

NOTA INFORMATIVĂ

la proiectul Legii pentru modificarea Constituției Republicii Moldova

1. Condițiile ce au impus elaborarea proiectului și finalitățile urmărite

Prezentul proiect de modificare a Constituției Republicii Moldova a fost elaborat întru realizarea acțiunii L1 din Titlul III pct.12 sub.(1) al **Planului Național de acțiuni pentru implementarea Acordului de asociere RM-UE în perioada 2017-2019, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 1472/2016** „*Elaborarea proiectului de modificare a Constituției Republicii Moldova în partea ce ține de termenul inițial de numire a judecătorilor și selectarea judecătorilor Curții Supreme de Justiție, precum și în vederea concretizării rolului Consiliului Superior al Magistraturii în procesul de autoadministrare a sistemului judecătoresc, componenței și competențelor acestuia.*”.

Adițional angajamentul de a promova amendamentele la Constituție în vederea consolidării sistemului judecătoresc este reflectat în Titlul III pct.18 L1 din Programul legislativ pentru implementarea Acordului de asociere Republica Moldova - Uniunea Europeană pentru anul 2017, aprobat prin Hotărârea Parlamentului nr.1/2017.

De asemenea, proiectul vizează și executarea măsurilor de ordin legislativ, prevăzute de Pilonul I „Sistemul judecătoresc” din **Planul de acțiuni pentru implementarea Strategiei de reformă a sectorului justiției pentru anii 2011-2016**, aprobat prin Hotărârea Parlamentului nr. 6/2012 și, anume:

- *Acțiunea 1.1.6 pct. 6 - Elaborarea proiectului de lege pentru modificarea Constituției în partea ce ține de termenul de numire inițială a judecătorilor și selectarea judecătorilor Curții Supreme de Justiție.*

- *Acțiunea 1.1.9 pct. 3 - Elaborarea proiectului de modificare a Constituției Republicii Moldova în vederea concretizării rolului Consiliului Superior al Magistraturii în procesul de autoadministrare a sistemului judecătoresc, componenței și competențelor acestuia.*

Prin acest proiect se urmărește atingerea obiectivului specific al Pilonului I: Consolidarea independenței, responsabilității, imparțialității, eficienței și transparenței sistemului judecătoresc.

Independența justiției este una din condițiile obligatorii pentru existența statului de drept.

Potrivit Principiilor de bază (ONU) ale independenței justiției, aprobate la 13 decembrie 1985, „*Independența puterii judecătorești trebuie garantată de către stat și consacrată prin Constituție sau prin legile țării. Este de datoria tuturor guvernelor și a celorlalte instituții de a respecta și supraveghea independența corpului de judecători.*”.

Întru aprecierea nivelului garanțiilor independenței judecătorești au fost efectuate numeroase recomandări și studii atât la nivel național, cât și internațional.

În acest sens, putem evidenția:

- Recomandarea Rec (2010)12 a Comitetului Miniștrilor al Consiliului Europei cu privire la judecători: independența, eficiența și responsabilitățile;
- Principiile de la Bangalore privind conduita judiciară;
- Principiile de Bază privind Independența Justiției, aprobate prin rezoluțiile Adunării Generale a Națiunilor Unite 40/32 din 29 noiembrie 1985 și 40/146 din 13 decembrie 1985;

- Avizul nr. 10/2007 al Consiliului Consultativ al Judecătorilor Europeni;
- Opinia Comisiei de la Veneția nr. 403/2006 din 22 iunie 2007 privind numirea judecătorilor;
- Opinia Comisiei de la Veneția nr. 698/2012 din 11 martie 2013 pentru Curtea Constituțională a Republicii Moldova privind imunitatea judecătorilor;
- Observațiile concludente ale Comitetului pentru Drepturile Omului al ONU asupra rapoartelor prezentate de statele-părți conform art. 40 din Pactul internațional privind drepturile civile și politice, cu privire la Republica Moldova, CCPR/CMDA/CO/2, din 29 octombrie 2009;
- Raportul privind organele autoadministrării judecătorești și cariera judecătorilor, efectuat de Direcția generală Drepturile Omului a Consiliului Europei, septembrie 2011;
- Studiul „Reformarea sistemului judiciar din Republica Moldova: perspective și provocări”, lansat în 2013, efectuat în cadrul proiectului „Îmbunătățirea respectării dreptului la libertatea și siguranța persoanei în Moldova”;
- „Raportul de monitorizare privind transparența și eficiența Consiliului Superior al Magistraturii”, efectuat de către Centrul de Resurse Juridice din Moldova în cadrul proiectului „Contribuția la sporirea transparenței și eficienței activității CSM din Republica Moldova”.

Documentele enunțate relevă necesitatea efectuării unor modificări la nivel de Constituție în partea ce ține de modul de numire a judecătorilor, precum și componența și competența Consiliului Superior al Magistraturii (în continuare - CSM).

Astfel, prevederile proiectului încorporează recomandările documentelor enumerate supra, în aspectele referitoare la asigurarea stabilității mandatului judecătorilor și inamovibilitatea acestora, precum și garantarea independenței sistemului judecătoresc.

Este important a preciza că proiectul Legii pentru modificarea Constituției în partea ce ține de reforma sistemului judecătoresc nu reprezintă o noutate. Or, un proiect similar a fost înregistrat în Parlament cu nr. 10 din 18.01.2018.

Din considerentul neadoptării legii constituționale timp de un an de la prezentarea inițiativei de modificare, propunerea a fost declarată nulă. Dar, având în vedere importanța și valoarea propunerilor de revizuire a Constituției, Ministerul Justiției a demarat din nou procedura creației legislative.

Menționăm că, proiectul legii constituționale a fost avizat de **Comisia de la Veneția în Opinia sa nr. 916/2018 din 19 martie 2018 și a calificat drept binevenite propunerile de modificare a Constituției**, având drept scop îmbunătățirea independenței și eficienței sistemului judecătoresc.

