

**STUDIUL DE DREPT COMPARAT
privind reglementările din țările europene în ceea ce privește
procedura de investigare penală a judecătorilor**

Chișinău, 29 aprilie 2013

Acest studiu a fost efectuat în contextul examinării de către Curtea Constituțională din Republica Moldova a sesizării nr. 32-a, din 7 septembrie 2012. La baza acestei sesizări este solicitarea Curții Supreme de Justiție de a examina constituționalitatea Legii nr. 153, din 5 iulie 2012. Prin această lege a fost exclusă necesitatea obținerii acordului Consiliului Superior al Magistraturii pentru pornirea urmăririi penale împotriva judecătorilor, sau reținerea, arestarea, aducerea forțată sau percheziționarea acestora în privința suspiciunilor de comitere a infracțiunilor prevăzute de articolele 324 (corupere pasivă) și 326 (trafic de influență) Cod penal.

1. Informații despre sistemele de drept

Sistemele de drept din țările europene sunt destul de diferite în ceea ce privește garanțiile procesuale instituite pentru a preveni ingerințele necuvenite în activitatea judecătorilor. În unele țări, judecătorii nu au niciun fel de garanții în acest sens, ei fiind judecați ca orice cetățean de rând. În alte țări, astfel de garanții există și au forme diferite, cum ar fi imposibilitatea de a porni urmărirea penală împotriva judecătorului fără acordul unei autorități neimplicate în urmărirea penală, limitarea cercului de subiecții care poate porni urmărirea penală împotriva unui judecător, sau introducerea unor proceduri speciale pentru lipsirea de libertatea sau percheziționarea judecătorilor.

În acest studiu sunt prezentate reglementările de drept din 18 de țări europene în ceea ce privește garanțiile procesuale menite să împiedice investigarea penală abuzivă a judecătorilor. Informații despre fiecare dintre aceste sisteme de drept sunt prezentate în anexa la acest document. Studiul a fost efectuat în baza mai multor rapoarte de țară publicate în *Judicial Independence in Transition*, ed. Anja Seibert-Fohr, Springer 2012, și *EU Approach to Justice Reform in Southeastern and Eastern Europe*, București 2011. Aceste publicații se referă la reglementările existente în sistemele de drept în 2010.

În funcțiile de garanțiile procesuale instituite pentru a împiedica investigarea penală abuzivă a judecătorilor, sistemele de drept ale celor 18 țări pot fi divizate în trei categorii:

- a) țări în care judecătorii nu beneficiază de garanții procesuale suplimentare;
- b) țări în care judecătorii pot fi urmăriți penal fără acordul terților, însă anumite acțiuni procesuale urmează a fi autorizate conform unei proceduri speciale;
- c) țări în care judecătorii nu pot fi investigați fără acordul unui terț.

În continuare, vom prezenta fiecare categorie de sisteme de drept.¹

a) țări în care judecătorii nu beneficiază de garanții procesuale suplimentare

Judecătorii din Franța, Germania, Italia, Spania și judecătorii instanțelor de sector din Elveția pot fi urmăriți penal ca și orice cetățean de rând. În Franța, instituirea unor limite procesuale în investigarea judecătorilor este privită ca încălcare a principiului egalității în fața legii.

b) țări în care judecătorii pot fi urmăriți penal fără acordul terților, însă anumite acțiuni procesuale urmează a fi autorizate conform unei proceduri speciale

În Armenia, Belgia, Bulgaria, Macedonia, Lituania, Polonia, România, Rusia, Ucraina și Ungaria urmărirea penală împotriva judecătorilor poate fi pornită fără vreo piedică procesuală. Totuși, pentru anumite acțiuni procesuale sunt cerute autorizări speciale. În Armenia, judecătorul nu poate fi pus sub învinuire sau arestat fără consimțământul Președintelui țării, la propunerea Consiliului de Justiție. În Belgia, urmărirea penală poate fi pornită doar de Procurorul General de pe lângă curtea de apel din circumscripția judecătorului. În Bulgaria, judecătorul nu poate fi pus sub învinuire decât cu acordul Consiliului Judiciar Superior, la solicitarea Procurorului General sau a 1/5 din membrii Consiliului Judiciar Superior. Judecătorul poate fi arestat doar cu acordul Consiliului Judiciar Superior, cu excepția acuzațiilor pentru crime grave, când acest acord nu este necesar. În Macedonia, judecătorii nu pot fi arestați fără acordul Consiliului de Stat al Justiției. În Lituania, judecătorul nu poate fi lipsit de libertate, percheziționat, sau audiat fără acordul Parlamentului țării, iar între sesiunile Parlamentului, fără acordul Președintelui țării. În Polonia, judecătorii nu pot fi trași la răspundere penală sau privați de libertate fără consimțământul curții disciplinare. În România, judecătorii nu pot fi reținuți, arestați sau percheziționați fără acordul Consiliului Superior al Magistraturii. În Rusia, judecătorul nu poate fi pus sub învinuire, adus forțat, reținut sau arestat decât cu acordul Colegiului regional de Calificare a Judecătorilor dat la solicitarea Procurorului General. În Ucraina, urmărirea penală împotriva judecătorului este pornită de Procurorul General, iar judecătorul nu poate fi reținut sau arestat fără acordul Radei Supreme. În Ungaria, judecătorul nu poate fi supus măsurilor de constrângere fără acordul autorității care l-a numit în funcție.

