

NOTA INFORMATIVĂ
la proiectul Legii pentru modificarea unor acte normative

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.

Prezentul proiect a fost elaborat în scopul sincronizării prevederilor legale cu amendamentele constituționale referitoare la sistemul judecătoresc, care au fost adoptate prin Legea nr. 120/2021 pentru modificarea Constituției Republicii Moldova.

Potrivit art. II din legea menționată, aceasta urmează să intre în vigoare după expirarea a 6 luni de la data publicării în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, adică la data de 1 aprilie 2022. Astfel, Guvernul, în termen de 3 luni de la data publicării prezentei legi, trebuie să elaboreze și să prezinte Parlamentului propuneri privind aducerea legislației în concordanță cu prezenta lege.

Drept urmare, finalitatea de bază a acestui proiect constă crearea unui cadru normativ coerent prin excluderea oricăror neconcordanțe dintre normele constituționale și prevederile legale care reglementează domeniul sistemului judecătoresc.

O altă finalitate urmărită de prezentul proiect de lege constă în asigurarea implementării recomandărilor internaționale ce se referă la termenul inițial și modul de numire a judecătorilor, precum și la rolul, componența și competențele Consiliului Superior al Magistraturii (în continuare - CSM).

3. Principalele prevederi ale proiectului și evidențierea elementelor noi

Proiectul legii prevede modificarea următoarelor acte normative:

- Legea nr. 514/1995 privind organizarea judecătorească;
- Legea nr. 544/1995 cu privire la statutul judecătorului;
- Legea nr. 947/1996 cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii;
- Legea nr. 789/1996 cu privire la Curtea Supremă de Justiție;
- Legea nr. 178/2014 cu privire la răspunderea disciplinară a judecătorilor.

Reieșind din amendamentele ce au fost efectuate la conținutul Constituției Republicii Moldova, prezentul proiect de lege vine cu un șir de modificări referitoare la:

1. termenul inițial și procedura de numire a judecătorilor;
2. procedura de numire a președinților și vicepreședinților instanțelor judecătorești de toate nivelurile;
3. imunitatea judecătorilor;
4. componența CSM;
5. durata mandatului de membru al CSM;
6. atribuțiile CSM cu specific financiar.

I. Termenul inițial și procedura de numire a judecătorilor

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)**, referitor la 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, în cadrul studiului **"Reformarea sistemului judiciar din Republica Moldova: perspective și provocări"**, efectuat de Comisia Internațională a Juriștilor, au fost expuse următoarele recomandări: *"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, precum și reieșind din faptul că prin Legea nr. 120/2021 termenul inițial de 5 ani de numire al judecătorilor a fost exclus din *Constituție*, modificarea cadrului normativ a devenit strict necesară. Altă modificare esențială ce a fost efectuată prin Legea nr. 120/2021 se referă la uniformizarea procedurilor de numire a judecătorilor în instanțele judecătorești, indiferent de nivelul acestora și excluderea implicării autorităților politice în procesul de numire a judecătorilor. Astfel, judecătorii din instanțele judecătorești de toate nivelele urmează a fi numiți în funcție până la atingerea plafonului de vârstă, de către Președintele Republicii Moldova, la propunerea CSM.

Drept urmare, prezentul proiect de lege intervine cu modificări în următoarele legi:

- Legea nr. 544/1995 cu privire la statutul judecătorului – art. 9 alin. (1) și (9); art. 11 alin. (1) (2) (3) (4) și (5); art. 13 alin. (3) lit. a); art. 20 alin. (4) și (6); art. 24 alin. (1¹) lit. c); art. 25 alin. (1) lit. k) și alin. (2); art. 26 alin. (7); art. 34 alin. (1);
- Legea nr. 789/1996 cu privire la Curtea Supremă de Justiție – art. 9;

- Legea nr. 947/1996 cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii – art. 4 alin. (1) lit. a), alin. (3) lit. c); art. 7¹ alin. (6) lit. d); art. 19 alin. (1) și (4); art. 20 alin. (4) și (7).

II. Procedura de numire a președinților și vicepreședinților instanțelor judecătorești de toate nivelurile

La data intrării în vigoare a Legii nr. 120/2021 vor fi abrogate alin. (3) și (4) din art. 116 din Constituție, care reglementează procedura de numire a președinților și vicepreședinților judecătoriilor, curților de apel și ai Curții Supreme de Justiție.