Proiectul de lege de asemenea a fost avizat în mod repetat de către Comisia de la Veneția și **Opinia nr. 983/2020 din 20 martie 2020** conține un șir de propuneri necesare a fi incluse la art. 122 din Constituție (în redacția propusă de proiectul de lege).

În același timp, versiunea revăzută a prezentului proiect de lege a fost din nou examinată de Comisia de la Veneția, care în **Opinia nr. CDL-AD(2020)007 din 19 iunie 2020 asupra proiectului de lege revăzut de modificare a Constituției în partea ce ține de Consiliul Superior al Magistraturii** a recomandat includerea unor prevederi necesare resetării activității CSM.

2. Principalele prevederi ale proiectului și evidențierea elementelor noi

1. Termenul inițial și modul de numire al judecătorilor

Actualmente, conform prevederilor art. 116 alin. (2) din Constituția Republicii Moldova și art. 11 alin. (1) din *Legea nr. 544/1995 cu privire la statutul judecătorului*, judecători sunt numiți inițial pentru o perioadă de 5 ani. Numai în cazul în care își desfășoară activitatea în mod corespunzător pe parcursul acestei perioade, judecătorii sunt numiți până la atingerea plafonului de vârstă de 65 de ani.

În ceea ce privește standardele internaționale privind numirea și stabilitatea mandatului judecătorilor, **Principiile de Bază privind Independența Justiției** statuează că *„Judecătorii, indiferent că sunt numiți sau aleși, trebuie să aibă mandatul garantat până la o vârstă obligatorie de pensionare sau până la expirarea mandatului lor, în cazul în care există o astfel de durată”* (principiul nr. 12).

Cu referire la independența judecătorilor, Comitetul miniștrilor Consiliului Europei subliniază că *„Siguranța mandatului și inamovibilitatea sunt elemente cheie ale independenței judecătorilor. În consecință, judecătorii ar trebui să aibă garantat mandatul până la o vârstă obligatorie de pensionare, unde aceasta există.”*

De asemenea, menționăm că **Comitetul pentru drepturile omului (ONU)**, în ceea ce privește perioada de probă pentru judecătorii din Republica Moldova și impactul acesteia asupra independenței judiciare, a recomandat *„revizuirea legislației pentru a asigura ca inamovibilitatea judecătorilor să fie suficient de lungă pentru a le asigura independența, în conformitate cu cerințele art. 14, alineatul 1 din Pact.”*

Remarcăm că existența unui termen inițial de numire a judecătorilor a fost criticată la nivel internațional. Astfel, potrivit recomandărilor expuse în cadrul studiului **„Reformarea sistemului judiciar din Republica Moldova: perspective și provocări”** efectuat de Comisia Internațională a Juriștilor: *„Deși actualmente Colegiul de evaluare și CSM oferă unele garanții împotriva interferențelor executivului în timpul perioadei de probă, insecuritatea unui judecător în timpul primilor ani de formare de experiență profesională nu este în stare să conducă la exercitarea independentă a puterii judecătorești. Calitatea muncii nou-numiților judecători poate fi cel mai bine asigurată printr-un sistem de evaluare și disciplinare, fără a fi necesară o perioadă de probă”*.

În contextul celor expuse, o primă intervenție propusă prin intermediul acestui proiect se referă la excluderea termenului inițial de 5 ani de numire al judecătorilor, prevăzut la art. 116 din Constituție. Această abordare a devenit necesară în lumina potențialului efect al acestui termen asupra independenței și imparțialității sistemului judecătoresc, remarcat de către organizațiile internaționale, precum și a promovării noului sistem de evaluare a judecătorilor.

Astfel, drept urmare a adoptării acestui proiect de lege, judecătorii vor fi numiți în funcție până la atingerea plafonului de vârstă, de către Președintele Republicii Moldova, la propunerea CSM.

De asemenea, proiectul propune completarea Constituției Republicii Moldova cu prevederea referitoare la dreptul Președintelui Republicii Moldova de a respinge doar o singură dată candidatura propusă de CSM. Actualmente, reglementarea acestui drept al Președintelui Republicii Moldova se regăsește în art. 11 alin. (3) din *Legea nr. 544/1995 privind statutul*

judecătorului. Transferarea acestei prevederi într-un act normativ de o forță juridică superioară derivă din necesitatea garantării la nivel de Constituție a unor influențe minime ale executivului asupra procedurii de numire a judecătorilor.

Mai multe organizații specializate în independența judecătorilor și juriștilor au indicat că *„cerința privind reconfirmarea numirii după o perioadă de probă este contrară principiului independenței judecătorilor”* (Raportor special al ONU privind independența judecătorilor și avocaților, Raport anual 2009, paragraful 56) și, în cazul aplicării ei, sunt necesare garanții specifice ale faptului că refuzul de reconfirmare survine doar atunci când există temeiuri pentru eliberare. Raționamentul care stă la baza acestei idei este simplu, și anume faptul că numirile cu perioadă de probă pot submina în mod grav independența atunci când judecătorul simte că hotărârile lui au un impact asupra șanselor sale de a obține numirea permanentă.

În ceea ce privește perioada de probă în Republica Moldova, Consiliul Europei în Raportul Parteneriatul Estic, Consolidarea reformei judiciare în țările Parteneriatului Estic, Grupul de lucru privind independența justiției, septembrie 2011 a afirmat că *„luând în considerare faptul că un sistem de numire temporară există încă în Republica Moldova, și având în vedere nevoia de securitate a mandatului, experții recomandă ca numirea permanentă să fie considerată ca fiind o prelungire a primei numiri a judecătorilor bazată pe criterii prestabilite, obiective și transparente”*.

