Strasbourg, 13 octombrie 2026 **CDL-AD(2026)022**

Orig.: engl.

(traducere neoficială)

COMISIA EUROPEANĂ PENTRU DEMOCRAȚIE PRIN DREPT
A CONSILIULUI EUROPEI
(COMISIA DE LA VENEȚIA)

UCRAINA

OPINIE COMUNĂ URGENTĂ

A COMISIEI DE LA VENEȚIA ȘI A DIRECȚIEI GENERALE DREPTURILE OMULUI ȘI STATUL DE DREPT (DGI) A CONSILIULUI EUROPEI

PRIVIND PROIECTUL DE LEGE DE MODIFICARE A LEGII PRIVIND SISTEMUL JUDICIAR ȘI STATUTUL JUDECĂTORILOR ȘI A ALTOR LEGI REFERITOARE LA PROCEDURILE DE SELECȚIE A MEMBRILOR COMISIEI SUPERIOARE DE CALIFICARE A JUDECĂTORILOR ȘI AI CONSILIULUI SUPERIOR AL JUSTIȚIEI

Emisă la 25 septembrie 2026 în temeiul art. 14a din Regulamentul de procedură revizuit al Comisiei de la Veneția

Aprobată de Comisia de la Veneția în cadrul celei de-a 148-a sesiuni plenare (Veneția, 9-10 octombrie 2026)

pe baza comentariilor formulate de

Dl António Henriques GASPAR (membru, Portugalia)
Dl Martin KUIJER (membru, Țările de Jos)
Dl Jørgen Steen SØRENSEN (membru, Danemarca)
Dl Philip DIMITROV (fost membru, expert)
Dl Gerhard REISSNER (expert, DGI)

Cuprins

I. Introducere 3
II. Context 3
A. Justificarea și conținutul proiectului de lege 3
III. Analiza proiectului de lege 5
A. Participarea internațională la organismele de selecție și de verificare 5
1. Suveranitatea statului 7
2. Caracterul excepțional și temporar al participării internaționale 8
3. Concluzie privind prezența internațională continuă și suveranitatea națională 9
B. Procesul legislativ 9
C. Constituirea celei de-a doua componențe a Comisiei de selecție 11
1. Cerința cetățeniei ucrainene în cadrul cotei internaționale 12
2. Nominalizarea subsidiară 13
3. Numirea membrilor Comisiei de selecție 15
4. Statutul membrilor Comisiei de selecție 15
5. Procesul decizional în cadrul Comisiei de selecție 17
6. Mandatul, termenele și continuitatea CSCJ 20
7. Procedura de selecție pentru CSCJ 21
8. Gestionarea informațiilor și autonomia administrativă 25
D. Selecția membrilor CSJ 26
E. Domeniul de aplicare temporal al modificărilor propuse 30
IV. Concluzii 31

I. Introducere

1. Prin scrisoarea din 10 iulie 2026, dl Taras Kachka, pe atunci viceprim-ministru al Ucrainei pentru integrare europeană și euroatlantică, a solicitat Comisiei de la Veneția o opinie urgentă cu privire la proiectul de lege „Pentru modificarea Legii «Privind sistemul judiciar și statutul judecătorilor» și a altor legi referitoare la procedurile de selecție a membrilor Comisiei Superioare de Calificare a Judecătorilor și ai Consiliului Superior al Justiției" („proiectul de lege", în CDL-REF(2026)035).

2. La 23 iulie 2026, Biroul Comisiei de la Veneția a autorizat elaborarea opiniei prin procedura de urgență, în temeiul art. 14a din Regulamentul de procedură revizuit al Comisiei. Comisia a hotărât să elaboreze prezenta opinie urgentă în comun cu Direcția Generală pentru Drepturile Omului și Statul de Drept a Consiliului Europei (DGI).

3. Dl António Henriques Gaspar, dl Martin Kuijer, dl Jørgen Steen Sørensen și dl Philip Dimitrov au acționat în calitate de raportori în numele Comisiei de la Veneția. Dl Gerhard Reissner a acționat în calitate de raportor în numele DGI.

4. La 27 și 28 august 2026, raportorii, asistați de dl Taras Pashuk și dl Mamuka Longurashvili din cadrul Secretariatului Comisiei de la Veneția, au organizat întâlniri online cu actualul viceprim-ministru pentru integrare europeană și euroatlantică, cu ministrul justiției, cu membri ai Comisiei pentru politică juridică a Radei Supreme (Verkhovna Rada) din partea majorității și a opoziției, cu directorul general al Oficiului Guvernamental pentru Coordonarea Integrării Europene și Euroatlantice din cadrul Secretariatului Cabinetului de Miniștri, cu reprezentanți ai Consiliului Judecătorilor, ai Consiliului Superior al Justiției („CSJ"), ai Comisiei Superioare de Calificare a Judecătorilor („CSCJ"), ai Curții Supreme, ai Consiliului de Etică și ai Asociației Naționale a Avocaților din Ucraina. Au avut loc, de asemenea, întâlniri cu organizații ale societății civile, cu reprezentanți ai Comisiei Europene și ai Delegației Uniunii Europene în Ucraina. Comisia de la Veneția și DGI mulțumesc autorităților ucrainene pentru excelenta organizare a întâlnirilor online. Mai multe comentarii scrise au fost prezentate înainte și după întâlnirile online. Comisia și DGI mulțumesc interlocutorilor pentru contribuție.

5. Prezenta opinie comună urgentă a fost elaborată pe baza traducerii în limba engleză a proiectului de lege, a notei explicative și a tabelului comparativ, furnizate de autorități (CDL-REF(2026)035). Este posibil ca traducerea să nu reflecte cu exactitate versiunea originală în toate privințele.

6. Prezenta opinie comună urgentă a fost redactată pe baza comentariilor raportorilor, precum și a rezultatelor întâlnirilor online desfășurate la 27 și 28 august 2026 și a materialelor scrise furnizate de mai mulți interlocutori. În conformitate cu pct. 10 din Protocolul Comisiei de la Veneția privind elaborarea opiniilor urgente (CDL-AD(2018)019), proiectul de opinie comună urgentă a fost transmis autorităților ucrainene la 18 septembrie 2026 pentru comentarii, care au fost primite la 24 septembrie 2026 și conțin observațiile Ministerului Justiției și ale Comisiei pentru politică juridică a Radei Supreme. Opinia comună urgentă a fost apoi emisă la 25 septembrie 2026, în temeiul art. 14a din Regulamentul de procedură revizuit al Comisiei de la Veneția. Aceasta a fost aprobată de Comisia de la Veneția în cadrul celei de-a 148-a sesiuni plenare (9-10 octombrie 2026).

II. Context

A. Justificarea și conținutul proiectului de lege

7. În Raportul său pentru Ucraina din 2025, Comisia Europeană a observat că mandatul Comisiei de selecție pentru funcția de membru al CSCJ („Comisia de selecție"), care includea

experți internaționali, a expirat în iunie 2025 și că, deși termenul mandatului actualei CSCJ este până în 2027, legea în vigoare ar impune constituirea unei noi Comisii de selecție din reprezentanți ai unor organisme naționale nereformate.[1] Comisia Europeană a recomandat ca „[p]entru a asigura sustenabilitatea reformei judiciare și integritatea CSCJ reformate, constituirea unei astfel de comisii de selecție să fie întreruptă, iar în schimb, implicarea semnificativă a experților independenți nominalizați la nivel internațional în selecția membrilor CSCJ să fie extinsă. În paralel, Ucraina ar trebui să lanseze reforma organismelor naționale implicate în selecția membrilor CSCJ". Comisia Europeană și-a exprimat, în continuare, îngrijorarea serioasă față de „[r]ezistența tot mai mare față de implicarea experților nominalizați la nivel internațional în procesele de selecție sau de verificare (vetting), inclusiv o sesizare constituțională pendinte și o inițiativă legislativă care contestă toate procesele internaționalizate".[2]

8. Cererea de elaborare a prezentei opinii face trimitere la angajamentele asumate de autoritățile ucrainene în procesul de aderare la Uniunea Europeană de a extinde această implicare: Clusterul 1 „Fundamentele" prevede extinderea fără întârziere a Comisiei de selecție și lărgirea componenței sale cu experți nominalizați la nivel internațional. Declarația comună din 11 decembrie 2025 a viceprim-ministrului și a comisarului pentru extindere confirmă acest angajament: printre măsurile pe care Ucraina trebuie să le prioritizeze în cursul anului următor figurează extinderea implicării experților internaționali în Comisia de selecție, modalitățile urmând să fie definite în strânsă cooperare cu Comisia Europeană.[3] Nota explicativă face trimitere la punctele 6.1 și 6.2 din Planul de acțiune în domeniul statului de drept, identificate de Ucraina și de Uniunea Europeană ca priorități pentru 2026, care prevăd stabilirea modalităților de implicare a experților internaționali și elaborarea proiectului de lege corespunzător, precum și la etapa 3.16 din Planul Mecanismului pentru Ucraina (Ukraine Facility), astfel cum a fost modificat la 30 iulie 2026, care impune intrarea în vigoare până la sfârșitul anului 2026, și nu doar elaborarea, a legislației de extindere a acestei participări.[4]

9. Reînnoirea CSCJ trebuie realizată în scurt timp, întrucât mandatele a 15 din cei 16 membri ai săi expiră în iunie 2027. În temeiul părții 9 din art. 95 din Legea „Privind sistemul judiciar și statutul judecătorilor" („Legea privind sistemul judiciar"), astfel cum este modificată prin proiectul de lege, CSJ trebuie să anunțe selecția membrilor CSCJ cel târziu cu trei luni înainte de această dată, adică până la 1 martie 2027. Selecția urmează să fie realizată de o a doua componență a Comisiei de selecție, a cărei constituire urmează să înceapă în termen de zece zile de la intrarea în vigoare a proiectului de lege.

10. În cursul întâlnirilor online, autoritățile au informat delegația Comisiei că se așteaptă să adopte proiectul de lege până la sfârșitul anului 2026.

11. Proiectul de lege este alcătuit din două secțiuni. Secțiunea I modifică Legea privind sistemul judiciar: revizuiește art. 95, care reglementează selecția membrilor CSCJ, ajustează atribuțiile Comisiei de selecție enumerate la art. 95¹ și introduce noile puncte 50¹ și 50² în

[1] În temeiul părții 3 din art. 95¹ din Legea privind sistemul judiciar, membrii Comisiei de selecție sunt numiți de Consiliul Superior al Justiției dintre persoanele propuse de Consiliul Judecătorilor din Ucraina (trei membri), de Consiliul Procurorilor din Ucraina, de Consiliul Baroului din Ucraina și de Academia Națională de Științe Juridice din Ucraina (câte un membru).

[2] Comisia Europeană, Raportul pentru Ucraina 2025, SWD(2025) 759 final, 4 noiembrie 2025, capitolul 23. O sesizare constituțională a fost depusă de 56 de deputați ai poporului din Ucraina la 20 decembrie 2024 și este pendinte.

[3] Declarația comună a comisarului Marta Kos și a viceprim-ministrului Ucrainei Taras Kachka, Lviv, 11 decembrie 2025, punctul 7.

[4] Planul Mecanismului pentru Ucraina, etapa 3.16, astfel cum a fost modificat prin Decizia de punere în aplicare (UE) 2026/1923 a Consiliului din 30 iulie 2026 de modificare a Deciziei de punere în aplicare (UE) 2024/1447 privind aprobarea evaluării Planului pentru Ucraina.

Secțiunea XII „Dispoziții finale și tranzitorii”. Noul punct 50¹ prevede constituirea, pentru un mandat de doi ani, a unei a doua componențe a Comisiei de selecție, cu membri propuși de Consiliul Judecătorilor din Ucraina și de organizații internaționale și străine; noul punct 50² pune capăt selecției în curs a membrilor Comisiei de selecție, anunțată de CSJ la 22 iulie 2025 în temeiul legii actuale. Secțiunea II conține dispozițiile finale și tranzitorii ale proiectului de lege: prevede intrarea în vigoare în ziua următoare publicării și modifică Legea „Privind Consiliul Superior al Justiției” („Legea privind CSJ”) și Legea „Privind Regulamentul Radei Supreme”. Dispozițiile proiectului de lege sunt examinate în detaliu în continuare.

12. Prezenta opinie comună urgentă se referă la proiectul de lege în forma în care apare în documentul CDL-REF(2026)035. Având în vedere urgența cererii, opinia se concentrează asupra celor mai importante aspecte ale proiectului de lege. Absența unor observații cu privire la alte aspecte ale proiectului de lege nu trebuie interpretată ca o aprobare tacită.

III. Analiza proiectului de lege

13. Participarea internațională la organismele naționale de selecție și de verificare (vetting) în domeniul judiciar a ridicat probleme de suveranitate națională, care au fost abordate în trecut, dar continuă să fie ridicate în Ucraina. Se reamintește (a se vedea și pct. 7 de mai sus) că, la 20 decembrie 2024, un grup de parlamentari a contestat în fața Curții Constituționale a Ucrainei actele legislative ale Ucrainei care reglementează procedura de constituire a organismelor cu implicarea cetățenilor străini și a reprezentanților organizațiilor internaționale.[5] Nu revine Comisiei și DGI să stabilească dacă actele legislative ale Ucrainei privind participarea experților nominalizați la nivel internațional la organismele de selecție și de verificare sunt conforme cu Constituția Ucrainei.

14. În ceea ce privește proiectul de lege, acesta a fost elaborat de Oficiul Guvernamental pentru Coordonarea Integrării Europene și Euroatlantice împreună cu Ministerul Justiției și a fost transmis Comisiei pentru politică în domeniul juridic a Radei Supreme (a se vedea detalii la pct. 26 de mai jos). În cursul întâlnirilor online, un reprezentant al opoziției parlamentare a susținut că participarea internațională în Comisia de selecție trebuie să înceteze acum, întrucât reînnoirea ei ar constitui în sine o abatere de la recomandările anterioare ale Comisiei de la Veneția privind caracterul temporar al unei astfel de participări. Reprezentanți ai societății civile au susținut participarea internațională în cea de-a doua componență a Comisiei de selecție, întrucât rezultatele pentru care aceasta a fost înființată nu au fost încă atinse. Comisia de la Veneția și DGI vor aborda aceste chestiuni de la început.

A. Participarea internațională la organismele de selecție și de verificare

15. Participarea experților internaționali la organismele de selecție și de verificare din Ucraina se întemeiază pe trei considerente, reflectate în mod constant în opiniile Comisiei de la Veneția începând din 2015. Primul este încrederea publică. Reformele întreprinse din 2014 au avut menirea de a remedia „corupția și incompetența din rândul corpului judecătoresc, care sunt rezultatul influenței politice asupra numirii judecătorilor în perioada anterioară”,[6] și, astfel cum au subliniat interlocutorii Comisiei în 2017, „numai implicarea internațională ar asigura încrederea cetățenilor în imparțialitatea procesului”.[7] Al doilea este integritatea organelor de

[5] A se vedea https://ccu.gov.ua/en/novina/constitutional-petition-56-peoples-deputies-ukraine-was-lodged-constitutional-court-ukraine.

[6] CDL-AD(2015)027, Ucraina – Opinie privind propunerile de modificare a Constituției Ucrainei referitoare la sistemul judiciar, astfel cum au fost aprobate de Comisia Constituțională la 4 septembrie 2015, pct. 36.

[7] CDL-AD(2017)020, Ucraina – Opinie privind proiectul de lege privind instanțele anticorupție și proiectul de lege de modificare a Legii privind sistemul judiciar și statutul judecătorilor (referitor la introducerea specializării obligatorii a judecătorilor pentru examinarea infracțiunilor de corupție și a celor conexe corupției), pct. 49-51.

guvernanță judiciară. Un consiliu judiciar „nu își poate îndeplini funcțiile dacă integritatea membrilor săi nu este asigurată";[8] era larg răspândită percepția „că numirile sunt prea des motivate politic";[9] iar o componență mixtă, națională și internațională, „încurajează încrederea publicului și poate contribui la depășirea oricăror probleme de corporatism".[10] Al treilea este independența față de presiunile interne. Membrii nominalizați de partenerii internaționali, „liberi de interese naționale și neimplicați în conflicte naționale", sunt așteptați să fie mai independenți față de puterea legislativă și cea executivă și față de orice autoritate din cadrul corpului judecătoresc,[11] și să liniștească opinia publică cu privire la imparțialitatea lor și la „neexpunerea acestor membri la presiuni".[12]

16. Pe aceste temeiuri, Comisia de la Veneția a recomandat în 2017 ca organizațiilor internaționale și donatorilor să li se acorde „în mod temporar" „un rol crucial" în selecția judecătorilor Înaltei Curți Anticorupție;[13] în 2019 și 2020, a salutat componența mixtă a organului care selectează membrii CSCJ; iar în 2021, a considerat componenta internațională a Consiliului de Etică „o garanție necesară pentru o măsură atât de excepțională în Ucraina".[14] Comisia a tratat în mod constant participarea internațională ca fiind excepțională și tranzitorie, concepută să dureze „până la atingerea rezultatelor preconizate",[15] adică până la punerea în aplicare a reformelor preconizate ale organismelor naționale desemnate.

17. Participarea internațională la procedurile de selecție și numire nu este o noutate în Ucraina: a fost introdusă în 2015 în instituțiile anticorupție, extinsă la corpul judecătoresc în 2018 și la organele de guvernanță judiciară în 2021 și constituie în prezent o caracteristică a mai mult de o duzină de organisme de selecție, atât din interiorul, cât și din afara sectorului judiciar.[16]

---

[8]CDL-AD(2021)018, Ucraina – Opinie comună urgentă privind proiectul de lege de modificare a anumitor acte legislative referitoare la procedura de alegere (numire) a membrilor Consiliului Superior al Justiției (CSJ) și la activitatea inspectorilor disciplinari ai CSJ (proiectul de lege nr. 5068), pct. 14-16.

[9]CDL-AD(2020)039, Ucraina – Opinie urgentă privind reforma Curții Constituționale, pct. 75, citat în CDL-AD(2022)054, Ucraina – Opinie privind proiectul de lege de modificare a unor acte legislative ale Ucrainei în privința îmbunătățirii procedurii de selecție prin concurs a candidaților la funcția de judecător al Curții Constituționale a Ucrainei, pct. 11; a se vedea, de asemenea, CDL-AD(2020)039, pct. 77 și 102.

