

## NOTA INFORMATIVĂ

### la proiectul Legii pentru modificarea Constituției Republicii Moldova

#### Condițiile ce au impus elaborarea proiectului și finalitățile urmărite

Prezentul proiect a fost realizat întru executarea măsurilor de ordin legislativ, prevăzute de Pilonul I "Sistemul judecătoresc" din Planul de acțiuni pentru implementarea Strategiei de reformă a sectorului justiției pentru anii 2011-2016, aprobat prin Hotărârea Parlamentului nr. 6 din 16 februarie 2012 și, anume:

- *Acțiunea 1.1.6 pct. 6 - Elaborarea proiectului de lege pentru modificarea Constituției în partea ce ține de termenul de numire inițială a judecătorilor și selectarea judecătorilor Curții Supreme de Justiție.*

- *Acțiunea 1.1.9 pct. 3 - Elaborarea proiectului de modificare a Constituției Republicii Moldova în vederea concretizării rolului Consiliului Superior al Magistraturii în procesul de autoadministrare a sistemului judecătoresc, componenței și competențelor acestuia.*

Prin acest proiect se urmărește atingerea obiectivului specific al Pilonului I: Consolidarea independenței, responsabilității, imparțialității, eficienței și transparenței sistemului judecătoresc.

Independența justiției este una din condițiile obligatorii pentru existența statului de drept.

Potrivit Principiilor de bază (ONU) ale independenței justiției, aprobate la 13 decembrie 1985, "Independența puterii judecătorești trebuie garantată de către stat și consacrată prin Constituție sau prin legile țării. Este de datoria tuturor guvernelor și a celorlalte instituții de a respecta și supraveghea independența corpului de judecători."

Întru aprecierea nivelului garanțiilor independenței judecătorești au fost efectuate numeroase recomandări și studii atât la nivel național, cât și internațional.

În acest sens, putem evidenția:

- Recomandarea Rec (2010)12 a Comitetului Miniștrilor al Consiliului Europei cu privire la judecători: independența, eficiența și responsabilitățile;
- Principiile de la Banglagore privind conduita judiciară;
- Principiile de Bază privind Independența Justiției, aprobate prin rezoluțiile Adunării Generale a Națiunilor Unite 40/32 din 29 noiembrie 1985 și 40/146 din 13 decembrie 1985;
- Avizul nr. 10/2007 al Consiliului Consultativ al Judecătorilor Europeni;
- Opinia Comisiei de la Veneția nr. 403/2006 din 22 iunie 2007 privind numirea judecătorilor;
- Opinia Comisiei de la Veneția nr. 698/2012 din 11 martie 2013 pentru Curtea Constituțională a Republicii Moldova privind imunitatea judecătorilor;
- Observațiile concludente ale Comitetului pentru Drepturile Omului asupra rapoartelor prezentate de statele-părți conform art. 40 din Pactul internațional privind drepturile civile și politice, cu privire la Republica Moldova, CCPR/CMDA/CO/2, din 29 octombrie 2009;
- Raportul privind organele autoadministrării judecătorești și cariera judecătorilor, efectuat de Direcția generală Drepturile Omului, septembrie 2011;
- "Reformarea sistemului judiciar din Republica Moldova: perspective și provocări", lansat în 2013, studiul efectuat în cadrul proiectului "Îmbunătățirea respectării dreptului la libertatea și siguranța persoanei în Moldova";

- ”Raportul de monitorizare privind transparența și eficiența Consiliului Superior al Magistraturii”, efectuat de către Centrul de Resurse Juridice din Moldova în cadrul proiectului „Contribuția la sporirea transparenței și eficienței activității CSM din Republica Moldova”.

Documentele enunțate relevă necesitatea efectuării unor modificări la nivel de Constituție în partea ce ține de modul de numire a judecătorilor, precum și componența și competența Consiliului Superior al Magistraturii (în continuare - CSM).

Astfel, prevederile proiectului incorporează recomandările documentelor enumerate supra, în aspectele referitoare la asigurarea stabilității mandatului judecătorilor și inamovibilitatea acestora, și garantarea independenței sistemului judecătoresc.

