

Data: 23 iunie 2017

Subiect: **Opinie cu privire la proiectul legii pentru modificarea Constituției (sistemul judiciar – art. 116, 121, 121¹, 122 și 123)¹**

Adresată: Ministerului Justiției

Persoana de contact: Dovbenko Aneta, consultant Direcția Elaborare a actelor normative,

tel: 022 20 14 69, e-mail: aneta.dovbenko@justice.gov.md

Copie: Nicolae Eșanu, Vice-ministru, email: nicolae.esanu@justice.gov.md

Prezentată de: Centrul de Resurse Juridice din Moldova (CRJM, www.crjm.org), persoane de contact: Nadejda Hriptievski (nadejda.hriptievski@crjm.org)
Vladislav Gribincea (vladislav.gribincea@crjm.org) și Ion Guzun (ion.guzun@crjm.org)

EXPEDIATĂ PRIN E-MAIL

Considerații generale:

Centrul de Resurse Juridice din Moldova (CRJM) salută elaborarea și expunerea pentru consultări publice a proiectului de lege pentru modificarea Constituției (art. 116, 121, 121¹, 122 și 123). Proiectul de lege prezentat pentru consultări publice în mai-iunie 2017 este identic cu textul proiectului de lege adoptat în prima lectură la 13 aprilie 2017, disponibil pe pagina web a Parlamentului. În nota informativă nu este explicat motivul reînțepirii procedurii de consultare publică a aceluiași text deja aprobat în prima lectură. Pentru a evita orice interpretări confuze, recomandăm autorului proiectului de lege să explice în nota informativă la proiectul de lege oportunitatea și procedura consultării repetate și/sau reînțepirea procesului de consultare a proiectului de lege de modificare a Constituției cu privire la sistemul judiciar.

Cât privește textul proiectului prezentat pentru consultări, reiterăm cele indicate în [opinia CRJM din 5 octombrie 2015](#) și anume faptul că proiectul de lege este unul necesar și oportun, elaborat în contextul implementării Strategiei de reformă a sectorului justiției (SRSJ) pentru anii 2011-2016 (acțiunea 1.1.6 pct. 6 și acțiunea 1.1.9. pct. 3) și în marea sa parte în conformitate cu standardele și bunele practici internaționale cu privire la independența justiției. Respectiv, CRJM susține proiectul de lege în mare parte, cu excepția a câteva aspecte, pentru care mai jos sunt propuse recomandări punctuale:

¹ La 16 iunie 2017, CRJM a depus o opinie la proiectul de lege, dar a omis să indice recomandarea pentru o normă cu privire la numirea până la atingerea plafonului de vârstă prin efectul legii și a reformulat recomandarea ce ține de refuzul președintelui, inclusiv cu privire la numirea judecătorilor, președinților și vicepreședinților instanțelor judecătorești. Acestea sunt incluse în opinia curentă. Vă rugăm să ignorați opinia din 16 iunie 2017 și să utilizați textul acestei opinii.

- 1) introducerea unui articol nou care ar prevedea numirea până la atingerea plafonului de vârstă prin efectul legii a judecătorilor care nu au fost reconfirmați în funcție până la intrarea în vigoare a legii de modificare a constituției;
- 2) completarea prevederii constituționale referitoare la dreptul Președintelui de a respinge o singură dată candidatura propusă de Consiliul Superior al Magistraturii (CSM) cu cuvântul „motivată”, inclusiv cu privire la numirea președinților și vicepreședinților de instanțe;
- 3) menținerea în Constituție a condiției de 10 ani de experiență pentru a fi numit judecător la Curtea Supremă de Justiție (CSJ);
- 4) completarea prevederilor referitoare la consultarea CSM cu privire la bugetul acestuia și obligația CSM de a respecta legislația ce ține de bugetarea resurselor financiare pentru instituții publice la elaborarea bugetului de stat pentru instanțele judecătorești;
- 5) componența CSM.

Propuneri similare au fost făcute în octombrie 2015 la proiectul de lege cu privire la modificarea Constituției cu privire la sistemul judiciar și în ianuarie 2017 cu privire la proiectul de lege de modificare a cadrului legal conex modificărilor constituționale referitoare la sistemul judiciar.

