sunt: (i) neatingerea pragului de 40% la criteriul integrității constituie temei pentru calificativul “eșuat”; (ii) abrogarea art. 3 alin. (2) lit. d) din Legea nr. 252/2023; (iii) obligația Comisiei nr. 2 de a evalua, până la 31 decembrie 2027, criteriul financiar în privința judecătorilor care nu sunt subiecți ai Legii nr. 252/2023, cu transmiterea raportului și a materialelor către CSEJ în 3 zile; (iv) evaluarea eșalonată, începând cu judecătoriile Chișinău, Bălți și Cahul; (v) exceptarea judecătorilor numiți după 21 septembrie 2023 (cca. 58 de judecători); (vi) intrarea în vigoare la o lună de la publicare, cu aplicare până la 31 decembrie 2027.

## Contextul reformei judiciare din Moldova — cadrul în care se înscrie proiectul

---

Pentru a evalua corect proiectul, este esențială înțelegerea arhitecturii reformei judiciare din Moldova, construită în etape și validată de Comisia de la Veneția de-a lungul mai multor ani.

### A. Logica etapizată a reformării judiciare

Reforma a fost concepută de jos în sus — curățind mai întâi organele de autoadministrare, apoi instanțele superioare, și doar ulterior baza sistemului:

- Pre-Vetting (2022-2023): evaluarea extraordinară a candidaților la funcții în CSM și CSP, cu filtru extern sever — doar 5 din 23 de candidați la funcția de judecător-membru CSM au trecut evaluarea (în etapa inițială). Scopul: asigurarea unui organ de autoadministrare integru.
- Vetting CSJ (2023-2024): evaluarea extraordinară a judecătorilor CSJ și a candidaților la aceste funcții (L. 65/2023). Rezultat: peste 60% din judecătorii CSJ au demisionat sau au plecat din sistem.
- Vetting funcții-cheie (2023-2026): evaluarea extraordinară a judecătorilor și procurorilor din funcții-cheie — curți de apel, președinți și vicepreședinți de instanțe de fond (L. 252/2023). Aceasta a constituit cea de-a treia etapă a vetting-ului, avizată de Comisia de la Veneția.
- Evaluarea performanțelor (L. 147/2023): procedura ordinară, periodică (la 5 ani), aplicabilă tuturor judecătorilor, realizată de CSEJ, un organ specializat al CSM.

Comisia de la Veneția a acceptat logica etapizată și limitată a vetting-ului. Începând cu CDL-AD(2023)005 (§19), Comisia a subliniat că „aparține în ultimă instanță competenței autorităților moldovenești să decidă dacă situația prevalentă justifică supunerea tuturor judecătorilor la evaluări extraordinare de integritate”, dar a atras atenția și asupra riscului utilizării mecanismului pentru ”eliminarea politicește a unor persoane nedorite” (§26). Tocmai de aceea, Legea nr. 252/2023 a prevăzut desemnarea membrilor internaționali ai comisiilor cu votul a 3/5 din deputații aleși — o garanție explicită împotriva capturării politice a mecanismului.

### B. Contextul politic actual: criza „von Hebel” și fragilizarea legitimității vetting-ului

Tocmai în perioada în care prezentul proiect de lege este elaborat și transmis către Comisia de la Veneția, mecanismul de vetting traversează o criză de legitimitate generată de o decizie legislativă controversată:

- La 26 februarie 2026, majoritatea PAS nu a reușit să adune 61 de voturi pentru numirea lui Herman von Hebel ca membru internațional al Comisiei de evaluare a procurorilor. Candidatul a obținut doar 53 de voturi, împotriva sa formându-se o coaliție fără precedent a întregii opoziții.
- La 5 martie 2026, Parlamentul a modificat legea prin simpla majoritate a PAS, coborând pragul de la 3/5 la majoritate simplă (51 de voturi) pentru numirea membrilor internaționali. La 6 martie, von Hebel a fost numit cu 53 de voturi.
- Comisia Europeană a solicitat explicit trimiterea amendamentului la Comisia de la Veneția. La 11 martie, Parlamentul a cerut această opinie (dosarul 1278/2026, ședința plenară 12-13 iunie 2026).

