

Subiect: **Opinie juridică în privința sesizării nr. 153b/2019 (Interpretarea art. 137 din Constituție depusă de către Procurorul General interimar)**

Adresată: Curții Constituționale a Republicii Moldova
e-mail: secretariat@constcourt.md

Prezentată de: Centrul de Resurse Juridice din Moldova (CRJM, www.crjm.org),
persoane de contact: Vladislav GRIBINCEA (vladislav.gribincea@crjm.org); Ilie
CHIRTOACĂ (ilie.chirtoaca@crjm.org), telefon de contact: 022 843601 ext. 104

Nr/Data: 96/19 din 1 Octombrie 2019

EXPEDIATĂ PRIN E-MAIL

Înălțimea Voastră,

Centrul de Resurse Juridice din Moldova (CRJM) a analizat solicitarea nr. PCC-01/153B485 din 10 Septembrie 2019. CRJM prezintă următoarele opinii pe marginea întrebărilor din solicitare:

- Garanțiile constituționale cu privire la statutul judecătorilor Curții Constituționale urmează a fi interpretate prin prisma standardele internaționale cu privire la independența, eficiența și responsabilitatea judecătorilor;
- Independența justiției implică un statut special al judecătorilor, care trebuie protejați împotriva potențialelor abuzuri ale organelor de urmărire penală. Totuși, independența judecătorului nu poate exclude responsabilitatea acestuia;
- Judecătorul Curții Constituționale nu trebuie să beneficieze de imunitate generală, ci de imunitate funcțională pentru actele realizate în exercitarea funcțiilor judiciare;
- În vederea excluderii arbitrariului procurorilor, urmează a fi respectată o procedură preliminară prin care Plenul Curții Constituționale autorizează pornirea urmăririi penale împotriva judecătorului Curții Constituționale. Atunci când va examina autorizarea urmăririi penale, Curtea Constituțională nu va verifica temeinicia acuzației aduse, ci doar existența aparenței de abuz;
- Imunitatea funcțională a judecătorului are scopul de a proteja în primul rând instituția în care activează. Imunitatea funcțională trebuie să fie una reală. Din acest motiv, de această garanție ar trebui să se bucure atât judecătorii actuali cât și a ex-judecătorii Curții Constituționale;
- Codul Penal permite angajarea răspunderii penale inclusiv a judecătorilor Curții Constituționale. În acest caz, pentru a fi compatibilă cu principiul independenței judecătorului, angajarea răspunderii penale poate avea loc doar în urma unei interpretări restrictive și doar în baza unor probe incontestabile, care ar demonstra intenția judecătorului în emiterea actului judecătoresc contrar legii;
- Eventuala abrogare a art. 307 Cod penal nu ar trebui să înlăture răspunderea penală a judecătorilor pentru încălcarea legii comisă cu intenție.

CRJM își reiterează deschiderea în continuare pentru o colaborare eficientă. Nu ezitați să ne contactați pentru orice clarificări în legătură cu această opinie.

Cu deosebită considerație,



Vladislav GRIBINCEA,
Președinte

Centrul de Resurse Juridice din Moldova

 str. A. Șciusev 33, MD-2001 Chișinău, Republica Moldova

Cu privire la pct. 1 din sesizare: „Esența, caracterul și aria de răsfrângere a efectelor juridice ce derivă din noțiunile deficiente în respectiva normă [art. 137 din Constituție], cum ar fi inamovibilitatea și independența, în raport cu prevederile art. 13, 14, 16 din Legea nr. 317/1994 cu privire la Curtea Constituțională și art. 8, 9, 10, din Codul jurisdicției constituționale?”