În Bulgaria, garanțiile de mai sus nu sunt aplicate în cazul în care acuzațiile nu țin de exercitarea atribuțiilor de serviciu. În ultimul caz, judecătorul este investigat potrivit regulilor generale.

c) țări în care judecătorii nu pot fi investigați fără acordul unui terț

Țările din această categorie pot fi divizate în două subcategorii, cele în care imunitatea se răsfrânge doar asupra acuzațiilor ce țin de exercitarea atribuțiilor de judecător (imunitate funcțională) și țări în care imunitatea să referă la orice acuzații (imunitate generală).

Se bucură de imunitate funcțională judecătorii curților de apel ai cantonului Zurich din Elveția. Se pare că urmărirea penală împotriva acestor judecători poate fi inițiată doar după obținerea acordului organului legislativ al Cantonului. Urmăririle penale împotriva acestor judecători, care nu țin de exercitarea atribuțiilor de serviciu, sunt examinate potrivit regulilor generale.

¹ Spre deosebire țările în care toți judecătorii se bucură de garanții procesuale similare, în Elveția, care are trei categorii de judecători, garanțiile procesuale diferă în funcție de categoria judecătorului. În studiu vor fi prezentate garanțiile tuturor celor trei categorii de judecători.

În privința judecătorilor federali din Elveția, în Belarus, Estonia și Georgia urmărirea penală împotriva judecătorilor nu pot fi inițiate decât după obținerea acordului unui organ neimplicat în urmărirea penală. În privința judecătorilor federali din Elveția, acest organ este diferit în funcție de natura acuzației. Pentru a iniția proceduri penale pentru fapte ce țin de exercitarea atribuțiilor funcționale este necesar acordul Parlamentului Federal. Pentru celelalte acuzații, este nevoie de acordul scris al judecătorului vizat, sau de acordul asociației judecătorilor din care face parte. În caz de refuz, procurorul se poate adresa Parlamentului Federal. În Belarus, pornirea urmării penale împotriva judecătorului sau recunoașterea în calitate de bănuț sau învinuit poate fi făcută doar de Procurorul General, după obținerea acordului autorității care l-a numit în funcție pe judecător. În Estonia, urmărirea penală a unui judecător din prima instanță sau din curtea de apel poate fi pornită doar la propunerea plenului Curții Supreme, cu acordul Președintelui țării, iar a unui judecător al Curții Supreme - la propunerea Ministrului Justiției, cu acordul Parlamentului. În Georgia, urmărirea penală împotriva judecătorului, arestarea sau detenția lui, precum și percheziționarea automobilului, locuinței sau a locului de serviciu al judecătorului pot avea loc numai cu acordul Președintelui Curții Supreme. În cazul judecătorilor Curții Supreme, este necesar acordul Parlamentului.

d) Situații în care garanțiile de mai sus nu se aplică

Chiar dacă, în țările din ultimele două categorii, judecătorii beneficiară de o protecție sporită împotriva investigațiilor penale abuzive, în anumite situații aceste garanții nu sunt aplicabile.