Necesitatea și oportunitatea perioadei de probă trebuie să fie reexaminată în lumina efectului ei potențial asupra independenței și imparțialității justiției. Atunci când judecătorul trebuie să se înscrie pentru a fi reconfirmat, există un potențial sporit ca el să fie influențat de considerente nepotrivite funcției judiciare. Insecuritatea mandatului unui judecător în timpul primilor ani de formare a experienței sale profesionale nu este propice pentru exercitarea independentă a puterii judecătorești.

O altă modificare propusă prin intermediul prezentului proiect de lege se referă la **modul de numire și selectare a judecătorilor Curții Supreme de Justiție**.

Reieșind din faptul că Curtea Supremă de Justiție face parte din cele trei instanțe judecătorești, prin care, conform art. 115 alin. (1) din Constituție, se înfăptuiește justiția în Republica Moldova, considerăm oportună uniformizarea procedurilor de numire a judecătorilor în toate instanțele judecătorești din țară, indiferent de nivelul acestora.

Aici trebuie să remarcăm faptul că și **Consiliul Consultativ al Judecătorilor Europeni** nu este favorabil sistemelor care implică autoritățile politice, cum ar fi Parlamentul și Guvernul, într-un stadiu oarecare al procesului de selecție. Orice amestec al eșaloanelor superioare ale ierarhiei judiciare în proces ar trebui să fie evitată. Orice formă de desemnare a judecătorilor de către autoritățile judiciare sau nejudiciare ar trebui să fie exclusă. (pct. 31 din Avizul nr. 10/2007).

Astfel, se propune ca judecătorii Curții Supreme de Justiție să fie numiți în funcție similar judecătorilor din curțile de apel și judecătorii, adică de către Președintele Republicii Moldova la propunerea Consiliului Superior al Magistraturii. Această modificare va reduce influența factorilor politici asupra procedurii de numire a judecătorilor. În acest sens se propune abrogarea alin. (4) din art. 116, procedura de numire a judecătorilor din toate instanțele fiind identică și reglementată prin alin. (2) al aceluiași articol.

Respectiv, excluderea cerinței deținerii „vechimei în funcția de judecător de cel puțin 10 ani” de către Președintele, vicepreședinții și judecătorii Curții Supreme de Justiție are ca scop obținerea calității de judecător la CSJ și a persoanelor cu o vechime în funcție alta decât cea de

judecător, pentru excluderea corporativității în cadrul CSJ.

Suplimentar, precizăm că criteriile de selectare a judecătorilor CSJ, inclusiv vechimea în muncă, urmează a fi detaliate în lege.

Cu referire la termenul și modul de numire a judecătorilor în alte state, remarcăm că **în majoritatea statelor judecătorii se numesc pe viață, până la atingerea unei anumite vârste.**

În Belgia judecătorii sunt numiți pe viață, de către Rege. Ei sunt pensionați odată cu atingerea vârstei stabilite de lege și pot fi demiși sau suspendați din funcție doar în temeiul unei hotărâri judecătorești.

În Polonia judecătorii sunt numiți pe termen nedeterminat, de către Președintele Republicii la propunerea Consiliului Național Judiciar (Krajowej Rady Sadownictwa). Vârsta la care judecătorii se pensionează este stabilită prin lege.

În Constituția Estoniei este stabilit că „judecătorii se numesc în funcție pe viață”. O normă similară se regăsește și în Constituția Republicii Slovenia, conform căreia „funcția de judecător este permanentă”.

În Marea Britanie, de exemplu, judecătorul trebuie să demisioneze dacă a atins vârsta de 72 ani, iar judecătorii curții supreme — vârsta de 75 ani, în Japonia — vârsta de 65 ani, în alte state censul de vârstă constituie, de regulă, 65 -70 ani.

Doar **în unele state judecătorul este numit pentru un anumit termen** (în Japonia — pentru 10 ani), dar acesta poate fi prelungit, fapt care se practică frecvent și în acest fel se asigură numirea pe viață a judecătorului. Numirea inițială a judecătorilor pentru un anumit termen este practică în Ucraina, Slovacia, Cehia, unde aceasta este urmată de numirea pe viață.

În Ucraina numirea inițială în funcția de judecător se face de Președintele țării pentru un termen de 5 ani. Toți ceilalți judecători, cu excepția judecătorilor Curții Constituționale, se numesc de către Parlamentul Ucrainei pe viață.

Menționăm că, odată cu intrarea în vigoare a prezentei legi de modificare a Constituției, judecătorii în privința cărora la data intrării în vigoare a prezentei legi nu a expirat termenul inițial de 5 ani de numire în funcție de judecător, se consideră numiți până la atingerea plafonului de vârstă prin efectul legii.

În acest, sens judecătorii care au fost numiți în funcția de judecător prin decretul Președintelui Republicii Moldova pentru termenul inițial de 5 ani, și până la intrarea în vigoare a prezentei legi constituționale termenul inițial de numire nu a expirat, aceștia urmează *de iure* să dispună de calitatea de judecător până la atingerea plafonului de vârstă, iar în privința acestora nu va fi necesar emiterea unui decret care să confirme acest statut dobândit prin efectul legii.

Referitor la modul de numire a judecătorilor aducem și următoarele exemple

În Austria judecătorii sunt numiți la propunerea Guvernului federal, de către Președintele federal sau, de către ministrul federal competent, desemnat în acest sens de către Președinte. Guvernul federal sau ministrul competent trebuie să invite camerele prevăzute în acest scop în legea privind organizarea judecătorească să prezinte propuneri pentru numire.

În Italia, la propunerea CSM, profesorii universitari de la facultățile de drept și juriștii cu o vechime în muncă de 15 ani, care sunt înregistrați în listele profesionale speciale ale instanțelor speciale, pot fi numiți pentru meritele lor deosebite ca consilieri de Casație.

Potrivit Constituției României, judecătorii sunt numiți de Președintele României și sunt

inamovibili, în condițiile legii. Propunerile de numire, precum și promovarea, transferarea și sancționarea judecătorilor sunt de competența Consiliului Superior al Magistraturii, în condițiile legii sale organice.