[10]CDL-AD(2019)027, Ucraina – Opinie privind modificările cadrului juridic care reglementează Curtea Supremă și organele de guvernanță judiciară, pct. 22; CDL-AD(2020)022, Ucraina – Opinie comună privind proiectul de modificare a Legii „Privind sistemul judiciar și statutul judecătorilor" și a unor legi privind activitatea Curții Supreme și a autorităților judiciare (proiectul de lege nr. 3711), pct. 41.

[11]CDL-AD(2022)023, Ucraina – Amicus curiae comun al Comisiei de la Veneția și al DGI privind anumite chestiuni referitoare la alegerea și disciplina membrilor Consiliului Superior al Justiției, pct. 44 și 53.

[12]CDL-AD(2022)054, op. cit., pct. 30.

[13]CDL-AD(2017)020, op. cit., pct. 73.

[14]CDL-AD(2021)018, op. cit., pct. 59.

[15]CDL-AD(2019)027, op. cit., pct. 24; CDL-AD(2020)022, op. cit., pct. 42.

[16]În sectorul judiciar: Consiliul Public al Experților Internaționali, compus în întregime din membri nominalizați la nivel internațional, care a participat la selecția judecătorilor Înaltei Curți Anticorupție (Legea nr. 2447-VIII din 7 iunie 2018; mandat prelungit cu 18 luni, până în mai 2026); și patru comisii mixte formate din membri naționali și membri nominalizați la nivel internațional: Comisia de selecție, a cărei componență asistată la nivel internațional a expirat în iunie 2025; Consiliul de Etică, care funcționează până în noiembrie 2027; comisia de concurs pentru Serviciul inspectorilor disciplinari ai CSJ; și Consiliul de experți pentru Tribunalul Administrativ Specializat de District și Curtea de Apel Administrativă Specializată. Grupul consultativ de experți („GCE") preselectează candidații la funcția de judecător al Curții Constituționale și funcționează într-o componență mixtă până în 2029. În afara sectorului judiciar, mecanismul s-a dezvoltat treptat: în 2015, comisiile care selectau directorul Biroului Național Anticorupție (NABU) și șeful Parchetului Specializat Anticorupție (SAPO) au inclus fiecare câte un expert străin printre membrii numiți de autoritățile naționale; comisia constituită în octombrie 2019 pentru selecția șefului Agenției Naționale pentru Prevenirea Corupției a fost prima din afara sectorului judiciar care a inclus membri nominalizați de parteneri internaționali – trei, alături de trei numiți de Guvern. Acest model a fost aplicat ulterior selecției șefilor SAPO și NABU, a directorului Biroului de Securitate Economică, a șefului Agenției pentru Recuperarea și Gestionarea Activelor și, în temeiul Codului vamal astfel cum a fost modificat în 2024, a șefului Serviciului Vamal de Stat (numit la 10 aprilie 2026); Grupului consultativ de experți pentru membrii Camerei de Conturi, în temeiul legii în vigoare din decembrie 2024; precum și comisiilor de atestare ale Biroului de Securitate Economică și ale autorităților vamale (atestarea funcționarilor vamali a fost lansată în mai 2026), jumătate din numărul de membri ai acestora

18. Participarea internațională la comisiile de selecție judiciară a fost introdusă și în Republica Moldova, unde Legea nr. 26 din 10 martie 2022 a încredințat evaluarea integrității candidaților la funcția de membru al Consiliului Superior al Magistraturii și al Consiliului Superior al Procurorilor unei Comisii independente de evaluare, compusă din șase membri, trei propuși de fracțiunile parlamentare și trei de partenerii internaționali de dezvoltare ai Republicii Moldova, toți confirmați printr-o hotărâre a Parlamentului adoptată cu majoritate calificată.[17] Comisia de la Veneția și DGI au evaluat proiectul de lege moldovenesc în 2021 și au susținut participarea internațională ca o măsură excepțională; Curtea Constituțională a Republicii Moldova a menținut mecanismul de evaluare în 2022.[18] Mecanismul a fost ulterior extins la evaluarea externă unică a judecătorilor și procurorilor în funcție, a cărei finalizare s-a numărat printre etapele stabilite de Comisia Europeană în iunie 2022 în procesul de aderare.[19]

19. Mai mult, participarea juriștilor străini la administrarea justiției este o caracteristică de lungă durată a mai multor state membre ale Comisiei de la Veneția: curțile constituționale din Liechtenstein și Andorra includ judecători străini în virtutea constituțiilor lor, la fel ca cea din Bosnia și Herțegovina și, până în 2018, cea din Kosovo. În Monaco, Curtea Supremă (Tribunal Suprême), care exercită jurisdicția constituțională, a fost în practică compusă în mare parte din juriști francezi.[20]

1. Suveranitatea statului

20. În 2019, Comisia a salutat componența mixtă a organului care selectează membrii CSCJ, observând că astfel de organisme „ar trebui înființate pentru o perioadă tranzitorie, până la atingerea rezultatelor preconizate”, în timp ce „[u]n sistem permanent ar putea ridica probleme de suveranitate constituțională”.[21] În 2020, Comisia și DGI au recomandat limitarea competențelor de nominalizare la entitățile care cooperează în mod tradițional cu Ucraina în domeniul justiției, invitate să nominalizeze printr-o cerere formală, nominalizarea în locul lor fiind încredințată, în cazul în care nu nominalizează, unui „actor sau organism neutru și etic”.[22] În 2021, Comisia și DGI au constatat că regula potrivit căreia, după un vot repetat, prevalează votul grupului de membri care include cel puțin doi membri nominalizați la nivel internațional este „acceptabilă din punctul de vedere al suveranității naționale”, întrucât deciziile Consiliului de Etică pot fi atacate la Curtea Supremă, iar decizia finală rămâne astfel în sarcina unui organism național.[23] Amicus curiae comun din 2022 a concluzionat că

---

sunt propuși de organizații internaționale și străine. Cu privire la organismele din sectorul judiciar, a se vedea Agenția pentru Inițiative Legislative, Comisii de concurs cu participarea experților internaționali (străini) (autoritățile judiciare și Curtea Constituțională a Ucrainei), Raport analitic, 2026 („raportul AIL”), secțiunile 1.1-1.6 și anexa 1.

[17]Legea nr. 26 din 10 martie 2022 cu privire la unele măsuri legate de selectarea candidaților pentru funcțiile de membru al organelor de autoadministrare ale judecătorilor și procurorilor, art. 3-6 și 14 (traducere în limba engleză, astfel cum a fost modificată prin Legea nr. 252 din 17 august 2023).

[18]Comisia de la Veneția și DGI, CDL-AD(2021)046, Republica Moldova – Opinie comună privind proiectul de lege cu privire la unele măsuri privind selectarea candidaților pentru funcții administrative în organele de autoadministrare ale judecătorilor și procurorilor și de modificare a unor acte normative; Curtea Constituțională a Republicii Moldova, Hotărârea nr. 9 din 7 aprilie 2022 (dosar nr. 43a/2022). A se vedea, de asemenea, CDL-AD(2023)032, Republica Moldova – Opinie comună privind proiectul de lege cu privire la sistemul judiciar anticorupție și de modificare a unor acte normative, pct. 55-56.

[19]Legea nr. 252 din 17 august 2023 cu privire la evaluarea externă a judecătorilor și procurorilor și pentru modificarea unor acte normative; a se vedea, de asemenea, Legea nr. 65 din 30 martie 2023 cu privire la evaluarea externă a judecătorilor și a candidaților la funcția de judecător al Curții Supreme de Justiție.

[20]CDL-AD(2022)023, op. cit., pct. 52 și notele 28-31; a se vedea, de asemenea, CDL-AD(2017)020, op. cit., pct. 49. În ceea ce privește Monaco: Constituția din 17 decembrie 1962, art. 89 și 92; Ordonanța suverană nr. 2.984 din 16 aprilie 1963, art. 2; Tribunal Suprême de Monaco, „Membres”. Nici Constituția, nici ordonanța de punere în aplicare nu prevăd o cerință de cetățenie.

[21]CDL-AD(2019)027, op. cit., pct. 22-24.

[22]CDL-AD(2020)022, op. cit., pct. 39 și 77.

[23]CDL-AD(2021)018, op. cit., pct. 46-52 și Recomandarea 9 (pct. 75).

mecanismul „nu ar trebui privit ca reprezentând o amenințare la adresa suveranității Ucrainei, deoarece aceasta a fost o alegere suverană a Ucrainei, iar mecanismul ales este o soluție extraordinară și temporară", întemeindu-se în special pe următoarele elemente: deciziile organului mixt sunt recomandări, supuse căii de atac în fața Curții Supreme; organizațiile care nominalizează acționează „nu în temeiul dreptului lor suveran, ci numai pentru că sunt împuternicite să o facă de Ucraina"; organul este un organism ucrainean guvernat de dreptul ucrainean; membrii săi acționează în nume personal; iar votul decisiv al celor doi membri nominalizați la nivel internațional a fost el însuși o alegere a legiuitorului ucrainean, constituind „o garanție suplimentară a independenței corpului judecătoresc ucrainean".[24]

21. Comisia și DGI nu văd niciun motiv să se abată de la această evaluare și observă că aceste elemente se regăsesc, în cea mai mare parte, în proiectul de lege: organizațiile care nominalizează acționează numai pentru că legea le împuternicește; Comisia de selecție este un organism ucrainean guvernat de dreptul ucrainean, ai cărui membri, indiferent de cine îi nominalizează, sunt numiți de o autoritate ucraineană; activitatea sa este pregătitoare, decizia finală rămânând la CSJ, astfel cum prevăd Constituția și Legea privind sistemul judiciar. Votul decisiv al celor doi membri nominalizați la nivel internațional, păstrat pentru deciziile privind integritatea, este o chestiune de procedură stabilită de legiuitorul ucrainean, constituind o garanție suplimentară a independenței corpului judecătoresc ucrainean.

2. Caracterul excepțional și temporar al participării internaționale

22. Comisia de la Veneția și-a exprimat anterior opinia că participarea experților internaționali la constituirea organelor de guvernanță judiciară ar trebui să fie excepțională și temporară. Opiniile anterioare au definit limitarea prin scopul ei. În 2019 și 2020, durata perioadei tranzitorii a fost legată de atingerea rezultatelor preconizate, organismele mixte, naționale și internaționale, fiind obligate să aibă „un mandat clar limitat în timp".[25] În 2021, Comisia și DGI au considerat rezonabilă o durată de șase ani pentru Consiliul de Etică, având în vedere reînnoirea treptată a componenței CSJ, și au recomandat ca legea să limiteze în mod expres această participare la un singur mandat de șase ani.[26] În 2022, Comisia a recomandat o „clauză de caducitate" (sunset clause) pentru Grupul consultativ de experți, care preselectează candidații la funcția de judecător al Curții Constituționale („GCE"), iar legiuitorul a prevăzut o perioadă tranzitorie de șase ani.[27]

23. Din această serie de opinii, Comisia și DGI deduc trei consecințe. În primul rând, caracterul temporar al mecanismului este definit de scopul său, nu de o dată: participarea trebuie să dureze atât timp – dar numai atât timp – cât sarcina pentru care a fost instituită rămâne neîndeplinită, astfel încât o prelungire propusă pentru că rezultatele preconizate nu au fost atinse este conformă cu acest caracter. În al doilea rând, opiniile anterioare impun ca mecanismul să înceteze odată ce obiectivele sale au fost atinse și să nu devină o

[24]CDL-AD(2022)023, op. cit., pct. 51-53.

[25]CDL-AD(2019)027, op. cit., pct. 24; CDL-AD(2020)022, op. cit., pct. 42 și 71; a se vedea deja CDL-AD(2017)020, op. cit., pct. 73 („în mod temporar, organizațiilor internaționale și donatorilor […] ar trebui să li se acorde un rol crucial").

[26]CDL-AD(2021)018, op. cit., pct. 34-36 și Recomandarea 4 (pct. 75): Comisia și DGI au salutat „caracterul temporar al participării internaționale la Consiliul de Etică", au considerat „durata de șase ani rezonabilă, având în vedere că dreptul național prevede o schimbare treptată a componenței CSJ de către diversele organisme de numire" și au recomandat ca legea „să precizeze în mod expres că participarea internațională la Consiliul de Etică este valabilă pentru un singur mandat de șase ani".

[27]CDL-AD(2022)054, op. cit., pct. 47-48 și 50 (implicarea internațională „ar trebui instituită numai ca soluție excepțională, pentru o perioadă tranzitorie"; „[d]at fiind caracterul extraordinar și temporar al unor astfel de mecanisme […] pentru membrii internaționali, o durată limitată pare preferabilă"); Legea nr. 2846-IX din 13 decembrie 2022 (perioadă tranzitorie de șase ani) și Legea nr. 3277-IX din 27 iulie 2023 (votul decisiv al membrilor internaționali); CDL-AD(2025)052, Ucraina – Opinie privind proiectul de modificare a unor acte legislative referitoare la îmbunătățirea procesului de selecție prin concurs pentru funcția de judecător al Curții Constituționale, pct. 12-13.

caracteristică permanentă a sistemului judiciar; ele nu impun încetarea acestuia atât timp cât obiectivele rămân neatinse. Caracterul temporar presupune totuși un orizont credibil, cu privire la care nu a existat un dezacord în decursul întâlnirilor online și pe care autoritățile l-au reafirmat în comentariile lor din 24 septembrie 2026: participarea internațională trebuie eliminată treptat, iar procedura ordinară restabilită. În al treilea rând, acest orizont presupune ca problema de fond – reforma organismelor naționale care ar nominaliza altfel – să fie abordată în perioada tranzitorie, revenirea la procedura ordinară fiind consecința acelei reforme, și nu a simplei scurgeri a timpului.

24. În sfârșit, opiniile anterioare au legat în mod constant stabilitatea sistemului judiciar de încrederea publicului în acesta, observând că „[î]ncrederea în corpul judecătoresc poate crește numai în cadrul unui sistem stabil” și că „trebuie prezentate justificări convingătoare pentru încă o reformă”,[28] și reiterând necesitatea „de a se abține de la reforme judiciare fragmentare frecvente”.[29] Aceste considerente militează împotriva încetării premature a mecanismului la fel de mult ca împotriva prelungirii sale pe o durată nedeterminată: încetarea lui acum, înainte ca acesta să fi produs rezultatele pentru care a fost instituit, ar modifica cadrul care guvernează corpul judecătoresc la fel de mult ca prelungirea sa și ar lăsa, spre deosebire de o prelungire, problema de fond nerezolvată.

3. Concluzie privind prezența internațională continuă și suveranitatea națională

25. În concluzie, și sub rezerva deciziei Curții Constituționale privind controlul judiciar, Comisia și DGI nu văd nimic în proiectul de lege care să afecteze suveranitatea Ucrainei sau prerogativele organismelor de numire și de alegere. Astfel cum a observat Comisia, „[c]orupția este cea care slăbește în primul rând suveranitatea statului”.[30] Mecanismele descrise mai sus au fost create de Rada Supremă pentru a contracara acest pericol și au generat instituții ucrainene compuse din cetățeni ucraineni, numiți în toate cazurile de autoritățile naționale desemnate prin Constituție sau prin lege. Din această perspectivă, aceste mecanisme par să fi servit, mai degrabă decât să fi diminuat, suveranitatea Ucrainei.

B. Procesul legislativ

26. Potrivit informațiilor furnizate în cursul întâlnirilor online, proiectul de lege a fost elaborat de Oficiul Guvernamental pentru Coordonarea Integrării Europene și Euroatlantice împreună cu Ministerul Justiției și a fost transmis Comisiei pentru politică juridică a Radei Supreme; CSJ și CSCJ au fost consultate. Unele organizații ale societății civile au informat însă delegația că au aflat de proiectul de lege numai de la Comisia de la Veneția și că niciuna dintre ele nu a văzut versiunea ucraineană. Nota explicativă precizează că proiectul de lege dă efect angajamentelor privind statul de drept descrise la pct. 8 de mai sus; în ceea ce privește consultările, aceasta precizează doar că proiectul de lege „nu necesită consultare publică”. Potrivit comentariilor din 24 septembrie 2026, două proiecte de legi privind selecția membrilor CSCJ și ai CSJ sunt pendinte în Rada Supremă: proiectul de lege nr. 16018, înregistrat la 3 septembrie 2026 de membri ai Comisiei pentru politică juridică a Radei Supreme, și proiectul de lege nr. 16018-1, aprobat de Cabinetul de Miniștri și depus de prim-ministru la Rada Supremă la 10 septembrie 2026. Autoritățile afirmă că nota explicativă la proiectul de lege nr. 16018-1 prevede că recomandările cuprinse în opinia Comisiei de la Veneția „vor fi

[28]CDL-AD(2019)027, op. cit., pct. 13-15; CDL-AD(2020)022, op. cit., pct. 6-7 și 33-34.

[29]CDL-AD(2023)027, Ucraina – Opinie comună de follow-up la opinia comună privind proiectul de modificare a Legii „Privind sistemul judiciar și statutul judecătorilor” și a unor legi privind activitatea Curții Supreme și a autorităților judiciare (CDL-AD(2020)022), pct. 24-26, 29 și 70; CDL-AD(2025)044, Ucraina – Opinie comună privind proiectul de modificare a procedurilor disciplinare împotriva judecătorilor, a declarațiilor de integritate și a altor proceduri, pct. 33-36.

[30]CDL-AD(2022)023, op. cit., pct. 58.

prelucrate și luate în considerare în cursul examinării proiectului de lege în Comisia Radei Supreme pentru politică juridică”.

27. Comentariile nu precizează dacă textul proiectului de lege nr. 16018-1, astfel cum a fost depus de prim-ministru la Rada Supremă la 10 septembrie 2026, este identic cu proiectul de lege transmis Comisiei de la Veneția odată cu cererea de opinie din 10 iulie 2026 (a se vedea pct. 1 de mai sus).