În cazul reținerii în flagrant, în Armenia, Belarus, Georgia, Macedonia, Polonia, România și Ungaria judecătorul poate fi reținut sau percheziționat fără vreo limitare. În Armenia, judecătorul poate fi reținut în flagrant, sau imediat după săvârșirea infracțiunii, cu informarea imediată a Președintelui țării și a Președintelui Curții Supreme de Casație. În Belarus, judecătorul poate fi reținut sau lipsit în alt mod de libertate în caz de trădare, a altor crime grave sau în caz de flagrant delict. Instituția care a arestat judecătorul trebuie să înștiințeze imediat în formă scrisă Președintele Curții Supreme sau al Curții Supreme Economice, precum și Comisia de Calificare a Judecătorilor și Ministrul Justiției. În cazul infracțiunilor flagrante pentru care legea prevede o pedeapsă cu închisoarea mai mare de 5 ani, judecătorul din Macedonia poate fi reținut fără acordul Consiliul de Stat al Justiției, însă cu notificarea acestuia, care urmează să ia o decizie cu privire la reținere în termen de 3 zile. În Polonia, judecătorul poate fi reținut sau tras la răspundere penală dacă este prins în flagrant, sau atunci când arestarea lui este necesară pentru buna desfășurare a procedurilor penale. În aceste cazuri, președintele curții în care lucrează judecătorul trebuie să fie notificat iar acesta poate ordona eliberarea imediată a judecătorului arestat. Judecătorii din România pot fi reținuți și percheziționați în caz de flagrant delict, cu înștiințarea imediată a Consiliului Superior al Magistraturii. Se pare că, în cazul reținerii în flagrant a unui judecător din Ungaria, nu este necesară notificarea nimănu.

2. Analiza informațiilor de mai sus

În patru sisteme de drept examinate, judecătorii nu beneficiază de garanții suplimentare împotriva urmării penale, iar în 13 țări există astfel de garanții. În Elveția, în privința unor judecători aceste garanții există, iar în privința altora nu. În zece din cele 13 sisteme de drept în care toți judecătorii beneficiază de garanții suplimentare, urmărirea penală împotriva judecătorului poate fi pornită fără acordul unui terț. Aceste cifre confirmă că la nivel european nu există o uniformitate de reglementări în ceea ce privește garanțiile acordate judecătorilor împotriva urmării penale abuzive. Prin urmare, nu se poate spune că la nivel european neinvestigarea judecătorilor până la obținerea acordului unui terț neimplicat în urmărirea penală

reprezintă o cutumă juridică. Din contra, cu excepția Elveției, acest acord este solicitat doar în trei din cele 17 țări.

Doar în 4 din 14 țări (Belarus, Elveția (în privința judecătorilor de canton și federali) Estonia și Georgia), investigarea judecătorilor nu poate avea loc până la obținerea acordului unui terț neimplicat în urmărirea penală. Totuși în Belarus și Georgia acest acord nu este necesar în cazul infracțiunilor flagrante. Doar în Estonia și Elveția (în privința judecătorilor federali), reținerea în flagrant a judecătorului nu era posibilă fără acordul prealabil al unei autorități neimplicate în urmărirea penală.

În 12 sisteme de drept (cu excepția Belgiei și Elveției), lipsirea de libertate a judecătorilor trebuie autorizată de organul de autoadministrare judecătorească, de instanța judiciară supremă din stat, sau de autoritatea care a numit în funcție judecătorul. În Armenia, Belarus, Bulgaria, Polonia, Lituania și Rusia, autorizări similare sunt cerute pentru punerea judecătorului sub învinuire sau audierea penală a acestuia. Totuși, în cazul infracțiunilor flagrante sau a infracțiunilor ce nu țin de exercitarea atribuțiilor de serviciu, în opt din cele 12 țări (Armenia, Belarus, Bulgaria, Georgia, Macedonia, Polonia, România și Ungaria), judecătorul poate fi reținut și percheziționat fără acordul terțului.

3. Concluzii

Din cele de mai sus rezultă cu certitudine că garanțiile acordate judecătorilor împotriva urmăririlor penale nu reprezintă o cutumă la nivel european. În cele 14 țări în care judecătorii beneficiază de garanții suplimentare împotriva urmăririi penale, nivelul garanțiilor acordate prin lege a depins, în cea mai mare măsură, de discreția legiuitorului. Prin urmare, acordarea imunității judecătorilor împotriva urmăririlor penale sau întinderea acestei imunități este o chestiune ce ține de discreția legiuitorului și nu un imperativ de drept constituțional.

Garanțiile acordate judecătorilor împotriva urmăririlor penale nu au rezultat în mod necesar într-o mai bună independență a sistemului judiciar. Astfel, din țările examinate, cele mai largi garanții împotriva abuzurilor le au judecătorii de Belarus, Estonia și Georgia. Independența precară a judecătorilor din Belarus și Georgia este notorie. Pe de altă parte, imunitatea prea largă a judecătorilor din unele țări a reprezentat o piedică serioasă în lupta cu corupția din sistemul judecătoresc.