Curtea Constituțională este o autoritate publică politico-jurisdicțională, situată în afara puterilor legislative, executive sau judecătorească, rolul său fiind asigurarea supremației Constituției, ca Lege fundamentală a statului de drept. Deși nu face parte din sistemul judecătorec, în jurisprudența sa anterioară Curtea Constituțională a stabilit că statutul și competențele sale fac aplicabile principiile independenței judecătorești.¹ O asemenea abordare rezidă inclusiv din Recomandarea Comitetului de Miniștri ai Consiliului Europei (2010)12 către statele membre cu privire la garanțiile privind independența, eficiența și responsabilitățile judecătorilor.² Recomandarea enunță extinderea garanțiilor independenței judecătorești asupra tuturor persoanelor care exercită funcții judiciare, inclusiv celor care se ocupă de probleme constituționale.

Garanțiile prevăzute în art. 137 din Constituție (Independența [judecătorilor Curții Constituționale]), dezvoltate ulterior în legi speciale (art. 13, 14, 16 din Legea nr. 317/1994 cu privire la Curtea Constituțională și art. 8, 9, 10, din Codul jurisdicției constituționale), conțin principii identice celor prevăzute în art. 116 din Constituție (statutul judecătorilor), ulterior dezvoltate în legi speciale (art. 1, 18, 19 din Legea nr. 544/1995 cu privire la statutul judecătorului). Prin urmare, în cadrul unui exercițiu de interpretare privind esența, caracterul și efectul juridic al noțiunilor respective urmează a fi utilizate standardele³ internaționale și europene cu privire la independența, eficiența și responsabilitatea judecătorilor.

Independența judecătorului este unul din principiile constituționale ale sistemului judecătorec. În Hotărârea nr. 6 din 16 mai 2013, Curtea Constituțională a menționat, *inter alia*, că independența puterii judecătorești nu reprezintă un scop în sine. Aceasta nu este un privilegiu personal al judecătorilor, ci este justificată de nevoia de a permite judecătorilor să își îndeplinească rolul de protectori ai drepturilor și libertăților cetățenilor.⁴ Într-o altă hotărâre, Curtea a subliniat că independența sistemului judiciar în ansamblul său garantează independența individuală a judecătorilor. [...] independența judecătorilor [...] este o garanție împotriva presiunilor exterioare în luarea deciziilor, fiind justificată de necesitatea de a permite judecătorilor să-și îndeplinească rolul lor de gardieni ai drepturilor și libertăților omului.⁵

Principiul independenței judecătorului comportă două aspecte: independența funcțională și independența personală.⁶ Independența funcțională presupune, pe de o parte, ca judecătorii să nu fie influențați de către executiv sau legislativ, iar, pe de altă parte, ca instanțele judecătorești să nu fie supuse ingerințelor din partea puterii legislative, puterii executive sau a justițiabililor. Independența personală vizează statutul judecătorului, care trebuie să-i fie asigurat prin lege. În principal, criteriile de apreciere a independenței personale sunt: modul de recrutare a judecătorilor; durata mandatului; inamovibilitatea; fixarea salariului judecătorilor prin lege; libertatea de exprimare a judecătorilor și

¹ Curtea Constituțională a Republicii Moldova. Hotărârea nr. 6 din 16 mai 2013, para. 48.

² Consiliul Europei. CM/Rec(2010)12 Recomandare cu privire la judecători, garanțiile privind independența, eficiența și responsabilitățile judecătorilor, para. 1.

³ A se vedea, printre altele: Principiile de Bază ale ONU cu privire la Independența Puterii Judecătorești, avizate de către Adunarea Generală prin Rezoluția 40/32 din 29 noiembrie 1985; Carta Europeană privind Statutul Judecătorului (CESJ), adoptată la Strasbourg pe 8-10 iulie 1998; Avizele Consiliului Consultativ al Judecătorilor Europeni (CCJE) (în special avizul nr. 1); Recomandările CM/Rec.(2010)12 a Comitetului Miniștrilor către statele membre cu privire la judecători: independența, eficiența și responsabilitățile; Recomandările/Avizele Comisiei de la Veneția CDL-AD(2010)004 cu privire la independența judiciară partea I: independența judecătorilor; Recomandările OSCE/BIDD0 de la Kiev privind Independența Judiciară în Europa de est, Caucazul de sud și Asia centrală.