28. Comisia și DGI reamintesc că calitatea legii depinde în mare măsură de calitatea procesului legislativ.[31] Un proiect de lege menit să îndeplinească angajamentele de aderare la UE și să consolideze astfel statul de drept trebuie, prin urmare, să fie el însuși pregătit și adoptat printr-o procedură eficientă, transparentă, incluzivă și democratică. În temeiul Listei de verificare actualizate privind statul de drept, aceasta impune, printre altele, ca legislația propusă să fie justificată în mod adecvat în documente explicative, ca procedurile accelerate să fie limitate la situații excepționale, iar reformele de importanță constituțională sau societală deosebită să facă obiectul unei consultări publice ample, precum și al unor consultări țintite cu părțile interesate afectate.[32]

29. Aplicând aceste repere, Comisia a constatat recent că un proces desfășurat fără implicarea principalelor părți interesate este incompatibil cu „standardele de bună elaborare a legilor necesare pentru legislația de importanță … societală”.[33] Prezentul proiect de lege, care stabilește cine va selecta aproape întreaga componență a CSCJ și care dă efect angajamentelor de aderare la UE, aparține acestei categorii și necesită un dialog transparent și incluziv cu toate părțile interesate – corpul judecătoresc, profesiile juridice, mediul academic și societatea civilă – pe baza unui text accesibil publicului.[34]

30. Comisia de la Veneția și DGI observă că preocupările expuse mai sus pot fi abordate în cursul procesului legislativ. Ele salută, în acest context, angajamentul asumat în nota explicativă la proiectul de lege nr. 16018-1, astfel cum a fost relatat de autoritățile ucrainene, potrivit căruia recomandările prezentei opinii vor fi luate în considerare în cursul examinării acestuia de către Comisia pentru politică juridică. Prin urmare, le încurajează cu tărie pe autorități să utilizeze pe deplin prezenta opinie[35] și să se angajeze într-un dialog transparent și incluziv cu toate părțile interesate relevante, chiar și atunci când sunt necesare modificări urgente.[36]

31. Comisia și DGI recomandă, în continuare, revizuirea notei explicative. Aceasta ar trebui să indice motivele pentru care participarea internațională urmează să fie prelungită, să justifice fiecare abatere de la mecanismele care au guvernat prima componență a Comisiei de

[31]CDL-AD(2025)002, Lista de verificare actualizată privind statul de drept, pct. 34. Comisia a reamintit același principiu, de exemplu, în CDL-AD(2025)053, Letonia – Opinie privind proiectul de lege privind retragerea din Convenția Consiliului Europei privind prevenirea și combaterea violenței împotriva femeilor și a violenței domestice (Convenția de la Istanbul), pct. 35.

[32]CDL-AD(2025)002, reperul II.A.6 (Proceduri de elaborare a legilor), întrebările iii, iv și vi.

[33]CDL-AD(2026)012, Lituania – Opinie urgentă de follow-up la opinia privind proiectele și modificările adoptate ale Legii privind Radioul și Televiziunea Națională Lituaniană, pct. 19; a se vedea, de asemenea, CDL-AD(2026)001, Lituania – Opinie privind proiectele și modificările adoptate ale Legii privind Radioul și Televiziunea Națională Lituaniană, pct. 34 și 41-43, și, cu privire la consultarea părților interesate vizate de reformele sistemului judiciar, CDL-AD(2025)044, op. cit., pct. 35-36.

[34]CDL-AD(2025)002, op. cit., II.A.6; CDL-AD(2025)044, op. cit., pct. 33-36; CDL-AD(2023)027, op. cit., pct. 24-26.

[35]A se vedea, cu privire la un proces legislativ încă în curs, CDL-AD(2026)012, op. cit., pct. 22; CDL-AD(2026)001, op. cit., pct. 43-44.

[36]CDL-AD(2019)027, op. cit., pct. 9 („[d]eși Parlamentul nu poate, desigur, să fie obligat de comentariile acestor părți interesate, acesta ar trebui să examineze cu seriozitate temeinicia argumentelor prezentate”); CDL-AD(2020)022, op. cit., pct. 30-31, unde Comisia a recomandat „integrarea diferitelor propuneri formulate în reflecțiile lor și în procesul legislativ”.

selecție și, în ceea ce privește membrii CSJ, de la legea în vigoare; și să evalueze efectul cumulat al modificărilor asupra cadrului actual.[37]

C. Constituirea celei de-a doua componențe a Comisiei de selecție

32. În temeiul Legii actuale privind sistemul judiciar, Comisia de selecție este compusă din șase membri numiți de CSJ la propunerea unor organisme naționale: trei judecători sau judecători pensionați propuși de Consiliul Judecătorilor din Ucraina și câte unul propus de Consiliul Procurorilor din Ucraina, Consiliul Baroului din Ucraina și Academia Națională de Științe Juridice din Ucraina (partea 3 din art. 95¹). Prima componență, care a fost constituită în 2021 în temeiul pct. 50 din Secțiunea XII, a fost mixtă: trei judecători sau judecători pensionați propuși de Consiliul Judecătorilor și trei persoane propuse de organizații internaționale și străine; mandatul său a expirat în iunie 2025, la doi ani după numirea componenței plenipotențiare a CSCJ. Secțiunea I a proiectului de lege, care modifică Legea privind sistemul judiciar, se referă la componența Comisiei de selecție care urmează acum să fie constituită ca la „a doua componență".

33. Noul punct 50¹ prevede că „[a] doua componență a Comisiei de selecție este alcătuită din trei persoane dintre judecători sau judecători pensionați propuse de Consiliul Judecătorilor din Ucraina și din trei persoane, dintre care cel puțin una este cetățean al Ucrainei, propuse de organizații internaționale și străine care, în conformitate cu acorduri internaționale sau interguvernamentale, au acordat Ucrainei asistență tehnică internațională în domeniul reformei judiciare și/sau al prevenirii și combaterii corupției în ultimii cinci ani", pe un mandat de „doi ani de la data numirii". Potrivit notei explicative, proiectul de lege „propune păstrarea posibilității implicării temporare a experților internaționali în a doua componență a Comisiei de selecție", abordare prezentată ca fiind „în conformitate cu recomandările […] Comisiei de la Veneția cuprinse în Opinia comună urgentă CDL-AD(2021)018", și „îmbunătățește mecanismele procedurale ale Comisiei de selecție, ținând seama de experiența practică acumulată în cursul selecției anterioare".

34. Comisia și DGI observă că proiectul de lege modifică mai multe elemente: etapa admiterii, mandatul, cota internațională, cerințele de eligibilitate ale membrilor, regulile de vot și sprijinul de care dispun membrii. Nota explicativă face trimitere în general la „experiența practică acumulată în cursul selecției anterioare", dar nu descrie dificultățile întâmpinate și nici nu justifică astfel de modificări.[38] Comisia și DGI reamintesc că legiuitorul are o obligație generală de a justifica orice propunere legislativă, în special una care afectează instituții fundamentale ale statului, și că modificările aduse organelor de guvernanță judiciară ar trebui să se întemeieze pe o analiză adecvată.[39] O modificare care schimbă regulile ce guvernează componența, mandatul sau procesul decizional al Comisiei de selecție, astfel cum se aplicau primei sale componențe mixte, necesită o justificare deosebit de convingătoare, întrucât aceste reguli au fost concepute pentru a încuraja încrederea publicului în procesul de selecție și, aplicate de prima componență, au permis CSJ să numească o nouă CSCJ în iunie 2023 – un pas pe care Comisia și DGI l-au salutat.[40] Prin urmare, Comisia și DGI recomandă ca

[37]Cu privire la conținutul documentelor explicative care însoțesc proiectele legislative, CDL-AD(2023)036, Muntenegru – Opinie privind proiectul de Lege privind Guvernul, pct. 18 și 21 și recomandarea A, și CDL-AD(2025)030, Muntenegru – Opinie de follow-up la opinia privind proiectul de Lege privind Guvernul, pct. 8-9; cu privire la absența evaluărilor de impact în procesul legislativ ucrainean, CDL-AD(2020)022, op. cit., pct. 7.

[38]Nota explicativă, punctul 2.

[39]CDL-AD(2020)022, op. cit., pct. 30 și 33-34; CDL-AD(2025)044, op. cit., pct. 34-35.

[40]CDL-AD(2019)027, op. cit., pct. 22 și 24 (o componență mixtă, națională și internațională, „încurajează încrederea publicului și poate contribui la depășirea oricăror probleme de corporatism"); CDL-AD(2020)022, op. cit., pct. 41, 75 și 78 (organul mixt pentru selecția membrilor CSCJ „urmează modelul de succes ales pentru Curtea Anticorupție și este binevenit" și „ar trebui să asigure integritatea CSCJ înainte ca aceasta să-și înceapă activitatea"); CDL-AD(2023)027, op.

modificările să fie limitate la ceea ce impune prelungirea participării internaționale sau, în cazul în care sunt menținute, ca fiecare modificare a mecanismelor care au guvernat prima componență să fie justificată în nota explicativă (a se vedea și pct. 31 de mai sus și Recomandarea 2 de mai jos).

1. Cerința cetățeniei ucrainene în cadrul cotei internaționale

35. Se reamintește că punctul 50 din Secțiunea XII, care a guvernat prima componență, prevedea „trei persoane dintre judecători sau judecători pensionați, propuse de Consiliul Judecătorilor din Ucraina, și trei persoane propuse de organizații internaționale și străine care, în conformitate cu acorduri internaționale sau interstatale, au acordat Ucrainei asistență tehnică internațională în domeniul reformei judiciare și/sau al prevenirii și combaterii corupției în ultimii cinci ani". Noul punct 50[1] impune ca cele trei persoane propuse de organizațiile internaționale și străine să „includă cel puțin un cetățean al Ucrainei". Nota explicativă nu justifică noua cerință. În cursul întâlnirilor online, ministrul justiției a făcut trimitere la cunoașterea dreptului ucrainean pe care o impune evaluarea competenței profesionale. În comentariile sale din 24 septembrie 2026, Ministerul Justiției a făcut trimitere, de asemenea, la dreptul cetățenilor de a participa la gestionarea treburilor publice în temeiul art. 38 din Constituție. Comisia pentru politică juridică a precizat că cetățenia nu poate fi considerată în sine un criteriu de independență sau de integritate și că caracterul internațional al cotei este determinat de organizațiile care nominalizează.

36. În opiniile sale privind GCE, Comisia a acceptat că printre persoanele alese de actorii internaționali s-ar putea găsi un candidat adecvat de cetățenie ucraineană și a recomandat ca legea să clarifice această posibilitate.[41] Organisme comparabile au folosit ulterior această posibilitate, iar aceasta nu ridică nicio obiecție de principiu.

37. Proiectul de lege merge mai departe, transformând această posibilitate într-o obligație legală, ceea ce ridică întrebări de o altă natură. Comisia nu ridică întrebări cu privire la independența și integritatea cetățenilor Ucrainei și nici la dreptul lor de a participa la gestionarea treburilor publice, ci cu privire la caracterul obligatoriu al cerinței. O posibilitate lasă organizațiile care nominalizează libere să propună un cetățean al Ucrainei atunci când este disponibilă o persoană adecvată; o obligație rezervă dinainte unul dintre cele trei locuri unui cetățean al Ucrainei, indiferent dacă este sau nu disponibilă o persoană adecvată de această cetățenie. Opiniile anterioare ale Comisiei și DGI atribuie contribuția specifică a membrilor nominalizați la nivel internațional faptului că aceștia sunt „liberi de interese naționale și neimplicați în conflicte naționale" și că acționează în nume personal; întrucât scopul participării lor este de a liniști opinia publică cu privire la independența lor, la imparțialitatea lor în chestiuni interne și la neexpunerea lor la presiuni, Comisia a observat că alegerea unui non-ucrainean „pare să facă mai ușoară și mai adecvată atingerea acestor obiective".[42] O rezervare legală a unuia dintre cele trei locuri unui cetățean al Ucrainei reduce, prin efectul legii, numărul membrilor care posedă această distanță față de mediul profesional și politic intern, în chiar cadrul cotei al cărei scop este să o ofere, și limitează alegerea organizațiilor care nominalizează. Experiențele personale relatate în cursul întâlnirilor online confirmă această preocupare:

cit., pct. 9 și 27 („Este lăudabil faptul că CSJ a numit prompt noi membri ai CSCJ și că aceasta din urmă și-a reluat activitatea de selecție a candidaților pentru numeroasele posturi judiciare vacante din țară").

[41] CDL-AD(2022)054, op. cit., pct. 30 („este posibil să se găsească un candidat ucrainean adecvat … modificările ar trebui să precizeze că membrii aleși de actorii internaționali pot fi și cetățeni ucraineni"); CDL-AD(2023)022, Ucraina – Opinie de follow-up la opinia privind proiectul de lege de modificare a unor acte legislative ale Ucrainei în privința îmbunătățirii procedurii de selecție a candidaților la funcția de judecător al Curții Constituționale a Ucrainei prin concurs, pct. 27 (membrii „internaționali" ai GCE „pot foarte bine să fie cetățeni ucraineni", inclusiv „reprezentanți respectabili ai organizațiilor societății civile"). Posibilitatea fusese deja menționată în CDL-AD(2021)018, op. cit., pct. 30 („în practică, organizațiile internaționale ar putea chiar să propună unii candidați ucraineni").

[42] CDL-AD(2022)023, op. cit., pct. 44 și 52-53; CDL-AD(2022)054, op. cit., pct. 30; CDL-AD(2020)022, op. cit., pct. 41.

membrii de cetățenie ucraineană care trăiesc și lucrează în Ucraina sunt considerabil mai expuși la presiuni decât colegii lor străini.

38. Dispoziția propusă trebuie, mai mult, citită împreună cu regula de vot propusă pentru deciziile privind competența profesională, care impune patru voturi, „dintre care cel puțin unul al unui membru nominalizat de organizațiile internaționale și străine". În acest scop, un cetățean al Ucrainei nominalizat de aceste organizații contează ca membru nominalizat la nivel internațional. În temeiul acestei reguli, o decizie privind competența profesională, etapa care stabilește dacă un candidat este reținut sau exclus, poate fi adoptată cu votul unui singur membru nominalizat la nivel internațional, iar acest membru poate fi cetățeanul Ucrainei a cărui prezență o impune dispoziția propusă. Participarea internațională pe care regula este menită să o asigure s-ar baza atunci pe un singur vot. Comisia și DGI reamintesc că participarea membrilor nominalizați la nivel internațional trebuie să fie semnificativă, și nu doar formală.[43] Comisia și DGI sunt de acord, în continuare, cu Ministerul Justiției că implicarea experților internaționali impune „un nivel adecvat al participării lor efective". Combinația celor două dispoziții nu oferă această garanție pentru deciziile privind competența profesională.

39. Apar două dificultăți suplimentare. Ar putea fi dificil să se identifice, în cele 30 de zile acordate pentru lista comună, un candidat de cetățenie ucraineană care să se bucure de încrederea tuturor organizațiilor care nominalizează, iar această dificultate ar putea conduce ea însăși la o nenominalizare, care declanșează nominalizarea subsidiară (a se vedea pct. 41-43 de mai jos). Proiectul de lege este, de asemenea, tăcut cu privire la modul în care operează cerința: nu precizează dacă lista comună trebuie să includă un cetățean al Ucrainei, dacă președintele CSJ trebuie să numească unul sau cum se aplică cerința atunci când primii trei candidați de pe listă sunt „considerați numiți".

40. Comisia și DGI recomandă înlocuirea cerinței obligatorii a unui cetățean ucrainean cu o dispoziție care să precizeze că membrii propuși de organizații internaționale și străine pot fi și cetățeni ai Ucrainei, fără ca aceasta să devină o cerință obligatorie. În cazul în care legiuitorul o menține totuși, Comisia și DGI ar putea-o considera acceptabilă numai dacă sunt îndeplinite următoarele condiții: mai presus de toate, ca regula de vot aplicabilă deciziilor privind integritatea să fie extinsă la deciziile privind competența profesională (a se vedea pct. 55 de mai jos), ceea ce ar reduce substanțial riscul descris la pct. 38 de mai sus; ca legea să precizeze modul în care operează cerința în fiecare etapă a procedurii, inclusiv atunci când primii trei candidați de pe listă sunt considerați numiți; și ca imposibilitatea identificării unui astfel de candidat să nu declanșeze nominalizarea subsidiară.

2. Nominalizarea subsidiară

41. Atunci când organizațiile internaționale și străine nu reușesc, în termen de 30 de zile de la cererea președintelui CSJ, să propună candidați „sau propun un număr de candidați insuficient pentru a forma un cvorum", noul punct 50¹ prevede că, în loc, Consiliul Procurorilor, Consiliul Baroului și Academia Națională de Științe Juridice propun candidați în termen de 15 zile. Dispoziția reproduce nominalizarea subsidiară prevăzută de actualul punct 50 pentru prima componență, care nu a fost niciodată declanșată.[44] Comisia și DGI recunosc că legiuitorul nu ar trebui plasat într-o poziție în care constituirea Comisiei de selecție ar putea fi blocată pe un termen nedeterminat de inacțiunea organizațiilor care nominalizează.

[43] CDL-AD(2023)022, op. cit., pct. 16, 19 și 24; CDL-AD(2021)018, op. cit., pct. 48-51.

[44] Legea privind sistemul judiciar, Secțiunea XII, pct. 50, introdus prin Legea nr. 1629-IX din 13 iulie 2021. Proiectul de lege nr. 3711 examinat de Comisie și DGI în 2020 încredința nominalizarea subsidiară Comisarului Parlamentului pentru Drepturile Omului; versiunea adoptată în 2021 a substituit cele trei organisme desemnate acum și nu a făcut obiectul unei opinii.

Experiența arată însă că partenerii internaționali au nominalizat la timp.[45] Comisia și DGI consideră că ceea ce contează este consecința pe care Legea o atașează expirării termenului de 30 de zile fără o listă completă. În temeiul proiectului de lege, cota internațională trece atunci la organisme naționale, astfel încât expirarea termenului modifică componența Comisiei de selecție pe întreaga durată a mandatului său. Dacă, în schimb, consecința ar fi o nouă cerere și o prelungire a termenului, componența ar rămâne neschimbată (a se vedea pct. 43 de mai jos).

