

**Subiect:** Opinie juridică privind sesizarea nr. 143a din 2019 către Curtea Constituțională

**Adresată:** Curtea Constituțională, E-mail: [secretariat@constcourt.md](mailto:secretariat@constcourt.md)

**Prezentată de:** Centrul de Resurse Juridice din Moldova (CRJM, [www.crjm.org](http://www.crjm.org)), persoane de contact: Sorina MACRINICI, [sorina.macrinici@crjm.org](mailto:sorina.macrinici@crjm.org); Vladislav GRIBINCEA, [vladislav.gribincea@crjm.org](mailto:vladislav.gribincea@crjm.org)

**Nr./Data:** 97/19 din 3 octombrie 2019

### Introducere

1. La 13 septembrie 2019, Curtea Constituțională a solicitat opinia CRJM cu privire la Sesizarea nr. 143g din 26 iulie 2019 privind excepția de neconstituționalitate a prevederilor art. 15<sup>1</sup> alin. (5) din Legea nr. 514 din 6 iulie 1995 privind organizarea judecătorească. Autoarea sesizării a solicitat declararea neconstituțională a alin. (5) al art. 15<sup>1</sup> din Legea nr. 514 din 6 iulie 1995 privind organizarea judecătorească (Legea nr. 514/1995), care prevede că: „în cazul în care niciun judecător nu-și exprimă acordul pentru exercitarea atribuțiilor judecătorului de instrucție sau mai mulți judecători își exprimă acordul în acest sens, candidatura judecătorului va fi determinată de către președintele instanței judecătorești”. Ea a pretins că desemnarea judecătorului de instrucție de către președintele instanței de judecată, fără acordul judecătorului vizat, este contrară instituției independenței judecătorilor, garantată de art. 116 din Constituție.

2. În prezenta opinie CRJM va face o incursiune istorică cu privire la procedura de numire a judecătorilor de instrucție și impactul procedurii actuale de numire a independenței judecătorilor de instrucție asupra independenței acestora.

### Evoluția cadrului legal privind numirea judecătorilor de instrucție

3. Creată inițial ca o categorie separată de judecători, instituția judecătorului de instrucție a avut scopul de a oferi o protecție suplimentară drepturilor omului la etapa urmăririi penale. Judecătorii de instrucție desemnați pentru această funcție urmau a fi judecători specializați exclusiv în exercitarea controlului judiciar pentru acțiunile organelor de urmărire penală, fiind numiți pentru un mandat nelimitat în timp. Majoritatea judecătorilor de instrucție desemnați în anii 2003-2009 au fost foști procurori sau ofițeri de urmărire penală. Se pare că profilul profesional al acestora a determinat o atitudine pronunțat pro-acuzatorială, fapt confirmat prin date statistice oficiale.<sup>1</sup>

4. În urma modificării legislative adoptate în anul 2012,<sup>2</sup> judecătorii de instrucție au fost integrați în sistemul judecătorilor de drept comun. Astfel, din 2013, atribuțiile judecătorului de instrucție sunt exercitate de către judecători de drept comun desemnați de către Consiliul Superior al Magistraturii (CSM).

<sup>1</sup> Centrul de Resurse Juridice din Moldova, Raport: Reformarea instituției judecătorului de instrucție, 2015, <http://crjm.org/wp-content/uploads/2015/01/CRJM-Raport-JI-28-01-2015.pdf>.

<sup>2</sup> Legea nr. 153 din 5 iulie 2012, [http://www.legis.md/cautare/getResults?doc\\_id=15383&lang=ro](http://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=15383&lang=ro).