Reforma respectivă a avut drept scop atât unificarea, cât și simplificarea acestor proceduri. Astfel, președinții și vicepreședinții instanțelor judecătorești, indiferent de nivelul acestora, urmează a fi selectați și numiți în funcție de către CSM, conform procedurii stabilite în regulamentul aprobat de acesta.

În contextul modificării modului de ocupare a funcțiilor manageriale din sistemul judiciar, se propune intervenirea cu modificări în următoarele acte normative:

- Legea nr. 514/1995 privind organizarea judecătorească – art. 16 alin. (3), (4) și (5);
- Legea nr. 544/1995 cu privire la statutul judecătorului – art. 9 alin. (10), art. 20 alin. (4) și (6);
- Legea nr. 789/1996 cu privire la Curtea Supremă de Justiție – art. 9¹ alin. (1);
- Legea nr. 947/1996 cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii – art. 4 alin. (1) lit. a); alin. (3) lit. c) și c¹);
- Legea nr. 178/2014 cu privire la răspunderea disciplinară a judecătorilor – art. 6 alin. (7).

III. Imunitatea judecătorilor

Cu referire la imunitatea judecătorilor, **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 de la Veneția 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)”.

Astfel, judecătorii trebuie 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 recomandărilor Comisiei de la Veneția, precum și a completării art. 116 din Constituție cu un nou alineat (5¹) care reglementează imunitatea funcțională a judecătorilor, prezentul proiect de lege propune o redacție nouă pentru art. 19 alin. (3) din Legea cu privire la statutul judecătorului.

IV. Componenta CSM

O altă intervenție se referă la componenta CSM. Or, conform Legii nr. 120/2021 pentru modificarea și completarea Constituției Republicii Moldova, CSM este format din 12 membri: 6 judecători și 6 persoane care se bucură de o înaltă reputație profesională și integritate personală, cu experiență în domeniul dreptului sau în alt domeniu relevant.

La baza noii redacții a articolului 122 din Constituție au stat recomandările autorilor Raportului de monitorizare privind transparența și eficiența CSM, recomandările Direcției generale Drepturile Omului în cadrul Raportului privind organele autoadministrării judecătorești și cariera judecătorilor, precum și ale autorilor studiului ”Reformarea sistemului judiciar din Republica Moldova: perspective și provocări”.

Conform pct. 27 din **Recomandarea Rec (2010)12 a Comitetului Miniștrilor Consiliului Europei**, 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”.

Remarcăm faptul că din componenta CSM au fost excluși membrii de drept, iar noțiunea de ”profesori de drept titulari” a fost substituită cu o noțiune mult mai amplă de ”persoane care se bucură de o înaltă reputație profesională și integritate personală, cu experiență în domeniul dreptului sau în alt domeniu relevant [...]”.

Utilizarea acestei noțiuni noi a fost recomandată de **Comisia de la Veneția (Opinia nr. 916/2018 din 19.03.2018)**, deoarece acest termen, din punct de vedere al sensului, include în sine profesorii titulari, dar în același timp oferă posibilitate de a alege în componenta 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.

În context, proiectul vine cu modificări la art. 3¹ și anume – un alineat nou, destinat reglementării criteriilor ce urmează a fi întrunite de către membrii CSM, care nu fac parte din rîndurile judecătorilor.

În vederea evitării unui blocaj instituțional cu privire la numirea membrilor CSM care nu fac parte din rîndul judecătorilor a fost reglementat un anti „deadlock”. Așadar, prin proiectul respectiv, numirea acestor membri va avea loc cu votul a 3/5 din numărul deputaților aleși în urma unui concurs public. În cazul în care procedura de numire va eșua, procedura de numire va fi reluată, fiind instituite anumite condiții.

Astfel, reluarea procedurii va avea loc în aceeași sesiune plenară a Parlamentului după cel puțin 15 zile de la eșuare, și în prealabil să fie consultate fracțiunile parlamentare. Consultarea fracțiunilor parlamentare a fost instituit ca o condiție pentru a discuta și înțelege care sunt „impedimentele” de neexprimare a voturilor în favoarea candidaților-membri CSM non-judecători.