⁴ Curtea Constituțională. Hot. nr. 6 din 16 mai 2013, para. 39; Comisia de la Veneția, Raportul privind independența sistemului judiciar. Partea I: Independența judecătorilor, para. 72.

⁵ Curtea Constituțională. Hot. nr. 23 din 25 iulie 2016, para. 58.

⁶ Curtea Constituțională. Hot. nr. 25 din 27 iulie 2017, para. 36.

dreptul de a forma organizații profesionale, menite să apere interesele lor profesionale; incompatibilitățile; interdicțiile; pregătirea profesională continuă dar și răspunderea judecătorilor.

Principiul inamovibilității judecătorului presupune că judecătorii sunt numiți în funcție până la vârsta obligatorie de pensionare sau până la expirarea termenului fixat de numire în funcție și nu pot fi demși, suspendați sau transferați în alte instanțe sau funcții, sau pentru îndeplinirea unor altor atribuții, în lipsa consimțământului și fără decizia motivată a unui Înalț Consiliu Judiciar, urmând a fi asigurate garanții prevăzute de statutul judecătorilor.⁷ În așa mod, judecătorii sunt protejați în fața oricărei intervenții care ar duce la retrogradarea sau îndepărtarea arbitrară din funcție.

Reprezentând garanții constituționale, independența și inamovibilitatea nu pot fi interpretate ca fiind de natură să determine lipsa responsabilității judecătorului. Oricât de importantă ar fi libertatea judecătorilor în exercitarea funcțiilor lor judiciare, aceasta nu înseamnă că judecătorii nu sunt responsabili.⁸ În aceeași ordine de idei, de la regula inamovibilității expres fac excepție șirul exhaustiv al cazurilor enumerate în art. 25 alin. (1) din Legea nr. 544/1995 cu privire la statutul judecătorului, în care judecătorul este eliberat din funcție de organul care l-a numit, la propunerea Consiliului Superior al Magistraturii.

Comisia de la Veneția, într-o opinie *Amicus Curiae*, a menționat că este necesară stabilirea unui echilibru între imunitate, ca mijloc de protecție a judecătorului împotriva presiunii excesive și a abuzului din partea puterilor statului sau a persoanelor fizice (imunitate), pe de o parte, și faptul că judecătorul nu este mai presus de lege (responsabilitate), pe de altă parte.⁹ Comisia de la Veneția a subliniat în mod constant faptul că judecătorii nu trebuie să beneficieze de imunitate generală, ci de imunitate funcțională pentru actele realizate în exercitarea funcțiilor lor judiciare.¹⁰ Acest lucru se datorează faptului că, în principiu, judecătorul trebuie să beneficieze de imunitate doar în cadrul exercitării funcțiilor sale legale. Printre garanțiile asigurării efective a acestor principii este și condiția specială de pornire a urmăririi penale, aplicare a anumitor măsuri procesuale sau efectuare a anumitor acțiuni procesuale în privința judecătorului.¹¹

Pentru a fi compatibilă cu principiul independenței judecătorului, angajarea răspunderii penale poate avea loc doar în urma unei interpretări restrictive și doar în baza unor probe incontestabile, care ar demonstra intenția judecătorului în emiterea actului judecătoresc contrar legii.¹² Tocmai de aceea legiuitorul a stabilit o procedură distinctă și riguroasă de atragere a judecătorului la răspundere penală. În cazul judecătorilor, pentru asigurarea garanției de independență, un rol în acest proces este atribuit Consiliului Superior al Magistraturii (CSM), care urmează să-și prezinte acordul cu privire la acordul cu privire la autorizarea efectuării acțiunilor pentru atragerea la răspundere penală. Această procedură este prevăzută atât în cazul judecătorilor în funcție cât și celor aflați în demisie la data solicitării eliberării acordului pentru atragerea la răspundere penală.¹³