În *Federația Rusă* judecătorii Curții Constituționale și Curții Supreme sunt numiți de către Consiliul Federației, la propunerea Președintelui Federației Ruse. Judecătorii altor instanțe federale sunt numiți de către Președintele Federației Ruse, în conformitate cu procedura stabilită prin lege federală.

2. Imunitatea judecătorilor

Cu referire la imunitatea judecătorilor, menționăm că **Comisia de la Veneția a susținut în mod constant ideea în favoarea unei imunități funcționale limitate a judecătorilor:** „*Magistrații (judecătorii, procurorii și anchetatorii) nu trebuie să beneficieze de imunitate generală precum este prevăzut în Constituția Bulgariei. Potrivit standardelor generale aceștia cu siguranță necesită a fi protejați contra acțiunilor civile, pentru acțiunile efectuate cu bună credință în perioada exercitării funcțiilor sale. Oricum, nu trebuie să beneficieze de imunitate generală care i-ar proteja pe ei de urmărirea pentru acțiunile criminale pentru care aceștia trebuie să răspundă în fața instanțelor*” (Opinia Comisiei de la Veneția nr. 698/2012 din 11 martie 2013).

În Raportul său privind „Independența Sistemului Judecătoresc – Partea I: Independența Judecătorilor”, Comisia a aprobat regula generală potrivit căreia judecătorii nu trebuie să se bucure de nici o formă de imunitate penală pentru infracțiunile comise în exercitarea funcțiilor lor: „*Este indiscutabil că judecătorii trebuie să fie protejați de orice influență nejustificată din exterior. În acest scop, ei trebuie să beneficieze de imunitate funcțională (exclusiv funcțională, față de urmărirea penală pentru actele întreprinse în exercitarea funcțiilor lor, cu excepția infracțiunilor săvârșite cu rea-credință, de exemplu, luare de mită)*”.

În final, judecătorii pot să beneficieze doar de imunitate funcțională și anume, imunitate în caz de urmărirea penală **numai pentru acțiunile sau inacțiunile efectuate în exercitarea funcțiilor lor**. În această privință, se pare evident că coruperea pasivă, traficul de influență, luarea de mită, precum și infracțiunile similare nu pot fi considerate ca acte săvârșite în exercitarea legală a funcțiilor sale.

Urmare a celor expuse, proiectul vine cu o completare la art. 116 din Constituția Republicii Moldova și anume, alineatul (5¹) care va reglementa imunitatea funcțională a judecătorilor. Aceștia vor avea imunitate funcțională doar în condițiile legii.

Precizăm că o practică similară există și în alte state. Spre exemplu, *în Norvegia*, unde judecătorii, de asemenea, nu beneficiază de imunitate personală, ci doar de imunitate funcțională. Această normă nouă este în conformitate cu standardele internaționale.

3. Rolul și componența Consiliului Superior al Magistraturii

În partea ce ține de rolul CSM, în **Raportul privind organele autoadministrării judecătorești și cariera judecătorilor**, efectuat de Direcția generală Drepturile Omului a Consiliului Europei, este menționat faptul că art. 123 din Constituția Republicii Moldova enumeră atribuțiile CSM (asigură numirea, transferarea, detașarea, promovarea în funcție și aplicarea de măsuri disciplinare față de judecători) fără a arăta funcția cea mai importantă a acestuia – asigurarea autoadministrării judecătorești. Astfel, autorii Raportului menționat au recomandat reglementarea acesteia la nivel de Constituție, nu doar de lege organică, cum este în prezent (art. 1 din Legea nr. 947/1996 cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii).

Drept urmare a acestei recomandări, propunem completarea Constituției cu un articol nou 121¹ care va reglementa expres faptul că Consiliul Superior al Magistraturii este garantul independenței autorității judecătorești.

O reglementare similară există în Constituția *României*, unde art. 133 alin. (1) prevede expres că „CSM este garantul independenței justiției”. De asemenea, art. 186 din Constituția *Poloniei* reglementează expres rolul CSM – Consiliul Judiciar Polonez stă la straja independenței instanțelor judecătorești și independenței judecătorilor.

O altă intervenție se referă la componența CSM. Actualmente, potrivit prevederilor art. 122 din Constituția Republicii Moldova, CSM este alcătuit din judecători și profesori titulari, aleși pe o durată de 4 ani și 3 membri de drept.

În contextul recomandărilor **Comisiei de la Veneția din Opinia nr. 916/2018 din 19 martie 2018**, se propune substituirea termenului de „profesori titulari” cu termenul „persoane care se bucură de o înaltă reputație profesională și integritate, cu experiență în domeniul dreptului, care nu activează în cadrul organelor puterii legislative, executive sau judecătorești și nu sunt afiliate politic”, deoarece acest termen, din punct de vedere al sensului, include în sine profesorii titulari, dar în același timp oferă posibilitate de a alege în componența CSM și reprezentanți ai altor profesii juridice, prezența cărora ar fi binevenită în cadrul CSM, cum ar fi de exemplu specialiștii în domeniul promovării și respectării drepturilor omului, în domeniul managementului etc.

Prevederi similare sunt și în *Constituția Franței* care la art. 65 unde din componența Consiliului Superior al Magistraturii fac parte Prim-președintele Curții de Casație, cinci judecători și un procuror, un consilier de stat desemnat de Consiliul de Stat, un avocat practicant, precum și șase personalități calificate, care nu sunt nici membri ai Parlamentului, nici ai puterii judecătorești sau ai administrației.

De asemenea, **Comisia de la Veneția, în pct. 50 din Avizul nr. 403 din 22 iunie 2007 (CDL-AD(2007)028) privind numirea judecătorilor** a estimat că „*O parte substanțială sau majoritatea membrilor Consiliului Judiciar trebuie să fie aleasă de înșiși judecători. Pentru a asigura o legitimitate democratică Consiliului Judiciar, ceilalți membri trebuie aleși de Parlament, dintre persoanele care au competențe juridice adecvate.*”.