## Argumentarea necesității de reglementare și evidențierea elementelor noi

### 1. Termenul inițial și modul de numire al judecătorilor

Actualmente, conform prevederilor art. 116 alin. (5) din Constituția al Republicii Moldova și at. 11 alin. (1) din Legea nr. 544 din 20 iulie 1995 cu privire la statutul judecătorului, noii judecători sînt numiți inițial pentru o perioadă de 5 ani. Numai în cazul în care își desfășoară activitatea în mod corespunzător pe parcursul acestei perioade, judecătorii sînt numiți pînă la atingerea plafonului de vîrsta de 65 de ani.

În ceea ce privește standardele internaționale privind numirea și stabilitatea mandatului judecătorilor, **Principiile de Bază privind Independența Justiției** statuează că *”Judecătorii, indiferent că sînt numiți sau aleși, trebuie să aibă mandatul garantat pînă la o vîrstă obligatorie de pensionare sau pînă la expirarea mandatului lor, în cazul în care există o astfel de durată”* (principiul nr. 12).

Cu referire la independența judecătorilor, Comitetul miniștrilor Consiliului Europei subliniază că *”Siguranța mandatului și inamovibilitatea sunt elemente cheie ale independenței judecătorilor. În consecință, judecătorii ar trebui să aibă garantat mandatul pînă la o vîrstă obligatorie de pensionare, unde aceasta există.”*

De asemenea, menționăm că **Comitetul pentru drepturile omului (ONU)**, în ceea ce privește perioada de probă pentru judecătorii din Republica Moldova și impactul acesteia asupra independenței judiciare, a recomandat *”revizuirea legislației pentru a asigura ca inamovibilitatea judecătorilor să fie suficient de lungă pentru a le asigura independența, în conformitate cu cerințele art. 14, alineatul 1 din Pact.”*

Remarcăm că existența unui termen inițial de numire a judecătorilor a fost criticată la nivel internațional. Astfel, potrivit recomandărilor expuse în cadrul studiului **”Reformarea sistemului judiciar din Republica Moldova: perspective și provocări”** efectuat de Comisia Internațională a Juriștilor: *”Deși actualmente Colegiul de evaluare și CSM oferă unele garanții împotriva interferențelor executivului în timpul perioadei de probă, insecuritatea unui judecător în timpul primilor ani de formare de experiență profesională nu este în stare să conducă la exercitarea independentă a puterii judecătorești. Calitatea muncii nou-numiților judecători poate fi cel mai bine asigurată printr-un sistem de evaluare și disciplinare, fără a fi necesară o perioadă de probă”*.

În contextul celor expuse, o primă intervenție propusă prin intermediul acestui proiect se referă la excluderea termenului inițial de 5 ani de numire al judecătorilor, prevăzut la art. 116 din Constituție. Această abordare a devenit necesară în lumina potențialului efect al acestui termen asupra independenței și imparțialității justiției, remarcat de către organizațiile internaționale,

precum și a promovării noului sistem de evaluare a judecătorilor.

Astfel, drept urmare a adoptării acestui proiect de lege, judecătorii instanțelor judecătorești vor fi numiți în funcție pînă la atingerea plafonului de vîrstă, de către Președintele Republicii Moldova, la propunerea CSM.

De asemenea, proiectul propune completarea Constituției cu prevederea referitoare la dreptul Președintelui Republicii Moldova de a respinge doar o singură dată candidatura propusă de CSM. Actualmente, reglementarea acestui drept al Președintelui Republicii Moldova se regăsește în art. 11 alin. (3) din Legea nr. 544 din 20 iulie 1995 privind statutul judecătorului. Transferarea acestei prevederi într-un act normativ de o forță juridică superioară derivă din necesitatea garantării la nivel de Constituție a unor influențe minime ale executivului asupra procedurii de numire a judecătorilor.

Cu referire la termenul și modul de numire a judecătorilor în alte state, prezentăm următoarele exemple.

În Belgia judecătorii sînt numiți pe viață, de către Rege. Ei sînt pensionați odată cu atingerea vîrstei stabilite de lege și pot fi demiși sau suspendați doar în temeiul unei hotărîri judecătorești.