Garanțiile procesuale împotriva urmăririlor penale acordate judecătorilor prin legislația Republicii Moldova în vigoare până la Legea nr. 153 erau mult mai largi decât în oricare din cele 18 țări studiate.

4. Alte chestiuni

Sesizarea nr. 32-a are la bază o excepție de neconstituționalitate a Curții Supreme de Justiție. Se pare că aceasta a fost formulată fără ca instanțele judecătorești din țară să ridice o problemă cu privire la imunitatea judecătorului. Prin Decizia nr. 3, din 4 decembrie 2007, Curtea Constituțională a sistat procesul de examinare a unei excepții de neconstituționalitate, pe motiv că nu exista o legătură causală dintre litigiul în curs de examinare în instanța de judecată și norma legală contestată. Se pare că, sub acest aspect, excepția din 7 septembrie 2012 este similară excepției examinate prin Decizia nr. 3.

ANEXĂ: Informații despre prevederile legislative din 18 țări europene în ceea ce privește investigarea penală a judecătorilor

Statul	Întinderea garanțiilor	Procedura de investigare a judecătorilor
Vechile democrații		
Belgia	Judecătorii nu au imunitate.	Doar Procurorul General pe lângă curtea de apel este autorizat să înceapă procedura penală împotriva judecătorului. Cauzele penale împotriva judecătorilor sunt examinate de curțile de apel.
Elveția	Judecătorii federali au imunitate împotriva oricăror urmăririi penale. De regulă, judecătorii curții de apel a Cantonului au doar imunitate funcțională. Judecătorii de sector nu au niciun fel de imunitate.	Urmărirea penală a judecătorului federal în ceea ce privește exercitarea atribuțiilor de serviciu poate fi inițiată doar cu acordul Parlamentului Federal. În ceea ce privește celelalte acuzații, urmărirea penală poate fi inițiată doar cu consimțământul judecătorului, sau după ce adunarea judecătorilor și-au exprimat acordul în acest sens. Dacă adunarea judecătorilor a refuzat să-și exprime acordul, procurorul poate să se adreseze cu aceeași chestiune Parlamentului Federal. Potrivit Codului Penal Federal, unitățile administrativ-teritoriale pot introduce imunitatea judecătorilor regionali. De regulă, imunitatea judiciară se referă doar la judecătorii curților de apel, și este limitată la actele ce țin de exercitarea atribuțiilor de serviciu (de exemplu, în Cantonul Zurich acordul este dat de legislativul Cantonului). Pentru celelalte acuzații, judecătorii regionali nu dispun de imunitate.
Franța	Judecătorii pot fi urmăriți penal ca și oricare cetățean, în temeiul principiului egalității tuturor în fața legii penale.	
Germania	Judecătorii nu au imunitate.	
Italia	Judecătorii nu au imunitate.	Prin Legea nr. 420, din 1998, cauzele penale împotriva judecătorilor vor fi transmise în competența unui tribunal de primă instanță din circumscripția curții de apel din vecinătate.
Spania	Judecătorii nu au imunitate.	
Noile țări membre ale Uniunii Europene		
Bulgaria	Urmărirea penală împotriva judecătorilor poate fi inițiată conform procedurii generale. Judecătorii beneficiază de anumite garanții, însă doar în ceea ce privește acțiunile ce țin de exercitarea atribuțiilor de serviciu.	Judecătorul poate fi pus sub învinuire doar cu acordul Consiliului Superior Judiciar. Judecătorii nu pot fi arestați decât cu autorizarea Consiliului Superior Judiciar. Autorizarea arestului nu este necesară în cazul acuzațiilor de comiterea unei crime grave. Autorizările pot fi date la solicitarea Procurorului General sau a cel puțin o cincime din membrii Consiliului Superior Judiciar.
Estonia	Judecătorii au imunitate generală.	Judecătorilor din prima instanță sau din instanța de apel le pot fi aduse învinuiri doar la propunerea Plenului Curții Supreme, cu acordul Președintelui țării. Unui judecător din Curtea Supremă îi pot fi aduse învinuiri la propunerea Ministrului Justiției, cu acordul majorității membrilor Parlamentului.
Lituania	Urmărirea penală împotriva	Judecătorul nu poate fi lipsit de libertate fără acordul

