

Data: 5 octombrie 2015  
Subiect: **Opinie cu privire la proiectul legii pentru modificarea Constituției (sistemul judiciar – art. 116, 121<sup>1</sup>, 122 și 123)**  
Adresată: Ministerului Justiției  
Persoana de contact: Diana Cucer, Consultant principal, Direcția elaborare a actelor normative  
tel. 20-14-27, e-mail: [diana.cucer@justice.gov.md](mailto:diana.cucer@justice.gov.md)  
Prezentată de: Centrul de Resurse Juridice din Moldova (CRJM, [www.crjm.org](http://www.crjm.org)), persoane de contact: Nadejda Hriptievshi  
([nadejda.hriptievshi@crjm.org](mailto:nadejda.hriptievshi@crjm.org)) și Ion Guzun ([ion.guzun@crjm.org](mailto: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<sup>1</sup>, 122 și 123). Proiectul de lege 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), este necesar și oportun. Proiectul este în marea sa parte în conformitate cu standardele și bunele practici internaționale cu privire la independența justiției. Câteva aspecte însă ar putea fi îmbunătățite.

Respectiv, CRJM susține proiectul de lege în mare parte, cu excepția următoarelor aspecte, pentru care mai jos sunt propuse recomandări:

- 1) reglementarea în Constituție a dreptului Președintelui de a respinge o singură dată candidatura propusă de Consiliul Superior al Magistraturii (CSM);
- 2) excluderea din Constituție a condiției de 10 ani experiență în funcția de judecător până a fi numit la Curtea Supremă de Justiție (CSJ);
- 3) menținerea limitării componenței membrilor care nu sunt judecători din CSM la categoria profesorilor titulari;
- 4) lipsa mențiunii despre exercitarea atribuțiilor de către CSM direct sau prin organele afiliate;
- 5) lipsa reglementării cu privire la obligația CSM de a respecta legislația ce ține de bugetarea resurselor financiare pentru instituții publice la elaborarea bugetului de stat pentru instanțele judecătorești.

**Comentarii punctuale:**

Nr.	Textul propus de Ministerul Justiției	Modificări propuse de CRJM	Argumente
1.	<p>Art. 116 alin. (2):  Judecătorii instanțelor judecătorești se numesc în funcție, în condițiile legii, până la atingerea plafonului de vârstă, 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):  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></p>	<p>Propunem două modificări la art. 116 alin. (2) din următoarele considerente:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Propunem <u>excluderea sintagmei „Președintele Republicii Moldova poate respinge o singură dată candidatura propusă de către Consiliul Superior al Magistraturii,”</u> deoarece aceasta este deja reglementată de art. 11 alin. (3) din Legea nr. 544 din 20 iulie 1995 privind statutul judecătorului. Mai mult, Legea nr. 544 prevede necesitatea motivării respingerii de către Președintele țării și procedura de propunere de către Consiliul Superior al Magistraturii (CSM) din nou a candidaturii respinse. De la reglementarea procedurii respective în Legea nr. 544 nu s-au depistat cazuri de ignorare a prevederilor de către Președintele țării. Fraza propusă în versiunea proiectului de lege, și anume „<i>Președintele Republicii Moldova poate respinge o singură dată candidatura propusă de către Consiliul Superior al Magistraturii</i>”, se referă doar la un aspect al întregii proceduri de respingere a candidaturii de către Președinte, astfel nefiind o reglementare completă. Această reglementare în practică ar putea duce la consecințe negative, anulându-se ulterior celelalte reglementări din Legea nr. 544. Respectiv, propunem excluderea sintagmei ce ține de respingerea de către președinte doar o dată a candidaturii propuse de CSM și menținerea reglementărilor actuale din Legea nr. 544, care sunt complete și suficiente.</li> <li>2. Propunem completarea art. 116 alin. (2) 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.</li> </ol>