5. La 9 iulie 2016, Parlamentul a votat Legea nr. 126,<sup>3</sup> promovată de Ministerul Justiției, prin care a modificat modul de numire a judecătorilor de instrucție. Potrivit noii legi, judecătorii de instrucție urmau a fi numiți de către CSM, cu consimțământul acestora, la propunerea președintelui instanței judecătorești. Legea nr. 126 a introdus mai multe modificări esențiale, printre care experiența obligatorie de cel puțin 3 ani în funcția de judecător; mandatul fix de 3 ani, fără posibilitatea de a exercita două mandate consecutive; numirea cu 3 luni înainte de expirarea mandatului judecătorilor de instrucție în exercițiu, pentru a avea suficient timp pentru instruire și reducerea volumului de muncă de judecător de drept comun în aceste 3 luni. Legea mai prevedea și o interdicție pentru judecătorii de instrucție care în ultimii 3 ani au exercitat aceste atribuții, de a ocupa această funcție pentru următorul mandat, care urma să se înceapă la 1 ianuarie 2017. Alin. 5 al art. 15<sup>1</sup> din Lege a exclus practic discreția președinților de instanțe la identificarea judecătorului de instrucție. Acesta prevedea următoarele „*În cazul în care niciun judecător nu-și exprimă acordul pentru exercitarea atribuțiilor judecătorului de instrucție sau mai mulți judecători își exprimă acordul în acest sens, candidatura judecătorului va fi determinată de către președintele instanței judecătorești prin tragere la sorți, în prezența tuturor judecătorilor care activează în instanța judecătorească, cu consemnarea acestui fapt într-un proces-verbal*”. Tragerea la sorți a fost prevăzută anume pentru a nu oferi o pârgie pentru președintele de instanță de a influența judecătorii.

6. Reforma instituției judecătorului de instrucție din anul 2016 a fost modificată prin trei legi ulterioare. Primul amendament a avut loc chiar la cinci luni după adoptarea Legii nr. 126. La 9 decembrie 2016, deputații au votat Legea nr. 266<sup>4</sup> prin care au amânat noul sistem de numire a judecătorilor de instrucție cu un an, începând din 1 ianuarie 2018 în loc de 1 ianuarie 2017.

7. Printr-o o altă lege, adoptată la 22 decembrie 2017 și care a intrat în vigoare la 12 ianuarie 2018,<sup>5</sup> s-a exclus condiția de experiență minimă de 3 ani în funcția de judecător pentru a fi numit judecător de instrucție. Această modificare a fost adăugată în lectura a doua într-un proiect de lege care se referea la un subiect care nu avea nimic în comun cu judecătorii de instrucție (secretariatul instanțelor de judecată).<sup>6</sup> Modificarea a fost propusă de doi deputați care au argumentat amendamentul prin aceea că „*activitatea judecătorului de instrucție nu diferă cu nimic de activitatea judecătorului simplu, ambii fiind exponenții puterii judecătorești și ambii înfăptuiesc justiția în scopul apărării și realizării drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor*”. Amendamentul a fost introdus contrar spiritului reformei instituției judecătorului de instrucție votată în anul 2016. Specificul activității judecătorilor de instrucție (rapiditatea ca care trebuie luată decizia și impactul acestor decizii asupra drepturilor omului) necesită experiență în funcția de judecător.

8. La 23 noiembrie 2018, Parlamentul a modificat a treia oară art. 15<sup>1</sup> din Legea nr. 514/1995.<sup>7</sup> Parlamentul a exclus interdicția de deținerea a 2 mandate consecutive de către judecătorii de instrucție (alin. 2) și tragerea la sorți în cazul lipsei de consimțământ sau prezenței consimțământului mai multor judecători, înlocuind-o cu decizia președintelui instanței de judecată (alin. 5). Prin urmare, alin. (5) are acum următorul conținut: „*În cazul în care niciun judecător nu-și exprimă acordul pentru exercitarea*

<sup>3</sup> Legea nr. 126 din 9 iulie 2016, [http://www.legis.md/cautare/getResults?doc\\_id=96964&lang=ro](http://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=96964&lang=ro).

<sup>4</sup> Legea nr. 266 din 9 decembrie 2016, [http://www.legis.md/cautare/getResults?doc\\_id=96740&lang=ro](http://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=96740&lang=ro).

<sup>5</sup> Legea nr. 315 din 22 decembrie 2017, [http://www.legis.md/cautare/getResults?doc\\_id=105669&lang=ro](http://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=105669&lang=ro).

