

25 martie 2022

**Doamnei Olesea Stamate,
Președintă a Comisiei juridice, numiri și imunități**

Stimată doamnă Președintă,

Asociația Obștească „Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției” (CAPC) a examinat proiectul de Lege pentru modificarea unor 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), inițiativă legislativă a Ministerului Justiției, înregistrată în Parlament cu nr.78 din 16.03.2022.

Prin această scrisoare, Vă expediem Opinia AO ”CAPC” cu privire la proiectul de Lege nr.78 din 16.03.2022, cu remarci și recomandări pentru îmbunătățirea textului proiectului când va fi examinat de către comisia juridică numiri și imunități și dezbătut în Plenul Parlamentului.

Anexă: Opinia AO ”CAPC” cu privire la proiectul de Lege nr.78 din 16.03.2022

**Cu respect,
Viorel Pîrvan,
Coordonator proiecte CAPC**

Opinia AO ”CAPC” a fost elaborată în cadrul Proiectului „Cetățenii vorbesc: promovarea reformei democratice în interesul cetățenilor din Moldova”, implementat cu suportul Freedom House Moldova

OPINIE
cu privire la proiectul de Lege pentru modificarea unor acte normative
(inițiativă legislativă a Ministerului Justiției,
înregistrat în Parlament cu nr. 78 din 16.03.2022)

Potrivit notei informative, proiectul de lege *"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."*

Ministerul Justiției, în calitate de autor, susține că finalitatea proiectului este crearea unui cadru normativ coerent prin excluderea oricăror neconcordanțe dintre normele constituționale și prevederile actelor normative ce reglementează sistemul judecătoresc. Drept urmare, se propune modificarea Legii nr. 514/1995 privind organizarea judecătorească; Legii nr. 544/1995 cu privire la statutul judecătorului; Legii nr. 947/1996 cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii; Legii nr. 789/1996 cu privire la Curtea Supremă de Justiție; Legii nr. 178/2014 cu privire la răspunderea disciplinară a judecătorilor.

Nota informativă a proiectului este argumentată suficient, autorul respectând rigorile de transparență în procesul decizional la promovarea proiectului.

Pornind de la scopul declarat al inițiativei legislative și în contextul modificărilor operate în Constituția RM, CAPC a analizat cadrul instituțional reieșind din noile modificări, considerînd că la adoptarea acestuia urmează să se ia în calcul următoarele aspecte.

Susținem ideea că administrarea justiției și independența justiției sunt două componente interdependente, legate printr-un scop unic - înfăptuirea unei justiții efective. O justiție eficientă este fundamentul statului de drept prin care se asigură crearea unui mediu favorabil investițional și social, întrucît aceasta însuși asigură societății încredere că sunt protejate drepturile individuale și sociale, precum și că autoritățile s-au consolidat asupra luptei împotriva corupției.

Comisia de la Veneția a susținut în mod constant ideea că „Independența justiției înseamnă independență față de executiv și față de părți. Instanțele ar trebui, de asemenea, să fie independente față de puterea legislativă, cu excepția cazului în care sunt obligate să aplice legi emise de legislativ. În lumina jurisprudenței CEDO, lipsa garanțiilor de independență poate crea cu ușurință și o aparentă lipsă de imparțialitate. Potrivit CEDO, relevante în evaluarea independenței (și a imparțialității) unei instanțe sunt *«modalitatea de numire a membrilor săi și durata mandatului lor, existența garanțiilor împotriva presiunilor externe și întrebarea dacă organismul prezintă o aparență de independență.»*¹

„Trebuie menționat, totuși, că independența judiciară nu este o prerogativă sau un privilegiu acordat în interesul judecătorului, ci este un principiu fundamental, un element esențial al oricărui stat democratic, o condiție prealabilă a statului de drept și garanția unui proces echitabil. [...] Deciziile care elimină garanțiile de bază ale independenței judiciare sunt inacceptabile chiar și atunci cînd sunt mascate și pot încălca articolul 6.1 din CEDO.”²

1 A se vedea:

CDL-AD(2010)003, Avizul comun al Comisiei de la Veneția și al Direcției de cooperare din cadrul Direcției generale privind drepturile omului și afaceri juridice a Consiliului Europei privind proiectul de lege privind sistemul judiciar și statutul judecătorilor din Ucraina, §34

CDL-AD(2018)032, Avizul privind proiectul de reformă a Înalțului Consiliu Judiciar din Kazahstan, §11;

CDL-AD(2017)005, Avizul privind amendamentele la Constituția Turciei adoptate de Marea Adunare Națională la 21 ianuarie 2017 și supuse unui referendum național la 16 aprilie 2017, §110

2 A se vedea:

CDL-AD(2017)002, Opinia Amicus Curiae pentru Curtea Constituțională a Moldovei privind răspunderea penală a judecătorilor, §16.

CDL-AD(2014)039, Opinia Amicus Curiae pentru Curtea Constituțională a Moldovei privind anumite prevederi ale legii privind testarea integrității profesionale, §§12, 13;

CDL-AD(2014)042, Avizul interimar privind proiectul de lege privind parchetele din Muntenegru, §14.