Drept urmare, pentru a asigura o sincronizare între noile prevederi ale Constituției referitoare la componența CSM și prevederile legislației infra constituționale, este necesară intervenirea în art. 3 alin. (2), (3), (3¹) și (3²); art. 3¹ alin. (1¹) și alin. (3); art. 9 alin. (1) și (2); art. 11 alin. (2); art. 13 alin. (2) și art. 23 alin. (3) din Legea nr. 947/1996 cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii.

V. Durata mandatului de membru al CSM,

Urmare a adoptării Legii nr. 120/2021 a fost modificată durata mandatului de membru al CSM, acesta fiind mărit de la 4 la 6 ani. De asemenea, interdicția de a deține 2 mandate consecutiv a fost extinsă pentru toți membrii CSM. Această modificare va permite evitarea perpetuării acelorași persoane în cadrul CSM (2 mandate = 12 ani) și va contribui la includerea în cadrul acestuia a unor noi profesioniști în domeniu.

În lumina acestor amendamente constituționale, a devenit necesară modificarea art. 9 alin. (1), art. 12 din Legea nr. 947/1996 cu privire la CSM.

Un alt element nou, introdus prin intermediul prezentului proiect constă în prevederea expresă a competențelor restrânse pentru CSM în cazul în care a încetat mandatul a mai mult de 2/3 din membri. Altfel spus, în situația în care au încetat mandatele majorității membrilor organelor de autoadministrare ale judecătorilor, CSM va exercita doar unele atribuții restrânse, cu caracter administrativ, ce țin de convocarea adunărilor generale, întocmirea rapoartelor de activitate, delegarea participanților la seminare, conferințe ș.a. chestiuni de ordin administrativ care sunt strict necesare pentru evitarea blocajelor instituționale.

Subliniem faptul că prezentul proiect de lege nu are drept scop modificarea competențelor CSM și nici excluderea unora din acestea. Scopul urmărit este de a asigura un echilibru, pe de o parte, dintre reprezentativitate acestora și, pe de altă parte, funcționalitatea minimă a lor.

VI. Atribuțiile CSM cu specific financiar

În partea ce ține de atribuțiile CSM, prin intermediul Legii nr. 120/2021 a fost stipulat expres faptul 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 Parlamentului propuneri referitoare la bugetul instanțelor judecătorești.

Menționăm că Direcția generală Drepturile Omului, în **Raportul privind organele autoadministrării judecătorești și cariera judecătorilor** a recomandat reexaminarea legislației referitoare la formarea bugetelor instanțelor judecătorești în vederea intensificării rolului organelor de autoadministrare judecătorească în acest proces.

Drept urmare, pentru a asigura buna implementare a noilor prevederi constituționale, este necesară completarea art. 22 din Legea nr. 514/1995 cu alineatul (3).

4. Fundamentarea economico-financiară

Pentru implementarea proiectului nu vor fi necesare cheltuieli de la bugetul de stat. Proiectul implică survenirea doar a unor ajustări la nivel organizatoric în procesul prestabilit de desemnare a membrilor CSM, de numire a judecătorilor și a președinților și vicepreședinților instanțelor judecătorești.

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

Reieșind din faptul că Legea nr. 120/2021 pentru modificarea Constituției Republicii Moldova va intra în vigoare la data de 1 aprilie 2022, se propune ca prevederile prezentului proiect să intre în vigoare la aceeași dată cu amendamentele constituționale. În acest mod va fi asigurată buna implementare a amendamentelor constituționale.

Drept urmare a adoptării prezentului proiect va fi necesară aducerea cadrului normativ intern al CSM în concordanță cu amendamentele constituționale și cu noile prevederi ale legislației.

6. Avizarea și consultarea publică a proiectului

În scopul respectării prevederilor *Legii nr. 239/2008 privind transparența în procesul decizional*, pe pagina web oficială a Ministerului Justiției www.justice.gov.md, la directoriul *Transparența decizională*, a fost plasat *Anunțul privind inițierea procesului de elaborare a proiectului Legii pentru modificarea unor acte normative (implementarea amendamentelor constituționale privind sistemul judecătoresc)*, care poate fi accesat la următorul link: <http://justice.gov.md/libview.php?l=ro&idc=184&id=5374>.