

NOTA INFORMATIVĂ
la proiectul de Lege pentru modificarea unor acte normative
(instituția regresului în contextul condamnării Republicii Moldova
de către Curtea Europeană a Drepturilor Omului)

1. Denumirea autorului și, după caz, a participanților la elaborarea proiectului

Proiectul de Lege pentru modificarea unor acte normative a fost elaborat de Ministerul Justiției.

2. Condițiile ce au impus elaborarea proiectului de act normativ și finalitățile urmărite.

La data de 25 iulie 2016, Curtea Constituțională a examinat excepția de neconstituționalitate a articolului 27 din Legea nr. 151 din 30 iulie 2015 cu privire la Agentul guvernamental care stabilește că *statul are dreptul de regres împotriva persoanelor ale căror acțiuni sau inacțiuni au determinat ori au contribuit semnificativ la încălcarea prevederilor Convenției care a fost constatată printr-o hotărâre sau a impus soluționarea amiabilă a cauzei aflate pe rolul Curții Europene ori formularea unei declarații unilaterale. Sumele stabilite prin hotărârea sau decizia Curții Europene, prin acordul de soluționare amiabilă a cauzei aflate pe rolul Curții Europene sau prin declarația unilaterală se restituie în baza unei hotărâri judecătorești, proporțional vinovăției stabilite. Ministerul Justiției este obligat să intenteze acțiunea în regres, dacă se întrunesc condițiile stabilite prin lege, în termen de 3 ani din ziua achitării sumelor stabilite prin hotărârea sau decizia Curții Europene ori prin acordul de soluționare pe cale amiabilă.*

Normele citate au fost examinate de Curte prin prisma legislației conexe, iar prin hotărârea nr. 23 din data de 25 iulie 2016 Curtea a apreciat următoarele:

Principiile fundamentale ale ONU asupra independenței sistemului judiciar (1985) stipulează că „fără a dăuna procedurilor disciplinare sau oricărui drept de apel sau de compensare de la stat, în conformitate cu prevederile naționale, judecătorii ar trebui să se bucure de imunitate personală față de procese civile ce urmăresc obținerea de daune materiale, pentru acte sau omisiuni inadecvate efectuate în exercițiul funcției judiciare”.

Recomandarea CM/Rec(2010)12, reafirmă aceste principii prin următoarele prevederi:

„66. Nu poate fi antrenată răspunderea civilă sau disciplinară a unui judecător pentru modul de interpretare a legii, apreciere a faptelor sau evaluare a probelor, cu excepția cazurilor de rea-credință și gravă neglijență.

67. Numai statul, în caz că a plătit o compensație, poate să încerce să stabilească răspunderea civilă a unui judecător, prin acțiune în justiție.

68. Nu poate fi antrenată răspunderea penală a unui judecător pentru modul de interpretare a legii, apreciere a faptelor sau evaluare a probelor, cu excepția cazurilor de rea-credință. [...]”.

Conform pct. 5.2 din Carta Europeană cu privire la Statutul Judecătorului, adoptată la 10 iulie 1998, repararea prejudiciului suportat în mod ilegal ca urmare a deciziei sau a comportamentului unui judecător în exercițiul funcției sale este asigurată de către stat, iar statul poate prevedea posibilitatea statului de a solicita judecătorului rambursarea, în anumite limite, printr-o acțiune jurisdicțională în cazul necunoașterii grosolane și nescuzabile de către judecător a regulilor în cadrul cărora se desfășoară activitatea acestuia.

De asemenea, Consiliul Consultativ al Judecătorilor Europeni (CCJE) în Avizul nr. 3 (2002) **a susținut introducerea în legislațiile naționale a prevederilor care să permită înaintarea unei acțiuni în regres din partea Statului împotriva unui judecător în cazul în care comportamentul necorespunzător al acestuia a fost constatat în cadrul unei proceduri penale sau disciplinare, însă doar în caz de eroare intenționată sau neglijență gravă.** Prin urmare, CCJE a menționat că (1) corectarea erorilor judiciare (fie că țin de jurisdicție, fond sau procedură) trebuie să se realizeze printr-un sistem corespunzător de apel (cu sau fără permisiunea curții); (2) orice corectare a altor erori în administrarea justiției (inclusiv, de exemplu, întârzierile excesive) se adresează exclusiv statului și (3) nu este potrivit ca judecătorul să fie expus, în ceea ce privește exercițiul funcției juridice, vreunei răspunderi personale, chiar ca despăgubire a statului, **cu excepția cazului în care face o greșală intenționată** (Avizul CCJE nr. 3 (2002), pct.76).