42. Acestea fiind spuse, proiectul propus necesită observații. În primul rând, dacă ar fi declanșată, nominalizarea subsidiară ar umple cota internațională cu nominalizați a trei organisme naționale, dintre care două convoacă congresele și conferințele care aleg membrii CSJ, organul care numește membrii CSCJ, și toate fac parte dintre organismele naționale a căror reformă a solicitat-o Comisia Europeană, recomandând întreruperea constituirii unei Comisii de selecție compuse din reprezentanții lor.[46] Având în vedere propriul rol în constituirea organelor de guvernanță judiciară, acestea nu ar fi percepute cu ușurință drept „actorul sau organismul neutru …" la care se referea opinia din 2020.[47] Un mecanism care ar transfera cota internațională acestor organisme înainte de reformarea lor ar inversa succesiunea pe care se întemeiază prelungirea (a se vedea pct. 23 de mai sus). Dispoziția ar reintroduce astfel, în mod implicit și pe întreaga durată a mandatului de doi ani, componența pe care proiectul de lege este menit să o evite. Întârzierile care au afectat constituirea organelor de guvernanță judiciară au apărut, de altfel, la nivel național: selecția în temeiul părții 3 din art. 95¹ din Legea privind sistemul judiciar, anunțată de CSJ la 22 iulie 2025, a fost suspendată în așteptarea reformei și nu a condus la nicio numire.[48] În al doilea rând, dispoziția este greu de conciliat cu restul noului punct 50¹. În temeiul acelui punct, a doua componență poate să-și înceapă activitatea numai după numirea a patru membri, „dintre care doi sunt nominalizați de organizații internaționale și străine", iar deciziile sale privind integritatea necesită voturile a doi astfel de membri. Persoanele propuse de Consiliul Procurorilor, Consiliul Baroului și Academia Națională de Științe Juridice nu sunt nominalizate de organizații internaționale și străine. Pragul necesar pentru începerea activității și pentru a decide asupra integrității nu ar putea fi, așadar, niciodată atins, iar Comisia de selecție ar fi paralizată, cu excepția cazului în care persoanele astfel nominalizate ar fi considerate ca luând locul membrilor nominalizați la nivel internațional, caz în care garanția ar dispărea cu totul. Proiectul de lege nu precizează care dintre cele două rezultate este avut în vedere și lasă nedezvoltat mecanismul alternativ: nu precizează câți candidați

[45]Consiliul Public al Experților Internaționali: Legea nr. 2447-VIII din 7 iunie 2018, art. 9; prima componență a fost numită de CSCJ la 6 noiembrie 2018 (site-ul Consiliului Public al Experților Internaționali). Comisia de selecție: Legea privind sistemul judiciar, Secțiunea XII, pct. 50 (Legea nr. 1629-IX din 13 iulie 2021); prima componență a fost numită de CSJ la 17 septembrie 2021 (nota explicativă, punctul 2). Consiliul de Etică: Legea nr. 1635-IX din 14 iulie 2021; înființat la 9 noiembrie 2021 (CDL-AD(2022)023, op. cit., pct. 9; site-ul Consiliului de Etică). Grupul consultativ de experți: Legea nr. 2846-IX din 13 decembrie 2022, astfel cum a fost modificată prin Legea nr. 3277-IX din 27 iulie 2023. Comisia de la Veneția a considerat preferabil, în ianuarie 2023, să aștepte modificările legii pe care le recomandase înainte de a nominaliza un membru și un membru supleant; legiuitorul a adoptat aceste modificări în cursul aceluiași an, nominalizările au urmat, iar prima componență a GCE a fost numită la 13 octombrie 2023, fără a fi nevoie să se încredințeze nominalizarea altor organisme (CDL-AD(2023)022, op. cit., pct. 3-4, 15-16, 34 și 42; Legea privind Curtea Constituțională, Secțiunea IV, pct. 4 și 8-13; CDL-AD(2025)052, op. cit., pct. 13; raportul AIL, op. cit., secțiunea 1.4).

[46]Comisia Europeană, Raportul pentru Ucraina 2025, SWD(2025) 759 final, capitolul 23 („constituirea unei astfel de comisii de selecție ar trebui întreruptă și, în schimb, implicarea semnificativă a experților independenți nominalizați la nivel internațional în selecția membrilor CSCJ ar trebui extinsă. În paralel, Ucraina ar trebui să lanseze reforma organismelor naționale implicate în selecția membrilor CSCJ"). Cu privire la riscurile de corporatism și politizare în organismele responsabile de cariera judecătorilor, a se vedea CDL-AD(2025)002, op. cit., pct. 105 și 108.

[47]CDL-AD(2020)022, op. cit., pct. 45.

[48]Legea privind sistemul judiciar, Secțiunea XII, pct. 53 (anunțul în termen de cinci zile de la expirarea mandatului primei componențe). Opinia scrisă a Asociației Naționale a Avocaților din Ucraina din 31 august 2026, pct. 23-26 și anexa (deciziile CSJ nr. 1542/0/15-25 și 1543/0/15-25 din 22 iulie 2025; decizia Consiliului Baroului din 12 august 2025; scrisoarea CSJ nr. 12191/0/9-26 din 22 iunie 2026).

urmează să propună fiecare dintre cele trei organisme și nici cum ar opera atunci majoritățile și regula de departajare.[49]

43. Prin urmare, Comisia și DGI recomandă eliminarea nominalizării subsidiare propuse. În cazul în care organizațiile internaționale și străine nu au nominalizat în termenul de 30 de zile, președintele CSJ ar trebui să adreseze o nouă cerere formală fiecăreia dintre organizațiile enumerate și să acorde o prelungire a termenului. Între timp, membrii propuși pe listele deja primite ar trebui numiți (a se vedea pct. 45 de mai jos), iar proiectul de lege permite el însuși Comisiei de selecție să-și înceapă activitatea odată ce au fost numiți cel puțin patru membri, doi dintre ei nominalizați de organizațiile internaționale și străine; o întârziere din partea internațională ar amâna astfel completarea componenței, dar, cu condiția să fi fost numiți doi membri nominalizați la nivel internațional, nu ar împiedica funcționarea Comisiei de selecție. În cazul în care legiuitorul consideră totuși indispensabil să prevadă, ca ultimă soluție, nominalizarea membrilor cotei internaționale de către un alt organism, se aplică recomandarea formulată în 2020: această funcție „ar trebui încredințată unui actor sau organism neutru și etic", revenind legiuitorului să decidă care instituție îndeplinește aceste cerințe.[50] Această cerință ar fi îndeplinită de un actor care păstrează caracterul internațional al cotei, și nu de organismele desemnate în noul punct 50¹.

3. Numirea membrilor Comisiei de selecție

44. În temeiul noului punct 50¹, președintele CSJ numește membrii Comisiei de selecție în termen de cinci zile de la primirea listelor de candidați de la toate organismele care nominalizează. Dacă nu se efectuează nicio numire în acest termen, primii trei candidați de pe lista Consiliului Judecătorilor și primii trei de pe lista organizațiilor internaționale și străine „se consideră numiți". Această regulă privind numirea automată, preluată din actualul punct 50 din Legea privind sistemul judiciar, este binevenită: protejează împotriva blocării constituirii Comisiei de selecție de către inacțiunea autorității de numire, în conformitate cu recomandarea formulată de Comisie și DGI în 2021 pentru Consiliul de Etică.[51] Proiectul de art. 95¹ nu conține o asemenea regulă, iar în temeiul acestui articol a putut fi suspendată, fără ca vreo numire să fie efectuată, selecția anunțată la 22 iulie 2025 (a se vedea pct. 42 de mai sus). În forma actuală, regula nu își atinge însă pe deplin scopul: termenul de cinci zile curge de la primirea listelor de la toate organismele care nominalizează, astfel încât, atunci când una dintre ele nu este depusă la timp, termenul nu începe să curgă, iar numirea automată nu operează. Completarea Comisiei de selecție ar fi atunci amânată atât timp cât se așteaptă lista respectivă.

45. Comisia și DGI sugerează trei ajustări. În primul rând, termenul de cinci zile ar trebui să curgă, pentru fiecare listă, de la expirarea termenului de depunere a acesteia, inclusiv orice prelungire acordată în cadrul procedurii sugerate la pct. 43 de mai sus, astfel încât absența uneia dintre cele două liste să nu poată întârzia numirea membrilor propuși pe cealaltă. În al doilea rând, numirea automată ar trebui să se aplice fiecăreia dintre cele două liste independent de cealaltă. În al treilea rând, întrucât regula numește „primii trei candidați", fiecare listă ar trebui să conțină cel puțin trei candidați, într-o ordine de precedență stabilită de organismul care nominalizează și publicată împreună cu lista; fără o asemenea ordine, regula nu poate opera. Comisia și DGI sugerează, în continuare, introducerea regulii în art.

[49] A se vedea, cu privire la cerința de claritate și previzibilitate a legislației, CDL-AD(2025)002, op. cit., pct. 47-50; și, mutatis mutandis, CDL-AD(2026)012, op. cit., pct. 29.

[50] CDL-AD(2020)022, op. cit., pct. 45.

[51] CDL-AD(2021)018, op. cit., pct. 25 și Recomandarea 2 (pct. 75): înființarea Consiliului de Etică nu ar trebui să depindă de aprobarea președintelui CSJ, iar un „mecanism implicit" ar trebui introdus pentru cazul în care Consiliul Judecătorilor nu își numește membrii.

95¹, care nu conține o asemenea garanție pentru viitoarea componență a Comisiei de selecție. Logica este aceeași peste tot: întârzierea unui actor nu ar trebui nici să împiedice constituirea Comisiei de selecție, nici să îi modifice componența – numire automată atunci când a fost depusă o listă, o nouă cerere și mai mult timp atunci când nu a fost depusă.

4. Statutul membrilor Comisiei de selecție

46. În temeiul noului punct 50¹, candidații la calitatea de membru al Comisiei de selecție trebuie să aibă „o reputație profesională ireproșabilă" și „prestigiu public" și să îndeplinească „criteriile de integritate și competență profesională". Proiectul de lege nu specifică nicio cerință suplimentară de eligibilitate și nici nu clarifică cine răspunde de verificarea îndeplinirii criteriilor de către candidați.[52] În comentariile lor din 24 septembrie 2026, Ministerul Justiției și Comisia pentru politică juridică au făcut trimitere la art. 95¹ din Legea privind sistemul judiciar, care reglementează Comisia de selecție în procedura ordinară. Partea 4 a acestui articol impune membrilor săi aceleași calități ca în noul punct 50¹. Partea 17 impune unui membru să refuze să participe la colectarea de informații despre un candidat cu care are relații personale sau de afaceri ori în cazul în care există un alt conflict de interese. Comisia și DGI reamintesc că persoanelor chemate să evalueze integritatea și competența altora li se poate cere ele însele să îndeplinească cerințe cel puțin la fel de exigente ca cele pe care le aplică.[53] Astfel cum a observat Comisia, întrebarea centrală a oricărui astfel de model este *quis custodiet ipsos custodes*: dacă există un motiv întemeiat de a avea mai multă încredere în organismul de evaluare decât în organismele ale căror alegeri este menit să le corecteze. Răspunsul depinde de modul în care sunt numiți membrii săi, de calificările lor, de incompatibilitățile cărora le sunt supuși, de autonomia și stabilitatea lor în funcție, de răspunderea lor și de posibilitatea controlului judiciar al deciziilor lor.[54]

47. Pentru Comisia de selecție, această încredere se întemeiază pe componența sa mixtă și pe garanțiile pe care legea le atașează calității de membru; celelalte elemente sunt examinate mai jos (a se vedea pct. 48, 67 și 71). Întrucât proiectul de lege nu prevede nicio evaluare a integrității propriilor membri, aceste garanții nu pot lua decât forma unor cerințe legale clare și a unor motive de descalificare.[55] În comentariile sale din 24 septembrie 2026, Ministerul Justiției a afirmat că astfel de garanții pot fi stabilite direct prin lege, întrucât privesc independența și legitimitatea organului de evaluare. Această poziție corespunde punctului de vedere al Comisiei și al DGI, expus la pct. 46 de mai sus, potrivit căruia persoanele chemate să evalueze integritatea și competența altora trebuie ele însele să îndeplinească cerințe cel puțin la fel de exigente ca cele pe care le aplică. Dispozițiile art. 95¹ la care fac trimitere autoritățile nu oferă însă aceste garanții. Partea 4 enumeră calități, la fel ca noul punct 50¹, și nu condiții de eligibilitate verificabile. Niciuna dintre dispoziții nu prevede incompatibilități specifice. Obligația prevăzută de partea 17 privește numai colectarea de

[52]Pentru selecția în temeiul art. 95¹ anunțată în iulie 2025, CSJ a aprobat o metodologie de evaluare a candidaților la calitatea de membru al Comisiei de selecție (decizia nr. 1542/0/15-25 din 22 iulie 2025); punctul 50¹ nu prevede un echivalent, iar cerințele de acest fel ar trebui stabilite prin lege.

[53]CDL-AD(2021)018, op. cit., pct. 23-24 și 30 (membrii naționali ai Consiliului de Etică să fie judecători sau judecători pensionați care au trecut prin evaluarea de calificare și nu au antecedente disciplinare sau penale, aceste cerințe urmând să fie prevăzute în lege).

[54]CDL-AD(2021)046, op. cit., pct. 17; CDL-AD(2023)005, Republica Moldova – Opinie comună a Comisiei de la Veneția și a Direcției Generale pentru Drepturile Omului și Statul de Drept (DGI) a Consiliului Europei privind proiectul de Lege cu privire la evaluarea externă a judecătorilor și procurorilor, pct. 29-30 („întrebarea centrală a acestui model este *quis custodiet ipsos custodes*: există un motiv întemeiat de a avea mai multă încredere în comisiile de evaluare decât în organele existente de guvernanță judiciară și a procurorilor?"; independența urmează să fie evaluată prin „modul în care sunt numiți membrii lor, care sunt calificările lor, cerințele privind incompatibilitățile, nivelul de autonomie în procedurile interne, stabilitatea în funcție, mecanismele de răspundere ale membrilor, posibilitatea controlului judiciar asupra deciziilor comisiilor de evaluare").

[55]CCJE, Opinia nr. 10 (2007), pct. 21-24 și 36; a se vedea, de asemenea, CDL-AD(2020)022, op. cit., pct. 32.

informații despre un candidat; nu se extinde la deliberare și vot. Comisia și DGI recomandă ca legea să stabilească cerințele de eligibilitate pentru calitatea de membru al Comisiei de selecție, precum studiile juridice superioare și o experiență profesională substanțială; incompatibilitățile; regulile privind conflictele de interese, recuzarea și descalificarea.[56] În ceea ce privește membrii propuși de Consiliul Judecătorilor, actualul punct 50 impune, pentru prima componență, ca aceștia să fie judecători sau judecători pensionați care au trecut cu succes de evaluarea de calificare; noul punct 50¹ omite această cerință, care ar trebui restabilită și, astfel cum au recomandat Comisia și DGI în 2021 pentru membrii naționali ai Consiliului de Etică, acești membri ar trebui, în plus, să nu aibă antecedente disciplinare sau penale.[57]

48. Proiectul de lege nu conține nicio dispoziție privind înlocuirea unui membru al cărui mandat a încetat sau care este în imposibilitate de a acționa, nici privind motivele și procedura de încetare anticipată a mandatului. Nici actualul punct 50, care a guvernat prima componență, nici art. 95¹ din Legea privind sistemul judiciar nu prevăd o astfel de înlocuire. Partea 21 din art. 95¹ enumeră motivele pentru care încetează atribuțiile unui membru, dar nu spune nimic despre numirea unui succesor; aplicarea sa la a doua componență este incertă, iar unul dintre motivele sale, pierderea cetățeniei ucrainene, nu poate fi aplicat membrilor străini. Într-un organ de șase membri, ale cărui decizii necesită cel puțin patru voturi, inclusiv voturile a doi membri nominalizați la nivel internațional, absența prelungită a unui membru restrânge marja în cadrul căreia pot fi luate decizii, iar absența a doi membri poate bloca activitatea. Pentru Consiliul de Etică, în schimb, Legea privind CSJ enumeră exhaustiv motivele de încetare anticipată și impune președintelui CSJ să solicite fără întârziere o nouă nominalizare, procedură aplicată atunci când doi membri nominalizați la nivel internațional au demisionat în 2025.[58] Dintre aceste lacune, absența regulilor privind încetarea anticipată este cea mai gravă, întrucât privește nu funcționarea Comisiei de selecție, ci independența membrilor săi. Un mandat poate înceta înainte de termen numai pentru motive enumerate exhaustiv în lege și printr-o procedură definită.[59] Fără astfel de reguli pentru a doua componență, autoritatea de numire ar putea revoca un membru la discreția sa, ceea ce ar fi incompatibil cu această independență. Prin urmare, Comisia și DGI recomandă cu fermitate ca legea să prevadă o procedură de înlocuire și să stabilească motivele și procedura de încetare anticipată a mandatului.

49. Listele de candidați sunt publicate pe site-ul CSJ și pe portalul web al sistemului judiciar. În conformitate cu recomandarea lor pentru Consiliul de Etică din 2021, Comisia și DGI recomandă ca publicarea să preceadă numirea cu cel puțin două săptămâni, împreună cu toate documentele relevante, „pentru a permite dezbateri transparente cu privire la candidați”,[60] termenele pentru numire și pentru numirea automată urmând să fie ajustate în consecință.

[56]CDL-AD(2025)002, op. cit., pct. 76 (reguli privind incompatibilitățile, dezvăluirea prealabilă a conflictelor de interese și recuzarea, precum și cerințe speciale de integritate pentru numirea în funcții expuse unui risc ridicat de corupție) și pct. 105.

[57]CDL-AD(2021)018, op. cit., pct. 30-31; Legea privind sistemul judiciar, Secțiunea XII, pct. 50, alineatul al cincilea.

[58]Art. 9-1, părțile 9 și 10, din Legea privind CSJ (cererea unei noi nominalizări cel târziu în ziua lucrătoare următoare încetării); Comisia Europeană, Raportul pentru Ucraina 2025, op. cit., capitolul 23 (doi membri internaționali ai Consiliului de Etică au demisionat din motive personale și au fost înlocuiți în septembrie 2025).

[59]A se vedea, mutatis mutandis, CDL-AD(2025)002, op. cit., pct. 141 (cazurile de încetare a mandatului să fie definite restrâns, stabilite prin dispoziții legale clare, detaliate și precise și supuse unor garanții procedurale stricte).

[60]CDL-AD(2021)018, op. cit., pct. 31.

5. Procesul decizional în cadrul Comisiei de selecție

50. Noul punct 50¹ stabilește majoritățile necesare pentru deciziile privind integritatea și privind competența profesională, examinate mai jos, și prevede că a doua componență „își începe activitatea, cu condiția să fi fost numiți cel puțin patru membri ai Comisiei de selecție, dintre care doi sunt nominalizați de organizații internaționale și străine". Nota explicativă nu abordează regulile de decizie. Comisia de selecție poate astfel să-și înceapă activitatea odată ce patru dintre cei șase membri ai săi, inclusiv doi nominalizați la nivel internațional, au fost numiți. Regula protejează împotriva blocajului și păstrează caracterul mixt; ea ar trebui totuși să rămână o excepție pe termen scurt, regula numirii automate, astfel cum este ajustată, făcând posibilă completarea componenței într-un termen scurt. Cu doar patru membri, o decizie privind integritatea echivalează cu unanimitatea, fiecare membru deținând un drept de veto, un risc față de care Comisia și DGI au avertizat în 2021.[61] Cvorumul este, de altfel, menționat, dar nicăieri definit. Comisia și DGI sugerează ca cvorumul să fie definit în Lege și ca legea să precizeze modul în care se aplică majoritățile cât timp componența este incompletă.