Această modificare legislativă contrazice fundamental principiul pe care s-a construit întregul mecanism de vetting. Așa cum a subliniat Verfassungsblog (22 aprilie 2026) și parlamentarii opoziției la Comisia de la Veneția, „când experții internaționali sunt numiți de o singură forță politică, ei încetează să mai fie percepuți drept arbitri independenți”.

### C. Deficit de transparență în elaborarea proiectului CDL-REF(2026)017

Prezentul proiect de lege nu a urmat traseul procedural standard de elaborare și consultare a actelor normative:

- Proiectul nu a fost publicat pe pagina oficială a Ministerului Justiției la secțiunea „Transparență decizională” anterior transmiterii la Comisia de la Veneția.
- Nu a fost organizată nicio ședință de consultare publică cu experții, asociațiile de judecători, societatea civilă sau partenerii de dezvoltare înainte de elaborarea sau finalizarea proiectului.
- Ministerul Justiției a demarat consultările publice **privind inițierea elaborării proiectului** abia după ce proiectul a fost deja transmis Comisiei de la Veneția — inversând logica normală a elaborării legislative.

**Această practică contravine Legii nr. 239/2008 privind transparența în procesul decizional și reprezintă o abatere de la standardele de bună guvernare.**

## II. Vulnerabilități identificate

### 1. Denaturarea caracterului excepțional al evaluării externe (vulnerabilitate structurală centrală)

Legea nr. 252/2023 definește evaluarea externă drept un exercițiu excepțional, unic și limitat în timp (art. 2 alin. (1)), iar caracterul excepțional al evaluării este consacrat

expres ca principiu (art. 2 alin. (2) lit. d)). Proiectul extinde de facto competența Comisiei nr. 2 asupra a aproximativ 200 de judecători ai instanțelor de fond, prin intermediul evaluării performanțelor, și prelungește cu un an suplimentar mandatul Comisiei — efect recunoscut explicit chiar în nota informativă.

Standardul Comisiei de la Veneția, reflectat constant în opiniile privind Republica Moldova referitoare la Legile nr. 26/2022, nr. 65/2023 și nr. 252/2023, este că vettingul extraordinar nu poate deveni un mecanism cvasi-permanent, iar competențele de integritate trebuie să fie preluate progresiv de organele specializate de autoadministrare judecătorească. Proiectul produce efectul invers: organul extraordinar absoarbe o componentă a evaluării ordinare, în loc ca organul ordinar (CSEJ/CSM) să-și dezvolte propria capacitate. Argumentul „transferului de expertiză” invocat în nota informativă nu este susținut de niciun mecanism normativ concret de transfer (formare, calendar de preluare).

## **2. Abrogarea art. 3 alin. (2) lit. d) din Legea nr. 252/2023 — eliminarea unei garanții negative**

Litera d) exclude expres de la evaluarea externă judecătorii și procurorii care nu se încadrează în categoriile art. 3 alin. (1). Nota informativă susține că abrogarea ar fi inofensivă, întrucât alin. (1) ar avea caracter exhaustiv. Argumentul este circular: norma propusă spre abrogare era tocmai clauza de închidere care garanta exhaustivitatea domeniului de aplicare a legii privind cercul de subiecți. Eliminarea ei creează un precedent de extindere prin interpretare a domeniului de aplicare al unei legi de vetting — o vulnerabilitate de securitate juridică ce depășește scopul declarat al proiectului și care va supraviețui acestuia.

## **3. Trimitere normativă ambiguă și import selectiv al garanțiilor procedurale**

Noul art. 7<sup>1</sup> alin. (2) prevede aplicarea art. 11 alin. (3)–(6) din Legea nr. 252/2023 „în mod corespunzător și în conformitate cu procedura prevăzută de aceasta”. Or, art. 11 conține criteriile de evaluare, nu procedură. Procedura propriu-zisă — inițierea evaluării, ședințele, completurile de evaluare, comunicarea dubiilor, audierea publică, dreptul la apărare, raportul motivat, examinarea de către CSM și apelul la Curtea Supremă de Justiție cu efect suspensiv — este reglementată în art. 12–20, la care proiectul nu face trimitere.