Comentarii punctuale:

Nr.	Textul propus de Ministerul Justiției	Modificări propuse de CRJM	Argumente
1.	Articol unic.	<p>Articol unic: completarea cu art. II după cum urmează, subliniat:</p> <p>Articolul I. <i>(în continuare va conține referințele la articolele care modifică textul actual al Constituției).</i></p> <p>Articolul II. <u>Prezenta lege intră în vigoare la data publicării. Judecătorii care, la data intrării în vigoare a prezentei legi, nu au fost reconfirmați în funcție până la atingerea plafonului de vârstă, prin efectul prezentei legi se consideră numiți până la atingerea plafonului de vârstă.</u></p>	<p>Propunem completarea proiectului de Lege de modificare a Constituției cu un articol care reglementeze intrarea în vigoare a legii și care să prevadă numirea până la plafonul de vârstă prin efectul legii a judecătorilor care au fost reconfirmați în funcție însă cărora nu le-a expirat termenul inițial de 5 ani. Prezenta propunere exclude eventuale neclarități și necesitatea de interpretări ulterioare referitoare la necesitate sau lipsa necesității emiterii unui decret pentru judecătorii aflați în această situație.</p>

Nr.	Textul propus de Ministerul Justiției	Modificări propuse de CRJM	Argumente
2.	<p>Art. 116 alin. (2): Judecătorii instanțelor judecătorești se numesc în funcție, în condițiile legii, pînă la atingerea plafonului de vîrstă, de Președintele Republicii Moldova, la propunerea Consiliului Superior al Magistraturii. Președintele Republicii Moldova poate respinge o singură dată candidatura propusă de către Consiliul Superior al Magistraturii.</p>	<p>Art. 116 alin. (2): completarea cu o sintagma subliniată (referitor la vechimea în muncă a judecătorilor de la CSJ) și completarea cu cuvântul „motivată” referitor la refuzul Președintelui țării la numire (modificările sunt subliniate). Textul alineatului va fi următorul:</p> <p>(2) Judecătorii instanțelor judecătorești se numesc în funcție, în condițiile legii, pînă la atingerea plafonului de vîrstă, de Președintele Republicii Moldova, la propunerea Consiliului Superior al Magistraturii. <u>Judecătorii Curții Supreme de Justiție trebuie să aibă o vechime în funcția de judecător de cel puțin 10 ani.</u> Președintele Republicii Moldova poate respinge o singură dată candidatura propusă de către Consiliul Superior al Magistraturii.</p>	<p>Propunem următoarele două modificări la art. 116 alin. (2):</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Completarea cu sintagma „<u>Judecătorii Curții Supreme de Justiție trebuie să aibă o vechime în funcția de judecător de cel puțin 10 ani.</u>” Această propunere o facem în contextul în care în proiectul de lege se propune excluderea alin. (4) din art. 116, care prevede, printre altele, și condiția experienței de muncă de cel puțin 10 ani în funcția de judecător pentru a fi numit la Curtea Supremă de Justiție (CSJ). Probabil la excluderea alin. (4) mecanic s-a exclus întreg alineatul, axându-se pe numirea judecătorilor de la CSJ și fiind omisă menținerea condiției de 10 ani de experiență în funcția de judecător pentru a accede la CSJ. În nota informativă nu sunt aduse argumente pentru excluderea acestei condiții. Considerăm că instanța superioară, adică CSJ, este foarte importantă pentru asigurarea unei practici judiciare uniforme și judecătorii care acced la CSJ trebuie să aibă demonstrată o experiență în funcția de judecător. Excluderea condiției ce ține de experiența în funcția de judecător nu este justificată. 2. Excluderea din art. 116 alin. (2) a frazei „Președintele Republicii Moldova poate respinge o singură dată candidatura propusă de către Consiliul Superior al Magistraturii.”, prin formularea unui alineat separat (4) care se va referi la dreptul președintelui de a refuza numirea în funcție nu doar a candidatului la funcția de judecător, dar și a președintelui și vice-președintelui.
3.	<p>Excluderea art. 116 alin. (4) <i>(Președintele, vicepreședinții și judecătorii Curții Supreme de Justiție sînt numiți în funcție de Parlament la propunerea Consiliului Superior al Magistraturii. Ei trebuie să aibă o vechime în funcția de judecător de cel puțin 10 ani).</i></p>	<p>Art. 116 alin. (4) urmează să fie expus în o nouă redacție, cu următorul conținut:</p> <p>(4) Președintele Republicii Moldova poate respinge motivat o singură dată candidatura propusă de către Consiliul Superior al Magistraturii.</p>	<p>CRJM susține întru totul excluderea numirii judecătorilor CSJ de către Parlament. Mai multe detalii cu privire la acest subiect sunt incluse în documentul de politici publice „<u>Implicarea executivului și legislativului în numirea și promovarea judecătorilor - contrabalantă sau știrbire a independentei justiției?</u>”, publicat de CRJM în iunie 2015.</p> <p>CRJM nu susține excluderea din Constituție a cerinței cu privire la experiența de cel puțin 10 ani în funcția de judecător pentru a fi numit la CSJ. În nota informativă nu sunt aduse argumente pentru excluderea acestei condiții. Considerăm că instanța superioară, adică CSJ, este foarte importantă pentru asigurarea unei practici judiciare uniforme și judecătorii care acced la CSJ trebuie să aibă demonstrată o experiență în funcția de judecător. Excluderea condiției ce ține de experiența în funcția de judecător nu este justificată. Totuși, aceasta</p>