51. Pentru deciziile privind integritatea, noul punct 50¹ impune patru voturi, inclusiv voturile a doi membri nominalizați la nivel internațional; trei voturi, inclusiv ale acestor doi, sunt decisive în caz de paritate de voturi. Aceasta corespunde modelului recomandat în 2021 și aplicat de Consiliul de Etică, iar menținerea sa este binevenită. Regula este însă incompletă sub două aspecte. În primul rând, omite etapa intermediară a acelui model, un vot repetat într-un termen stabilit de lege înainte de aplicarea votului decisiv.[62] În al doilea rând, abordează numai paritatea de voturi, și nu situația întâlnită de Consiliul de Etică în propria practică, în care patru membri votează pentru, dar numai unul dintre ei este nominalizat la nivel internațional, astfel încât nu se adoptă nicio decizie. O modalitate de vot care lasă organul în imposibilitatea de a decide „instituționalizează și poate chiar încuraja absența deciziilor".[63] Prin urmare, Comisia și DGI recomandă ca legea să prevadă un vot repetat într-un termen stabilit de aceasta și ca, ulterior, votul grupului de membri care include cel puțin doi membri nominalizați la nivel internațional să prevaleze ori de câte ori nu s-a ajuns la nicio decizie. O asemenea regulă nu le conferă acestor membri o majoritate: în temeiul regulii ordinare, ei nu pot decide fără un vot național, iar voturile lor prevalează numai atunci când organul nu a fost în măsură să decidă.[64]

52. Pentru deciziile privind competența profesională, noul punct 50¹ stabilește o regulă diferită: o decizie se adoptă cu voturile a cel puțin patru membri, dintre care cel puțin unul a fost nominalizat de organizațiile internaționale și străine, și nu se prevede nicio regulă de departajare. Prima componență a aplicat o singură regulă tuturor deciziilor sale, care impunea voturile a doi membri nominalizați la nivel internațional, iar nota explicativă nu indică niciun motiv pentru abaterea de la aceasta. Comisia și DGI observă că abaterea nu este o chestiune de detaliu: evaluarea competenței profesionale precedă și condiționează întocmirea listei candidaților recomandați, iar regula propusă ar permite stabilirea acestei liste fără sprijinul a mai mult de un membru nominalizat la nivel internațional. În cursul întâlnirilor online, ministrul justiției a explicat diferența prin opinia că membrii naționali sunt mai bine plasați să evalueze competența profesională, în special cunoașterea dreptului ucrainean. În comentariile din 24 septembrie 2026, Comisia pentru politică juridică a indicat că toate deciziile ar trebui adoptate cu majoritate simplă de patru din cei șase membri, fără

[61] CDL-AD(2021)018, op. cit., pct. 48.
[62] CDL-AD(2021)018, op. cit., pct. 49-51 și Recomandarea 9 (pct. 75); CDL-AD(2022)023, op. cit., pct. 50.
[63] CDL-PI(2023)002, Follow-up la Opinia CDL-AD(2022)054, secțiunea D.
[64] CDL-PI(2023)002, op. cit.; CDL-AD(2023)022, op. cit., pct. 19 și 24.

un vot decisiv pentru niciunul dintre grupuri, pentru a încuraja consensul și a evita inegalitatea dintre membri. Ministerul Justiției a considerat o astfel de majoritate suficientă, cel puțin pentru adoptarea listei, care, în opinia sa, doar formalizează deciziile individuale.

53. Comisia și DGI observă că criteriul competenței profesionale, astfel cum este definit în partea 22 din art. 95 din Legea în vigoare (partea 28, astfel cum este renumerotată de proiectul de lege), cuprinde nu numai cunoașterea dreptului intern, ci și abilități analitice, diligență, comunicare și capacitatea de a lucra cu colegii, pe care membrii nominalizați la nivel internațional, care își desfășoară activitatea alături de trei membri naționali și beneficiază de interpretare și de sprijin analitic adecvat, sunt bine plasați să le evalueze. Atunci când preocuparea privește dreptul intern, ea poate fi abordată prin conceperea evaluării însăși, de exemplu printr-o componentă scrisă privind dreptul ucrainean, așa cum se procedează pentru GCE, sau prin sprijin de specialitate pus la dispoziția membrilor,[65] mai degrabă decât prin reducerea majorității necesare pentru decizie. Cele două criterii nici nu pot fi ținute separat: informații privind integritatea pot apărea în etapa competenței, iar o regulă mai puțin exigentă în această etapă ar oferi o cale alternativă de eliminare a unui candidat, astfel încât un candidat care a trecut de etapa integrității cu sprijinul a doi membri nominalizați la nivel internațional ar putea fi exclus de cei trei membri naționali, alăturați de un membru internațional. O majoritate simplă pentru toate deciziile, astfel cum propune Comisia pentru politică juridică (a se vedea pct. 52 de mai sus), ar permite excluderea unui candidat de către cei trei membri naționali alăturați de un singur membru nominalizat la nivel internațional în fiecare etapă, inclusiv în etapa integrității și la adoptarea listei; preocuparea privind inegalitatea dintre membri este soluționată prin limitele regulii recomandate la pct. 51 de mai sus, în temeiul căreia membrii nominalizați la nivel internațional nu pot decide fără un vot național, iar voturile lor prevalează numai atunci când organul nu a fost în măsură să decidă. Pentru GCE, Comisia a considerat că greutatea decisivă a membrilor nominalizați la nivel internațional ar trebui să se extindă asupra ambelor criterii.[66] Absența unei reguli de departajare înseamnă, de asemenea, că o paritate trei la trei are ca rezultat nerecomandarea candidatului, astfel încât rezultatul este determinat de neatingerea unei majorități, și nu de o evaluare motivată, iar lista poate rămâne incompletă.[67]

54. Proiectul de lege nu precizează care regulă guvernează decizia motivată privind recomandarea unui candidat (noua parte 23 din art. 95) și stabilirea listei candidaților recomandați CSJ (noua parte 24). Noul punct 50¹ stabilește majorități speciale numai pentru deciziile privind îndeplinirea criteriului integrității și a criteriului competenței profesionale. În măsura în care recomandarea și lista constituie decizii distincte, ele intră sub incidența regulii generale din partea 13 a art. 95¹, potrivit căreia o decizie a Comisiei de selecție este adoptată dacă cel puțin patru dintre membrii săi votează pentru, fără nicio cerință privind participarea membrilor nominalizați la nivel internațional și fără niciun mijloc de soluționare a unei parități de voturi. Adoptarea listei nu este o simplă formalitate; ea identifică candidații eligibili pentru numirea de către CSJ. Proiectul de lege elimină, de asemenea, fără explicații, cerința ca

[65]Partea 22 din art. 95 din Legea privind sistemul judiciar în vigoare (partea 28, astfel cum este renumerotată de proiectul de lege) (cunoștințe în domeniul dreptului, abilități analitice, capacitatea de a lucra cu diligență, abilități de comunicare orală și scrisă și capacitatea de a interacționa cu colegii). Pentru GCE, a se vedea CDL-AD(2022)054, op. cit., pct. 53-54, și Metodologia GCE, art. 4 (o evaluare scrisă pe o întrebare pregătită de un grup extern de experți internaționali și aleasă prin tragere la sorți).

[66]Comisia de la Veneția, CDL-AD(2023)022, op. cit., pct. 19, 24 și 40 („un model de vot care conferă membrilor din cota internațională un cuvânt decisiv”); CDL-PI(2023)002, op. cit., secțiunile C și D.

[67]CDL-AD(2022)054, op. cit., pct. 58-59 (un mecanism de deblocare este „esențial”, întrucât în caz contrar procedura ar trebui repetată).

candidații recomandați să fie selectați „prin vot deschis”,[68] deși numai un vot deschis permite verificarea majorităților definite în funcție de proveniența voturilor.[69]

55. În interesul clarității și al uniformității procedurii, care ar reduce tensiunile din cadrul comunității profesionale și îndoielile publicului, Comisia și DGI recomandă ca deciziile privind competența profesională și privind adoptarea listei candidaților recomandați CSJ să fie adoptate în temeiul aceleiași reguli ca deciziile privind integritatea: patru voturi pentru, dintre care cel puțin două exprimate de membri nominalizați la nivel internațional, un vot repetat atunci când nu se ajunge la nicio decizie și, dacă divergența nu este depășită într-un termen stabilit de lege, votul prevalent al grupului de membri care include cel puțin doi membri nominalizați la nivel internațional; ca votul deschis să fie restabilit; și ca cvorumul și majoritatea pentru deciziile procedurale să fie definite.

6. Mandatul, termenele și continuitatea CSCJ

56. Noul punct 50¹ prevede că „[m]andatul Comisiei de selecție și al membrilor săi […] este de doi ani de la data numirii” și că „[u]rmătoarea componență a Comisiei de selecție se constituie în conformitate cu procedura prevăzută la art. 95¹”. Nota explicativă reamintește că mandatul a 15 din cei 16 membri ai CSCJ expiră în iunie 2027. A doua componență este astfel numită pe un mandat fix de doi ani. Mandatul primei componențe a fost definit diferit: în temeiul actualului punct 50, acesta expira la doi ani după numirea componenței plenipotențiare a CSCJ, adică o perioadă care curge de la îndeplinirea sarcinii sale, astfel încât Comisia de selecție a rămas în funcție până când și-a îndeplinit sarcina și încă o perioadă în care putea completa orice loc vacant apărut.[70] Un mandat fixat la o dată poate expira înainte de finalizarea unei selecții, constituirea celei de-a doua componențe poate fi întârziată de nominalizări contestate sau de litigii, iar doi ani este puțin pentru un organ care trebuie să reînnoiască aproape o întreagă instituție în timp de război. În comentariile sale din 24 septembrie 2026, Comisia pentru politică juridică a indicat că partea 6 din art. 151 din Codul de procedură administrativă al Ucrainei exclude măsurile provizorii[71] care ar suspenda sau ar afecta în alt mod o procedură de concurs. Comisia și DGI observă că această regulă, relevantă și pentru pct. 67 de mai jos, limitează riscul întârzierii prin litigii. Ea nu abordează însă celelalte două dificultăți, și anume expirarea unui mandat de durată fixă înainte de finalizarea unei selecții și scurtimea unei perioade de doi ani pentru reînnoirea aproape a unei întregi instituții. Ministerul Justiției, la rândul său, a afirmat că caracterul temporar al mecanismului trebuie să se întemeieze pe condiții clare și previzibile de încetare a acestuia, fie un termen fix, fie criterii obiective la îndeplinirea cărora încetează atribuțiile Comisiei de selecție. Astfel cum s-a arătat mai sus, caracterul temporar al mecanismului ține de sarcină, nu de o perioadă fixă; un mandat definit prin îndeplinirea sarcinii este un criteriu obiectiv în acest scop. Prin urmare, Comisia și DGI recomandă ca termenul fix să fie înlocuit cu un mandat definit, ca pentru prima componență, prin îndeplinirea sarcinii sau, cel puțin, ca

[68] Art. 95¹, partea 18, punctul 7, din Legea în vigoare impune Comisiei de selecție să selecteze candidații care urmează a fi recomandați „prin vot deschis”.

[69] A se vedea în această privință Regulamentul Grupului consultativ de experți, art. 10 și 11: voturile sunt exprimate „pentru” sau „împotrivă”, fără abținere, iar procesul-verbal consemnează votul fiecărui membru. Cu privire la eliminarea fără motive a unei reguli legale de vot, a se vedea, mutatis mutandis, CDL-AD(2026)012, op. cit., pct. 37 și 41.

[70] Nota explicativă la proiectul de lege, punctul 2; pct. 50 din Secțiunea XII și partea 9 din art. 95¹ din Legea privind sistemul judiciar; a se vedea pct. 32 de mai sus. Prima componență a efectuat selecții pentru posturi vacante individuale în 2024 și 2025; componența ordinară prevăzută la art. 95¹ este numită pe patru ani.

[71] Codul de procedură administrativă al Ucrainei, capitolul 10 (Asigurarea acțiunii), art. 151 (Tipuri de măsuri provizorii), partea 6: „Nu este permisă luarea unor măsuri de asigurare a acțiunii care constau în (sau au ca rezultat) încetarea, amânarea, oprirea sau afectarea în alt mod a desfășurării unui concurs, … organizat în numele statului (organ de stat), … sau cu participarea unei entități numite de un organ de stat în cadrul unei comisii care desfășoară un concurs, …”

mandatul să continue până la finalizarea oricărei selecții începute, inclusiv a oricărei selecții repetate.

57. Calendarul este strâns. În temeiul termenelor stabilite de proiectul de lege însuși, constituirea celei de-a doua componențe necesită cel puțin 41 de zile, iar prima componență și-a ținut prima ședință la patru luni după numirea sa.[72] În temeiul părții 9 modificate din art. 95, CSJ „anunță începerea selecției cel târziu cu trei luni înainte de expirarea mandatului unui membru al [CSCJ]", adică până la 1 martie 2027. Potrivit informațiilor primite în cursul întâlnirilor online, doar verificarea specială a antecedentelor necesită cel puțin două luni, iar o selecție completă durează aproximativ un an în proceduri comparabile. O perioadă de trei luni este, prin urmare, în mod vădit insuficientă. Pentru selecția membrilor CSJ, proiectul de lege însuși impune ca anunțul să fie făcut cel târziu cu șase luni înainte de expirarea mandatului; Comisia și DGI recomandă alinierea părții 9 din art. 95 la acest termen, CSJ rămânând liber să anunțe selecția mai devreme. Două aspecte de formulare necesită, de asemenea, clarificare: întrucât în martie 2027 cele 15 posturi nu vor fi încă vacante, trimiterile la „posturi vacante" din noul punct 50¹ și din partea 5 modificată a art. 95 ar trebui să cuprindă posturile al căror mandat este pe cale să expire; și ar trebui să se precizeze că reunirea mai multor posturi într-o singură selecție, pe care partea 5 o permite „dacă există mai mult de un astfel de post vacant", este facultativă, o selecție urmând a fi organizată în orice caz atunci când trebuie ocupat un singur post.

58. Dacă mandatele expiră în iunie 2027 înainte ca noile numiri să fie efectuate, CSCJ își va pierde componența plenipotențiară, iar toate procedurile aflate pe rolul ei se vor opri. Partea 4 din art. 92 din Legea privind sistemul judiciar amână acest rezultat fără a-l elimina: un membru al cărui mandat este pe cale să expire și a cărui plecare ar priva CSCJ de cvorum rămâne în funcție până la numirea unui succesor, dar nu mai mult de trei luni, adică cel târziu până în septembrie 2027.[73] Dispoziția nu prelungește mandatul tuturor membrilor, ci numai al celor a căror plecare ar lăsa CSCJ fără cvorum. Experiența anilor 2019-2023, când aproximativ 2 000 de posturi judiciare au rămas neocupate, arată gravitatea unei asemenea întreruperi, CSCJ neavând nicio componență din noiembrie 2019 până în iunie 2023. În 2020, Comisia și DGI au recomandat ca mandatele tuturor membrilor CSCJ să continue până la numirea succesorilor lor.[74]

59. Comisia și DGI recomandă ca dispozițiile tranzitorii să dea efect deplin acestei recomandări, prevăzând că, pentru reînnoirea din 2027, mandatul tuturor membrilor continuă până la numirea membrilor care îi înlocuiesc, și nu numai timp de trei luni. Ministerul Justiției a menționat, în comentariile sale din 24 septembrie 2026, că selecția poate avea ca rezultat mai puține numiri decât posturile de ocupat. Comisia și DGI consideră că, în acest caz, dispoziția tranzitorie ar trebui să stabilească, pe baza unui criteriu obiectiv precum tragerea la sorți, care dintre membrii ieșiți rămân în funcție până la ocuparea posturilor rămase. O astfel de continuare este o soluție temporară de deblocare: legea poate stabili o perioadă maximă pentru noile numiri.

60. În cursul întâlnirilor online, reprezentanții CSCJ au subliniat concursurile pentru posturile judiciare și evaluările de calificare, care vor fi încă pendinte la reînnoirea componenței CSCJ

[72]Cinci zile pentru lista Ministerului Afacerilor Externe, o zi lucrătoare pentru cererea președintelui CSJ, 30 de zile pentru nominalizări și cinci zile pentru numiri. Prima componență a fost numită la 17 septembrie 2021 și și-a ținut prima ședință la 21 ianuarie 2022 (raportul AIL, op. cit., secțiunea 1.2; Nota explicativă, punctul 2).

[73]Partea 4 din art. 92 din Legea privind sistemul judiciar. CSCJ se consideră a avea cvorum atunci când au fost numiți cel puțin unsprezece membri, dintre care cel puțin șase sunt judecători sau judecători pensionați.

[74]CDL-AD(2020)022, op. cit., pct. 49; a se vedea, de asemenea, CDL-AD(2019)027, op. cit., pct. 25. A se vedea, de asemenea, cu privire la Muntenegru, CDL-AD(2022)050, Muntenegru – Opinie privind proiectul de modificare a Legii privind Consiliul Judiciar și judecătorii, pct. 23-27.

în 2027. Aceștia au subliniat că aceste proceduri ar trebui continuate de noii săi membri, și nu reluate, și că o practică diferită aplicată părții rămase dintr-un concurs aflat deja în desfășurare ar putea ridica probleme de tratament inegal al candidaților din acel concurs.[75] Comisia și DGI reamintesc că în 2019 și 2020, când dizolvarea CSCJ întrerupsese toate evaluările în curs, au deplâns această întrerupere și au recomandat ca noua CSCJ să „construiască pe baza activității predecesoarei sale”.[76] Comisia și DGI reiterează această recomandare.