Conform Constituției Finlandei, Președintele Republicii numește judecătorii titulari, conform procedurilor stabilite în lege. Numirea altor judecători este reglementată de lege.

În Polonia judecătorii sunt numiți de către Președintele Republicii la propunerea Consiliului Național Judiciar (Krajowej Rady Sadownictwa) pe termen nelimitat. Vîrsta la care judecătorii se pensionează este stabilită prin lege.

În Austria judecătorii sunt numiți la propunerea Guvernului federal, de către Președintele federal sau, de către ministrul federal competent, desemnat în acest sens de către Președinte. Guvernul federal sau ministrul competent trebuie să invite camerele prevăzute în acest scop în legea privind organizarea judecătorească să prezinte propuneri pentru numire.

În Italia, la propunerea CSM, profesorii universitari de la facultățile de drept și juriștii cu o vechime în muncă de 15 ani, care sînt înregistrați în listele profesionale speciale ale instanțelor speciale, pot fi numiți pentru meritele lor deosebite ca consilieri de Casație.

Potrivit Constituției României, judecătorii sînt numiți de Președintele României și sunt inamovibili, în condițiile legii. Propunerile de numire, precum și promovarea, transferarea și sancționarea judecătorilor sunt de competența Consiliului Superior al Magistraturii, în condițiile legii sale organice.

În Federația Rusă judecătorii Curții Constituționale și Curții Supreme sînt numiți de către Consiliul Federației, la propunerea Președintelui Federației Ruse. Judecătorii altor instanțe federale sînt numiți de către Președintele Federației Ruse, în conformitate cu procedura stabilită prin lege federală.

O altă modificare propusă prin intermediul prezentului proiect de lege se referă la **modul de numire și selectare a judecătorilor Curții Supreme de Justiție.**

Reieșind din faptul că Curtea Supremă de Justiție face parte din cele trei instanțe judecătorești, prin care, conform art. 115 alin. (1) din Constituție, se înfăptuiește justiția în Republica Moldova, considerăm oportună uniformizarea procedurilor de numire a judecătorilor în toate instanțele judecătorești din țară, indiferent de nivelul acestora.

Aici trebuie să remarcăm faptul că și **Consiliul Consultativ al Judecătorilor Europeni** nu este favorabil sistemelor care implică autoritățile politice, cum ar fi Parlamentul și puterea

executivă, într-un stadiu oarecare al procesului de selecție (pct. 31 din Avizul nr. 10/2007).

Astfel, se propune ca judecătorii Curții Supreme de Justiție să fie numiți în funcție similar judecătorilor din curțile de apel și judecătorii, adică de către Președintele Republicii Moldova la propunerea Consiliului Superior al Magistraturii. În acest sens se propune abrogarea alin. (4) din art. 16, procedura de numire a judecătorilor din toate instanțele fiind identică și reglementată prin alin. (2) al aceluiași articol.

## 2. Imunitatea judecătorilor

Cu referire la imunitatea judecătorilor, menționăm că **Comisia de la Veneția a susținut în mod constant ideea în favoarea unei imunități funcționale limitate a judecătorilor:** „Magistrații (judecătorii, procurorii și anchetatorii) nu trebuie să beneficieze de imunitate generală precum este prevăzut în Constituția Bulgariei. Potrivit standardelor generale aceștia cu siguranță necesită a fi protejați contra acțiunilor civile, pentru acțiunile efectuate cu bună credință în perioada exercitării funcțiilor sale. Oricum, nu trebuie să beneficieze de imunitate generală care i-ar proteja pe ei de urmărirea pentru acțiunile criminale pentru care aceștia trebuie să răspundă în fața instanțelor” (Opinia Comisiei de la Veneția nr. 698/2012 din 11 martie 2013).