În opinia sa *Amicus Curiae* din 13 iunie 2016 (CDL-AD(2016)015), Comisia de la Veneția a menționat că, **potrivit standardelor europene, este necesară instituirea unei răspunderi disciplinare, civile sau chiar penale în privința judecătorilor și că în anumite state europene (Bulgaria, Germania, Italia, Norvegia, Spania, Serbia ș.a.) este prevăzută răspunderea individuală a judecătorilor, cu stabilirea obligatorie a vinovăției.**

În jurisprudența sa, Curtea Constituțională a subliniat că judecătorii beneficiază de imunitate în exercitarea justiției, iar anularea sau modificarea hotărârii judecătorești nu este un temei determinant pentru sancționarea judecătorului (HCC nr. 12 din 7 iunie 2011). Totodată, în Hotărârea nr.22 din 5 septembrie 2013, Curtea a menționat că independența judecătorului nu exclude angajarea responsabilității acestuia, ea fiind realizată sub rezerva unei prudențe determinate de necesitatea garantării libertății depline a judecătorului contra tuturor presiunilor induse.

Curtea a reținut că Legea cu privire la Agentul guvernamental instituie răspunderea penală, contravențională, disciplinară și civilă a persoanelor ale căror acțiuni sau inacțiuni au determinat ori au contribuit semnificativ la încălcarea prevederilor Convenției Europene, încălcare care a fost constatată de către Curtea Europeană printr-o hotărâre sau a impus soluționarea amiabilă a cauzei aflate pe

rolul Curții Europene ori formularea unei declarații unilaterale de către stat (art. 25 alin. (1)).

Reieșind din prevederile de mai sus cu privire la răspunderea individuală pentru încălcările Convenției, norma contestată de la art. 27 din Lege instituie dreptul de regres al statului împotriva persoanelor ale căror acțiuni sau inacțiuni au determinat ori au contribuit semnificativ la încălcarea prevederilor Convenției Europene. De asemenea, potrivit normei contestate, sumele stabilite prin hotărîrea sau decizia Curții Europene, prin acordul de soluționare amiabilă a cauzei aflate pe rolul Curții Europene sau prin declarația unilaterală se restituie statului în baza unei hotărîri judecătorești, proporțional vinovăției stabilite.

De asemenea, în cadrul procedurilor în fața Curții Europene nu prezintă relevanță care autoritate publică - legislativă, executivă sau judiciară a generat la nivel național încălcările constatate, or, în temeiul articolului 41 din Convenție, statul este cel ținut responsabil să repare prejudiciile suportate de către reclamanti în urma încălcării drepturilor și libertăților garantate de Convenție. **În același timp, statul este în drept să instituie la nivel național mecanisme proprii pentru restituirea sumelor achitate în procedurile în fața Curții Europene, mecanisme care, la rîndul lor, trebuie să funcționeze în deplină conformitate cu normele internaționale și naționale.**

Curtea a constatat că, în temeiul normei contestate, este posibilă inițierea acțiunii în regres a statului exclusiv în baza existenței unei hotărîri sau decizii a Curții Europene. Această normă nu prevede obligativitatea existenței unei sentințe judecătorești, adoptate în cadrul unui proces judiciar separat, prin care să se constate vinovăția persoanei. De asemenea, norma contestată nu specifică pentru care acțiuni sau inacțiuni poate fi antrenată răspunderea materială a persoanelor vizate de aceasta, unicul criteriu fiind existența prejudiciului acoperit de către stat în urma încălcării Convenției Europene.

Astfel, potrivit prevederilor menționate, statul are drept de regres față de persoana cu funcție de răspundere din organele de urmărire penală, procuratură sau instanța judecătorească doar dacă există o sentință judecătorească în care se constată vinovăția persoanei de comiterea unor acțiuni expres stabilite de lege, care au cauzat prejudiciul reparat de către stat.

Din cele menționate, Curtea reține că dispoziția articolului 27 din Legea cu privire la Agentul guvernamental nu prevede necesitatea constatării elementului de vinovăție printr-o sentință judecătorească, ceea ce face posibilă inițierea acțiunii în regres a statului avînd ca temei doar hotărîrea sau decizia Curții Europene.