7. Procedura de selecție pentru CSCJ

61. În temeiul noii părți 16 din art. 95, selecția cuprinde trei etape: admiterea, pe baza faptului dacă candidatul și documentele prezentate „îndeplinesc cerințele stabilite de prezenta Lege”; verificarea specială a antecedentelor și stabilirea de către Comisia de selecție a îndeplinirii de către candidați a criteriului integrității; și stabilirea competenței lor profesionale și întocmirea listei candidaților recomandați CSJ. Transmiterea în direct a interviurilor și cerința a doi candidați pe post sunt preluate din legea în vigoare.[77]

62. Proiectul de lege transferă întocmirea listelor de candidați către Secretariatul CSJ și decizia privind admiterea către CSJ însuși. Realocarea este acceptabilă numai în măsura în care funcțiile sunt limitate la domeniul formal și administrativ: întocmirea listelor trebuie să rămână simpla asamblare tehnică a candidaturilor primite, iar admiterea verificării unor cerințe documentare constatabile în mod obiectiv, orice apreciere pe fond fiind rezervată Comisiei de selecție, întrucât în caz contrar autoritatea de numire ar determina grupul din care trebuie să aleagă ulterior.[78]

63. Comisia a trasat aceleași limite pentru GCE: implicarea autorităților de numire în procedură nu trebuie să le permită acestora să reexamineze sau să înlăture evaluările efectuate de organul de experți, a cărui funcție ar fi altfel lipsită de rost.[79] Prin urmare, Comisia și DGI recomandă ca legea să precizeze că decizia motivată a CSJ privind numirea, în temeiul părții 7 din art. 95, privește alegerea dintre candidații recomandați de Comisia de selecție și nu redeschide, nici nu dublează evaluările acestui organ. Admiterea, în plus, este reglementată doar parțial: nu se stabilește niciun termen în care CSJ trebuie să decidă, iar criteriul nu este aplicabil în forma actuală, întrucât îndeplinirea criteriilor de integritate și competență profesională, care se numără printre „cerințele stabilite de prezenta Lege”, poate fi constatată numai la sfârșitul procedurii. Prima selecție ilustrează ce este în joc în această etapă.[80] Prin urmare, admiterea ar trebui refuzată numai atunci când un candidat nu îndeplinește condițiile formale de eligibilitate sau nu depune documentele necesare; ar trebui stabilit un termen în care CSJ trebuie să decidă și în care pot fi remediate deficiențele formale, astfel cum proiectul de lege prevede pentru procedura parlamentară; iar refuzurile ar trebui să fie

[75]Concursurile pentru curțile de apel și instanțele de primă instanță, concursurile pentru noile instanțe administrative specializate și evaluarea de calificare a peste 1 200 de judecători.

[76]CDL-AD(2019)027, op. cit., pct. 20, 25 și 85 („Activitatea desfășurată până în prezent de CSCJ ar trebui să fie baza acestor nominalizări urgente”); CDL-AD(2020)022, op. cit., pct. 11, 36 și 77 („Noua CSCJ ar trebui să construiască pe baza activității predecesoarei sale”).

[77]Art. 95, părțile 5 și 18 (alineatele finale), și art. 95¹, partea 18, punctul 7, din Legea în vigoare.

[78]CDL-AD(2025)052, op. cit., pct. 38 (organismele de numire pot selecta un candidat numai dintre cei pe care organul de experți i-a considerat adecvați); a se vedea, de asemenea, pct. 51-52 (transferul funcțiilor esențiale de la un organ de preselecție format din experți poate genera conflicte de interese și poate submina independența și eficacitatea procesului).

[79]CDL-AD(2025)052, op. cit., pct. 37-39; a se vedea, de asemenea, pct. 45 și 47 (riscurile dependenței tehnice și informaționale și echilibrul instituțional); CDL-PI(2023)002, op. cit., secțiunea C (permiterea organismelor de numire să selecteze candidați considerați necorespunzători „are potențialul de a lipsi de sens rolul GCE”).

[80]Consiliul Superior al Justiției, „Comisia de selecție a finalizat concursul și a anunțat o listă de 32 de candidați pentru funcția de membru al CSCJ”, 15 martie 2023 (301 participanți, 64 admiși la interviuri, 32 recomandați); raportul AIL, op. cit., secțiunea 2.2; cifrele de 64 și 32 au fost menționate de ministrul justiției, de CSJ și de Asociația Națională a Avocaților din Ucraina în cursul întâlnirilor online.

motivate, comunicate candidatului și supuse controlului, motivele fiind făcute publice la cererea candidatului.

64. Modalitățile de evaluare sunt lăsate în mare parte la latitudinea Comisiei de selecție, ceea ce este adecvat, sub rezerva celor ce urmează. În temeiul noii părți 20, un candidat este intervievat în etapa integrității numai atunci când apar îndoieli rezonabile și, în acest caz, ca alternativă la o explicație scrisă, deși interviul este, în practică, principalul instrument de evaluare a integrității; Comisia și DGI sugerează ca Comisia de selecție să fie liberă să intervieveze orice candidat și ca un candidat care riscă excluderea să aibă dreptul de a fi audiat. Ele sugerează, în continuare, ca instrumentele de evaluare a competenței profesionale să fie aplicate uniform, pe baza unor criterii și a unei structuri publicate în prealabil, interviurile fiind, de regulă, organizate în persoană; o componentă scrisă sau practică după modelul GCE ar spori obiectivitatea și ar răspunde preocupării privind dreptul intern. Comisia și DGI consideră că transmiterea în direct a interviurilor poate rămâne regula, legea permițând Comisiei de selecție, printr-o decizie motivată, să audieze în ședință închisă părțile unui interviu care privesc date cu caracter personal sensibile.[81]

65. În sfârșit, proiectul de lege nu stabilește niciun termen pentru vreuna dintre etapele selecției. Având în vedere orizontul iunie 2027, Comisia și DGI recomandă stabilirea unor termene realiste pentru fiecare etapă, expirarea lor neafectând validitatea procedurii.[82]

66. În temeiul noilor părți 20 și 23 din art. 95, deciziile Comisiei de selecție trebuie să fie motivate, iar candidatul poate solicita decizia prin care este exclus și o explicație a motivelor nerecomandării sale; se impune astfel o motivare specifică atunci când decizia este negativă. Ceea ce proiectul de lege lasă la inițiativa candidatului este comunicarea acestor motive, ceea ce corespunde minimului prevăzut de Recomandarea CM/Rec(2010)12:[83] excluderea este în practică definitivă, cunoașterea motivelor este condiția prealabilă a oricărei contestări efective, iar o încălcare a fost constatată atunci când un organ de verificare (vetting) a reținut materialul pe care se întemeia decizia și a oferit o motivare necorespunzătoare.[84] Prin urmare, Comisia și DGI recomandă ca decizia motivată de excludere a unui candidat sau de nerecomandare a acestuia să fie comunicată candidatului vizat, termenul pentru o cale de atac curgând de la această comunicare,[85] constatările favorabile fiind consemnate sumar, ceea ce răspunde preocupării exprimate în cursul întâlnirilor online că deciziile motivate în fiecare etapă ar întârzia procedura; și ca deciziile negative să fie publicate fără motivele lor, decizia motivată fiind făcută publică la cererea candidatului.[86]

67. Proiectul de lege nu spune nimic despre controlul judiciar,[87] deși decizia Comisiei de selecție este definitivă pentru un candidat exclus, care ar trebui să o poată contesta sau cel puțin să

[81]CDL-AD(2025)052, op. cit., pct. 36 și 42 (informațiile obținute în timpul părților interviurilor desfășurate în ședință închisă nu trebuie comunicate); cu privire la componenta scrisă, Metodologia GCE, art. 4, pct. 2.

[82]Comitetul de Miniștri, Orientări privind selecția candidaților la funcția de judecător la Curtea Europeană a Drepturilor Omului, orientarea III.2, și Expunerea de motive, pct. 62; a se vedea CDL-AD(2022)054, op. cit., pct. 69.

[83]Comitetul de Miniștri, Recomandarea CM/Rec(2010)12 privind judecătorii: independența, eficiența și responsabilitățile, pct. 48.

[84]CEDO, *Thanza împotriva Albaniei*, nr. 41047/19, 4 iulie 2023, pct. 109-123 (nedivulgarea materialului pe care se întemeia decizia și motivarea necorespunzătoare).

[85]A se compara, pentru GCE, Metodologia GCE, art. 3(3) și 4(5) (decizii motivate redactate în termen de 15 zile de la adoptarea lor), și CDL-AD(2023)022, op. cit., pct. 31 și 33 (publicarea deciziilor privind candidații evaluați ca „necorespunzători", decizia motivată fiind publicată la cererea candidatului).

[86]CDL-AD(2023)022, op. cit., pct. 33.

[87]Curtea Supremă, Marea Cameră, hotărârea din 14 septembrie 2023 în cauza nr. 990/9/23; rezumate ale jurisprudenței Marii Camere în cauzele privind contestarea actelor, acțiunilor și omisiunilor CSCJ, publicate de Curtea Supremă la 1 noiembrie 2023 și la 1 februarie 2025, împreună cu opiniile separate anexate în mai multe dintre cauze. Marea Cameră a aplicat ulterior termenul de o lună prevăzut la art. 122(8) din Codul de procedură administrativă contestațiilor împotriva deciziilor CSCJ în selecția judecătorilor, curgând de la adoptarea și publicarea unei decizii care stabilește reguli pentru

poată contesta procedura în care a fost luată.[88] Chestiunea dacă excluderea unei căi de atac judiciare împotriva unei decizii a Consiliului de Etică prin care se constată că un candidat la calitatea de membru al CSJ nu îndeplinește criteriile de etică profesională și integritate este compatibilă cu Constituția este pendinte în fața Curții Constituționale a Ucrainei.[89] Revine Curții Constituționale a Ucrainei să decidă cu privire la conformitatea chestiunii cu Constituția. Comisia de la Veneția și DGI reamintesc că Curtea Europeană a Drepturilor Omului a statuat că deciziile care afectează cariera judecătorilor și a membrilor organelor de guvernanță judiciară trebuie, de regulă, să poată face obiectul controlului judiciar.[90] În temeiul proiectului de lege în forma actuală, un candidat care nu îndeplinește criteriile nu poate contesta decizia în fața unei instanțe. Prin urmare, Comisia și DGI recomandă ca legea să prevadă în mod expres desemnarea unei instanțe care să judece o cale de atac împotriva deciziilor Comisiei de selecție[91] și ca astfel de decizii să poată fi contestate, în termene scurte, numai pe motive formale (procedurale), și nu pe fond.[92] Această desemnare poate ține seama de reforma justiției administrative aflată în prezent în curs (a se vedea nota 16 de mai sus) și poate fi a unei instanțe administrative, cu condiția ca instanța în cauză să ofere garanțiile de independență și imparțialitate pe care le impune un asemenea control. Comisia și DGI observă, în continuare, că o cale de atac capabilă să paralizeze procedura ar fi la fel de dăunătoare ca absența oricărei căi de atac. Legea ar trebui, prin urmare, să precizeze, de asemenea, că o cale de atac nu suspendă selecția în ansamblu și că, în cazul anulării unei decizii, Comisia de selecție adoptă o nouă decizie cu privire la candidatul vizat într-un termen scurt.[93]

68. În temeiul noii părți 24 din art. 95, Comisia de selecție recomandă cel puțin doi candidați pe post vacant, inclusiv cel puțin doi judecători sau judecători pensionați pentru fiecare post rezervat acestora. Cerința asigură CSJ o alegere reală între candidați care îndeplinesc standardele necesare,[94] de la un organ de experți așteptându-se să excludă numai pe cei care nu le îndeplinesc.[95] Aplicată reînnoirii a 15 posturi într-o singură selecție, ea presupune însă că se prezintă cel puțin 30 de candidați adecvați. Proiectul de lege atașează consecințe diferite unui deficit, care, în temeiul părții 25 din art. 95, privește numai postul pentru care au fost recomandați mai puțin de doi candidați: atunci când selecția se organizează pentru toate posturile vacante, CSJ „poate” anunța o nouă selecție pentru acel post în termen de 30 de zile; atunci când este vizat un singur post, „trebuie” să o facă. În primul caz, un post poate rămâne neocupat pe termen nedeterminat; în al doilea, selecții succesive se pot succeda,

---

toți participanții (cauza nr. 990/516/25, 2026); este disponibil, de asemenea, un rezumat al jurisprudenței sale privind contestarea actelor CSJ pentru perioada 1 ianuarie 2025 – 1 iulie 2026.

[88] Recomandarea CM/Rec(2010)12, op. cit., pct. 48.

[89] Plângere constituțională depusă de un candidat la calitatea de membru al CSJ pe care Consiliul de Etică l-a considerat ca neîndeplinind criteriile de etică profesională și integritate, contestând partea 4 din art. 22 și pct. 3 din Secțiunea VII din Codul de procedură administrativă și pct. 5 din Secțiunea II din Legea nr. 1635-IX în măsura în care exclud o cale de atac judiciară împotriva unei asemenea decizii. Cel de-al doilea Senat al Curții Constituționale a Ucrainei a deschis examinarea cauzei la 24 aprilie 2024; nicio decizie nu fusese publicată la momentul elaborării prezentei opinii.

[90] CEDO, *Grzęda împotriva Poloniei* [MC], nr. 43572/18, 15 martie 2022, pct. 299-350; *Bilgen împotriva Turciei*, nr. 1571/07, 9 martie 2021, pct. 96; *Oleksandr Volkov împotriva Ucrainei*, nr. 21722/11, 9 ianuarie 2013, pct. 87-91.

[91] CDL-AD(2021)018, op. cit., pct. 63 și Recomandarea 10 (pct. 75); CDL-AD(2020)022, op. cit., pct. 65; CDL-AD(2022)023, op. cit., pct. 52; CDL-AD(2023)022, op. cit., pct. 36-37.

[92] CDL-AD(2023)042, Ucraina – Opinie urgentă de follow-up la opiniile privind Legea „Pentru modificarea unor acte legislative ale Ucrainei în vederea clarificării dispozițiilor privind selecția prin concurs a candidaților la funcția de judecător al Curții Constituționale a Ucrainei”, pct. 14-15; CDL-AD(2023)022, op. cit., pct. 37 și 40 (control judiciar limitat la motive formale, „și nu pe fond”).

[93] A se vedea, mutatis mutandis, cu privire la importanța de a nu lăsa posturile vizate vacante pe perioade îndelungate, CDL-AD(2023)022, op. cit., pct. 38; CDL-AD(2025)052, op. cit., pct. 55.

[94] CDL-AD(2025)052, op. cit., pct. 30 și 32.

[95] CDL-AD(2021)018, op. cit., pct. 41-45 și Recomandarea 8 (pct. 75).

risc care nu este doar teoretic.[96] Dintre cele două, soluția discreționară comportă riscul mai mic, întrucât o repetare automată nu oferă nicio asigurare că următoarea selecție va atrage un număr suficient de candidați adecvați; niciuna nu răspunde însă dificultății reale, care este că cerința a doi candidați operează ca o condiție de validitate a selecției, și nu ca o garanție a alegerii.

69. O regulă paralelă din toate cele trei acte modificate (partea 17 din art. 95 din Legea privind sistemul judiciar, partea 6 din art. 9 din Legea privind CSJ și partea 4 din art. 208-1 din Legea privind Regulamentul Radei Supreme) impune o nouă selecție atunci când sunt admiși mai puțin de doi candidați pe post. Comisia a acceptat recent că o marjă de apreciere poate preveni repetarea sistematică a concursurilor, cu condiția ca orice decizie de a nu repeta un concurs să fie făcută publică și să fie evitate vacanțele prelungite.[97] Comisia și DGI sugerează un regim uniform pentru fiecare situație în care sunt admiși sau recomandați mai puțin de doi candidați pe post, în selecția membrilor CSCJ ca și în cea a membrilor CSJ: Comisia de selecție și Consiliul de Etică ar trebui să recomande toți candidații care îndeplinesc criteriile, chiar dacă sunt mai puțin de doi pe post. Numirile ar trebui făcute numai dintre candidații recomandați, fiind suficient un singur candidat recomandat; deciziile privind repetarea unei selecții ar trebui să fie motivate și publicate; iar posturile rămase neocupate ar trebui să fie scoase din nou la concurs într-un termen definit.

8. Gestionarea informațiilor și autonomia administrativă

70. În temeiul noii părți 30 din art. 95, Comisia de selecție transferă Secretariatului CSJ, în termen de cinci zile de la depunerea listei sale, „toate documentele și informațiile primite și/sau colectate” în cursul selecției, adică înainte ca CSJ să fi luat decizia și inclusiv materialul privind candidații pe care Comisia de selecție nu i-a recomandat. Păstrarea materialelor de selecție de către o instituție permanentă este de înțeles. Confidențialitatea lor protejează totuși candidații împotriva prejudiciului reputațional, membrii împotriva presiunilor și procedura însăși împotriva descurajării candidaților calificați.[98] În comentariile sale din 24 septembrie 2026, Comisia pentru politică juridică a explicat că transferul privește numai materialul colectat în cursul evaluării și este menit, în special, să îl pună la dispoziția instanțelor în cazul contestării deciziilor Comisiei de selecție. Comisia și DGI sugerează ca transferul să aibă loc numai după efectuarea numirilor și numai în scopul păstrării; Comisia de selecție, care rămâne în funcție, putând între timp să pună materialul la dispoziția unei instanțe; ca registrele deliberărilor interne să fie excluse din acesta; ca accesul la datele sensibile ale candidaților nereușiți să necesite consimțământul lor sau să fie limitat la circumstanțe strict definite; și ca legea însăși să definească, astfel cum a recomandat Comisia pentru GCE, categoriile de informații transmise și reținute, perioada de păstrare și condițiile de acces.[99]

71. Noul punct 50¹ prevede că „[l]a cererea unui membru al celei de-a doua componențe a Comisiei de selecție, Comisia poate angaja interpreți pentru a oferi sprijin organizatoric și tehnic în exercitarea atribuțiilor acelui membru. Activitatea acestor interpreți poate fi finanțată cu sprijinul asistenței tehnice internaționale”; potrivit notei explicative, „[p]unerea în aplicare

[96] În selecția anunțată în 2024 pentru un singur post vacant în CSCJ, CSJ nu a numit niciunul dintre cei doi candidați recomandați de Comisia de selecție; postul a fost ocupat abia după o nouă selecție, în august 2025 (Comisia Europeană, Raportul pentru Ucraina 2025, op. cit., capitolul 23; raportul AIL, op. cit., secțiunea 2.2).

[97] CDL-AD(2025)052, op. cit., pct. 53-55. A se vedea, de asemenea, CDL-AD(2022)054, op. cit., pct. 66.

[98] CDL-AD(2025)052, op. cit., pct. 36; CEDO, *L.B. împotriva Ungariei* [MC], nr. 36345/16, 9 martie 2023, pct. 123; Consiliul Europei, Convenția 108+.

