

Data: 16 iunie 2017
Subiect: **Opinie cu privire la proiectul legii pentru modificarea Constituției (sistemul judiciar – art. 116, 121, 121¹, 122 și 123)**
Adresată: Ministerului Justiției
Persoana de contact: Dovbenko Aneta, consultant Direcția Elaborare a actelor normative,
tel: 022 20 14 69, e-mail: aneta.dovbenko@justice.gov.md
Copie: Nicolae Eșanu, Vice-ministru, email: nicolae.esanu@justice.gov.md
Prezentată de: Centrul de Resurse Juridice din Moldova (CRJM, www.crjm.org), persoane de contact: Nadejda Hriptievșchi (nadejda.hriptievșchi@crjm.org)
și Ion Guzun (ion.guzun@crjm.org)

EXPEDIATĂ PRIN E-MAIL

Considerații generale:

Centrul de Resurse Juridice din Moldova (CRJM) salută elaborarea și expunerea pentru consultări publice a proiectului de lege pentru modificarea Constituției (art. 116, 121, 121¹, 122 și 123). Proiectul de lege prezentat pentru consultări publice în mai-iunie 2017 este identic cu textul proiectului de lege adoptat în prima lectură la [13 aprilie 2017](#), disponibil pe pagina web a Parlamentului. În nota informativă nu este explicat motivul reînțepirii procedurii de consultare publică a aceluiași text deja aprobat în prima lectură. Pentru a evita orice interpretări confuze, recomandăm autorului proiectului de lege să explice în nota informativă la proiectul de lege oportunitatea și procedura consultării repetate și/sau reînțepirea procesului de consultare a proiectului de lege de modificare a Constituției cu privire la sistemul judiciar.

Cât privește textul proiectului prezentat pentru consultări, reiterăm cele indicate în opinia din 5 octombrie 2010 și anume faptul că proiectul de lege este unul necesar și oportun, elaborat în contextul implementării Strategiei de reformă a sectorului justiției (SRSJ) pentru anii 2011-2016 (acțiunea 1.1.6 pct. 6 și acțiunea 1.1.9. pct. 3) și în marea sa parte în conformitate cu standardele și bunele practici internaționale cu privire la independența justiției, cu câteva lacune. Respectiv, CRJM susține proiectul de lege în mare parte, cu excepția următoarelor aspecte, pentru care mai jos sunt propuse recomandări punctuale:

- 1) Excluderea prevederii constituționale referitoare la dreptul Președintelui de a respinge o singură dată candidatura propusă de Consiliul Superior al Magistraturii (CSM);
- 2) Menținerea în Constituție a condiției de 10 ani experiență în funcția de judecător până a fi numit la Curtea Supremă de Justiție (CSJ);
- 3) Completarea prevederilor referitoare la consultarea CSM cu privire la bugetul acestuia și obligația CSM de a respecta legislația ce ține de bugetarea resurselor financiare pentru instituții publice la elaborarea bugetului de stat pentru instanțele judecătorești;
- 4) modalitatea de reglementare a componenței CSM.

Propuneri similare au fost făcute în octombrie 2015 la proiectul de lege cu privire la modificarea Constituției cu privire la sistemul judiciar și în ianuarie 2017 cu privire la proiectul de lege de modificare a cadrului legal conexe modificărilor constituționale referitoare la sistemul judiciar.

Comentarii punctuale:

Nr.	Textul propus de Ministerul Justiției	Modificări propuse de CRJM	Argumente
1.	Art. 116 alin. (2): Judecătorii instanțelor judecătorești se numesc în funcție, în condițiile legii, până la atingerea plafonului de vîrstă, de Președintele Republicii Moldova, la propunerea Consiliului Superior al Magistraturii. Președintele Republicii Moldova poate respinge o singură dată candidatura propusă de către Consiliul Superior al Magistraturii.	Art. 116 alin. (2): excluderea unei sintagme și completarea cu o sintagma evidențiată: Judecătorii instanțelor judecătorești se numesc în funcție, în condițiile legii, până la atingerea plafonului de vîrstă, de Președintele Republicii Moldova, la propunerea Consiliului Superior al Magistraturii. <u>Judecătorii Curții Supreme de Justiție trebuie să aibă o vechime în funcția de judecător de cel puțin 10 ani.</u>	Propunem două modificări la art. 116 alin. (2) din următoarele considerente: <ol style="list-style-type: none">1. Propunem <u>excluderea sintagmei „Președintele Republicii Moldova poate respinge o singură dată candidatura propusă de către Consiliul Superior al Magistraturii,”</u> deoarece aceasta este deja reglementată de art. 11 alin. (3) din Legea nr. 544 din 20 iulie 1995 privind statutul judecătorului. Mai mult, Legea nr. 544 prevede necesitatea motivării respingerii de către Președintele țării și procedura de propunere de către Consiliul Superior al Magistraturii (CSM) din nou a candidaturii respinse. De la reglementarea procedurii respective în Legea nr. 544 nu s-au depistat cazuri de ignorare a prevederilor de către Președintele țării. Fraza propusă în versiunea proiectului de lege, și anume <i>„Președintele Republicii Moldova poate respinge o singură dată candidatura propusă de către Consiliul Superior al Magistraturii”</i>, se referă doar la un aspect al întregii proceduri de respingere a candidaturii de către Președinte, astfel nefiind o reglementare completă. Această reglementare în practică ar putea duce la consecințe negative, anulându-se ulterior celelalte reglementări din Legea nr. 544. Respectiv, propunem excluderea sintagmei ce ține de respingerea de către președinte doar o dată a candidaturii propuse de CSM și menținerea reglementărilor actuale din Legea nr. 544, care sunt complete și suficiente.2. Propunem completarea art. 116 alin. (2) cu sintagma <u>„Judecătorii Curții Supreme de Justiție trebuie să aibă o vechime în funcția de judecător de cel puțin 10 ani.”</u> Această propunere o facem în contextul în care în proiectul de lege se propune excluderea alin. (4) din art. 116, care prevede, printre altele, și condiția experienței de muncă de cel puțin 10 ani în funcția de judecător pentru a fi numit la Curtea Supremă de Justiție (CSJ). Probabil la excluderea alin. (4) mecanic s-a exclus întreg alineatul, axându-se pe numirea judecătorilor de la CSJ și fiind omisă menținerea condiției de 10 ani de experiență în funcția de judecător pentru a accede la CSJ. În nota informativă nu sunt aduse argumente pentru excluderea acestei condiții. Considerăm că instanța superioară, adică CSJ, este foarte importantă pentru asigurarea unei practici judiciare uniforme și judecătorii care acced la CSJ trebuie să aibă demonstrată o experiență în funcția de judecător. Excluderea condiției ce ține de experiența în funcția

Nr.	Textul propus de Ministerul Justiției	Modificări propuse de CRJM	Argumente
			de judecător nu este justificată.
2.	Excluderea art. 116 alin. (4) <i>(Președintele, vicepreședinții și judecătorii Curții Supreme de Justiție sînt numiți în funcție de Parlament la propunerea Consiliului Superior al Magistraturii. Ei trebuie să aibă o vechime în funcția de judecător de cel puțin 10 ani).</i>	Dacă nu se acceptă propunerea de mai sus de a completa art. (2) alin 116, atunci art. 116 alin. (4) urmează să nu fie exclus în totalitate, dar să fie menținută următorul conținut: „ <u>Judecătorii Curții Supreme de Justiție trebuie să aibă o vechime în funcția de judecător de cel puțin 10 ani.</u> ”	<p>CRJM susține întru totul excluderea numirii judecătorilor CSJ de către Parlament. Mai multe detalii cu privire la acest subiect sunt incluse în documentul de politici publice „Implicarea executivului și legislativului în numirea și promovarea judecătorilor - contrabalantă sau știrbire a independenței justiției?”, publicat de CRJM în iunie 2015.</p> <p>În același timp, CRJM nu susține excluderea cerinței cu privire la experiența de cel puțin 10 ani în funcția de judecător pentru a fi numit la CSJ. Dacă nu se acceptă includerea acestei prevederi la art. 116 alin. (2), atunci recomandăm menținerea acesteia în art. 116 alin. (4).</p> <p>În nota informativă nu sunt aduse argumente pentru excluderea acestei condiții. Considerăm că instanța superioară, adică CSJ, este foarte importantă pentru asigurarea unei practici judiciare uniforme și judecătorii care acced la CSJ trebuie să aibă demonstrată o experiență în funcția de judecător. Excluderea condiției ce ține de experiența în funcția de judecător nu este justificată.</p>
3.	Art. 121 se completează cu alineatele (1 ¹), cu următorul cuprins: (1 ¹) Consultarea Consiliului Superior al Magistraturii este obligatorie în procesul elaborării, examinării, aprobării și modificării bugetului de stat în partea ce ține de alocarea mijloacelor financiare instanțelor judecătorești.	Art. 121 se completează cu alineatele (1 ¹), cu următorul cuprins: (1 ¹) Consultarea Consiliului Superior al Magistraturii este obligatorie în procesul elaborării, examinării, aprobării și modificării bugetului de stat în partea ce ține de alocarea mijloacelor financiare instanțelor judecătorești și <u>organelor de administrare judecătorească.</u>	Propunem completarea cu sintagma „ <u>și organelor de administrare judecătorească</u> ”, pentru a asigura că CSM este consultat nu doar în partea ce ține de elaborarea, examinarea, aprobarea și modificarea bugetului de stat în partea ce ține de alocarea mijloacelor financiare instanțelor judecătorești, dar și propriei instituții și a organelor specializate ale acestuia, prin intermediul cărora CSM își exercită atribuțiile.
4.	Art. 121 se completează cu alin. (1 ²), cu următorul cuprins: instanțelor judecătorești. (1 ²) Consiliul Superior al	Art. 121 alin. (1 ²) - completarea cu sintagma evidențiată: Consiliul Superior al Magistraturii este în drept să prezinte Parlamentului	<p>Propunem inserarea sintagmei „<u>de toate nivelurile, conform legislației cu privire la elaborarea bugetelor instituțiilor publice</u>” după cuvântul „judecătorești”.</p> <p>Propunerea este făcută din următoarele considerente: 1) Sintagma „<u>de toate nivelurile</u>” va asigura că se înțelege că propunerile CSM</p>