Curtea observă că, în conformitate cu standardele europene în materie, răspunderea judecătorilor nu poate rezulta doar din constatările Curții Europene prin care se atestă o încălcare a Convenției. În acest sens, Comisia de la Veneția, în *Opinia Amicus Curiae* din 13 iunie 2016, a menționat că:

„41. CtEDO stabilește doar responsabilitatea Statului pîrît. Nu putem susține sau presupune în mod rezonabil că obiectivul principal al rolului jurisprudențial al CtEDO în procesul de examinare a cererii unui reclamant ar fi centrat pe evaluarea,

determinarea cantitativă și revizuirea naturii sau gradului de vinovăție (abuz criminal sau intenție criminală sau neglijență gravă) a fiecărui dintre acei judecători ale căror hotărâri adoptate la nivel național au fost atacate la CtEDO. Acest aspect trebuie să constituie obiectul unei proceduri judiciare separate la nivel național.

42. Trebuie să se rețină faptul că litigiul adus în fața CtEDO nu urmărește urmărirea penală a judecătorilor implicați în soluționarea cauzei la nivel național. Prin urmare, chiar și în cazul existenței unei constatări a Curții în favoarea reclamantului (inclusiv constatarea unei încălcări), aceasta nu ar corespunde în sine standardelor necesare pentru a constata vinovăția persoanei, deoarece nu constituie o procedură pentru atragerea la răspundere a unei persoane sau a judecătorului pentru încălcările comise.”.

Din jurisprudența Curții Europene se desprinde ideea că rațiunea constatării unei erori judiciare nu constă în tragerea la răspundere civilă, penală sau disciplinară a unui judecător, ci în acordarea dreptului persoanei vătămate la despăgubirile aferente. În special, Curtea acordă importanță faptului dacă eroarea judiciară comisă de către instanțele inferioare, adică greșelile din administrarea justiției, pot fi neutralizate sau corectate într-un alt mod (a se vedea *Giuran c. României*, din 21 iunie 2011, § 32, 40). Astfel, procedurile în fața Curții Europene nu urmăresc stabilirea gradului de vinovăție (abuz criminal sau neglijență gravă) a judecătorilor ale căror decizii adoptate la nivel național au determinat ulterior examinarea cererilor de către Curtea Europeană.

Curtea a menționat că, anterior, în jurisprudența sa a constatat că tragerea la răspundere disciplinară a judecătorului doar în baza unei hotărâri a Curții Europene de condamnare a statului Republica Moldova, **fără a demonstra că legea a fost încălcată de către judecător în mod intenționat sau ca urmare a unei neglijențe grave**, constituie o ingerință inadmisibilă în realizarea principiilor independenței, imparțialității și inamovibilității judecătorului (HCC nr. 12 din 7 iunie 2011).

De asemenea, în opinia Comisiei de la Veneția, responsabilizarea judecătorilor pentru aplicarea prevederilor Convenției Europene **fără aprecierea vinovăției individuale** ar putea avea un impact negativ asupra obligației constituționale de imparțialitate a judecătorului. Acest fapt ar putea determina situația în care judecătorii, pentru a evita inițierea unei eventuale acțiuni în regres, vor interpreta în mod constant legea în favoarea unor anumite persoane, chiar și atunci când o evaluare obiectivă a litigiului ar putea implica, sau chiar ar necesita, adoptarea unei soluții diferite.

Curtea a subliniat că judecătorii **nu pot fi constrânși să-și exercite atribuțiile sub amenințarea unei sancțiuni, fapt care poate influența în mod nefavorabil hotărârile ce urmează a fi adoptate**. Or, în exercitarea atribuțiilor ce le revin, judecătorii trebuie să beneficieze de libertatea neîngrădită de a soluționa cauzele în mod imparțial, în conformitate cu prevederile legale în vigoare și propriile aprecieri, neafectate de rea-credință. Din aceste raționamente, aprecierile judecătorului care au determinat adoptarea unei hotărâri într-o anumită cauză, hotărâre judecătorească care a fost anulată sau modificată, nu poate servi în calitate de temei determinant pentru sancționarea materială a judecătorului.

Curtea a menționat că aplicarea actelor normative, fiind sarcina primară a

instanțelor judecătorești, în cazul în care vine în contradicție cu respectarea drepturilor fundamentale ale persoanei, devine imputabilă judecătorului doar în consecința exercitării atribuțiilor cu rea-voință la efectuarea actului de justiție.

Aceleași principii vin să le confirme și dispozițiile articolului 19 alin.(3) din Legea cu privire la statutul judecătorului, potrivit cărora judecătorul nu poate fi tras la răspundere pentru opinia sa exprimată în înfăptuirea justiției și pentru hotărârea pronunțată dacă nu va fi stabilită, prin sentință definitivă, vinovăția lui de abuz criminal.