[99] CDL-AD(2025)052, op. cit., pct. 36-42; Metodologia Grupului consultativ de experți, art. 8, care prevede păstrarea materialelor de selecție timp de trei ani, urmată de distrugerea lor. Cu privire la perioada de păstrare și condițiile de acces, a se vedea CDL-AD(2023)027, op. cit., pct. 52.

a proiectului de lege nu va necesita cheltuieli suplimentare din bugetele de stat și locale". Alt sprijin provine de la Secretariatul CSJ, iar posibilitatea de a angaja asistenți, de care dispunea prima componență, nu este preluată, fără explicații. Evaluarea integrității impune colectarea, verificarea și analizarea unor informații voluminoase și pregătirea unor decizii motivate; membrii nominalizați la nivel internațional depind de un asemenea sprijin chiar mai mult decât membrii naționali, fără de care participarea lor ar risca să fie redusă la o formalitate. Pentru GCE, al cărui secretariat răspunde exclusiv în fața acestuia, Comisia a considerat o astfel de autonomie inerentă independenței unui organ de selecție și a avertizat împotriva dependenței tehnice și informaționale față de o altă instituție, în special una a cărei componență organul de selecție contribuie să o determine.[100] Aceste considerente se aplică și aici: sprijinul ar proveni de la Secretariatul CSJ, adică al autorității care numește membrii CSCJ, iar această autoritate ar controla astfel infrastructura de care depinde Comisia de selecție.

72. Prin urmare, Comisia și DGI recomandă ca Comisiei de selecție să i se atribuie răspunderea pentru principalele sale funcții de secretariat și administrative, inclusiv gestionarea documentelor, a corespondenței și a datelor cu caracter personal, printr-un sprijin de secretariat și analitic propriu, subordonat exclusiv acesteia și care să reflecte componența sa mixtă, Secretariatul CSJ oferind doar un sprijin logistic și tehnic limitat și păstrarea dosarelor, orice garanții suplimentare în domeniul protecției datelor fiind introduse prin obligații legale precise; cel puțin, ca membrii să poată din nou angaja asistenți, precum și interpreți. Finanțarea acestui sprijin ar trebui asigurată pe întreaga durată a mandatului.

D. Selecția membrilor CSJ

73. Secțiunea II a proiectului de lege modifică Legea privind CSJ și Legea „Privind Regulamentul Radei Supreme". În temeiul art. 131 din Constituție, CSJ este alcătuit din 21 de membri, dintre care 20 sunt aleși sau numiți de Congresul Judecătorilor, Președinte, Rada Supremă, Congresul Avocaților, Conferința Procurorilor din Întreaga Ucrainăși Congresul Reprezentanților Facultăților de Drept și ai Instituțiilor Academice, președintele Curții Supreme făcând parte din oficiu. Din 2021, candidații sunt verificați sub aspectul eticii profesionale și al integrității de Consiliul de Etică, un organ format din șase membri – trei judecători sau judecători pensionați propuși de Consiliul Judecătorilor din Ucraina și trei persoane propuse de organizații internaționale și străine – înființat pe o perioadă de șase ani pentru a asista organismele de alegere și de numire în a stabili dacă candidații la calitatea de membru al CSJ îndeplinesc aceste criterii (art. 9-1 din Legea privind CSJ). Consiliul de Etică a evaluat candidații în toate selecțiile de la înființarea sa.[101] Majoritatea membrilor în funcție ai CSJ au demisionat înainte de a fi supuși evaluării unice.[102] CSJ și-a recuperat cvorumul în ianuarie 2023, toți membrii săi, cu excepția președintelui Curții Supreme, fiind considerați de Consiliul de Etică ca îndeplinind criteriile de etică profesională și integritate.[103] Mandatul membrilor Consiliului de Etică expiră în noiembrie 2027.

---

[100] CDL-AD(2025)052, op. cit., pct. 43-52; Regulamentul Grupului consultativ de experți, Secțiunea III, art. 14.

[101] Consiliul de Etică, Regulamentul de organizare și funcționare și Metodologia, court.gov.ua/eng/ec (raportul AIL, op. cit., secțiunea 1.1: Regulamentul adoptat la 1 și 9 decembrie 2021, Metodologia la 9 decembrie 2021); Consiliul de Etică a fost înființat la 9 noiembrie 2021 (CDL-AD(2022)023, op. cit., pct. 9).

[102] CDL-AD(2022)023, op. cit., pct. 10-14 (doisprezece membri au demisionat în ianuarie și februarie 2022; dintre cei patru membri rămași, care nu sunt membri din oficiu, evaluați, unul a fost considerat neconform la 7 mai 2022).

[103] CDL-AD(2023)027, op. cit., pct. 9. Cu privire la evaluarea unică a membrilor în funcție și rezultatul acesteia, a se vedea CDL-AD(2022)023, op. cit., pct. 8-19; cu privire la excluderea președintelui Curții Supreme din această evaluare, a se vedea CDL-AD(2021)018, op. cit., pct. 58. Alegerea a opt membri de către cel de-al XIX-lea Congres extraordinar al Judecătorilor din Ucraina la 11 și 12 ianuarie 2023, prin care a fost restabilit cvorumul (15 din 21 de membri) al Consiliului Superior al Justiției, este consemnată pe site-ul Consiliului Superior al Justiției. Deciziile Consiliului de Etică sunt publicate pe site-ul acestuia. Componența completă de 21 de membri nu a fost atinsă: la 31 august 2026, cele două locuri ale Radei

74. În temeiul art. 9 modificat din Legea privind CSJ, organul care convoacă congresul sau conferința relevantă anunță selecția „cel târziu cu șase luni înainte de expirarea mandatului unui membru în Consiliul Superior al Justiției sau în termen de 14 zile de la data încetării anticipate a mandatului membrului", examinează documentele candidaților și decide dacă aceștia „îndeplinesc cerințele stabilite de prezenta Lege", intervievează candidații recomandați de Consiliul de Etică „pentru a evalua competența profesională a candidatului" și „ia o decizie cu privire la fiecare candidat". Potrivit notei explicative, transferul acestor atribuții de la CSJ către organele convocatoare urmărește să sporească „certitudinea juridică a procedurilor de selecție" și să asigure „constituirea la timp a componenței Consiliului Superior al Justiției". Proiectul de lege transferă astfel decizia de a anunța selecția, primirea și publicarea candidaturilor și verificarea conformității de la CSJ și Secretariatul său către organele care convoacă congresele și conferințele respective, Secretariatul continuând să publice anunțul. În comentariile sale din 24 septembrie 2026, Comisia pentru politică juridică a explicat că verificarea în etapa admiterii privește numai documentele prezentate și cerințele formale ale legii, evaluarea eticii profesionale și a integrității fiind rezervată Consiliului de Etică. Proiectul de lege nu numește aceste organe, care pot fi identificate numai prin trimitere la legislația care reglementează fiecare congres sau conferință: Consiliul Judecătorilor din Ucraina, Consiliul Baroului din Ucraina și Consiliul Procurorilor din Ucraina, care convoacă Congresul Judecătorilor, Congresul Avocaților și, respectiv, Conferința Procurorilor din Întreaga Ucrainã.[104] Congresul Reprezentanților Facultăților de Drept și ai Instituțiilor Academice nu are un organ convocator propriu, data și locul său fiind stabilite de CSJ însuși sau, atunci când CSJ nu poate decide din lipsa unui număr suficient de membri, de autoritatea executivă centrală din domeniul educației și științei.[105]

75. Comisia și DGI văd un merit în această realocare, care distanțează CSJ de etapele inițiale ale selecției viitorilor săi membri și este conformă cu prerogativele autorităților desemnate de art. 131 din Constituție; verificarea specială a antecedentelor și opinia Consiliului de Etică sunt păstrate, ceea ce este binevenit. Întrucât proiectul de lege nu numește organele convocatoare (a se vedea pct. 74 de mai sus) și întrucât, pentru Congresul Reprezentanților Facultăților de Drept și ai Instituțiilor Academice, funcțiile transferate fie ar rămâne la CSJ, ceea ce realocarea urmărește să evite, fie ar trece la un minister, ai cărui funcționari legea îi exclude chiar și din comitetul de organizare al acelui congres, Comisia și DGI sugerează ca legea să identifice fiecare organ convocator și ca autoritățile să confirme capacitatea acestuia de a primi și prelucra documentele candidaților; în caz contrar, Secretariatul CSJ ar putea păstra aceste funcții. Comisia și DGI sunt de acord cu Comisia pentru politică juridică că verificarea în etapa admiterii ar trebui limitată la documentele prezentate și la cerințele formale ale legii. Formularea dispoziției este însă mai largă: organul convocator decide dacă candidații „îndeplinesc cerințele stabilite de prezenta Lege", iar aceste cerințe includ, în

Supreme și cele două locuri ale Congresului Avocaților sunt vacante, selecția pentru cota parlamentară aflându-se în etapa Consiliului de Etică.

[104]Legea privind CSJ, art. 9, partea 1 (expresia „organul care convoacă congresul sau conferința respectivă", pe care proiectul de lege o preia, este utilizată în legea în vigoare fără a fi definită); art. 10, partea 6, art. 11, partea 6, și art. 12, partea 6 (procedura de convocare a Congresului Judecătorilor, a Congresului Avocaților și a Conferinței Procurorilor din Întreaga Ucrainã este reglementată, respectiv, de Legea privind sistemul judiciar, de Legea „Privind Barourile și exercitarea profesiei de avocat" și de Legea „Privind Ministerul Public"). În temeiul art. 130, părțile 1-3 și 7, din Legea privind sistemul judiciar, Congresul Judecătorilor este convocat de Consiliul Judecătorilor, care îi stabilește data și locul; atunci când urmează a fi aleși membri ai CSJ, anunțul este publicat cel târziu cu patruzeci și cinci de zile înainte de Congres. În temeiul art. 54, părțile 4 și 5, din Legea „Privind Barourile și exercitarea profesiei de avocat", Congresul Avocaților este convocat de Consiliul Baroului din Ucraina; în temeiul art. 68, părțile 1 și 2, din Legea „Privind Ministerul Public", Conferința Procurorilor din Întreaga Ucrainã este convocată de Consiliul Procurorilor. A se vedea, de asemenea, CDL-AD(2022)023, op. cit., pct. 41, notele 20-23.

[105]Legea privind CSJ, art. 13, părțile 8, 9 și 12. Comitetul de organizare format din cel mult zece reprezentanți, care poate fi constituit pentru pregătirea congresului, primește invitațiile sale de la „organul care convoacă congresul"; funcționarii autorității executive centrale din domeniul educației și științei nu pot face parte din acesta.

temeiul art. 6 din Legea privind CSJ, criteriile de competență profesională, etică profesională și integritate (pentru CSCJ, a se vedea pct. 62 de mai sus). În orice caz, Comisia și DGI recomandă ca reguli minime uniforme să guverneze anunțurile, depunerea, motivele și motivarea deciziilor de conformitate, remedierea și publicarea, iar verificarea de către organele convocatoare să rămână strict formală și să nu anticipeze evaluarea eticii profesionale și a integrității, care aparține exclusiv Consiliului de Etică;[106] regula parlamentară potrivit căreia erorile nesemnificative nu indică neconformitate, cu zece zile lucrătoare pentru remediere, s-ar aplica în mod util tuturor procedurilor,[107] iar refuzurile de admitere ar trebui să fie motivate, comunicate și supuse controlului judiciar.

76. Proiectul de lege păstrează cerința ca lista Consiliului de Etică să conțină cel puțin dublul numărului de posturi vacante. În comentariile sale din 24 septembrie 2026, Ministerul Justiției a explicat că lista cuprinde toți candidații considerați a îndeplini criteriile și nu îi ierarhizează și că cerința decurge din caracterul competitiv al selecției, care presupune cel puțin doi candidați pentru fiecare post. Comisia și DGI reiterează recomandarea lor din 2021 ca această cerință să fie eliminată și ca Consiliul de Etică să prezinte o listă cu toți candidații care îndeplinesc criteriile de etică profesională și integritate.[108] Candidații fie îndeplinesc aceste criterii, fie nu; ei nu pot fi ierarhizați după gradul de integritate. O cerință care permite Consiliului de Etică să includă în lista sa numai o parte dintre candidații care îndeplinesc criteriile transformă evaluarea sa într-o ierarhizare, depășește asistența pe care un organ consultativ o poate acorda prerogativei constituționale a organismelor de alegere și de numire – un organ de experți ar trebui să „excludă numai candidații care în mod clar nu îndeplinesc standardele morale sau profesionale necesare, lăsând autorităților de numire o alegere semnificativă în decizia finală”[109] – și, atunci când se prezintă mai puțini candidați eligibili, conduce la repetarea selecției. Dacă, astfel cum a explicat Ministerul Justiției, Consiliul de Etică include în listă toți candidații care îndeplinesc criteriile, organismele de alegere și de numire primesc deja cea mai largă alegere pe care o permite grupul de candidați, iar cerința dublului numărului de posturi vacante nu poate lărgi această alegere. Cerința se aplică numai atunci când mai puțin de doi candidați pe post îndeplinesc criteriile: lista nu atinge numărul cerut, iar selecția trebuie repetată. Această situație ar fi mai bine reglementată de regimul uniform sugerat la pct. 69 de mai sus.

77. O altă inovație semnificativă este interviul candidaților recomandați de Consiliul de Etică de către organele convocatoare și, pentru cota parlamentară, de către comisia competentă, urmat de „o decizie cu privire la fiecare candidat”.[110] Nota explicativă nu explică de ce această evaluare ar trebui încredințată mai multor organe cu caracter diferit (a se vedea pct. 74 de mai sus); organele convocatoare nu au criterii sau metodologie stabilite, capacitatea lor nu este demonstrată, iar practici diferite nu vor produce evaluări comparabile; pentru Congresul Reprezentanților Facultăților de Drept și ai Instituțiilor Academice, interviul ar reveni CSJ însuși sau unui minister. Aceste rezerve au fost larg împărtășite în cursul întâlnirilor online. În comentariile sale din 24 septembrie 2026, Ministerul Justiției a explicat că Consiliul de Etică asistă organismele de alegere și de numire numai cu privire la etica profesională și integritate, competența profesională fiind verificată de aceste organisme

[106] CDL-AD(2021)018, op. cit., pct. 55-57.

[107] Proiectul de modificare a părții 4 din art. 208-1 din Regulamentul Radei Supreme (noile pct. 2 și 3); aceeași regulă guvernează selecția judecătorilor Curții Constituționale (Legea privind Curtea Constituțională, art. 10-6, pct. 1 și 2). A se vedea, de asemenea, Metodologia GCE, art. 3, 4 și 6 (clarificări scrise și prelungiri ale termenelor la cerere justificată).

[108] CDL-AD(2021)018, op. cit., pct. 41-45 și Recomandarea 8 (pct. 75); a se vedea pct. 68 de mai sus.

[109] CDL-AD(2025)052, op. cit., pct. 32.

[110] „Comisia de selecție” la care se face trimitere în altă parte în art. 9 din Legea privind CSJ, care desfășoară interviul de competență pentru cota prezidențială, este un organ distinct de Comisia de selecție prevăzută la art. 95¹ din Legea privind sistemul judiciar.

însele. Comisia pentru politică juridică a adăugat că decizia luată după interviu are caracter consultativ, întrucât o evaluare nesatisfăcătoare nu figurează printre motivele pentru care un candidat încetează să mai participe la selecție, și că Regulamentul Radei Supreme prevede deja, pentru cota parlamentară, o discuție preliminară a candidaților și o decizie cu privire la fiecare dintre ei.

78. Comisia și DGI nu pun la îndoială prerogativa organismelor de alegere și de numire de a evalua competența profesională a candidaților recomandați de Consiliul de Etică. Ceea ce proiectul de lege adaugă este o evaluare separată, înainte de alegere sau numire, de către organele convocatoare și comisia parlamentară. Proiectul de lege nu definește efectul juridic al acestei evaluări. Dacă aceasta ar putea exclude un candidat recomandat, interviurile ar constitui un filtru suplimentar operat de organe cu caracter corporatist sau politic, fără garanțiile care însoțesc evaluarea Consiliului de Etică, și ar submina reforma din 2021, în temeiul căreia această evaluare este singurul filtru bazat pe merit înainte de decizia organului de numire. Comisia pentru politică juridică consideră decizia ca fiind consultativă (a se vedea pct. 77 de mai sus). Proiectul de lege nu conține nicio dispoziție în acest sens și nu stabilește ce pondere are o decizie negativă în vot. Prin urmare, Comisia și DGI recomandă ca legea să nu încredințeze evaluarea competenței profesionale organelor convocatoare și comisiei parlamentare. În cazul în care interviurile sunt totuși menținute, legea ar trebui să precizeze în mod expres că acestea nu produc niciun efect asupra eligibilității, fiecare candidat recomandat de Consiliul de Etică și care nu a fost exclus pe motive formale rămânând eligibil pentru alegere sau numire, și că evaluările rezultate trebuie să fie motivate, să urmeze criterii publicate în prealabil și să fie puse la dispoziția delegaților și, sub rezerva protecției datelor, a publicului.

79. Noua parte 21 din art. 9 din Legea privind CSJ ridică, cu privire la Consiliul de Etică, aceeași dificultate ca cea examinată la pct. 70 de mai sus cu privire la Comisia de selecție. Regulile pentru fiecare procedură de selecție impun Consiliului de Etică să transmită organismului de alegere sau de numire, împreună cu lista sa, numai documentele privind candidații pe care îi recomandă. Noua parte 21 îi impune însă să predea, în termen de cinci zile, tot materialul colectat cu privire la toți candidații. Aceasta ar dezvălui fără necesitate datele cu caracter personal ale candidaților nereușiți; ar putea fi citită ca o invitație adresată organismelor de alegere și de numire de a reexamina candidați pe care Consiliul de Etică nu i-a recomandat; și ar afecta independența Consiliului de Etică în deliberările sale.[111] Comisia și DGI recomandă ca partea 21 să fie eliminată sau reformulată astfel încât să fie transmis numai materialul privind candidații recomandați. Orice transfer al restului materialului în scopul arhivării ar trebui să fie supus garanțiilor stabilite la pct. 70 de mai sus.