Nr.	Textul propus de Ministerul Justiției	Modificări propuse de CRJM	Argumente
2.	Excluderea art. 116 alin. (4)	Dacă nu se acceptă propunerea de mai sus de a completa art. (2) alin 116, atunci modificarea alin.(4) după cum urmează: <u>„Judecătorii Curții Supreme de Justiție trebuie să aibă o vechime în funcția de judecător de cel puțin 10 ani.”</u>	<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 <a href="#">„Implicarea executivului și legislativului în numirea și promovarea judecătorilor - contrabalantă sau știrbire a independenței justiției?”</a>, publicat de CRJM în iunie 2015.</p> <p>În același timp, CRJM nu susține excluderea cerinței cu privire la experiența de cel puțin 10 ani în funcția de judecător pentru a fi numit la CSJ. Dacă nu se acceptă includerea acestei prevederi la alin. (2), atunci recomandăm menținerea acesteia în alin. (4).</p>
3.	Art. 122 alin. (1): Consiliul Superior al Magistraturii este alcătuit din judecători, aleși de Adunarea Generală a Judecătorilor, reprezentând toate nivelele instanțelor judecătorești și profesori titulari.	Art. 122 alin.(1): Consiliul Superior al Magistraturii este alcătuit din judecători, reprezentând toate nivelurile instanțelor judecătorești, aleși de Adunarea Generală a Judecătorilor, precum și <u>reprezentanți ai societății civile.</u>	<p>Recomandăm înlocuirea calității de „profesori titulari” cu „reprezentanți ai societății civile” (sau „reprezentanți independenți ai societății civile neafiliate politic”) pentru a lărgi cercul de persoane cu reputație ireproșabilă și profesioniste care ar putea accede în CSM. Recomandarea CRJM se bazează atât pe standardele internaționale, cât și cadrul legal național.</p> <p>Standardele internaționale recomandă o componentă mixtă a organelor de autoadministrare judecătorească, așa cum se propune în proiect. Cât privește membrii care nu sunt judecători, recomandările internaționale se referă la un cerc mai larg de subiecte, nu doar la profesori titulari. Spre exemplu, <u>Consiliul Consultativ al Judecătorilor Europeni (CCJE) în avizul nr. 10 (2007) cu privire la Consiliul Justiției în serviciul societății, pct. 22-23</u>, recomandă următoarele referitor la membrii consiliului justiției care nu sunt judecători:</p> <p><i>„22. Membrii care nu sunt judecători pot fi aleși din rândul juriștilor emeriți și profesorilor universitari cu o anumită vechime profesională sau din rândul cetățenilor de cu prestigiu recunoscut. Gestionarea modernă a corpului judiciar poate necesita de asemenea, contribuția membrilor dotați cu o experiență în domeniul nejuridice (de exemplu în materie de gestiune, de finanțe, de tehnologii informaționale și de științe sociale).</i></p> <p><i>23. Indiferent dacă sunt judecători sau nu, viitorii membri ai Consiliului Justiției nu ar trebui să fie lideri politici, membri ai Parlamentului, ai executivului sau ai administrației. Aceasta înseamnă că nici Șeful statului, dacă este Șeful Guvernului, nici un alt ministru nu poate fi membrul Consiliului Justiției. Fiecare</i></p>

Nr.	Textul propus de Ministerul Justiției	Modificări propuse de CRJM	Argumente
			<p><i>stat ar trebui să emită reguli juridice pentru a se asigura că va fi așa.”</i></p> <p><u>Recomandările de la Kiev cu privire la independența judiciară în Europa de Est, Caucazul de Sud și Asia Centrală (2010)</u> recomandă următoarele în pct. 7 cu privire la componența consiliilor judiciare:</p> <p><i>„7. Atunci când este creat un Consiliul judiciar, membrii săi judecători trebuie să fie aleși de colegii lor și reprezintă sistemul judiciar în general, inclusiv judecătorii de la instanțele de primul nivel. Consiliile judiciare nu trebuie să fie dominate de către judecătorii instanței de apel. Atunci când președintele unei instanțe este numit în Consiliu, el sau ea trebuie să demisioneze din funcția de președinte al instanței. În afară de un număr substanțial de membri judiciari aleși de judecători, Consiliul judiciar ar trebui să cuprindă profesori de drept și, de preferință, un membru al baroului, pentru a promova incluziunea și transparența. Procurorii ar trebui să fie excluși în cazul în care procurorii nu fac parte din același corp judiciar ca și judecătorii. Alți reprezentanți ai organelor de drept de asemenea ar trebui să fie excluși de la participare. Nici Președintele statului, nici Ministrul justiției nu ar trebui să prezideze asupra Consiliului. Președintele Consiliului judiciar ar trebui să fie ales prin vot majoritar din rândul membrilor săi. Activitatea Consiliului judiciar nu trebuie să fie dominată de reprezentanți ai ramurii executive și legislative.”</i></p> <p>Legislația națională deja a modificat componența instituțiilor afiliate / subordonate CSM-lui din profesori titulari în persoane sau reprezentanți din societatea civilă și anume:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <u>Legea nr. 178 cu privire la răspunderea disciplinară a judecătorilor prevede în art. 9 alin. (9): „Colegiul disciplinar este format din 5 judecători și 4 persoane din societatea civilă.”</u></li> <li>- <u>Legea nr. 154 privind selecția, evaluarea performanțelor și cariera judecătorilor prevede în art. 3 alin. (2): „Colegiul pentru selecție activează în următoarea componență: a) 4 judecători de la instanțele de toate nivelurile, după cum urmează: 2 judecători de la Curtea Supremă de Justiție, 1 judecător de la curțile de apel și 1 judecător de la judecătorii; b) 3 reprezentanți ai societății civile”.</u></li> <li>- <u>Legea nr. 154 privind selecția, evaluarea performanțelor și cariera judecătorilor prevede în art. 15 alin. (2): „Colegiul de evaluare activează</u></li> </ul>