Nr.	Textul propus de Ministerul Justiției	Modificări propuse de CRJM	Argumente
	Magistraturii este în drept să prezinte Parlamentului propuneri privind mijloacele financiare necesare pentru buna funcționare a instanțelor judecătorești.	propuneri privind mijloacele financiare necesare pentru buna funcționare a instanțelor judecătorești <u>de toate nivelurile, conform legislației cu privire la elaborarea bugetelor instituțiilor publice.</u>	<p>privind mijloacele financiare necesare pentru buna funcționare se referă la instanțele judecătorești de toate nivelurile fără a exclude vreun nivel de instanță. Sintagma propusă va include un sistem unic de elaborare a bugetului de către CSM pentru toate instanțele de judecată, adică judecătoriile, curțile de apel și CSJ. În prezent modalitatea de elaborare a bugetului CSJ este diferită decât cel pentru judecătorii și curțile de apel, acest lucru fiind mai degrabă o reminiscență istorică decât o practică justificată. În contextul unificării modului de numire a judecătorilor la toate instanțele de judecată este justificat de a se reveni la modalitatea diferită de bugetare și bugetul separat pentru CSJ și pentru celelalte instanțe judecătorești. Considerăm că pentru ca CSM să poată în mod real și deplin exercita autoadministrarea judecătorească, acesta trebuie să aibă competențe similare în domeniul finanțelor pentru toate nivelurile instanțelor judecătorești;</p> <p>2) Sintagma „<u>conform legislației cu privire la elaborarea bugetelor instituțiilor publice</u>” este propusă pentru a asigura o reglementară mai clară a competenței CSM în domeniul bugetării. CRJM a susținut și continuă să susțină necesitatea preluării rolului de <i>leadership</i> de către CSM în procesul de bugetare a resurselor financiare pentru sistemul judecătoresc. Acest rol, însă, nu înseamnă doar drepturi, ci și obligații și respectarea regulilor cu privire la elaborarea bugetelor instituțiilor publice. Prin acest lucru avem în vedere cel puțin argumentarea temeinică a cheltuielilor prevăzute și managementul responsabil al resurselor. Deocamdată CSM nu a dezvoltat o practică de justificare a propunerilor financiare solicitate și nici o practică constructivă de colaborare cu puterea executivă la planificarea cheltuielilor. De aceea, deși am susținut și susținem acordarea clară prin lege a competenței CSM de a elabora bugetul de stat pentru instanțele judecătorești, considerăm că este absolut necesar ca legea să fie clară cu privire la aplicabilitatea regulilor ce țin de elaborarea bugetului oricărei instituții publice și asupra CSM.</p>
4.	Art. 122 alin. (2): O parte importantă a membrilor Consiliului Superior al Magistraturii trebuie să fie judecători. Modul și procedura de alegere sau numire a	Art. 122 alin. (2) - modificarea după cum urmează: <u>Majoritatea membrilor</u> Consiliului Superior al Magistraturii trebuie să fie judecători. Modul și procedura	Propunem înlocuirea sintagmei „o parte importantă a” cu sintagma „majoritatea”, deoarece prima creează confuzie. Dacă „o parte importantă” semnifică altceva decât „majoritatea”, atunci norma dată este contrară celor mai bune practici internaționale și contravine „majorității”. Norme contrare nu pot exista în aceleași acte, mai ales în Constituție.