Curtea a reținut că, în temeiul prevederii respective, judecătorii beneficiază de imunitate funcțională prin limitarea răspunderii lor la faptul existenței unui abuz criminal și, de asemenea, prin necesitatea de a stabili vinovăția persoanei printr-o sentință judecătorească. Această limitare a răspunderii judecătorilor, prevăzută de legea specială privind statutul judecătorului, este în deplină concordanță cu standardele europene menționate mai sus.

Curtea a observat că **dispoziția privind acțiunea în regres de la articolul 27 din Legea cu privire la Agentul guvernamental excedează cadrul general al răspunderii judecătorilor în raport cu prevederile articolului 19 alin. (3) din Legea cu privire la statutul judecătorului**, prin faptul că permite atragerea la răspundere în lipsa constatării vinovăției prin sentință judecătorească.

Curtea a reținut că Legea cu privire la statutul judecătorului prevede doar răspunderea disciplinară pentru anularea sau modificarea hotărârii judecătorești, dacă judecătorul care a pronunțat-o a **încălcăt legea intenționat sau ca urmare a unei neglijențe grave** (art. 21 alin. (2)). Potrivit Legii cu privire la răspunderea disciplinară a judecătorilor, constituie abatere disciplinară aplicarea în mod intenționat, cu rea-voință sau aplicarea repetată din neglijență gravă a legislației contrar practicii judiciare uniforme sau încălcarea normelor imperative ale legislației în procesul de înfăptuire a justiției (art.4).

În acest sens, din moment ce legile speciale menționate nu conțin prevederi cu referire la răspunderea judecătorilor care poate surveni în urma unei acțiuni în regres a statului, Curtea a emis o *Adresă* Parlamentului în vederea reglementării mecanismului aplicării instituției regresului într-un cadru normativ comprehensiv, ținând cont inclusiv de faptul că acțiunea în regres se referă la diverse categorii de persoane.

În concluzie, Curtea a subliniat că **instituția regresului în sine nu este contrară principiilor constituționale, atât timp cât prin mecanismul de atragere la răspundere materială sunt respectate garanțiile inerente independenței judecătorilor.**

În același timp, exercitarea dreptului de regres al statului în condițiile art. 27 din Legea cu privire la Agentul Guvernamental, avînd ca temei doar hotărârea Curții Europene, acordul de reglementare amiabilă sau declarația unilaterală a Guvernului prin care să se constate încălcarea prevederilor Convenției Europene, în lipsa constatării vinovăției judecătorului printr-o sentință adoptată în cadrul unor proceduri judiciare distincte, afectează independența întregului sistem judiciar, și este contrară articolelor 6 și 116 alin. (1) și (6) din Constituție.

Astfel, Curtea a recunoscut constituțional articolul 27 din Legea cu privire la Agentul guvernamental nr. 151 din 30 iulie 2015, în măsura în care acțiunea în regres se bazează pe o sentință pronunțată în cadrul unei proceduri judiciare separate la nivel național, prin care se constată că judecătorul sau o altă persoană a comis sau a admis, intenționat sau din neglijență gravă, acțiuni sau inacțiuni care au determinat ori au contribuit semnificativ la încălcarea prevederilor Convenției europene pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, care a fost constatată printr-o hotărîre a Curții Europene, sau a impus soluționarea amiabilă a cauzei aflate pe rolul Curții Europene ori formularea unei declarații unilaterale.

Totodată, Curtea a expediat Parlamentului Republicii Moldova o adresă în care a subliniat importanța și necesitatea reglementării, într-un cadru normativ comprehensiv, a mecanismului de aplicare a instituției regresului în contextul condamnării Republicii Moldova de către Curtea Europeană, ținînd cont de raționamentele expuse în Hotărîrea Curții Constituționale nr. 23 din 25 iulie 2016, întrucît atragerea automată la răspundere disciplinară a judecătorului doar în baza unei hotărîri a Curții Europene de condamnare a statului, fără a demonstra că legea a fost încălcată în mod intenționat de către judecător, constituie o ingerință inadmisibilă în independența judecătorului.

3. Principalele prevederi ale proiectului și evidențierea elementelor noi

În scopul reglementării, într-un cadru normativ comprehensiv, a mecanismului de aplicare a instituției regresului în contextul condamnării Republicii Moldova de către Curtea Europeană, proiectul propune modificarea:

- Legii nr. 544/1995 cu privire la statutul judecătorului;
- Codului civil al Republicii Moldova nr. 1107/2002;
- Legii nr. 178/2014 cu privire la răspunderea disciplinară a judecătorilor;
- Legii nr. 151/2015 cu privire la Agentul guvernamental;
- Legii nr. 3/2016 cu privire la Procuratură.