Nr.	Textul propus de Ministerul Justiției	Modificări propuse de CRJM	Argumente
			<p><i>în următoarea componență: a) 5 judecători de la instanțele de toate nivelurile, după cum urmează: 2 judecători de la Curtea Supremă de Justiție, 2 judecători de la curțile de apel și 1 judecător de la judecătorii; b) 2 reprezentanți ai societății civile”.</i></p> <p>În concluzie, pentru a permite o reprezentare mare inclusivă în componența CSM-ului, în lumina recomandărilor internaționale și a cadrului legal național, propunem înlocuirea sintagmei „profesori titulari” cu sintagma „persoane din societatea civilă” sau „reprezentanți ai societății civile”. Dacă sintagma propusă nu este suficient de clară pentru autori, aceasta poate fi completată cu cuvântul „independente” pentru a se asigura claritatea intenției și anume de a avea persoane independente în CSM, atât de puterea executivă, legislativă, cât și de terți.</p> <p>De asemenea, din formularea propusă, rezultă că membrii nejudicătorești din CSM sunt aleși de Adunarea Generală a Judecătorilor. Intuim că nu aceasta a fost intenția pusă la baza proiectului. Propunem expunerea normei într-o formă din care să nu rezulte că aceștia sunt aleși de Adunarea Generală a Judecătorilor.</p>
4.	<p>Art. 122 alin. (3):  <u>O parte importantă sau</u>  majoritatea membrilor  Consiliului Superior al  Magistraturii trebuie să fie  judecători. Modul de alegere  sau numire a membrilor  Consiliului Superior al  Magistraturii se stabilește prin  lege.</p>	<p>Art. 122 alin. (3):  Majoritatea membrilor  Consiliului Superior al  Magistraturii trebuie să fie  judecători. Modul de alegere  sau numire a membrilor  Consiliului Superior al  Magistraturii se stabilește prin  lege.</p>	<p>Propunem excluderea sintagmei „o parte importantă sau”, deoarece 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>
5.		<p>Art. 123 alin. (1): completarea  cu sintagma evidențiată:  Consiliul Superior al  Magistraturii asigură numirea,  transferarea, detașarea,  promovarea în funcție și  aplicarea de măsuri disciplinare</p>	<p>Propunem introducerea sintagmei „<u>Consiliul Superior al Magistraturii își exercită atribuțiile în mod direct sau prin intermediul organelor afiliate</u>” pentru a clarifica sensul primei sintagme ce ține de atribuțiile CSM-ului. Faptul că CSM-ul „asigură” numirea, transferarea, detașarea, promovarea în funcție și aplicarea de măsuri disciplinare față de judecători nu înseamnă că aceste funcții nu pot fi exercitate de organele care sunt afiliate CSM-ului. În special în contextul Republicii Moldova, unde sunt create patru organe subordonate CSM-ului, este logic ca</p>

Nr.	Textul propus de Ministerul Justiției	Modificări propuse de CRJM	Argumente
		<p>față de judecători. <u>Consiliul Superior al Magistraturii își exercită atribuțiile în mod direct sau prin intermediul organelor afiliate.</u></p>	<p>unele din funcțiile CSM-ului să fie exercitate de organele subordonate sau afiliate.</p> <p>Astfel, conform art. 7 alin. (1) al Legii nr. 947 cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii:</p> <p>„În subordinea Consiliului Superior al Magistraturii funcționează:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a) colegiul pentru selecția și cariera judecătorilor;</li> <li>b) colegiul de evaluare a performanțelor judecătorilor;</li> <li>c) colegiul disciplinar;</li> <li>d) inspectia judiciară.”</li> </ol> <p>Crearea unor organe și ulterior menținerea tuturor funcțiilor de către CSM nu este eficientă, fiind dublate competențele organelor respective. La elaborarea proiectului legii cu privire la răspunderea disciplinară a judecătorilor (legea nr. 178) și a legii cu privire la selecția, evaluarea performanțelor și cariera judecătorilor (legea nr. 154) s-a dezbătut mult acest subiect. Astfel, deși Legea nr. 154 conferă colegiului de selecție și colegiului pentru evaluarea performanțelor judecătorilor independență funcțională, în practică hotărârile acestora nu valorează nimic, deoarece CSM poate lua alte hotărâri cu privire la selecție și promovare, fără a justifica exhaustiv hotărârea. A se vedea detalii în documentul de politici publice <a href="#">„Selectarea și cariera judecătorilor – dublări de responsabilități sau garanții suplimentare?”</a>, publicat de CRJM în ianuarie 2015.</p> <p>Deși Legea nr. 178 CSM prevede o procedură detaliată de examinare a cauzei disciplinare de către Colegiul disciplinar, aceasta a menținut și posibilitatea contestării hotărârii colegiului disciplinar la CSM, precum și contestarea hotărârii CSM la CSJ. Menținerea a două căi succesive de atac nu pare a fi una justificată, or în prezent cauzele disciplinare sunt examinate de către trei filtre/ organe colegiale (Inspectia judiciară; Completul de admisibilitate a Colegiului Disciplinar; Plenul Colegiului disciplinar). Ulterior, hotărârea Plenului Colegiului Disciplinar poate fi contestată în fond și pe procedură la CSM. La rândul său, hotărârea CSM poate fi contestată pe fond și pe procedură la completul specializat al CSJ. Deși mai mulți specialiști au menționat faptul că etapa de examinare la CSM ar fi în plus, autorii proiectului de lege au menținut-o invocând prevederile art. 123 alin. (1) al Constituției.</p>