În partea ce ține de sintagma „și nu sunt afiliate politic” referitor la membrii laici din componența CSM, legea organică, în speță *Legea nr. 947/1996 cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii* va conține reglementări în detaliu referitoare la sensul afilierii politice. Astfel, stabilirea doar a unei interdicții de a nu fi membru al unui partid politic pentru membrii laici din CSM, nu poate să asigure caracterul apolitic al acestuia. Mai mult, îndeplinirea condiției de a nu fi membru al unui partid politic poate constitui de fapt o simplă formalitate de îndeplinit pentru viitorii candidați la funcția de membru CSM și nu corespunde în esență cu scopul prezentului proiect de lege, neadmiterea intervenției politicului în activitatea puterii judecătorești prin intermediul CSM.

Clarificarea noțiunii de neafiliat politic la nivelul legii organice ar putea lua forma eventual, prin cerința de a nu fi membru al unui partid politic pentru ultimii 3 ani etc.

De asemenea, **Raportul de monitorizare privind transparența și eficiența CSM** denotă că prezența Procurorului General în CSM „*ridică semne de întrebare din perspectiva egalității armelor, deoarece în componența CSM nu sunt prezenți reprezentanți ai avocaților, astfel creându-se impresia că apărarea și acuzarea sunt tratate diferit. De asemenea, este discutabilă corectitudinea intentării procedurii disciplinare de către Procurorul General în*

unele cauze concrete în care Procuratura Generală a fost parte la proces, de exemplu, în cazul recursurilor în anulare al sentințelor de achitare sau prea blânde.”

Potrivit pct. 40 din *Raportul ruda a patra de evaluare privind Moldova al Grupului Statelor împotriva Corupției (GRECO)* adoptat la 7 decembrie 2018 și publicat la 24 iulie 2019, se recomandă schimbarea componenței Consiliului Superior al Magistraturii, în special prin excluderea din calitate de membri *ex officio* a Ministrului Justiției și a Procurorului General.

Excluderea Procurorului General și a Ministrului Justiției din componența CSM a fost recomandată și de **Direcția generală Drepturile Omului în cadrul Raportului privind organele autoadministrării judecătorești și cariera judecătorilor**, precum și de autorii studiului „Reformarea sistemului judiciar din Republica Moldova: perspective și provocări”.

Conform pct. 13 din **Magna Charta judecătorilor**, „*membrii consiliului trebuie să fie ori numai judecători, ori într-o majoritate importantă judecători, aleși de colegii lor*”.

O prevedere similară conține și pct. 27 din **Recomandarea Rec (2010)12 a Comitetului Miniștrilor Consiliului Europei**, potrivit căruia nu mai puțin de jumătate din membrii consiliilor judiciare trebuie să fie aleși de către colegii lor la toate nivelurile sistemului judiciar și cu respectarea pluralismului în interiorul sistemului judiciar”.

În contextul pct. 13 din *Magna Charta Judecătorilor* și altor recomandări internaționale menționate *supra*, existența unei părți importante de judecători în cadrul CSM prezumă un număr de judecători care ar putea avea influență în luarea deciziilor CSM. Totodată, menționarea expresă a numărului de judecători membri ai CSM în Constituția Republicii Moldova va constitui o garanție pentru independența sistemului judecătoresc și pentru evitarea tendințelor de a reduce numărul judecătorilor sub minimul recomandat de standardele internaționale.

Totodată, în baza aceluiași recomandări și reglementări internaționale, *care subliniază necesitatea alegerii judecătorilor - membri ai Consiliului Judiciar, de către înșiși judecători*, se consideră absolut necesară constituirea CSM din judecători, aleși de Adunarea Generală a Judecătorilor. Respectiv, conceptul conform căruia Președintele Curții Supreme de Justiție este membru de drept în cadrul CSM contravine celor expuse.

Mai mult, recomandările internaționale menționează că componența consiliilor judiciare trebuie să includă *judecători de diferite nivele corespunzător cu respectarea pluralismului din interiorul sistemului* (a se vedea, spre exemplu, p. 27 Recomandarea CM/REC (2010)12 a Comitetului de Miniștri către statele membre cu privire la judecători: independența, eficiența și responsabilitățile (2010); p. 7 Recomandările OSCE/ODIHR de la Kyiv privind independența judiciară în Europa de Est, Caucazul de Sud și Asia Centrală (2010).

Proiectul de lege de asemenea prevede faptul că Consiliul Superior al Magistraturii va fi constituit din 12 membri (6 membri din rândul judecătorilor și 6 din rândul non-judecătorilor). În avizul său nr. 983/2020 Comisia de la Veneția a reiterat faptul că neindicarea unui număr concret de membri ai Consiliului Superior al Magistraturii în Constituție și lăsarea acestui aspect la latitudinea legii organice nu reprezintă un motiv convingător de a nu reglementa acest aspect cheie la nivel constituțional. În acest mod Comisia de la Veneția a recomandat includerea în Constituție a numărului de membri ai Consiliului Superior al Magistraturii. Constituirea Consiliului Superior al Magistraturii atât din judecători reprezentând proporțional toate nivelele instanțelor de judecată, aleși de Adunarea generală a judecătorilor cât și din membri laici (profesori titulari, avocați etc.) trebuie să asigure că în Consiliul Superior al

Magistraturii judecătorești reprezintă cel puțin jumătate din totalul membrilor, dar în același timp diversificarea reprezentativității membrilor non-judecătorești va reduce riscurile corporatismului din cadrul Consiliului Superior al Magistraturii. De la nivelul instanțelor judecătorești numărul judecătorilor per nivel va fi reglementat de lege, cu asigurarea proporționalității dintre numărul instanțelor de nivelul judecătoriilor, curților de apel și Curții Supreme de Justiție.