<sup>6</sup> Proiectul Legii nr. 361 din 23 noiembrie 2011, <http://parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/3983/language/ro-RO/Default.aspx>.

<sup>7</sup> Legea nr. 265 din 23 noiembrie 2018, [http://www.legis.md/cautare/getResults?doc\\_id=110608&lang=ro](http://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=110608&lang=ro).

*atribuțiilor judecătorului de instrucție sau mai mulți judecători își exprimă acordul în acest sens, candidatura judecătorului va fi determinată de către președintele instanței judecătorești”.*

9. Regulamentul CSM privind procedura și condițiile de numire a judecătorilor de instrucție a fost aprobat prin Hotărârea CSM nr. 145/6 din 12 februarie 2013.<sup>8</sup> Regulamentul CSM menționează la p. 2 consimțământul judecătorului ca una dintre condițiile de numire în calitate de judecător de instrucție. Potrivit p. 8 din Regulament prevede: „În cazul în care nici un judecător de drept comun nu își exprimă consimțământul pentru exercitarea atribuțiilor de judecător de instrucție, la propunerea președintelui instanței de judecată, Consiliul Superior al Magistraturii va desemna unul sau mai mulți judecători de instrucție. Refuzul de a exercita atribuțiile de judecător de instrucție va fi calificat drept abatere disciplinară și va servi temei pentru aplicarea sancțiunilor disciplinare”.

#### Numirea judecătorilor de instrucție după noile reguli

10. După modificările legislative din 2016 și 2017, CSM a numit judecătorii de instrucție pentru următorii 3 ani. Potrivit art. IV din Legea nr. 126/2016, CSM urma să numească toți judecătorii de instrucție până la 30 septembrie 2017, reducându-le treptat volumul de muncă de judecător de drept comun și oferindu-le instruire la Institutul Național de Justiție până la preluarea mandatelor. Totuși, CSM a numit marea majoritate a judecătorilor de instrucție cu întârziere, abia la 19 decembrie 2017. Restul judecătorilor de instrucție au fost numiți de CSM la 16 ianuarie 2018, după intrarea în vigoare a amendamentului care a exclus condiția minimă de 3 ani în funcția de judecător pentru a deveni judecător de instrucție.

#### Opinia CRJM

11. Modul de numire al judecătorului, de rând cu durata mandatului și aparența de independență, este incontestabil unul din elementele care trebuie luate în calcul atunci când este analizat faptul dacă judecătorul poate fi considerat independent. Independența judecătorului nu ar trebui analizată doar în contextul independenței judecătorului față de părți sau stat, ci și în raport cu oricare altă persoană care ar fi în măsură să-l influențeze, în special în raport cu președintele instanței în care activează.

12. În cazul de față nu este vorba de numire judecătorului în funcție, ci de numirea unul judecător deja în funcție pentru exercitarea atribuțiilor judecătorului de instrucție. Exercitarea atribuțiilor judecătorului de instrucție prezintă multe particularități. Deseori procedurile nu sunt contradictorii, termenul în care judecătorul de instrucție trebuie să ia o decizie este scurt, iar multe hotărâri ale judecătorului de instrucție sunt de executate imediată. Mai mult, exercitarea acestor activități este de tocmai 3 ani, iar funcții similare nu există în instanțele de apel și recurs. Prin urmare, exercitarea activității de judecător de instrucție reduc șansele judecătorului de a fi promovat în timpul exercitării acestei activități, sau la scurt timp după expirarea mandatului de judecător de instrucție. Anume din aceste motive, atât în anul 2003, când pentru prima dată au apărut judecătorii de instrucție, cât și în anul 2017-2018, un număr limitat de judecători au fost de acord să devină judecători de instrucție. Se pare că atunci în anul 2019 CSM a dorit să numească câțiva judecători de instrucție la Judecătoria Chișinău, niciun judecător din circa 100 de judecători din instanță care nu exercitau atribuțiile judecătorilor de instrucție nu a dorit să devină judecător de instrucție.