În Raportul său privind Independența Sistemului Judecătoresc – Partea I: Independența Judecătorilor, Comisia a aprobat regula generală, potrivit căreia judecătorii nu trebuie să se bucure de nici o formă de imunitate penală pentru infracțiunile comise în exercitarea funcțiilor lor: „Este indiscutabil că judecătorii trebuie să fie protejați de orice influență nejustificată din exterior. În acest scop, ei trebuie să beneficieze de imunitate funcțională (exclusiv funcțională) (imunitatea față de urmărirea penală pentru actele întreprinse în exercitarea funcțiilor lor, cu excepția infracțiunilor săvârșite cu rea-credință, de exemplu, luare de mită)”.

În final, judecătorii trebuie să beneficieze doar de imunitate funcțională și anume, imunitate în caz de urmărirea penală **numai pentru acțiunile sau inacțiunile efectuate în exercitarea funcțiilor lor**. În această privință, se pare evident că coruperea pasivă, traficul de influență, luarea de mită, precum și infracțiunile similare, nu pot fi considerate ca acte săvârșite în exercitarea legală a funcțiilor sale.

Urmare a celor expuse, proiectul vine cu o completare la art. 116 din Constituția Republicii Moldova și anume, alineatul (5<sup>1</sup>) care va reglementa imunitatea funcțională a judecătorilor.

## 3. Rolul și componența Consiliului Superior al Magistraturii

În partea ce ține de rolul CSM, în **Raportul privind organele autoadministrării judecătorești și cariera judecătorilor**, efectuat de Direcția generală Drepturile Omului, este menționat faptul că art. 123 din Constituția Republicii Moldova enumeră atribuțiile CSM (asigură numirea, transferarea, detașarea, promovarea în funcție și aplicarea de măsuri disciplinare față de judecători) fără a arăta funcția cea mai importantă a acestuia – **asigurarea autoadministrării judecătorești**. Astfel, autorii Raportului menționat au recomandat reglementarea acesteia la nivel de Constituție, nu doar de lege organică, cum este în prezent (art. 1 din Legea nr. 947 din 19 iulie 1996 cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii).

Drept urmare a acestei recomandări, propunem Completarea Constituției cu un articol nou 121<sup>1</sup> care va reglementa expres faptul că Consiliul Superior al Magistraturii este garantul independenței autorității judecătorești.

O reglementare similară există în Constituția *României*, unde art. 133 alin. (1) prevede expres

că ”CSM este garantul independenței justiției”, precum și în art. 187 din Constituția Poloniei.

De asemenea, Constituția *Poloniei* reglementează expres rolul CSM – Consiliul Judiciar Polonez stă la straja independenței instanțelor judecătorești și independenței judecătorilor.

**O altă intervenție se referă la componența CSM.** Actualmente, potrivit prevederilor art. 122 alin. (1) din Constituția Republicii Moldova, CSM este alcătuit din judecători și profesori titulari, aleși pe o durată de 4 ani și 3 membri de drept.

**Raportul de monitorizare privind transparența și eficiența CSM** denotă că prezența Procurorului General în CSM ”ridică semne de întrebare din perspectiva egalității armelor, deoarece în componența CSM nu sunt prezenți reprezentanți ai avocaților, astfel creîndu-se impresia că apărarea și acuzarea sunt tratate diferit. De asemenea, este discutabilă corectitudinea intentării procedurii disciplinare de către Procurorul General în unele cauze concrete în care Procuratura Generală a fost parte la proces, de exemplu, în cazul recursurilor în anulare al sentințelor de achitare sau prea blînde.”

Excluderea Procurorului General a fost recomandată și de **Direcția generală Drepturile Omului în cadrul Raportului privind organele autoadministrării judecătorești și cariera judecătorilor**, precum și de autorii studiului ”Reformarea sistemului judiciar din Republica Moldova: perspective și provocări”.

Conform pct. 13 din **Magna Charta judecătorilor**, ”membrii consiliului trebuie să fie ori numai judecători, ori într-o majoritate importantă judecători, aleși de colegii lor”.

O prevedere similară conține și pct. 27 din **Recomandarea Rec (2010)12 a Comitetului Miniștrilor Consiliului Europei**, potrivit căruia nu mai puțin de jumătate din membrii consiliilor judiciare ”trebuie să fie aleși de către colegii lor la toate nivelurile sistemului judiciar și cu respectarea pluralismului în interiorul sistemului judiciar”.