Procedura de numire a membrilor Consiliului Superior al Magistraturii din rândul judecătorilor și non-judecătorilor va fi reglementată în mod detaliat în legea organică. Totuși așa cum a recomandat și Comisia de la Veneția în Opinia nr. 983/2020 paragraful 51, modificările propuse prin prezentul proiect de lege stabilesc procedura de bază în ceea ce privește numirea membrilor de către Parlament care nu fac parte din rândul judecătorilor.

Numirea de către Parlament a membrilor Consiliului care nu fac parte din rândul judecătorilor se va face cu votul a trei cincimi din deputații aleși după o procedură transparentă de selecție (concurs) reglementată de lege, bazată pe merit. Raționamentul necesității unui număr mare de voturi din partea Parlamentului rezidă în faptul importanței conlucrării majorității și opoziției parlamentare în vederea selectării și numirii celor mai potrivite persoane și în același timp, excluderii factorului politic în procedura de numire a membrilor CSM de către Parlament.

Conștientizând faptul că găsirea unui consens politic și implicarea pe larg a opoziției parlamentare este un proces complex, care poate în final bloca activitatea CSM-ului, se propune instituirea unui mecanism „anti-deadlock” (a se vedea paragraful 51 din Opinia Comisie de la Veneția nr. 983/2020) pentru deblocarea procedurii de numire a membrilor CSM de către Parlament. În acest sens, se propune ca legea organică să prevadă procedura de numire a membrilor CSM care nu fac parte din rândul judecătorilor, dacă procedura de numire de către Parlament cu votul a 3/5 din deputați a eșuat.

Gândirea unui mecanism eficient „anti-deadlock” presupune luarea în calcul a mai multor alternative, a căror detaliere ține de sfera legii organice și nu de nivelul constituțional. Astfel, în scopul detalierii procedurii de numire a membrilor CSM în situația în care aceștia nu au întrunit numărul necesar de voturi, legea organică poate prevedea revederea listei candidaților prin organizarea unui nou concurs pentru selectarea celor mai buni candidați; diminuarea la majoritatea absolută din deputații aleși a numărului necesar de voturi din Parlament.

În susținerea soluției abordate, Comisia de la Veneția în Opinia sa din 19 iunie 2020 menționa că „44. Este binevenit faptul că dispozițiile revăzute ale proiectului de lege prevăd necesitatea unei majorități calificate de trei cincimi pentru alegerea membrilor laici în CSM. Se recomandă să se indice în Constituție că legea organică va reglementa un mecanism anti-deadlock, în cazul în care Parlamentul nu va întruni numărul necesar de voturi de trei cincimi, fără a specifica mecanismul în sine. [...]”

Drept urmare a promovării modificărilor și completărilor menționate supra, propunem expunerea în redacție nouă a art. 122 din Constituția Republicii Moldova.

O altă modificare propusă se referă la durata mandatului membrilor CSM care a fost mărit de la 4 ani la 6 ani. În acest context, interdicția, care există la moment doar pentru membrii din rândul profesorilor de drept titulari de a deține 2 mandate consecutiv, a fost extinsă pentru toți membrii CSM care nu vor putea deține două mandate. Această modificare va permite evitarea perpetuării aceluiași persoane în cadrul CSM (2 mandate – 12 ani) și va contribui la includerea în cadrul acestuia a unor noi profesioniști în domeniu.

Practica statelor europene referitoare la componența consiliilor magistraților diferă de la un

stat la altul. Comun este faptul că majoritatea membrilor consiliilor respective sunt judecători.

Conform legislației Italiei Consiliul Superior al Magistraturii este format din: președintele Curții Supreme de Casație, Procurorul General, 20 de membri aleși de judecătorii ordinari și 10 membri aleși de Parlament la ședința comună a ambelor Palate.

Conform Constituției Poloniei, Consiliul Superior al Magistraturii este format din 25 membri: Președintele Curții Supreme, Președintele Curții Administrative Supreme, ministrul justiției, un membru desemnat de Președintele țării, 15 membri selectați dintre judecătorii Curții Supreme, judecătorii administrativi și militare, 4 membri selectați de Seim și doi membri selectați de Senat din rândurile senatorilor.

Conform Constituției Franței, Consiliul Superior al Magistraturii este prezidat de președintele Curții de Casație. De asemenea, include 5 judecători și un procuror, un consilier de stat, numit de către Consiliul de Stat, un avocat, precum și șase personalități calificate, care nu fac parte nici din Parlament, nici din sistemul judecătoresc, nici din cel administrativ. Președintele Republicii, Președintele Adunării Naționale și Președintele Senatului numesc fiecare câte două personalități calificate.

În Spania, Consiliul General al Puterii Judiciare este format din Președintele Curții Supreme de Justiție, care prezidează și de 20 de membri, numiți de Rege pentru o perioadă de 5 ani, dintre care 12 sunt judecătorii și magistrații de toate categoriile judiciare, în condițiile prevăzute de legea organică; 4 sunt numiți de către Congres și 4 de către Senat, aleși în ambele cazuri cu 3/5 din membrii săi, dintre avocați și alți juriști cu experiență de mai mult de 15 ani de practică profesională.

În România Constituția prevede expres faptul că Consiliul Superior al Magistraturii este garantul independenței justiției. Acesta este format din 19 membri, dintre care: 14 membri aleși în adunările generale ale magistraților, validați de Senat (9 judecători și 5 procurori), 2 reprezentanți ai societății civile, care sunt specialiști în domeniul dreptului aleși de Senat, ministrul justiției, președintele Înaltei Curți de Casație și Justiție și procurorul general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție.

În Federația Rusă Consiliul Superior al Judecătorilor este ales de adunarea generală a judecătorilor dintre judecătorii instanțelor federale, și judecătorii din judecătoriile subiecților membri ai Federației Ruse (2 judecători de la Curtea Constituțională, 4 judecători de la Curtea Supremă, 2 de la judecătoriile arbitrale, 2 de la judecătoriile de apel arbitrale, 5 de la curțile supreme și judecătorii, etc.), precum și de la fiecare subiect al Federației Ruse – câte un judecător, ales de Congres, la propunerea Conferinței judiciare competente din Federația Rusă.