Astfel, **în Legea nr. 544/1995 cu privire la statutul judecătorului** se propune modificarea articolului 19 alineatului (3) în vederea exceptării inviolabilității judecătorului pentru cazurile în care în cadrul unei proceduri disciplinare s-a constatat intenția ori neglijența gravă în acțiunile sau inacțiunile acestuia care au dus la constatarea de către Curtea Europeană a Drepturilor Omului, printr-o hotărîre, a încălcării drepturilor sau libertăților fundamentale ale unei persoane și dispunerea încasării unor sume în beneficiul acestora sau la pronunțarea unei hotărîri de către o instanță judecătorească națională, ca urmare a condamnării statului de către Curtea Europeană a Drepturilor Omului, prin care s-a dispus acordarea mijloacelor financiare din bugetul de stat. Așadar, legea garantează principiul inviolabilității judecătorului, or acesta urmează a fi tras la răspundere penală sau disciplinară doar pentru cazurile în care, prin sentință definitivă a fost stabilită vinovăția lui sau în acțiunile sau inacțiunile acestuia a fost constatată

intenția sau neglijența gravă, potrivit unei proceduri disciplinare.

Totodată, Legea nr. 544/1995 la Capitolul VI, potrivit proiectului se completează cu norme care instituie răspunderea materială a judecătorilor în acțiunea de regres a statului față de aceștia.

Prin intermediul proiectului se propune și un șir de modificări în cuprinsul articolelor 2007 și 2024 din **Codul civil**, care au scopul de a oferi o structurare mai clară și comprehensivă a cazurilor când statul va acoperi prejudiciile suferite de o persoană, urmare a acțiunilor organelor de urmărire penală, ale procuraturii sau ale instanțelor de judecată, totodată completându-se aceste cazuri și cu situațiile când sumele de bani sunt achitate ca urmare a unei constări a lezării drepturilor de către Curtea Europeană a Drepturilor Omului. Pe lângă aceasta, prin propunerile respective se va oferi și o ajustare a normelor referitoare la dreptul de regres a statului împotriva persoanelor care se fac vinovate de încălcările respective.

Proiectul vine cu o serie de modificări la Legea nr. 178/2014 cu privire la răspunderea disciplinară a judecătorilor printre care:

Articolul 19 din Legea menționată se va completa potrivit proiectului cu prevederi prin care se va oferi dreptul Ministerului Justiției, la notificarea Agentului guvernamental, de a sesiza inspecția judiciară, astfel sesizarea privind faptele care pot constitui abateri disciplinare comise de judecători va putea fi înaintată de minister în cazul în care Curtea Europeană a Drepturilor Omului a constatat, printr-o hotărîre încălcarea drepturilor sau libertăților fundamentale, or, la moment, printre subiecții cu drept de sesizare prevăzuți la art.19 Ministerul Justiției nu figurează, iar potrivit proiectului procedura disciplinară inițiată la sesizarea ministerului se va desfășura conform regulilor generale.

Articolul 21 din aceeași lege se va completa cu un alineatul (3), care va stabili că *„Sesizările Ministerului Justiției depuse în conformitate cu art. 19 alin. (1) lit. e) nu pot fi considerate vădit neîntemeiate chiar dacă a expirat termenul de prescripție prevăzut la art. 5.”*. Astfel, norma va institui o excepție pentru inspecția judiciară care urmează să examineze sesizările Ministerului Justiției, aceștia urmînd să examineze sesizarea respectivă chiar dacă termenul de atragere la răspundere disciplinară a expirat, or la moment inspecția judiciară este obligată să respingă ca inadmisibile toate sesizările a căror termen de tragere la răspundere disciplinară a expirat, iar la articolul 23 alin.(1¹) legea menționată se va completa cu norma care instituie obligativitatea inspecției judiciare de a expedia Ministerului Justiției decizia de respingere a sesizării acestuia, în cazurile în care a fost emisă o asemenea decizie.

La articolul 40 proiectul propune o modificare de ordin tehnic în vederea ajustării acestuia la prevederile Codului administrativ, astfel, art. 191 din Codul

administrativ statuează la alineatul (3) competența Curții de apel Chișinău de a soluționa în primă instanță acțiunile în contencios administrativ împotriva hotărârilor Consiliului Superior al Magistraturii, iar art. 40 la alineatul (1) din Legea nr. 178/2014 conferă această competență Curții Supreme de Justiție, în acest context pentru a exclude conflictul normelor proiectul vine cu o clarificare în sensul instituirii competenței exclusive a Curții de apel Chișinău de a soluționa în primă instanță acțiunile în contencios administrativ împotriva hotărârilor Consiliului Superior al Magistraturii, într-un termen care nu va depăși 30 de zile.