	judecătorilor poate fi inițiată conform procedurii generale.	Parlamentul țării, iar între sesiunile Parlamentului, fără acordul Președintelui țării.
Polonia	Potrivit Constituției, judecătorii au imunitate generală.	Judecătorii nu pot fi supuși răspunderii penale sau lipsiți de libertate fără consimțământul curții disciplinare. Judecătorul poate fi arestat fără acest acord dacă este prins în flagrant delict, sau dacă arestul este necesar pentru desfășurarea adecvată a procedurilor penale. În acest caz, președintele curții în care lucrează judecătorul arestat trebuie să fie notificat. Acesta are autoritatea să dispună eliberarea imediată a judecătorului.
România	Urmărirea penală împotriva judecătorilor poate fi inițiată conform procedurii generale.	Judecătorii pot fi reținuți, arestați preventiv sau percheziționați doar cu aprobarea Consiliului Superior al Magistraturii. În caz de infracțiune flagrantă, judecătorii, pot fi reținuți și supuși percheziției, cu notificarea imediată a Consiliului Superior al Magistraturii.
Ungaria		Aplicarea măsurilor de constrângere și pornirea urmăririi penale poate avea loc doar cu acordul autorității care a numit judecătorul, cu excepția flagrantelor delictelor.
Alte țări europene		
Armenia	Judecătorii au imunitate generală.	Judecătorul nu poate fi arestat, urmărit, sau sancționat administrativ fără acordul Președintelui țării, la propunerea Consiliului de Justiție. Judecătorul nu poate fi arestat, decât dacă este arestat la locul faptei, sau imediat după săvârșirea infracțiunii. În acest caz, trebuie informat imediat Președintele țării și Președintele Curții de Casație.
Belarus	Judecătorii au imunitate generală.	Ordonanța de pornire a urmăririi penale împotriva unui judecător este emisă de Procurorul General sau de persoana ce îndeplinește atribuțiile acestuia. Pentru a porni urmărirea penală, este nevoie de acordul autorității care l-a numit în funcție pe judecător. Judecătorul nu poate fi reținut sau lipsit în alt mod de libertate fără acordul autorității care l-a numit în funcție pe judecător, cu excepția cazurilor de trădare, a altor crime grave, sau când judecătorul a fost arestat la locul crimei. Despre reținerea în flagrant urmează a fi informat Președintele Curții Supreme sau al Curții Supreme Economice și Comisia de Calificare relevantă a Judecătorilor și Ministerul Justiției. Dacă a fost dat acordul de a porni urmărirea penală sau pentru arestare, este necesară o decizie simultană a Președintelui țării de suspendare a judecătorului din funcție. Curtea Supremă are competența exclusivă să examineze cauzele penale împotriva judecătorilor.
Georgia	Judecătorii au imunitate generală.	O acțiune penală poate fi pornită, judecătorul poate fi deținut sau arestat, mașina, locuința sau locul lui de serviciu pot fi percheziționate numai cu acordul Președintelui Curții Supreme a Georgiei sau, când e vorba de judecătorii Curții Supreme, cu acordul Parlamentului Georgiei. Singura excepție de la această regulă este atunci când un judecător este prins în flagrant. În acest caz, trebuie, fie informat Președintele Curții Supreme ori, respectiv, Parlamentul. Dacă Președintele Curții Supreme sau Parlamentul refuză să-și dea acordul pentru detenția în continuare, judecătorul reținut ori arestat trebuie eliberat imediat.

Macedonia	Urmărirea penală împotriva judecătorilor poate fi inițiată conform procedurii generale.	Judecătorii nu pot fi arestați fără acordul Consiliul de Stat al Justiției. Judecătorul poate fi reținut în cazul infracțiunilor flagrante, pentru care legea prevede o pedeapsă cu închisoarea mai mare de 5 ani. În acest caz urmează a fi informat Consiliul de Stat al Justiției, care urmează să decidă asupra detenției în termen de 3 zile.
Rusia	Urmărirea penală împotriva judecătorilor poate fi inițiată conform procedurii generale.	Judecătorul poate fi pus sub urmărire penală doar de Procurorul General sau de o persoană ce îndeplinește atribuțiile acestuia, cu acordul Colegiului de calificare a judecătorilor respectiv. Judecătorul nu poate fi supus răspunderii penale, arestat, supus aducerii silite, fără acordul Colegiului de calificare a judecătorilor respectiv, dat la solicitarea Procurorului General al Federației Ruse sau a persoanei care îndeplinește atribuțiile acestuia, fie prin decizia instanței de judecată.
Ucraina	Urmărirea penală împotriva judecătorilor poate fi inițiată conform procedurii generale.	Până la emiterea unei sentințe de condamnare de către instanța de judecată, judecătorul nu poate fi reținut sau arestat fără acordul Radei Supreme.