Rămân, astfel, fără răspuns normativ întrebări esențiale: are judecătorul dreptul la audiere în fața Comisiei nr. 2? Are acces la materialele dosarului? Beneficiază de asistența unui avocat? Poate contesta constatările din „Raportul privind integritatea financiară” înainte ca acestea să fie preluate de CSEJ? Care este natura juridică a raportului — obligatorie sau consultativă pentru CSEJ? Proiectul importă

standardul probatoriu sever al evaluării externe — „dubii serioase” privind diferența dintre avere, cheltuieli și venituri pe ultimii 12 ani, cu luarea în calcul a persoanelor apropiate (art. 11 alin. (3) și (5)) — adică, în esență, o sarcină inversată a probei, fără a importa pachetul de garanții procedurale care o compensa în arhitectura Legii nr. 252/2023.

#### **4. Pragul de 40% și consecințele calificativului „eșuat” — disproporție și delegare nepermisă**

Regula potrivit căreia neatingerea ratingului de 40% la criteriul integrității constituie temei pentru calificativul ”eșuat” ridică trei probleme distincte:

- **Indeterminarea metodologiei.** Modul de calcul al pragului și ponderea indicatorului financiar în raport cu ceilalți patru indicatori ai criteriului de integritate nu sunt stabilite în lege, ci rămân pe seama regulamentelor CSM. Un prag cu potențial de eliberare din funcție depinde, astfel, de acte normative subordonate — contrar cerinței ca elementele esențiale ale statutului judecătorului să fie reglementate prin lege organică.
- **Vetting de facto fără garanții de vetting.** Calificativul ”eșuat” antrenează, prin Legea nr. 544/1995, suspendarea de drept și mecanismul de eliberare din funcție. Eșecul la indicatorul integrității financiare devine, în fapt, o evaluare externă cu consecință de demitere, dar fără arhitectura de remedii a Legii nr. 252/2023 (audiere publică, examinare de către plenul CSM pe baza dosarului integral, apel la un complet CSJ format din judecători care au promovat evaluarea, efect suspensiv al apelului).
- **Asimetrie sancționatorie.** Pentru constatări de fond identice, judecătorul care nu promovează evaluarea externă suportă interdicția de a ocupa funcții publice timp de 5–7 ani și pierderea indemnizației unice și a pensiei speciale (art. 18 alin. (6) din Legea nr. 252/2023), în timp ce consecințele pentru judecătorul ”eșuat” la evaluarea performanțelor sunt diferite. Indiferent de direcția asimetriei, tratamentul diferențiat pentru aceeași faptă este nejustificat.

#### **5. Inegalitate de tratament între categorii de judecători**

Proiectul consacră trei regimuri juridice paralele: (i) cei 85 de judecători supuși evaluării externe cu procedura completă a Legii nr. 252/2023; (ii) cca. 200 de judecători ai instanțelor de fond, evaluați de aceeași Comisie nr. 2, pe aceleași criterii materiale, dar într-o carcasă procedurală diferită și incompletă; (iii) cca. 58 de judecători numiți după 21 septembrie 2023, exceptați integral până în 2028 și ulterior.

Justificarea exceptării celei de-a treia categorii este fragilă: chiar nota informativă admite că, până la numirea a două treimi din membrii Colegiului, selecția candidaților a fost efectuată de CSM însuși (art. 25 alin. (2) din Legea nr. 147/2023), astfel încât o parte din acești judecători nu au trecut o filtrare de integritate echivalentă celei invocate drept temei al exceptării. Data numirii este un criteriu formal, nu unul legat de rigoarea verificării efectiv aplicate. Separat, ordinea de evaluare (Chișinău → Bălți → Cahul → celelalte judecătorești) este fixată în lege fără criterii obiective verificabile dincolo de „impactul activității judiciare”, ceea ce alimentează percepția de selectivitate și expune mecanismul la acuzații de țintire.

Urmând logica expusă în proiect privind exceptarea judecătorilor numiți după septembrie 2023 de la procedura nouă de evaluare, reiese că legiuitorul are încredere în capacitatea CSM-ului care a trecut evaluarea (pre-vetting) de a evalua profesionist judecătorești admiși în sistem. De ce atunci este nevoie de introducerea mecanismului suplimentar prin prezentul proiect de lege pentru judecătorești numiți anterior, în timp ce aceiași CSM poate efectua evaluarea lor în conformitate cu legea 147/2023?