13. Aspectele menționate în paragraful precedent susțin aparența că desemnarea judecătorului pentru a exercita atribuțiilor judecătorului de instrucție este perceput de către judecători drept un dezavantaj. Supunerea judecătorului unui asemenea risc nu are cum să nu influențeze atitudinea acestuia

---

<sup>8</sup> CSM, Regulament privind procedura și condițiile de numire a judecătorilor de instrucție, 2013, [https://www.csm.md/files/Acte\\_normative/Legislatia/Interne/145-6-Reg\\_proced\\_condit\\_jud\\_instructir.pdf](https://www.csm.md/files/Acte_normative/Legislatia/Interne/145-6-Reg_proced_condit_jud_instructir.pdf).

față de președintele instanței. Anume din acest considerent, art. 15 alin. 2 din Legea cu privire la organizarea judecătorească prevede că numirea judecătorului care va exercita atribuțiilor judecătorului de instrucție este efectuată doar cu acordul judecătorului. Regulamentul CSM de asemenea cere consimțământului judecătorului. Cu toate acestea, este evident că acordul judecătorului ar putea să nu existe în cazul în care niciun judecător din instanță nu acceptă numirea în calitate de judecător de instrucție. Legea cu privire la organizarea judecătorească prevede că în acest caz identificarea judecătorului care va exercita atribuțiile judecătorului de instrucție va fi făcută de către președintele de instanță.

14. Desemnarea judecătorului de instrucție de către președintele de instanță nu prezintă o problemă în sine, atât timp cât legislația prevede limite rezonabile pentru o asemenea decizie, care ar proteja independența judecătorului. Nici regulamentul CSM și nici Legea cu privire la organizarea judecătorească nu prevăd criteriile în baza cărora președintele de instanță va decide cine din judecătorii instanței pe care o conduce va exercita atribuțiile judecătorului de instrucție când niciun judecător nu dorește acest fapt. În anul 2016, Legea cu privire la organizarea judecătorească a fost completată cu prevederea potrivit căreia președintele instanței desemnează judecătorul care va exercita atribuțiile judecătorului de instrucție prin tragere la sorți. Această prevedere a avut scopul de a exclude discreția președintelui de instanță în acest domeniu și, implicit, de a reduce influența acestuia asupra judecătorilor. Această prevedere a fost exclusă ulterior din motive necunoscute prin Legea nr. 265/2018. În prezent, președintele de instanță are o putere nelimitată de a decide asupra judecătorului din instanța sa care să exercite atribuțiile judecătorului de instrucție.

15. Comisia Internațională a Juriștilor (ICJ) a constatat în raportul său din martie 2019,<sup>9</sup> printre altele, că în sistemul judecătoresc încă există o „mentalitate de supunere ierarhică exagerată”, precum și că i-a fost relatat despre „judecători care deseori trăiesc în stare de frică – frica de a-și exprima părerea despre situația din sistemul judecătoresc, frica urmării penale pentru pronunțarea unei hotărâri contrare dezideratelor procuraturii sau ale oamenilor de la putere, frica de demisie sau de a-și ruina cariera din cauza opiniilor care nu consună cu cele ale nomenclurii judecătorești și ale ierarhiei existente în practică, deși sunt abolite formal”.

16. Având în vedere aceste particularități ale sistemului judecătoresc din Moldova, dreptul președintelui instanței de judecată de a stabili discreționar care dintre judecătorii de drept comun să exercite atribuțiile judecătorului de instrucție fără consimțământul judecătorului poate afecta independența judecătorilor și predispune în mod nejustificat judecătorii de a fi loiali față de președintele de instanță.

---

<sup>9</sup> Comisia Internațională a Juriștilor, Raport al misiunii: Promisiunea neîndeplinită privind un sistem judecătoresc independent în Moldova, 2019, [http://crim.org/wp-content/uploads/2019/03/2019-ICJ-Raport-Independenta-Justitiei-RM\\_RO.pdf](http://crim.org/wp-content/uploads/2019/03/2019-ICJ-Raport-Independenta-Justitiei-RM_RO.pdf).