Aplicând aceste principii, *mutatis mutandis*, considerăm că în cazul judecătorului Curții Constituționale, acesta nu trebuie să beneficieze de imunitate generală, ci de imunitate funcțională pentru actele realizate în exercitarea funcțiilor judiciare.¹⁴ În Avizul nr.3(2002), CCJE sprijină regula potrivit căreia judecătorii care, în exercitarea mandatului, comit fapte care ar fi considerate infracțiuni în orice circumstanțe (de exemplu, acceptă mită) nu pot invoca imunitatea într-un proces penal ordinar.¹⁵ În

⁷ CCJE, Aviz nr. 1 Standardele privind independența puterii judecătorești și inamovibilitatea judecătorilor, (2001), para 60.

⁸ Curtea Constituțională. Hot. nr.23 din 27 iulie 2017, para. 58.

⁹ Comisia de la Veneția, Avizul privind Republica Moldova nr. 880/ 2017 din 13 martie 2017, para. 17.

¹⁰ Curtea Constituțională, Hot. nr. 12 din 28 martie 2017, para. 62.

¹¹ Ibidem, para. 62.

¹² Curtea Constituțională, Hot. nr. 12 din 28 martie 2017, para. 92.

¹³ CSM, Hot. nr. 608/25 din 20 septembrie 2016 cu privire la sesizările Procurorului General interimar, Eduard Harunjen referitor la eliberarea acordului pentru efectuarea unor acțiuni de urmărire penală în privința unor judecători și ex-judecători.

¹⁴ Curtea Constituțională, Hot. nr. 12 din 28 martie 2017, para. 62.

¹⁵ CCJE (2001) AVIZ NR. 3 (pct.52).

același timp, ridicarea mandatului judecătorului Curții poate fi decisă doar de către Curtea Constituțională, în baza cauzelor enumerate în art. 19 din Legea nr.317/1995 cu privire la Curtea Constituțională.¹⁶

Cu privire la pct. 2 din sesizare: *Restricționează puterea juridică a noțiunilor de inamovibilitate și independență, combinate cu normele specificate din legile speciale indicate supra pornirea urmăririi penale în privința judecătorilor Curții Constituționale, în timpul exercitării mandatului și după încetarea și/sau ridicarea acestuia, de către Procurorul General, fără încuviințarea prealabilă a Curții Constituționale?*

Curtea Constituțională a stabilit anterior că independența justiției implică un statut special al judecătorilor, care trebuie protejați împotriva subiectivismului organelor de urmărire penală competente, care le-ar putea afecta credibilitatea.¹⁷ Independența judecătorului totuși nu poate exclude automat angajarea responsabilității acestuia.¹⁸ Pentru a fi compatibilă cu principiul independenței judecătorului, angajarea răspunderii penale poate avea loc doar în urma unei interpretări restrictive și doar în baza unor probe incontestabile, care ar demonstra intenția judecătorului în emiterea actului judecătoresc contrar legii.¹⁹

Ținând cont de cele expuse *supra*, CRJM consideră că independența judecătorului nu exclude angajarea responsabilității acestuia. Totuși, pentru excluderea arbitrarului, urmează a fi respectate garanții suplimentare, printre care o procedură preliminară prin care organul competent, în speță, Plenul Curții Constituționale, să autorizeze preliminar pornirea urmăririi penale. Această autorizare trebuie aplicată atât în privința judecătorilor în funcție ai Curții Constituționale, cât și a ex-judecătorilor Curții Constituționale.

Având în vedere că încuviințarea este solicitată la începutul procedurii penale, precum și scopul încuviințării, care este prevenirea abuzului procurorilor, atunci când va examina solicitarea de încuviințare a urmăririi penale, Curtea Constituțională nu ar trebui să substituie instanța judecătorească și să decidă asupra temeiniciei acuzației aduse. Curtea Constituțională ar trebui să verifice doar dacă există aparențe de abuz în comportamentul procurorilor. În jurisprudența sa anterioară, Curtea a statuat că încuviințarea CSM în cazurile [pornirii urmăririi penale], reținerii, aducerii silite, arestării, percheziționării judecătorului constituie o anumită garanție, care diminuează riscul abuzurilor, acțiunilor arbitrare, precum și al acuzațiilor false împotriva judecătorului de către persoane interesate.²⁰