Nr.	Textul propus de Ministerul Justiției	Modificări propuse de CRJM	Argumente
	membrilor Consiliului Superior al Magistraturii se stabilesc prin lege.	de alegere sau numire a membrilor Consiliului Superior al Magistraturii se stabilesc prin lege.	
5.	Art. 122 alin. (1): Consiliul Superior al Magistraturii este constituit din judecători, aleși de Adunarea Generală a Judecătorilor, reprezentând toate nivelele instanțelor judecătorești și reprezentanți ai societății civile cu experiență în domeniul dreptului. Ministrul Justiției este membru de drept al Consiliului Superior al Magistraturii.	Propunem excluderea sintagmei „cu experiență în domeniul dreptului”. Respectiv, textul urmează să rămână după cum urmează: Consiliul Superior al Magistraturii este constituit din judecători, aleși de Adunarea Generală a Judecătorilor, reprezentând toate nivelele instanțelor judecătorești și reprezentanți ai societății civile. Ministrul Justiției este membru de drept al Consiliului Superior al Magistraturii.	Propunem excluderea sintagmei „cu experiență în domeniul dreptului”, deoarece nu este obligatorie experiența în domeniul dreptului, deoarece CSM are și competențe de management și organizare, nu doar juridice. În lege pot fi specificate cerințele obligatorii și în regulamentul concursului public pot fi incluse detaliat criteriile de selecție. Nu este necesară supra reglementarea în Constituție a domeniului de activitate de unde să provină reprezentanții societății civile.
6.		După Art. 122 alin. (2) – completarea cu un nou alineat: Membrii Consiliului Superior al Magistraturii din rândul reprezentanților societății civile se numesc în bază de merit prin concurs public și transparent, după cum urmează: jumătate din membri se numesc de către Parlament, iar ceilalți membri sunt desemnați în număr egal de Guvern și Președintele Republicii Moldova.	Propunem reglementarea modului de numire a membrilor Consiliului Superior al Magistraturii din rândul reprezentanților societății civile, deoarece acest aspect este unul crucial pentru asigurarea independenței membrilor Consiliului. De asemenea, modul de numire a judecătorilor membri este expres indicat în articolul 122 și anume alegerea de către membrii Adunării Generale a Judecătorilor. Detaliile tehnice ale modalității de numire urmează a fi prevăzute de legislația conexă. Numirea reprezentanților societății civile tot trebuie cel puțin la nivel de principiu să fie reglementată de Constituție, pentru a preveni reglementări în legislația conexă care ar fi contrare independenței CSM. Respectiv, propunem reglementarea modului de numire a reprezentanților societății civile la nivel de principiu prin indicarea instituțiilor care numesc și a modalității de numire – în bază de merit, prin concurs public și transparent. Cât privește instituțiile care numesc - propunem diversificarea modului de numire a membrilor reprezentanți din rândul societății civile și anume: numirea a jumătate din membri de către Parlament și a celorlalți în mod egal de către Guvern și Președintele țării. O atare diversificare va diminua riscul numirilor

Nr.	Textul propus de Ministerul Justiției	Modificări propuse de CRJM	Argumente
			<p>politice de către Parlament în urma negocierilor între partidele parlamentare. Numirea membrilor de către fiecare din cele trei instituții – Parlament, Guvern și Președinte – va asigura un echilibru necesar la numirea membrilor CSM.</p> <p>Cât privește modalitatea de numire, propunem prevederea expresă a următoarei reguli cu privire la numirea celor patru membri ai CSM din societatea civilă și anume numirea „<i>în bază de merit prin concurs public și transparent</i>”. Această normă presupune elaborarea regulilor detaliate cu privire la concursurile pentru numirile ce urmează a fi efectuate de fiecare din cele trei instituții – Parlament, Guvern și Președinte.</p>

Cu deosebit respect,

Vladislav Gribincea,

Președintele CRJM