În Legea nr.151/ 2015 cu privire la Agentul guvernamental potrivit prevederilor proiectului se vor modifica:

Articolul 6 alineatul (1) în vederea completării acestuia cu literele g), care va institui o nouă obligațiune a Agentului guvernamental, de a notifica Ministerului Justiției cazurile în care a avut loc încălcarea drepturilor și libertăților fundamentale ale unei persoane care au dus la una din consecințele prevăzute la art. 2007 alin. (1) lit. c) din Codul civil al Republicii Moldova nr. 1107/2002, precum și să pună la dispoziția acestuia toate actele relevante întreprinderii măsurile subsecvente de către instituțiile implicate.

Se propune și o completare a Legii cu un articol nou, 27¹, unde prin intermediul particularităților legate de exercitarea dreptului de regres al statului împotriva judecătorilor sau procurorilor va fi descrisă detaliat etapele și ordinea acțiunilor fiecărei dintre autoritățile implicate în constatarea faptei și forme de vinovăție, precum și exercitarea ulterioară a acțiunii în regres.

În Legea nr. 3/2016 cu privire la Procuratură conform proiectului:

Articolul 11 alineatul (1) se va completa cu litera g¹) pentru a include în atribuțiile Procurorului general verificarea, la sesizarea Ministerului Justiției formulată în conformitate cu prevederile art. 271 alin. (3) din Legea nr. 151/2015 cu privire la Agentul guvernamental, dacă la înfăptuirea justiției judecătorul, după caz, procurorul, a admis acțiuni sau inacțiuni care întrunesc elementele constitutive ale unei infracțiuni, ce a atras încălcarea drepturilor și libertăților fundamentale ale unei persoane și survenirea uneia din consecințele prevăzute la art. 2007 alin. (1) lit. c) din Codul civil al Republicii Moldova nr. 1107/2002.

Articolul 38 se va completa cu litera e¹) în scopul instituirii unei noi abateri disciplinare, astfel, procurorul va putea fi atras la răspundere disciplinară dacă a comis acțiuni sau inacțiuni prin care, intenționat sau din neglijență gravă, au fost încălcate drepturile și libertățile fundamentale ale persoanelor fizice sau juridice, garantate de Constituția Republicii Moldova și de tratatele internaționale privitoare la drepturile fundamentale ale omului la care Republica Moldova este parte.

Articolul 40 alineatul (2) se va completa în vederea instituirii termenului de prescripție pentru atragerea la răspundere disciplinară a procurorului pentru abaterile disciplinare care rezultă dintr-o hotărîre irevocabilă a unei instanțe judecătorești naționale sau internaționale, astfel, termenul de atragere la răspundere în temeiul acestei abateri va fi de 1 an de la data devenirii irevocabile a hotărîrii instanței naționale sau internaționale, dar nu mai tîrziu de 5 ani de la data comiterii abaterii.

Articolul 43 se va completa cu litera e) pentru a oferi dreptul Ministerului Justiției de a sesiza inspecția procurorilor, la notificarea Agentului guvernamental, în cazul cînd se solicită constatarea abaterii disciplinare prevăzute la art. 38 lit. e¹) cu privire la acțiunile procurorului care au dus la una din consecințele prevăzute la art. 2007 alin. (1) lit. c) din Codul civil al Republicii Moldova nr. 1107/2002. Potrivit proiectului procedura disciplinară inițiată la sesizarea Ministerului Justiției se va desfășura conform regulilor generale.

Articolul 44 se va completa cu alineatul (4) în scopul instituirii excepției pentru inspecția procurorilor care urmează să examineze sesizările Ministerului Justiției chiar dacă termenul de atragere la răspundere disciplinară a expirat, or la moment inspecția procurorilor este obligată să respingă ca inadmisibile toate sesizările a căror termen de atragere la răspundere disciplinară a expirat.

La articolul 53 alineatul (3) se completează cu textul: „sau dacă în cadrul unei proceduri disciplinare s-a constatat intenția ori neglijența gravă în acțiunile sau inacțiunile sale care au dus la una din consecințele prevăzute la art. 2007 alin. (1) lit. c) din Codul civil al Republicii Moldova nr. 1107/2002”. Norma vine să instituie existența unui hotărîri de constatare a abaterii disciplinare potrivit art. 38 lit. e¹) drept temei de adresare în instanță în ordine de regres, or în legislația actuală nu se atestă dreptul statului de a se adresa în ordine de regres în temeiul unui hotărîri de constatare a abaterii disciplinare, ci doar în temeiul unei sentințe de constatare a vinovăției, adică doar urmare a unei proceduri penale. Așadar propunerea menționată va contribui la excluderea vidului legislativ și va garanta dreptul statului de a se putea adresa în instanță în vederea stabilirii cuantumului financiar ce urmează a fi încasat de la procuror potrivit gradului prejudiciabil al acțiunilor sale.