80. Noile termene pentru anunțarea selecției (a se vedea pct. 74 de mai sus) abordează problema recurentă a convocărilor tardive: cele două locuri ale Congresului Avocaților rămân vacante deoarece acest Congres nu a lansat selecția din ianuarie 2022.[112] Întrucât un mecanism dependent de convocarea unor adunări mari nu poate funcționa în mod fiabil în timp de război, legiuitorul este invitat să prevadă modalități care să permită îndeplinirea acestor funcții în condițiile legii marțiale, cu garanții privind integritatea și caracterul deschis al votului. Cerința ca congresul sau conferința să fie organizată în termen de trei luni de la

[111]CDL-AD(2021)018, op. cit., pct. 55-57. A se vedea, de asemenea, CDL-AD(2025)052, op. cit., pct. 38-39 și 41 (autonomia deliberativă a organului de experți; nicio transmitere de informații privind candidații neselectați).

[112]Comisia Europeană, Raportul pentru Ucraina 2025, op. cit., capitolul 23; cu privire la locurile vacante din cota Congresului Avocaților, opinia scrisă a Asociației Naționale a Avocaților din Ucraina din 31 august 2026, op. cit., și componența Consiliului Superior al Justiției publicată pe site-ul său. În cursul întâlnirilor online, Asociația Națională a Avocaților din Ucraina a explicat că succesiunea legală a adunărilor, conferințelor și Congresului nu poate fi realizată cât timp evenimentele de masă sunt interzise.

primirea listei Consiliului de Etică dă efect recomandării ca organele de guvernanță judiciară să fie constituite la timp;[113] dar, dacă nu se primește nicio listă, nu curge niciun termen; declanșatorul ar trebui, prin urmare, să fie cel mai devreme dintre primirea listei și un termen fix înainte de expirarea mandatului. În sfârșit, autoritățile sunt invitate să verifice dacă cadrul care guvernează Consiliul de Etică, ai cărui membri au mandatul care expiră în noiembrie 2027 (a se vedea pct. 73 de mai sus), va rămâne în vigoare pentru selecțiile lansate în temeiul dispozițiilor modificate.

81. Scrisoarea de cerere a opiniei face trimitere la garanții pentru continuitatea instituțională a CSJ, dar proiectul de lege nu conține niciuna. CSJ funcționează aproape de componența sa plenipotențiară minimă din 2025; mandatele a opt din cei 17 membri ai săi[114] expiră în ianuarie 2027; iar numirea unui judecător necesită 14 voturi.[115] Dacă alegerile nu se desfășoară la timp, CSJ ar putea pierde capacitatea de a-și exercita funcțiile esențiale chiar în momentul în care CSCJ este reînnoită. Funcționarea neîntreruptă a Consiliului pentru corpul judecătoresc este o cerință subliniată de Comisie și de Consiliul Consultativ al Judecătorilor Europeni (CCJE).[116] Legea în vigoare conține doar o garanție limitată: în temeiul părții 3 din art. 5 din Legea privind CSJ, un membru a cărui plecare ar priva CSJ de componența plenipotențiară rămâne în funcție până la alegerea sau numirea succesorului, dar nu mai mult de trei luni.[117] În ianuarie 2027, această regulă ar menține cei opt membri în funcție cel târziu până în aprilie 2027, în plină reînnoire a CSCJ. În comentariile sale din 24 septembrie 2026, Ministerul Justiției a observat că o continuare automată a mandatului ar fi incompatibilă cu mandatul de patru ani prevăzut la art. 131 din Constituție, care nu poate fi modificată în timpul legii marțiale. Comisia și DGI observă că partea 3 din art. 5 din Legea privind CSJ prelungește deja un mandat dincolo de acest termen, pe care partea 2 din același articol îl reia, într-o limită de trei luni; legea în vigoare admite astfel principiul unei continuări, iar ceea ce rămâne de stabilit este durata acesteia. Prin urmare, ele recomandă ca mandatul membrilor CSJ să continue până la alegerea sau numirea succesorilor lor, astfel cum s-a recomandat pentru CSCJ (a se vedea pct. 59 de mai sus),[118] limita de trei luni fiind înlocuită cu o perioadă maximă mai lungă prevăzută de lege, ținând seama de mandatul de patru ani prevăzut la art. 131 din Constituție.

82. Candidații își depun documentele în persoană, prin poștă sau în format electronic, în termen de 30 de zile de la anunț, punându-se astfel în aplicare recomandarea din 2021 ca depunerea personală să nu fie singurul canal.[119] Pentru cota parlamentară, proiectul de lege elimină însă depunerea în format electronic, fără justificare și în pofida condițiilor legii marțiale. Comisia și DGI recomandă restabilirea depunerii în format electronic și armonizarea

[113]CDL-AD(2025)044, op. cit., pct. 92 (mecanisme pentru asigurarea componenței complete a organelor de autoguvernare judiciară); a se vedea, de asemenea, CDL-AD(2022)023, op. cit., pct. 21-26.

[114]La 31 august 2026, CSJ are șaptesprezece membri, inclusiv președintele Curții Supreme și membrul ales la 27 august 2026 de Congresul Reprezentanților Facultăților de Drept și ai Instituțiilor Academice; cele două locuri ale Radei Supreme, ai căror membri au avut mandatul expirat în august 2026, și cele două locuri ale Congresului Avocaților sunt vacante. Cei opt membri aleși de cel de-al XIX-lea Congres extraordinar al Judecătorilor la 11-12 ianuarie 2023 părăsesc funcția în ianuarie 2027; Consiliul Judecătorilor a lansat selecția succesorilor lor în iunie 2026, pentru care au depus candidatura peste șaptezeci de candidați (a se vedea pct. 83 de mai jos).

[115]Părțile 2 și 3 din art. 37 din Legea privind CSJ: ședința plenară în care este examinată o propunere de numire a unui judecător necesită un cvorum de paisprezece membri, iar decizia necesită cel puțin paisprezece voturi.

[116]CCJE, Opinia nr. 24 (2021) privind evoluția consiliilor judiciare și rolul lor în sisteme judiciare independente și imparțiale, pct. 36; Comisia de la Veneția, CDL-AD(2022)023, op. cit., pct. 21-26; CDL-AD(2025)002, op. cit., pct. 140 (mutatis mutandis, în ceea ce privește Curtea Constituțională).

[117]Partea 3 din art. 5 din Legea privind CSJ. În temeiul art. 18, CSJ are componență plenipotențiară din momentul în care cel puțin cincisprezece dintre membrii săi, majoritatea judecători sau judecători pensionați, au fost aleși sau numiți și au depus jurământul.

[118]CDL-AD(2020)022, op. cit., pct. 49.

[119]CDL-AD(2021)018, op. cit., pct. 66.

modalităților în toate procedurile, inclusiv în cota prezidențială și în selecția membrilor CSCJ, precum și aplicarea tuturor acestora a regulii potrivit căreia documentele nu pot fi refuzate din alte motive decât depunerea tardivă.

83. Nicio dispoziție tranzitorie nu reglementează selecțiile deja în curs, deși Consiliul Judecătorilor desfășoară una din iunie 2026. Întrucât regulile unei selecții nu ar trebui modificate după începerea acesteia, cu excepția unei intervenții justificate de felul celei examinate la pct. 84 de mai jos, Comisia și DGI recomandă ca regulile în vigoare să continue să se aplice procedurilor deja anunțate.

E. Domeniul de aplicare temporal al modificărilor propuse

84. Noul punct 50² din Secțiunea XII prevede că, de la intrarea în vigoare a legii, selecția pentru posturile vacante din Comisia de selecție anunțată de CSJ la 22 iulie 2025 „se consideră încetată"; noua selecție urmează să fie anunțată în termen de zece zile (a se vedea pct. 9 și 11 de mai sus). Nota explicativă nu menționează încetarea. Comisia și DGI reamintesc că principiul securității juridice protejează previzibilitatea și stabilitatea normelor juridice și așteptările legitime ale celor care s-au bazat pe ele, astfel încât o intervenție legislativă într-o procedură deja în curs necesită o justificare. O astfel de intervenție nu este exclusă atunci când urmărește un interes public legitim și este proporțională. Aceasta pare să fie situația de față: încetarea asigură constituirea organului care urmează să reînnoiască aproape întreaga CSCJ cu participarea internațională pe care reforma o extinde; termenul de zece zile menține întreruperea scurtă; iar procedura încetată nu a condus la nicio numire (a se vedea pct. 42 de mai sus). Comisia și DGI recomandă totuși ca încetarea să fie însoțită de garanții tranzitorii pentru persoanele care au candidat: notificare individuală, posibilitatea de a participa la noua selecție fără prejudicii și preluarea, la cererea candidatului, a documentelor deja depuse.

IV. Concluzii

85. Prin scrisoarea din 10 iulie 2026, dl Taras Kachka, pe atunci viceprim-ministru al Ucrainei pentru integrare europeană și euroatlantică, a solicitat Comisiei de la Veneția o opinie urgentă cu privire la proiectul de lege „Pentru modificarea Legii «Privind sistemul judiciar și statutul judecătorilor» și a altor legi referitoare la procedurile de selecție a membrilor Comisiei Superioare de Calificare a Judecătorilor și ai Consiliului Superior al Justiției".

86. Comisia și DGI salută alegerea centrală a proiectului de lege: de a încredința reînnoirea aproape a întregii CSCJ, scadentă în 2027, unei a doua componențe a Comisiei de selecție care include membri nominalizați la nivel internațional, pentru o perioadă limitată, înainte de restabilirea procedurii naționale ordinare. Această alegere este conformă cu opiniile anterioare, respectă caracterul excepțional și temporar al participării internaționale și dă efect angajamentelor de aderare. Mai multe elemente ale proiectului de lege pun, de asemenea, în aplicare recomandări anterioare sau sunt binevenite, în special păstrarea regulii de vot privind integritatea și a regulii privind numirea automată a membrilor Comisiei de selecție, termenul de șase luni pentru anunțarea selecției membrilor CSJ și termenul pentru convocarea congreselor și conferințelor, precum și lărgirea canalelor de depunere a documentelor.

87. Comisia și DGI reiterează că participarea internațională prevăzută de proiectul de lege nu afectează în mod negativ suveranitatea Ucrainei: ea rezultă dintr-o alegere suverană a legiuitorului, Comisia de selecție este un organism ucrainean guvernat de dreptul ucrainean, ai cărui membri sunt numiți de o autoritate ucraineană, activitatea sa este pregătitoare, iar decizia finală rămâne la CSJ, astfel cum prevede legea. Această participare rămâne

excepțională și temporară; caracterul său temporar este definit de sarcina pentru care a fost instituită și nu de o dată fixă, astfel încât prelungirea sa, atât timp cât această sarcină rămâne neîndeplinită, este conformă cu condițiile prealabile identificate în opiniile anterioare ale Comisiei. Ea ar trebui să înceteze numai după reformarea organismelor naționale care ar nominaliza altfel.

88. Proiectul de lege merge dincolo de simpla prelungire a participării internaționale: Comisia de la Veneția și DGI sunt de părere că mai multe dintre modificările suplimentare ar slăbi, în absența oricărei justificări în nota explicativă, garanțiile care au făcut mecanismul credibil: cerința ca cota internațională să includă un cetățean al Ucrainei; nominalizarea subsidiară de către trei organisme naționale; majoritatea mai redusă pentru deciziile privind competența profesională și regula generală pentru adoptarea listei candidaților recomandați; mandatul fix de doi ani; transferul către CSJ și Secretariatul său al admiterii candidaților, al întocmirii listelor, al păstrării materialelor de selecție și al sprijinului cotidian al membrilor; absența cerințelor de eligibilitate, a regulilor privind încetarea anticipată și a controlului judiciar; și, pentru selecția membrilor CSJ, interviurile organizate de organele convocatoare, la care se adaugă păstrarea cerinței dublului numărului, criticată în 2021.

89. Mai mult, procesul legislativ nu a respectat până în prezent standardele de bună elaborare a legilor pe care le impune o legislație de această importanță în temeiul Listei de verificare privind statul de drept. Comisia și DGI sunt conștiente de urgența creată de expirarea mandatului primei componențe și de reînnoirea din iunie 2027. Urgența nu exclude însă respectarea standardelor de bună elaborare a legilor și poate fi conciliată cu acestea: deficiențele identificate mai sus pot fi remediate în cursul procesului legislativ prin consultarea tuturor părților interesate vizate, inclusiv a societății civile, și prin revizuirea notei explicative astfel încât aceasta să justifice fiecare dintre modificările propuse (a se vedea pct. 30-31 de mai sus și Recomandările 1 și 2).

90. Comisia și DGI acordă o importanță deosebită efectului cumulat al modificărilor introduse de proiectul de lege, care se abat de la cadrul care a reglementat prima componență – mixtă – a Comisiei de selecție. Astfel cum a subliniat recent Comisia, modificările care ridică fiecare probleme distincte trebuie evaluate și în interacțiunea lor, întrucât măsuri care ar putea părea individual acceptabile pot, luate împreună, să modifice echilibrul pe care cadrul a fost conceput să îl asigure.[120] În cazul de față, majoritatea modificărilor operează în aceeași direcție: admiterea candidaților, listele, materialele de selecție și sprijinul cotidian al membrilor ar reveni toate CSJ sau Secretariatului său, adică autorității de numire și organului care o servește; deciziile care determină lista candidaților recomandați ar putea fi adoptate cu votul unui singur membru nominalizat la nivel internațional sau fără niciunul; cota internațională ar putea trece la organisme naționale la simpla expirare a unui termen; mandatul Comisiei de selecție ar înceta după doi ani, indiferent dacă sarcina sa a fost îndeplinită sau nu; și nu este prevăzut în mod explicit niciun control judiciar. Fiecare dintre aceste modificări reduce una dintre garanțiile mecanismului care a produs CSCJ în 2023. Combinația lor ar deplasa controlul asupra procedurii către autoritatea de numire și ar reduce participarea internațională la una care nu mai este semnificativă, cu rezultatul că mecanismul ar putea păstra forma, dar nu și substanța celui pe care îl au în vedere angajamentele de aderare și opiniile anterioare (a se vedea pct. 38 de mai sus).

[120]CDL-AD(2026)001, op. cit., pct. 55 și 101 (măsurile care slăbesc cumulativ garanțiile unei instituții independente trebuie evaluate în interacțiunea lor, și nu izolat); CDL-AD(2026)012, op. cit., pct. 30-31 și 87-91 (efectul cumulat al dispozițiilor privind finanțarea și efectul combinat al dispozițiilor privind guvernanța). Cu privire la succesiunea și efectul cumulat al reformelor sistemului judiciar ucrainean, a se vedea CDL-AD(2020)022, op. cit., pct. 6-7 și 80, și CDL-AD(2021)018, op. cit., pct. 13-14.

91. Prin urmare, Comisia și DGI formulează următoarele recomandări-cheie și notează că recomandări detaliate suplimentare se regăsesc în textul prezentei Opinii comune urgente:

1. Desfășurarea unor consultări transparente și incluzive înainte de adoptarea acestei legi.
2. Limitarea modificărilor la ceea ce este necesar pentru prelungirea participării internaționale la a doua componență; revizuirea notei explicative pentru a justifica prelungirea și orice abatere de la mecanismele care au guvernat prima componență a Comisiei de selecție, inclusiv eventualele efecte cumulate.
3. Lăsarea nominalizării unui cetățean al Ucrainei în cadrul cotei internaționale la latitudinea organizațiilor care nominalizează, în loc de a o impune; în cazul în care cerința este menținută, extinderea regulii de vot aplicabile deciziilor privind integritatea la deciziile privind competența profesională, reglementarea aplicării cerinței în fiecare etapă a procedurii și asigurarea faptului că imposibilitatea identificării unui astfel de candidat nu declanșează nominalizarea subsidiară.
4. Înlocuirea nominalizării subsidiare de către organisme naționale cu o prelungire a termenului pentru organizațiile internaționale sau încredințarea acesteia unui actor neutru și etic care păstrează caracterul internațional al cotei.
5. Prevederea în lege a cerințelor de eligibilitate și a incompatibilităților membrilor Comisiei de selecție, a regulilor privind conflictele de interese, recuzarea și înlocuirea, precum și a motivelor exhaustive și a procedurii de încetare anticipată a mandatului lor.
6. Aplicarea aceleiași reguli de vot tuturor deciziilor Comisiei de selecție privind candidații, fie că privesc integritatea, competența profesională sau lista candidaților recomandați: o decizie necesită patru voturi, dintre care două exprimate de membri nominalizați la nivel internațional; dacă nu se ajunge la nicio decizie, votul se repetă; dacă divergența persistă, prevalează votul grupului care include doi membri nominalizați la nivel internațional. Restabilirea votului deschis și definirea cvorumului.
7. Asigurarea continuității prin menținerea Comisiei de selecție în funcție până la îndeplinirea sarcinii sale; prin anunțarea selecției cu cel puțin șase luni înainte de expirarea mandatelor; și prin menținerea în funcție a membrilor CSCJ și a celor ai CSJ până la numirea succesorilor lor, într-o perioadă maximă prevăzută de lege, ținând seama de mandatul de patru ani prevăzut de Constituție.
8. Limitarea admiterii candidaților la o verificare formală a eligibilității și a documentelor, refuzurile fiind motivate și supuse controlului.
9. Prevederea că deciziile Comisiei de selecție pot fi contestate în fața unei instanțe, în termene scurte, numai pe motive formale (procedurale), fără suspendarea procedurii în ansamblu, și că decizia motivată de excludere sau de nerecomandare a unui candidat îi este comunicată acestuia.
10. Eliminarea din proiectul de lege a interviurilor candidaților recomandați de Consiliul de Etică de către organele convocatoare și de către comisia parlamentară sau, în cazul în care sunt menținute, precizarea faptului că acestea nu produc niciun efect asupra eligibilității, fiecare candidat recomandat de Consiliul de Etică rămânând eligibil pentru alegere sau numire; și impunerea ca Consiliul de Etică să recomande toți candidații care îndeplinesc criteriile, și nu o listă cu dublul numărului de posturi vacante.
11. Dotarea Comisiei de selecție cu propriul sprijin de secretariat și analitic, care să răspundă exclusiv în fața acesteia, Secretariatul CSJ oferind doar un sprijin logistic și

tehnic limitat; cel puțin, restabilirea posibilității ca membrii Comisiei de selecție să angajeze asistenți, precum și interpreți; și amânarea transferului materialelor de selecție până după numiri, în temeiul unor reguli legale precise privind protecția datelor, păstrarea și accesul.

92. Comisia de la Veneția și DGI rămân la dispoziția autorităților ucrainene pentru asistență suplimentară în această chestiune.