Nr.	Textul propus de Ministerul Justiției	Modificări propuse de CRJM	Argumente
			<p>condiție urmează a fi menționată în alin. 2, unde este menționată procedura de numire în funcția de judecător.</p> <p>Recomandăm expunerea alin. 4 în o nouă redacție, care să se refere la dreptul Președintelui de a respinge o singură dată propunerea CSM, reproducând aici textul inițial propus de autori pentru alin. 2. Aceasta va asigura că alin. 4 se referă atât la numirea judecătorilor (alin. 2) cât și a președinților și vicepreședinților de instanță (alin. 3). Recomandăm insistent completarea sintagmei propuse de autori inițial cu cuvântul „motivată”, astfel încât să fie expres prevăzut de Constituție că refuzul Președintelui trebuie motivat și că refuzul nu este o discreție a Președintelui, ci o procedură legală, în care judecătorul nu poate respinge un candidat pe motiv că nu îl place.</p> <p>O asemenea reglementare va asigura coerența textului și a procedurilor de numire. Dacă sintagma propusă nu va fi completată, dar va fi menținută cea din art. 116 alin. (2), reiese că președintele poate refuza o singură dată doar candidații propuși la funcția de judecător, iar la funcția de președinte și vicepreședinte nu-i indicat nimic, ceea ce va deschide calea pentru interpretări neuniforme. Legislația în vigoare prevede că președintele poate refuza doar o singură dată candidații propuși de CSM la funcția de președinte sau vicepreședinte al instanței de judecată.</p> <p>Practica din ultimii ani arată că mai multe refuzuri ale președintelui conțin termeni generali sau generici fără oferirea de către președinte a unui răspuns motivat despre circumstanțele care au determinat decizia sa de respingere a candidatului propus. Motivarea refuzului de numire în funcție, impune nu doar invocarea temeiului din lege dar și oferirea unor explicații sau probe pe care se bazează refuzul președintelui, în baza cărora ulterior, în temeiul art. 7¹ alin. (6) lit. d), Inspekția judiciară va putea studia temeiurile respingerii și întocmirea unei note informative pentru CSM. Practica din ultimii ani arată că această verificare de cele mai multe ori sunt ineficiente, deoarece Inspekția Judiciară nu poate verifica niște circumstanțe generale invocate de președinte fără oferite anumitor circumstanțe cu referință la cariera judecătorului sau orice activitate exercitată în funcție sau în afara funcției</p>
5.	Art. 121 se completează cu alineatele (1 ¹), cu următorul cuprins:	Completarea art. 121 alin. (1¹), cu următoarea sintagmă subliniată:	Propunem completarea cu sintagma „ <u>și organelor de autoadministrare judecătorească</u> ”, pentru a asigura că CSM este consultat nu doar în partea ce ține de elaborarea, examinarea, aprobarea și modificarea bugetului de stat în partea ce ține de alocarea mijloacelor financiare instanțelor judecătorești, dar și