4. Fundamentarea economico-financiară

Proiectul nu implică cheltuieli din bugetul de stat.

5. Modul de incorporare a proiectului în sistemul actelor normative în

vigoare

Drept urmare a adoptării prezentului proiect nu va fi necesară modificarea altor acte normative.

6. Avizarea și consultarea publică a proiectului

În scopul respectării prevederilor Legii nr. 239/2008 privind transparența în procesul decizional, proiectul legii a fost 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 *Legii pentru modificarea unor acte normative (instituția regresului în contextul condamnării Republicii Moldova de către Curtea Europeană a Drepturilor Omului)* a fost înregistrat la Cancelaria de Stat, fiindu-i atribuit numărul unic de înregistrare 221/MJ/2020. Proiectul dat a fost supus procedurii de avizare și consultare publică cu toate instituțiile interesate.

Totodată, proiectul a fost remis spre avizare Ministerului Finanțelor, Oficiului Avocatului Poporului, Procuraturii Generale, Consiliului Superior al Magistraturii, Consiliului Superior al Procurorilor, Curții Supreme de Justiție, Curții de apel Chișinău, Uniunii Avocaților din Moldova, Agenției de administrare a instanțelor judecătorești, A.O. „Centrul de Resurse Juridice din Moldova”, A.O. „INVENTO”, Universității Libere Internațională din Republica Moldova, Facultatea Drept și Universității de Stat din Republica Moldova, Facultatea Drept.

Ministerul Justiției a recepționat avize de la următoarele instituții: Ministerul Finanțelor, Consiliul Superior al Magistraturii, Curtea Supremă de Justiție, Curtea de apel Chișinău, Agenția de administrare a instanțelor judecătorești și Centrul Național Anticorupție care au prezentat obiecții și propuneri, acestea din urmă fiind incluse în sinteza obiecțiilor și propunerilor aferentă proiectului. Celelalte autorități nu și-au exprimat opinia în privința proiectului propus spre avizare.

Ulterior, în temeiul pct. 201 din Regulamentul Guvernului aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 610/2018, pentru asigurarea transparenței activității de legiferare și avizare a proiectului actului normativ de către autoritățile a căror competență are tangență directă sau indirectă cu obiectul de reglementare a proiectului, proiectul *Legii pentru modificarea unor acte normative (instituția regresului în contextul condamnării Republicii Moldova de către Curtea Europeană a Drepturilor Omului)* a fost supus procedurii de avizare repetată. În acest sens, au fost recepționate avize de la următoarele instituții: Ministerul Finanțelor, Oficiul Avocatului Poporului, Procuratura Generală, Consiliul Superior al Procurorilor, Uniunea Avocaților din Moldova, Agenția de administrare a instanțelor judecătorești, A.O. „Centrul de Resurse Juridice din Moldova” și A.O. „INVENTO”.

În urma examinării avizelor recepționate proiectul a suferit unele modificări conceptuale, ceea ce a atras necesitatea unei consultări suplimentare cu autoritățile care au participat în procedura de avizare care s-a realizat prin

intermediul unei consultări pe căi electronice a variantei revizuite.

Toate avizele recepționate au fost incluse într-un tabel unic de sinteza obiectiilor și propunerilor aferentă proiectului fiind însoțite de argumentele de rigoare.

7. Constatările expertizei anticorupție

Prin Raportul de expertiză anticorupție nr. ELO20/6495 din 12.05.2020, Centrul Național Anticorupție a efectuat expertiza anticorupție a proiectului.

Principalele constatări, în special cele privind identificarea normelor din proiect care ar favoriza corupția, precum și recomandările pentru excluderea sau diminuarea efectelor acestora se rezumă la următoarele.

O analiză detaliată a conceptului propus prin normele proiectului efectuată de Centrul Național Anticorupție denotă unele ambiguități administrative care vor duce la aplicarea neuniformă a procedurii de regres.