În contextul celor expuse, eliminarea termenului inițial de 5 ani de numire a judecătorilor este apreciat ca un prim pas înspre realizarea scopurilor propuse de executiv pentru instituirea unei justiții independente și responsabile ce asigură un act de justiție eficient, accesibil și de calitate. „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”³.

Adițional, este important de a reitera/reflecta poziția Comisiei de la Veneția cu referire la formarea și activitatea Consiliilor judiciare:

„Carta europeană a statutului judecătorilor [...] prevede că: «În ceea ce privește orice decizie care afectează selecția, recrutarea, numirea, evoluția în carieră sau încetarea funcției de judecător, statutul prevede intervenția unei autorități independente de puterile executivă și legislativă, în cadrul căreia cel puțin jumătate din membri sunt judecători aleși de colegii lor, după metode care garantează cea mai largă reprezentare a sistemului judiciar»[...]».

CCEJ felicită standardele stabilite de Carta Europeană, «întrucât a susținut intervenția [...] unei autorități independente, cu reprezentare judiciară substanțială, aleasă democratic de alți judecători»”⁴.

„Conform standardelor internaționale actuale, nu există un model uniform pentru componența consiliilor judiciare și/sau ale procurorilor. [...]»

Cu toate acestea, mai multe instrumente internaționale prevăd că atunci când se înființează un consiliu judiciar, o parte substanțială a membrilor săi ar trebui recrutați dintre judecători. [...]»⁵

„[...] [O] parte substanțială sau o majoritate a membrilor Consiliului Judiciar ar trebui să fie aleși de însuși sistemul judiciar. Pentru a asigura legitimitatea democratică a Consiliului Judiciar, alți membri ar trebui aleși de Parlament dintre persoanele cu calificare juridică adecvată, luând în considerare posibilele conflicte de interese.”⁶

CAPC susține ideea intervenției la componența CSM și formarea acestuia din rîndul judecătorilor și a persoanelor non-magistrați aleși de către Comisia juridică, numiri și imunități în baza unui concurs public și sunt numiți prin hotărîrea Parlamentului cu votul a trei cincimi din deputații aleși.

Însă, dacă în cazul candidaților magistrați modificările propuse nu ridică semne de întrebare, întrucît s-a modificat cadrul legal cu privire la selectarea candidaților la funcțiile de membri în organele de autoadministrare ale judecătorilor, în cazul reprezentanților non-magistrați ar exista anumite carențe rezonabile privind modul de organizare a concursului. Considerăm că preluarea textului constituțional cu privire la calitățile profesionale a candidatului non-magistrat la funcția de membru CSM și expunerea acestuia în actul normativ modificat fără al detalia va provoca o incapacitate funcțională și o presupusă lipsă de transparență la etapa desfășurării concursului de selecție.

Respectiv, procedura de evaluare a candidaților non-magistrați urmează a fi efectuată în baza unor criterii clare și obiective. Iar legiuitorul urmează să dea o definiție clară a noțiunilor de „întăită reputație profesională” și „integritate profesională”.

3 A se vedea: Studiul Comisiei Internaționale a Juriștilor „Reformarea sistemului judiciar din RM”

4 CDL-AD(2007)028, Raportul privind numirile judiciare, §§19, 20

5 CDL-AD(2014)008, Avizul privind proiectul de lege privind Înaltul Consiliu Judiciar și al Procurorilor din Bosnia și Herțegovina, §§27, 28 A se vedea și CDL-AD(2018)003, Avizul privind Legea privind modificarea și completarea Constituției (Justiția) din Republica Moldova, §55; CDL-AD(2017)031, Avizul privind proiectul de lege de modificare a Legii privind Consiliul Național Judiciar; proiectul de lege de modificare a Legii cu privire la Curtea Supremă, propus de președintele Poloniei, și Legea cu privire la organizarea instanțelor ordinare, §17; CDL-AD(2015)022, Avizul privind proiectul de lege pentru modificarea și completarea Constituției (în domeniul judiciar) al Republicii Bulgaria, §§38 și 39

6 CDL-AD(2007)028, Raportul privind numirile judiciare, §29 A se vedea și CDL-AD(2018)003, Avizul privind Legea privind modificarea și completarea Constituției (Justiția) din Republica Moldova, §54; CDL-AD(2008)006, Avizul privind proiectul de lege privind Înaltul Consiliu Judiciar al Republicii Serbia, §76

Concluzii

În urma examinării proiectului de Lege pentru modificarea unor acte normative au fost depistate neclarități în special ce privește lipsa de claritate în definirea noțiunilor de bază aferente criteriilor de selectare a membrilor CSM non-magistrați și anume „*înaltă reputație profesională*” și „*integritate profesională*”.

Accentuăm că pentru a asigura normelor juridice o înțelegere mai bună și o aplicare corectă este esențial ca redactarea actelor normative să fie una de calitate, redactate în mod inteligibil și unitar în conformitate cu principiile uniforme de prezentare și de tehnică legislativă, astfel încât beneficiarii normei să-și poată cunoaște drepturile și obligațiile sale.

În consecință, considerăm necesar revizuirea textului proiectului de lege din punct de vedere al tehnicii legislative pentru a corespunde celor trei criterii de calitate – accesibilitate, previzibilitate și claritate.