Comisia de la Veneția în Opinia nr. 983/2020 recomandă prevederea la nivel constituțional a principiului securității mandatului membrilor Consiliului Superior al Magistraturii. În acest sens, Comisia de la Veneția reiterează opinia sa potrivit căreia *„Procedura de păstrare a încrederii este specifică instituțiilor politice cum este guvernul, care acționează sub controlul parlamentar. Această lucră nu este specific consiliilor judiciare a căror membri sunt aleși pentru o perioadă fixă de timp. Mandatul acestor membri ar trebui să înceteze la expirarea termenului pentru care au fost aleși, ajungerea la limita de vârstă, în caz de demisie, deces sau în cazul demiterii din motive disciplinare.”* (Opinia Comisiei de la Veneția CDL-AD(2014)-028 privind proiectul de modificare a legii cu privire la înaltul consiliu judiciar al Serbiei, paragraful 66-70).

Totodată, în Opinia nr. 983/2020 din 19 iunie 2020 asupra proiectului de lege revăzut, Comisia de la Veneția menționa că „34. Prin urmare, Comisia și Directoratul salută intenția

de a institui securitatea mandatului membrilor CSM. Cu toate acestea, formula descrisă este prea absolută și ar trebui înlocuită cu formula conform căreia membrii CSM pot fi revocați din funcție pentru încălcări disciplinare grave, pronunțarea în privința acestora a unei sentințe de condamnare definitive sau existența altor motive obiective care fac imposibilă exercitarea funcției.”

În acest context, se propune completarea art. 122 din Constituție (în versiunea propusă de prezentul proiect de lege) cu prevederea conform căreia revocarea membrilor Consiliului Superior al Magistraturii se poate face doar în condițiile stipulate de lege. Astfel, stabilirea la nivelul legii organice a temeiurilor de revocare a membrilor CSM, spre exemplu pentru încălcări disciplinare grave, pronunțarea în privința acestora a unei sentințe de condamnare definitive sau existența altor motive obiective care fac imposibilă exercitarea funcției, corespunde spiritului constituției.

Având în vedere rigiditatea gradului de intervenție cu reglementări constituționale și limita de detaliere a unor aspecte, precum și imposibilitatea în unele situații de a face demarcație dintre normele de rang constituțional și organic se propune reglementarea acestor aspecte detaliate la nivel de lege specială.

În aceeași ordine de idei, referitor la asigurarea securității mandatului membrilor CSM la dispozițiile tranzitorii, proiectul de lege prevede că modificările ce vizează extinderea duratei mandatului membrilor CSM nu va afecta exercitarea funcțiilor membrilor din rândul judecătorilor deja aleși, aceștia urmând să-și exercite funcția până la expirarea termenului pentru care au fost aleși inițial. Acest lucru nu se referă la membrii *ex officio* (ministrul justiției, procurorul general, președintele Curții Supreme de Justiție) și la profesorii titulari de drept ai CSM-ului a căror mandat va înceta odată cu intrarea în vigoare a modificărilor propuse de prezentul proiect de lege constituțională.

Subliniem că, Comisia de la Veneția în Opinia sa din 19 iunie 2020 reitere următoarele „41. [...] Comisia recomandă cu tărie ca după intrarea în vigoare a modificărilor constituționale, compoziția laică a CSM-ului să fie reînnoită în conformitate cu noile prevederi care necesită o majoritate calificată de voturi. Cei patru membri aleși în martie 2020 ar putea candida din nou pentru un mandat de 6 ani, scăzând perioada pentru care aceștia au fost deja membri. Această posibilitate ar trebui indicată la articolul II. alineatul (2).”

Respectiv, imediat cu intrarea în vigoare a prezentului proiect de lege numirea noilor membri ai CSM, pentru suplinirea funcțiilor vacante survenite ca urmare a încetării mandatului actualilor membri, profesori titulari de drept se va efectua conform noii proceduri descrise de lege. Este important a menționa că membrii CSM a căror mandat a încetat prin efectul prezentului proiect de lege, vor putea candida din nou la funcția de membru, însă din mandatul de 6 ani se va reduce perioada în care aceștia și-au exercitat funcția de membru a CSM.

4. Atribuțiile Consiliului Superior al Magistraturii

În partea ce ține de concretizarea atribuțiilor CSM, prin intermediul prezentului proiect se propune stipularea expresă a faptului că CSM trebuie să fie consultat obligatoriu în procesul elaborării, examinării, aprobării și modificării bugetului de stat în partea ce ține de alocarea mijloacelor financiare destinate instanțelor judecătorești și este în drept să prezinte amendamente la actele remise pentru consultare. Astfel încât, CSM este autoritatea care poate determina și prezenta amendamente asupra mijloacelor financiare pentru bugetul de stat necesare bunei funcționări a instanțelor de judecată, fiind consultată la orice etapă de

examinare a propunerilor de buget pentru sistemul judecătoresc.

Subliniem că, completarea art. 121 din Constituție cu un nou alineat alin. (1¹) presupune instituirea unei garanții la nivel constituțional a faptului consultării Consiliului Superior al Magistraturii în procesul de elaborare, aprobare și modificare a bugetului instanțelor judecătorești.

Totodată, garantarea la nivel de Constituție a obligativității consultării CSM-ului presupune în mod implicit respectarea procedurii de elaborare a bugetelor anuale stabilite de art. 50-53 din *Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr. 181/2014* (în continuare – *Legea nr. 181/2014*).