Astfel, în opinia Centrului Național Anticorupție, se constată unele aspecte de incoerență, după cum urmează:

- nu este stabilit un mecanism clar, uniform, eficient de constatare a acțiunilor/inacțiunilor judecătorilor/procurorilor care pot constitui abateri disciplinare prin prisma proporționalității, or, nu este clar cum vor răspunde proporțional fiecare judecător/procuror care a participat la judecarea cauzei la toate etapele acesteia;

- nu sunt clare acțiunile agentului guvernamental prin prisma obligațiunii sale de a înainta sesizări autorităților cu privire la toate hotărârile Curții Europene prin care a fost constatată o încălcare a drepturilor omului sau libertăților fundamentale (din proiect propunerea de completare a art.6 alin.(1) din Legea nr.151/2015 cu litera g) și h)) în cazul constatării neîntâlnirii elementelor constitutive ale abaterii disciplinare de către inspectorul-judecător în condițiile art.23 din Legea nr.178/2014 cu privire la răspunderea disciplinară a judecătorului. Atragem atenția astfel că agentul guvernamental, potrivit proiectului, nu este obligat să conteste această decizie a inspectorului-judecător, or, în asemenea caz, de decizia acestui inspector-judecător va depinde posibilitatea aplicării răspunderii materiale a judecătorilor.

Aceeași situație poate fi constatată și în cazul procedurii disciplinare a procurorilor statuată în Legea nr. 3/2016 cu privire la Procuratură

- nu este clară procedura de constatare a intenției sau a neglijenței grave de către inspectorul-judecător, respectiv inspectorul din cadrul Inspecției Procurorilor și, ulterior de către colegiul disciplinar/colegiul de disciplină și etică. Or atît din proiectul prenotat, cît și din nota informativă nu reiese stabilirea unor criterii clare, eficiente, transparente care să asigure pe baza principiului contradictorialității și proporționalității stabilirea intenției sau a neglijenței grave în acțiunile/inacțiunile judecătorului/procurorului.

În acest sens, o evaluare în complex a cadrului legal național va permite aplicabilitatea transparentă și eficientă a procedurii de regres.

Recomandări:

În vederea instituirii unui cadru legal bine încheiat cu privire la răspunderea materială a judecătorului/procurorului prin aplicarea instituției regresului în contextul condamnării Republicii Moldova de către Curtea Europeană a Drepturilor Omului, propunem reexaminarea cadrului legal conex în vederea asigurării unui proces echitabil, eficient, transparent bazat pe principiul contradictorialității și proporționalității vinovăției prin îmbunătățirea reglementării următoarelor aspecte -

- instituirea criteriilor clare și a mecanismului de aplicare în cadrul procedurii de constatare a vinovăției, pentru a se putea stabili cu certitudine prin probe veridice răspunderea și vinovăția fiecărui participant (judecător/procuror) la toate etapele judecării cauzei în instanțe;

- reglementarea criteriilor în baza cărora se va putea stabili intenția/neglijența gravă în acțiunile/inacțiunile judecătorului/procurorului;

- reglementarea acțiunilor agentului guvernamental în cazul constatării de către inspectorul-judecător și inspectorul din cadrul Inspecției procurorilor a neîntrunirii elementelor constitutive ale abaterii disciplinare sau neconfirmării faptelor invocate prin probele administrate în procesul verificării prealabile, respectiv nu este identificat nici un temei de tragere la răspundere disciplinară (normele din proiect nu obligă agentul guvernamental să conteste aceste decizii, ceea ce înseamnă de fapt lipsa intentării de facto a procedurii disciplinare cu riscul excluderii asigurării aplicării răspunderii materiale).

Neasigurarea acestor măsuri va constitui premisă pentru neatragerea la răspundere materială a persoanelor vinovate.

Totodată, toate acțiunile întreprinse de către autorități urmează să fie susținute de un cadru legal bine încheiat, să fie echitabile, transparente, eficiente și consecvente care să asigure aflarea adevărului cu respectarea principiilor independenței înfăptuirii actului justiției, cel al contradictorialității și al prezumției nevinovăției.

Urmînd recomandările din expertiza anticorupție putem menționa că, proiectul a fost completat cu prevederi unde au fost definite noțiunile de „intenție” și „neglijență gravă” din cadrul procedurii disciplinare, similar modului în care sunt definite formele de vinovăție în Codul penal.

Prevederile referitoare la acțiunile Agentului guvernamental și ale altor instituții implicate în procedura necesară de parcurs pentru a se asigura dreptul de regres a statului au fost revizuite și detaliate suplimentar.

În acest sens, obiecțiile și recomandările propuse de Centrul Național Anticorupție în baza Raportului de expertiză anticorupție nr. ELO20/6495 din 12.05.2020 au fost analizate și incluse în tabelul unic de sinteză a obiecțiilor și propunerilor la proiectul dat.

Ministru

Fadei NAGACEVSCHI