În această ordine de idei, la etapa modificării cadrului normativ conex acestui proiect de lege, va fi revizuit numărul judecătorilor din CSM, în sensul mării acestuia de la 6 la 7 membri.

Drept urmare a promovării modificărilor și completărilor menționate supra, propunem expunerea în redacție nouă a art. 122 din Constituția Republicii Moldova.

Practica statelor europene referitoare la componența consiliilor magistraților diferă de la un stat la altul. Comun este faptul că majoritatea membrilor consiliilor respective sînt judecători.

Conform legislației *Italiai* Consiliul Superior al Magistraturii este format din: președintele Curții Supreme de Casație, Procurorul General, 20 de membri aleși de judecătorii ordinari și 10 membri aleși de Parlament la ședința comună a ambelor Palate.

Conform *Constituției Poloniei*, Consiliul Superior al Magistraturii este format din 25 membri: Președintele Curții Supreme, Președintele Curții Administrative Supreme, ministrul justiției, un membru desemnat de Președintele țării, 15 membri selectați dintre judecătorii Curții Supreme, judecătorii administrative și militare, 4 membri selectați de Seim și doi membri selectați de Senat din rîndurile senatorilor.

Conform *Constituției Franței*, Consiliul Superior al Magistraturii este prezidat de președintele Curții de Casație. De asemenea, include 5 judecători și un procuror, un consilier de stat, numit de către Consiliul de Stat, un avocat, precum și șase personalități calificate, care nu fac parte nici din Parlament, nici din sistemul judecătorec, nici din cel administrativ. Președintele Republicii, Președintele Adunării Naționale și Președintele Senatului numesc fiecare cîte două personalități calificate.

În *Spania*, Consiliul General al Puterii Judiciare este format din Președintele Curții Supreme de Justiție, care prezidează și de douăzeci de membri, numiți de Rege pentru o perioadă de cinci ani, dintre care doisprezece sînt judecătorii și magistrații de toate categoriile judiciare, în

condițiile prevăzute de legea organică; patru sînt numiți de către Congres și patru de către Senat, aleși în ambele cazuri cu trei cincimi din membrii săi, dintre avocați și alți juriști cu experiență de mai mult de cincisprezece ani de practică profesională.

În *România* Constituția prevede expres faptul că Consiliul Superior al Magistraturii este garantul independenței justiției. Acesta este format din 19 membri, dintre care: 14 membri aleși în adunările generale ale magistraților, validați de Senat (9 judecători și 5 procurori), 2 reprezentanți ai societății civile, care sînt specialiști în domeniul dreptului aleși de Senat, ministrul justiției, președintele Înaltei Curți de Casație și Justiție și procurorul general al Parchetului de pe lîngă Înalta Curte de Casație și Justiție.

În *Federația Rusă* Consiliul Superior al Judecătorilor are o structură mai complexă, este ales de adunarea generală a judecătorilor dintre judecătorii instanțelor federale, și judecătorii din judecătoriile subiecților membri ai Federației Ruse (2 judecători de la curtea Constituțională, 4 judecători de la Curte Supremă, 2 de la judecătoriile arbitrale, 2 de la judecătoriile de apel arbitrale, 5 de la curțile supreme și judecătoriile, etc.), precum și de la fiecare subiect al Federației Ruse – cîte un judecător, ales de Congres, la propunerea Conferinței judiciare competente din Federația Rusă. Statutul Consiliului Judiciar al Federației Ruse, este stabilit în Legea federală "Cu privire la organele sistemului judiciar în Federația Rusă".

#### 4. Atribuțiile Consiliului Superior al Magistraturii

În partea ce ține de concretizarea atribuțiilor CSM, prin intermediul prezentului proiect se propune stipularea expresă a faptului că CSM este autoritatea care determină și propune Parlamentului mijloacele financiare necesare bunei funcționări a instanțelor de judecată fiind consultată obligatoriu la orice etapă de examinare a propunerilor de buget pentru justiție.