Nr.	Textul propus de Ministerul Justiției	Modificări propuse de CRJM	Argumente
	(1 ¹) Consultarea Consiliului Superior al Magistraturii este obligatorie în procesul elaborării, examinării, aprobării și modificării bugetului de stat în partea ce ține de alocarea mijloacelor financiare instanțelor judecătorești.	(1 ¹) Consultarea Consiliului Superior al Magistraturii este obligatorie în procesul elaborării, examinării, aprobării și modificării bugetului de stat în partea ce ține de alocarea mijloacelor financiare instanțelor judecătorești și organelor de autoadministrare judecătorească.	propriei instituții și a organelor specializate ale acestuia, prin intermediul cărora CSM își exercită atribuțiile.
6.	Art. 121 se completează cu alin. (1 ²), cu următorul cuprins: instanțelor judecătorești. (1 ²) Consiliul Superior al Magistraturii este în drept să prezinte Parlamentului propuneri privind mijloacele financiare necesare pentru buna funcționare a instanțelor judecătorești.	Completarea art. 121 alin. (1²) cu următoarea sintagmă subliniată: Consiliul Superior al Magistraturii este în drept să prezinte Parlamentului propuneri privind mijloacele financiare necesare pentru buna funcționare a instanțelor judecătorești <u>de toate nivelurile, conform legislației cu privire la elaborarea bugetelor instituțiilor publice.</u>	Propunem inserarea sintagmei „ <u>de toate nivelurile, conform legislației cu privire la elaborarea bugetelor instituțiilor publice</u> ” după cuvântul „judecătorești”. Propunerea este făcută din următoarele considerente: 1) Sintagma „ <u>de toate nivelurile</u> ” va asigura că se înțelege că propunerile CSM privind mijloacele financiare necesare pentru buna funcționare se referă la instanțele judecătorești de toate nivelurile fără a exclude vreun nivel de instanță. Sintagma propusă va include un sistem unic de elaborare a bugetului de către CSM pentru toate instanțele de judecată, adică judecătoriile, curțile de apel și CSJ. În prezent modalitatea de elaborare a bugetului CSJ este diferită decât cel pentru judecătorii și curțile de apel, acest lucru fiind mai degrabă o reminiscență istorică decât o practică justificată. În contextul unificării modului de numire a judecătorilor la toate instanțele de judecată este justificat de a se reveni la modalitatea diferită de bugetare și bugetul separat pentru CSJ și pentru celelalte instanțe judecătorești. Considerăm că pentru ca CSM să poată în mod real și deplin exercita autoadministrarea judecătorească, acesta trebuie să aibă competențe similare în domeniul finanțelor pentru toate nivelurile instanțelor judecătorești; 2) Sintagma „ <u>conform legislației cu privire la elaborarea bugetelor instituțiilor publice</u> ” este propusă pentru a asigura o reglementară mai clară a competenței CSM în domeniul bugetării. CRJM a susținut și continuă să susțină necesitatea preluării rolului de <i>leadership</i> de către CSM în procesul de bugetare a resurselor financiare pentru sistemul judecătoresc. Acest rol, însă, nu înseamnă doar drepturi, ci și obligații și respectarea regulilor cu privire la elaborarea bugetelor instituțiilor publice. Prin acest lucru avem în vedere cel puțin argumentarea temeinică a cheltuielilor prevăzute și