Nr.	Textul propus de Ministerul Justiției	Modificări propuse de CRJM	Argumente
			<p>Separarea competențelor în cadrul administrării judiciare este recomandată de standardele și bunele practici internaționale, pentru a preveni o concentrare exagerată de putere într-un organ, astfel creându-se contrabalante. În acest context este relevant pct. 2 al <u>Recomandărilor de la Kiev cu privire la independența judiciară în Europa de Est, Caucazul de Sud și Asia Centrală (2010)</u>, care prevede următoarele:</p> <p><i>„2. Consiliile judiciare sunt organe menite să realizeze sarcini specifice de administrare judiciară și posedă competențe independente în vederea garantării independenței judiciare. Pentru a se evita concentrarea excesivă a puterii într-un organ judiciar și percepțiile de corporatism, este recomandat să se facă distincția și să se separe competențele diferite, cum ar fi cele de selectare (a se vedea aliniatele 3-4, 8), promovare și instruire a judecătorilor, disciplina (a se vedea aliniatele 5, 9, 14, 25-26), evaluarea profesională (a se vedea aliniatele 27-28) și bugetul (v. aliniatul 6). O bună opțiune este de a stabili diferite organe independente competente pentru aspecte specifice de administrare judiciară, fără a le supune controlului unei singure instituții sau autorități. Componenta fiecăruia din aceste organe ar trebui să reflecte misiunea lor particulară. Activitatea lor ar trebui să fie reglementată mai degrabă prin lege decât prin ordin executiv.”</i></p> <p>În concluzie, pentru a clarifica aplicarea art. 123 și rolul organelor afiliate CSM-ului, recomandăm completarea art. 123 alin. (1) cu sintagma „Consiliul Superior al Magistraturii își exercită atribuțiile în mod direct sau prin intermediul organelor afiliate”.</p>
6.	<p>Art. 123 alin. (1<sup>1</sup>): Consiliul Superior al Magistraturii prezintă Parlamentului propuneri privind mijloacele financiare necesare bunei funcționări a instanțelor de judecată. Consultarea Consiliului Superior al Magistraturii este obligatorie în procesul elaborării, examinării,</p>	<p>Art. 123 alin. (1<sup>1</sup>): Consiliul Superior al Magistraturii prezintă Parlamentului propuneri privind mijloacele financiare necesare bunei funcționări a instanțelor de judecată <u>de toate nivelurile, conform legislației cu privire la elaborarea bugetelor instituțiilor publice</u>. Consultarea Consiliului Superior al</p>	<p>Propunem inserarea sintagmei „<u>de toate nivelurile, conform legislației cu privire la elaborarea bugetelor instituțiilor publice</u>” după cuvântul „judecată”.</p> <p>Propunerea este făcută din următoarele considerente:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Sintagma „<u>de toate nivelurile</u>” va include un sistem unic de elaborare a bugetului de către CSM pentru toate instanțele de judecată, adică judecătorii, 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</li> </ol>

Nr.	Textul propus de Ministerul Justiției	Modificări propuse de CRJM	Argumente
	<p>aprobării și modificării bugetului de stat în partea ce ține de alocarea mijloacelor financiare instanțelor judecătorești.</p>	<p>Magistraturii este obligatorie în procesul elaborării, examinării, aprobării și modificării bugetului de stat în partea ce ține de alocarea mijloacelor financiare instanțelor judecătorești.</p>	<p>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;</p> <p>2) Sintagma „conform legislației cu privire la elaborarea bugetelor instituțiilor publice” 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 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>

Cu deosebit respect,

Vladislav Gribincea,

președintele