Reglementările actuale denotă existența unor suprapuneri a competențelor diferitor autorități. Astfel, conform art. 131 alin. (2) din Constituția Republicii Moldova, Guvernul elaborează anual proiectul bugetului de stat pe care îl supune aprobării Parlamentului. Articolul 131 alin. (4) din Constituție prevede că „orice propunere legislativă sau amendament care atrag majorarea sau reducerea veniturilor bugetare sau împrumuturilor, precum și majorarea sau reducerea cheltuielilor bugetare, pot fi adoptate numai după ce sînt acceptate de Guvern”. Articolul 22 din Legea nr. 514-XIII din 6 iulie 1995 privind organizarea judecătorească stabilește că „mijloacele financiare necesare bunei funcționări a instanțelor judecătorești sînt aprobate de Parlament, la propunerea Consiliului Superior al Magistraturii și sînt incluse la bugetul de stat. Aceste mijloace nu pot fi micșorate fără acordul Consiliului Superior al Magistraturii și se alocă în mod regulat.”.

Drept urmare a examinării prevederilor legislației Republicii Moldova, Direcția generală Drepturile Omului, în **Raportul privind organele autoadministrării judecătorești și cariera judecătorilor**, a remarcat că art. 123 din Constituție, care reglementează atribuțiile CSM nu menționează faptul că acesta este împuternicit să examineze chestiunile ce țin de finanțarea instanțelor judecătorești. Drept urmare, Direcția generală Drepturile Omului a recomandat reexaminarea legislației referitoare la formarea bugetelor instanțelor judecătorești în vederea intensificării rolului organelor de autoadministrare judecătorească în acest proces.

În acest context și autorii Raportului de monitorizare privind transparența și eficiența Consiliului Superior al Magistraturii au evidențiat ”necesitatea asumării de către CSM a rolului de lider în procesul de elaborare a bugetelor instanțelor de judecată și expedierea acestora pentru adoptare direct Parlamentului, cu luare în considerație a regulilor cu privire la elaborarea bugetelor instituțiilor publice.”

Astfel, pentru excluderea ambiguităților și dublărilor de competențe, considerăm oportun reglementarea în art. 123 din Constituție a atribuțiilor Consiliului Superior al Magistraturii cu specific financiar.

Menționăm că o practică similară există în *Bulgaria*. Astfel, art. 130 alin. (4) al Constituției Bulgariei prevede expres că Consiliul Judiciar Suprem adoptă proiectul de buget al sistemului judiciar.

În ceea ce privește actul normativ care reglementează atribuțiile CSM, menționăm că în *Franța, Italia, Belgia și România* acestea sînt reglementate în Constituție. În *Finlanda, Spania și Federația Rusă* funcțiile și organizarea activității CSM sînt reglementate în legi, la care se face referire în Constituție.

#### **Fundamentarea economico-financiară**

Implementarea proiectului nu necesită resurse financiare suplimentare de la bugetul de stat și implică survenirea doar a unor ajustări la nivel organizatoric în procesul prestabilit de desemnare a membrilor CSM și de numire a judecătorilor.

#### **Impactul proiectului**

Proiectul va avea un impact semnificativ pentru asigurarea implementării recomandărilor internaționale ce se referă la termenul inițial și modul de numire a judecătorilor, precum și rolul, componența și atribuțiile de ordin financiar ale Consiliului Superior al Magistraturii.

#### **Modul de incorporare a proiectului în sistemul actelor normative în vigoare**

Drept urmare a aprobării prezentului proiect, urmează a fi modificate/completate următoarele acte normative:

- Legea nr. 947 din 19 iulie 1996 cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii;
- Legea nr. 544 din 20 iulie 1995 cu privire la statutul judecătorului.

#### **Avizarea și consultarea publică a proiectului**

În scopul respectării prevederilor Legii nr. 239 din 13 noiembrie 2008 privind transparența în procesul decizional, proiectul legii a fost plasat pe pagina web oficială a Ministerului Justiției [www.justice.gov.md](http://www.justice.gov.md), la directoriul *Transparența decizională*, secțiunea *Proiecte de acte normative remise spre coordonare*.

**Viceministru**

**Nicolae EȘANU**