Nr.	Textul propus de Ministerul Justiției	Modificări propuse de CRJM	Argumente
			<p>managementul responsabil al resurselor. Deocamdată CSM nu a dezvoltat o practică de justificare a propunerilor financiare solicitate și nici o practică constructivă de colaborare cu puterea executivă la planificarea cheltuielilor. De aceea, deși am susținut și susținem acordarea clară prin lege a competenței CSM de a elabora bugetul de stat pentru instanțele judecătorești, considerăm că este absolut necesar ca legea să fie clară cu privire la aplicabilitatea regulilor ce țin de elaborarea bugetului oricărei instituții publice și asupra CSM.</p>
7.	<p>Art. 122 alin. (2): O parte importantă a membrilor Consiliului Superior al Magistraturii trebuie să fie judecători. Modul și procedura de alegere sau numire a membrilor Consiliului Superior al Magistraturii se stabilesc prin lege.</p>	<p>Modificarea sintagmei „o parte importantă” cu sintagma „majoritatea membrilor” în art. 122 alin. (2) după cum urmează:</p> <p><u>Majoritatea membrilor</u> Consiliului Superior al Magistraturii trebuie să fie judecători. Modul și procedura de alegere sau numire a membrilor Consiliului Superior al Magistraturii se stabilesc prin lege.</p>	<p>Propunem înlocuirea sintagmei „o parte importantă a” cu sintagma „majoritatea”, deoarece prima creează confuzie. Dacă „o parte importantă” semnifică altceva decât „majoritatea”, atunci norma dată este contrară celor mai bune practici internaționale și contravine „majorității”. Norme contrare nu pot exista în aceleași acte, mai ales în Constituție.</p>
8.	<p>Art. 122 alin. (1): Consiliul Superior al Magistraturii este constituit din judecători, aleși de Adunarea Generală a Judecătorilor, reprezentând toate nivelele instanțelor judecătorești și reprezentanți ai societății civile cu experiență în domeniul dreptului. Ministrul Justiției este membru de drept al Consiliului Superior al Magistraturii.</p>	<p>Excluderea sintagmei „cu experiență în domeniul dreptului” în art. 122 alin. (1) după cum urmează:</p> <p>Consiliul Superior al Magistraturii este constituit din judecători, aleși de Adunarea Generală a Judecătorilor, reprezentând toate nivelele instanțelor judecătorești și reprezentanți ai societății civile în domeniul dreptului. Ministrul Justiției este membru de drept al Consiliului Superior al Magistraturii.</p>	<p>Propunem excluderea sintagmei „cu experiență în domeniul dreptului”, deoarece nu este obligatorie experiența în domeniul dreptului, deoarece CSM are și competențe de management și organizare, nu doar juridice. În lege pot fi specificate cerințele obligatorii și în regulamentul concursului public pot fi incluse detaliat criteriile de selecție. Nu este necesară supra reglementarea în Constituție a domeniului de activitate de unde să provină reprezentanții societății civile.</p>

Nr.	Textul propus de Ministerul Justiției	Modificări propuse de CRJM	Argumente
9.		<p>După Art. 122 alin. (2) – completarea cu un nou alineat, după cum urmează:</p> <p><u>Membrii Consiliului Superior al Magistraturii din rândul societății civile se numesc de diferite autorități, prin concurs public, transparent și în bază de merit.</u></p>	<p>Propunem reglementarea modului de numire a membrilor Consiliului Superior al Magistraturii din rândul reprezentanților societății civile, deoarece acest aspect este unul crucial pentru asigurarea independenței membrilor Consiliului. De asemenea, modul de numire a judecătorilor membri este expres indicat în articolul 122 și anume alegerea de către membrii Adunării Generale a Judecătorilor. Detaliile tehnice ale modalității de numire urmează a fi prevăzute de legislația conexă. Numirea reprezentanților societății civile tot trebuie cel puțin la nivel de principiu să fie reglementată de Constituție, pentru a preveni reglementări în legislația conexă care ar fi contrare independenței CSM. Respectiv, propunem reglementarea modului de numire a reprezentanților societății civile la nivel de principiu prin reglementarea modalității de numire – în bază de merit, prin concurs public și transparent. Această normă presupune elaborarea regulilor detaliate cu privire la concursurile pentru numirile ce urmează a fi efectuate.</p> <p>De asemenea, în scopul asigurării unei mai bune independențe a CSM, propunem ca numirile să fie efectuate de diferite autorități, fără însă a menționa în Constituție care sunt acestea. Practica de numire a acestora de către Parlament a confirmat că nominalizările au avut o pronunțată încărcătură politică, care este păguboasă pentru independența CSM.</p>

Cu deosebit respect,

Vladislav Gribincea,

Președintele CRJM