## **6. Suprapunerea cu ciclul electoral al CSM — risc pentru independența judiciară**

Nota informativă afirmă deschis că judecătoreștii instanțelor de fond aleg majoritatea membrilor judecătorești ai CSM (4 din 6), că viitorul proces de selecție a membrilor CSM și organelor sale colegiale nu include o etapă de Pre-vetting și că există „riscuri semnificative” privind viitoarea componență a CSM. Lansarea unei evaluări cu potențial eliminatoriu exact asupra corpului electoral al viitorului CSM, în proximitatea alegerilor pentru acesta, reprezintă tipul de suprapunere temporală pe care Comisia de la Veneția o tratează drept risc direct la adresa autoadministrării judecătorești — independent de buna-credință a intenției declarate. Mecanismul de evaluare devine susceptibil de a fi perceput (și utilizat) ca instrument de modelare a componenței organului de autoadministrare.

## **7. Marja de apreciere CSEJ vs concluziile Comisiei**

Textul proiectului prevede că Comisia nr. 2 evaluează indicatorul privind integritatea financiară. În această redacție, evaluarea integrității financiare pare să fie atribuită în mod exclusiv Comisiei de evaluare a judecătoreștilor, fără a rezulta clar dacă CSEJ dispune de o competență proprie de examinare sau de apreciere asupra concluziilor formulate de aceasta.

Nota informativă nu confirmă însă aceeași logică. Dimpotrivă, aceasta indică faptul că intervenția Comisiei nr. 2 are loc într-un cadru auxiliar, menit să sprijine CSEJ în aspectele tehnice ale evaluării. În acest sens, se menționează că, ulterior primirii

Raportului privind integritatea financiară, „CSEJ va face totalurile și calculele aferente, prevăzute de Legea nr. 147/2023”, iar Comisia „doar va acorda suport CSEJ-ului în realizarea sarcinilor pentru care nu dispune de personal cu calificare necesară”.

Pe de o parte nota informativă sugerează că Comisia nr. 2 are un rol de suport, iar CSEJ păstrează rolul principal în aplicarea Legii nr. 147/2023. Pe de altă parte, proiectul susține că evaluarea indicatorului de integritate financiară aparține exclusiv Comisiei. Raportul privind integritatea financiară este doar un document tehnic/de suport pentru CSEJ sau reprezintă o constatare obligatorie care poate duce direct la nepromovarea evaluării?

## **8. Îngrijorări privind capacitatea comisiei**

Deși numărul membrilor comisiei a fost majorat, capacitatea secretariatului comisiei poate constitui o provocare serioasă privind evaluarea unui număr de 200 de judecători suplimentar, într-o perioadă scurtă de timp (1 an). Chiar și în cazul recrutării personalului analitic suplimentar, timpul necesar pentru angajare și instruire, reduce din timpul disponibil pentru efortul major necesar pentru realizarea evaluării.

## **9. Intrarea în vigoare**

Termenul de intrare în vigoare de o lună coincide cu termenul în care CSM trebuie să-și armonizeze actele normative, să actualizeze planul de evaluare a performanțelor și să transmită Comisiei lista judecătorilor — un calendar practic imposibil de respectat calitativ, cu riscul demarării evaluărilor înaintea finalizării cadrului normativ secundar.

## **Concluzii esențiale**

1. Transformarea mecanismului excepțional într-unul cvasi-ordinar, contrar principiilor consacrate chiar de Legea nr. 252/2023 și jurisprudenței constante a Comisiei de la Veneția privind caracterul excepțional, unic și limitat în timp al vettingului;
2. Golul procedural: aplicarea criteriilor materiale de vetting fără garanțiile procedurale de vetting, într-un mecanism cu consecință potențială de eliberare din funcție. Astfel se instituie un regim hibrid, cu multiple

probleme de garanții și procedură, în timp ce eficiența practică este sub mare semn de întrebare.

3. În cazul în care autoritățile insistă pe implicarea comisiei nr.2 într-o formă sau alta în evaluarea judecătorilor din prima instanță, ministerul justiției ar trebui să reia procesul de elaborare a proiectului de lege, asigurând transparență maximă și participarea părților implicate/interesate.

*Notă analitică elaborată în contextul Opiniei nr. 1282/2026 a Comisiei de la Veneția (Joint Opinion al Comisiei de la Veneția și DGI privind proiectele de modificări legislative referitoare la verificarea integrității și evaluarea judecătorilor). Document de lucru — iunie 2026.*