Reglementările actuale denotă existența unor suprapuneri a competențelor diferitor autorități. Astfel, conform art. 131 alin. (2) din Constituția Republicii Moldova, Guvernul elaborează anual proiectul bugetului de stat pe care îl supune aprobării Parlamentului. Articolul 131 alin. (4) din Constituție prevede că „orice propunere legislativă sau amendament care atrag majorarea sau reducerea veniturilor bugetare sau împrumuturilor, precum și majorarea sau reducerea cheltuielilor bugetare, pot fi adoptate numai după ce sunt acceptate de Guvern”. Articolul 121 din Constituția Republicii Moldova reglementează modul de aprobare a resurselor financiare ale instanțelor judecătorești.

Drept urmare a examinării prevederilor legislației Republicii Moldova, Direcția generală Drepturile Omului a Consiliului Europei, în **Raportul privind organele autoadministrării judecătorești și cariera judecătorilor**, a remarcat că art. 123 din Constituție, care reglementează atribuțiile CSM nu menționează faptul că acesta este împuternicit să examineze chestiunile ce țin de finanțarea instanțelor judecătorești. Astfel, Direcția generală Drepturile Omului a recomandat reexaminarea legislației referitoare la formarea bugetelor instanțelor judecătorești în vederea intensificării rolului organelor de autoadministrare judecătorească în acest proces.

În acest context și autorii Raportului de monitorizare privind transparența și eficiența Consiliului Superior al Magistraturii au evidențiat „*necesitatea asumării de către CSM a rolului de lider în procesul de elaborare a bugetelor instanțelor de judecată și expedierea acestora pentru adoptare direct Parlamentului, cu luare în considerație a regulilor cu privire la elaborarea bugetelor instituțiilor publice.*”.

Astfel, pentru excluderea ambiguităților și dublărilor de competențe, considerăm oportună includerea în Constituția Republicii Moldova a atribuțiilor Consiliului Superior al Magistraturii cu specific financiar. Reieșind din faptul că resursele financiare ale instanțelor judecătorești sunt reglementate în art. 121 din Constituție, atribuțiile Consiliului Superior al Magistraturii din acest domeniu vor fi reglementate tot în acest articol și nu în art. 123 propus de Direcția generală Drepturile Omului a Consiliului Europei.

Mai mult, menționăm că propunerea în cauză a fost examinată de **Comisia de la Veneția și în Opinia nr. 916/2018 din 19 martie 2018 includerea procedurii de consultare obligatorie a CSM-ului în procesul de elaborare a bugetului pentru instanțele de judecată este prin urmare lăudabil** (a se vedea § 41-43 din opinie).

Menționăm că o practică similară există în Bulgaria. Astfel, art. 130 alin. (6) al Constituției Bulgariei prevede expres că Consiliul Judiciar Suprem adoptă proiectul de buget al sistemului judiciar.

În ceea ce privește actul normativ care reglementează atribuțiile CSM, menționăm că în *Franța, Italia, Belgia și România* acestea sunt reglementate în Constituție. În Finlanda, Spania

și Federația Rusă funcțiile și organizarea activității CSM sunt reglementate în legi, la care se face referire în Constituție.

Adițional, prin proiect se propune abrogarea alineatelor (3) și (4) art. 116 din Constituție în contextul asigurării implementării mecanismului de rotație în ocuparea funcțiilor manageriale din sistemul judiciar.

3. Fundamentarea economică-financiară

Implementarea proiectului nu necesită resurse financiare suplimentare de la bugetul de stat și implică survenirea doar a unor ajustări la nivel organizatoric în procesul prestabilit de desemnare a membrilor CSM și de numire a judecătorilor.

4. Modul de încorporare a proiectului în sistemul actelor normative

Drept urmare a aprobării prezentului proiect, urmează a fi modificate următoarele acte normative:

- Legea nr. 947/1996 cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii;
- Legea nr. 544/1995 cu privire la statutul judecătorului.

5. Avizarea și consultarea publică a proiectului

În scopul respectării prevederilor *Legii nr. 239/2008 privind transparența în procesul decizional*, proiectul legii este plasat pe pagina web oficială a Ministerului Justiției www.justice.gov.md, la directoriul *Transparența decizională*, secțiunea *Proiecte de acte normative remise spre coordonare*.

Proiectul a fost înregistrat la Cancelaria de Stat cu numărul unic 593/MJ/2019 și a fost supus avizării cu toți subiecții interesați. În acest sens, proiectul și nota informativă a fost expediat pentru avizare tuturor instanțelor judecătorești din țară, inclusiv judecătoriile, Curțile de Apel și Curtea Supremă de Justiție. Proiectul a fost expediat spre avizare și reprezentanților societății civile a căror domenii de activitate țin de funcționarea justiției.

Toate propunerile și obiecțiile au fost incluse în Sinteza obiecțiilor și propunerilor aferentă proiectului. În acest sens, fiecare obiecție/propunere prezentată a fost analizată în vederea acceptării sau respingerii acesteia cu indicarea argumentelor de rigoare pentru fiecare caz în parte.

În scopul respectării procedurii de avizare și consultare publică proiectul în cauză a fost supus avizării repetate cu toți participanții la avizare. Propunerile și obiecțiile înaintate în acest sens au fost incluse în sinteza obiecțiilor și propunerilor fiind însoțite de argumentele de rigoare în vederea acceptării sau nu a recomandării înaintate.

6. Constatările expertizei anticorupție

Prin scrisoarea nr. 03/12902 din 30 decembrie 2019, Ministerul Justiției a remis prezentul proiect de lege Centrului Național Anticorupție pentru efectuarea expertizei anticorupție. Centrul Național Anticorupție a efectuat expertiza anticorupție fiind întocmit Raportul de expertiză nr. nr. ELO20/6269 din 16 ianuarie 2020.

Potrivit Raportului nominalizat, nu au fost identificați factori și riscuri de corupție.

Cu toate acestea, obiecțiile și recomandările Centrului Național Anticorupție au fost incluse în sinteza obiecțiilor și propunerilor însoțite de argumentele de rigoare din partea Ministerului Justiției.

Ministru

Fadei NAGACEVSCHI