Prin urmare, în cazul judecătorilor Curții Constituționale, dacă informațiile prezentate sunt suficiente pentru a dovedi că judecătorul ar putea fi vinovat în comiterea infracțiunii imputate, unica soluție logică posibilă este încuviințarea urmăririi penale. Totuși, în cazul prezentării faptelor insuficiente, Curtea Constituțională ar trebui să poată solicita procurorului informații suplimentare. În jurisprudența sa anterioară, Curtea a stabilit că Procurorul General urmează să argumenteze și să probeze (onus probandi) existența condițiilor sau a circumstanțelor prevăzute de Codul de procedură penală pentru dispunerea, după caz, a pornirii urmăririi penale în privința judecătorului, precum și a reținerii, aducerii silite, arestării sau percheziționării judecătorului, în timp ce Curții Constituționale îi revine sarcina de a verifica respectarea acestor exigențe.²¹

¹⁶ Curtea Constituțională. Hot. nr. 9 din 27 mai 2003, para. 6.

¹⁷ Curtea Constituțională, Hot. nr. 12 din 28 martie 2017, para. 78.

¹⁸ Curtea Constituțională, Hot. nr.22 din 5 septembrie 2013, para. 61; Hot. nr.26 din 11 noiembrie 2014, para. 41; Hot. nr. 12 din 28 martie 2017, para. 58-59.

¹⁹ Curtea Constituțională, Hot. nr. 12 din 28 martie 2017, para. 92.

²⁰ Curtea Constituțională, Hot. nr. 22 din 5 septembrie 2013, para. 107.

²¹ Curtea Constituțională, Hot. nr. 23 din 27 iunie 2017, para. 69.

Cu privire la pct. 3 din sesizare: *Permite spiritul juridic al noțiunilor de inamovibilitate și independență privite în ansamblu cu celelalte norme ante menționate, angajarea răspunderii penale a judecătorilor Curții Constituționale în baza art. 307 din Codul Penal?*

În jurisprudența sa anterioară, Curtea Constituțională a menționat că independența judecătorului nu exclude angajarea responsabilității acestuia.²² Totuși, aceasta poate fi antrenată doar în cazuri limitate, de exemplu atunci când în procesul de luare a deciziilor, judecătorii au acționat cu rea-voință sau au admis o omisiune gravă. Potrivit Comisiei de la Veneția, doar erorile săvârșite în mod intenționat, cu abuzul deliberat sau, fără îndoială, cu neglijență repetată, serioasă sau gravă ar trebui să soldeze cu acțiuni disciplinare și sancțiuni, inclusiv penale.²³ Similar, standardele europene permit judecătorilor să fie trași la răspundere penală în exercitarea funcțiilor lor judiciare, cu condiția stabilirii cauzelor de rea-credință.²⁴

CRJM consideră că art. 307 din Codul Penal permite angajarea răspunderii penale inclusiv a judecătorilor Curții Constituționale. În acest caz, pentru a fi compatibilă cu principiul independenței judecătorului, angajarea răspunderii penale poate avea loc doar în urma unei interpretări restrictive și doar în baza unor probe incontestabile, care ar demonstra intenția judecătorului în emiterea actului judecătoresc contrar legii.²⁵ În spiritul jurisprudenței anterioare a Curții Constituționale, CRJM consideră că la autorizarea pornirii urmăririi penale în baza articolului 307 din Codul penal, este necesar acordul Curții Constituționale care trebuie să se analizeze, de fiecare dată, dacă alte măsuri decât cele de ordin penal, de exemplu, sancțiuni de natură disciplinară, nu ar putea fi eficiente.²⁶

Ținem să precizăm că, în pofida opiniei Comisiei de la Veneția și a hotărârii Curții Constituționale, în Republica Moldova practica aplicării art. 307 Cod penal s-a dovedit a fi păguboasă pentru independența judecătorilor. Consiliul Superior al Magistraturii (CSM) autoriza pornirea urmăririi penale împotriva judecătorilor fără a verifica dacă există aparență de comiterea intenționată a faptei, fie dacă a fost încălcată o normă imperativă sau a practică judiciară uniformă. În perioada 2012-2017, CSM avea înregistrate 40 de sesizări²⁷ prin care se solicita acordul pentru pornirea urmăririi penale împotriva judecătorilor în temeiul art. 307 Cod penal. Totodată, conform informației prezentate de către Procuratura Generală,²⁸ în perioada 2012-2017, în baza art.307 Cod penal, au fost pornite 31 cauze penale, fiind puși sub învinuire 28 de judecători. Hotărâri irevocabile au fost adoptate în privința a doar trei judecători. Din cele 14 sesizări depuse la CSM în 2018, majoritatea se refereau la art. 307 Cod penal. Unele cauze penale intentate în temeiul art. 307 Cod penal vizau simplul dezacord al procurorului cu soluția judiciară, fie adoptarea de către judecători a unor hotărâri inconvenabile guvernării. Pornirea acestor cauze penale a subminat independența judecătorilor și a instaurat frica în rândul judecătorilor.

Ministerul Justiției a anunțat recent intenția de abrogare ar art. 307 Cod penal. Acest fapt totuși nu ar trebui să însemne excluderea posibilității atragerii la răspundere penală a judecătorilor pentru încălcarea cu bună știință a legii. Aceste fapte ar trebui calificate similar cum aceleași fapte sunt calificate în alte țări în care nu există componente de infracțiune similare art. 307 Cod penal, adică drept abuz sau exces de putere, corupere pasivă sau, eventual, trafic de influență.

²² Curtea Constituțională, Hot. nr.22 din 5 septembrie 2013, para. 61; Hot. nr.26 din 11 noiembrie 2014, para. 41; Hot. nr. 12 din 28 martie 2017, para. 58-59.

²³ Comisia de la Veneția, Avizul privind Republica Moldova nr. 880/ 2017 din 13 martie 2017, para. 27.

²⁴ Recomandarea CM/Rec(2010)12, para. 68.

²⁵ Curtea Constituțională, Hot. nr. 12 din 28 martie 2017, para. 92.

²⁶ Ibidem, para. 91.

²⁷ Răspunsul oficial al Consiliului Superior al Magistraturii la solicitarea CRJM disponibil la <http://crjm.org/wp-content/uploads/2019/08/2018-03-07-raspuns-CSM.pdf>

²⁸ Răspunsul oficial al Procuraturii Generale la solicitarea CRJM disponibil la: <http://crjm.org/wp-content/uploads/2019/08/17-11-02-Raspuns-PG-privind-307CP.pdf>

Cu privire la pct. 4 din sesizare: *Se răsfrânge oare natura juridică a noțiunilor de inamovibilitate și independență, corelate cu normele legilor speciale accentuate în punctele precedente, și după încetarea și/sau ridicarea mandatului judecătorului Curții Constituționale?*

Curtea Constituțională a stabilit anterior că independența justiției implică un statut special al judecătorilor, care trebuie protejați împotriva subiectivismului organelor de urmărire penală competente, care le-ar putea afecta credibilitatea.²⁹ Având în vedere garanțiile prevăzute în art. 137 din Constituție (Independența [judecătorilor Curții Constituționale]), care sunt identice principiilor prevăzute în art. 116 din Constituție (statutul judecătorilor), CRJM consideră că natura juridică a noțiunilor de inamovibilitate și independență, corelate cu normele legilor speciale își produc efect și după încetarea și/sau ridicarea mandatului judecătorului Curții Constituționale, în cazul în care pretinsele fapte sunt în legătură cu exercitarea funcțiilor lor judiciare.

²⁹ Curtea Constituțională, Hot. nr. 12 din 28 martie 2017, para. 78.