

Implicarea executivului și legislativului în numirea și promovarea judecătorilor - contrabalanță sau știrbire a independenței justiției?

Vladislav GRIBINCEA

Nadejda HRIPTIEVSCHI

Ion GUZUN



DOCUMENT DE POLITICI

Implicarea executivului și legislativului în numirea și promovarea judecătorilor - contrabalanță sau știrbire a independenței justiției?

Vladislav GRIBINCEA

Nadejda HRIPTIEVSCHI

Ion GUZUN



USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE

**Rule of Law Institutional
Strengthening Program (ROLISP)**

Producerea acestui document de politici a fost posibilă datorită suportului generos din partea poporului american prin intermediul Agenției Statelor Unite pentru Dezvoltare Internațională (USAID), în cadrul Programului de Consolidare a Instituțiilor Statului de Drept (ROLISP). Conținutul acestui material ține de responsabilitatea Centrului de Resurse Juridice din Moldova și nu reflectă în mod necesar viziunea ROLISP, USAID sau a Guvernului Statelor Unite.

Chișinău, 2015

Cuprins

Sumar	1
Numirea inițială a judecătorului	3
Context și probleme	3
Opțiuni de politici	5
Reconfirmarea judecătorului după 5 ani	6
Context și probleme	6
Opțiuni de politici	7
Numirea judecătorilor Curții Supreme de Justiție	9
Context și probleme	9
Opțiuni de politici	10
Numirea conducătorilor instanțelor judecătorești	11
Context	11
Probleme și soluții	11
Numirea în calitate de judecător vs. numirea judecătorilor pe post	13
Context și probleme	13
Opțiunile de politici	14

Sumar

Fără o justiție independentă e greu, dacă nu imposibil, de avut o societate prosperă. Republica Moldova nu a avut parte de perioade lungi în care judecătorii să fie cu adevărat independenți, fapt ce a determinat anumite percepții în rândul judecătorilor care nu sunt comune pentru sistemele judecătorești din țările cu democrații avansate. Renunțarea la obișnuința judecătorilor de a asculta cu atenție ce spun politicienii și funcționarii de rang înalt este, probabil, principala provocare a unui sistem judecătoresc în tranziție, care, pe alocuri, este afectat și de corupție.

Un proces de numire al judecătorilor, care să fie echitabil, transparent și previzibil și în care judiciarul să aibă cu adevărat cuvântul decisiv, poate constitui elementul determinant pentru crearea unui sistem judecătoresc cu adevărat independent. Cu toate acestea, corupția, care afectează întreaga societate moldovenească, nu poate să nu afecteze judecătorii. O prea mare independență a unui sistem judecătoresc în tranziție, în care există chiar și puțină corupție, poate determina un spirit de autoconservare, care îngreunează mult procesul de îmbunătățire a justiției.

În Republica Moldova judecătorii sunt numiți inițial în funcție de către Președintele țării. Numirea judecătorilor de către conducerea țării are un fundament istoric și se trage din tradiția veche de împărțire a puterii suveranului cu judecătorii, care erau exponenți acestuia. Astăzi este tot mai greu de argumentat că, pentru a acționa eficient, un judecător ar avea nevoie de un transfer de imagine de la Președintele țării sau de la Parlament. Societatea modernă așteaptă de la judecător mai degrabă independență, imparțialitate și corectitudine în deciziile luate.

Prin acest document de politici am dorit să analizăm modul de interacționare dintre sistemul judecătoresc și executiv sau legislativ în contextul numirii sau promovării judecătorilor. Documentul nu se referă la procedura de selectare a candidaților de către CSM, subiect care a fost analizat într-un alt document de politici¹. Scopul documentului este de a scoate în evidență problemele și de a veni cu alternative de soluții pentru acestea. Documentul analizează numirea inițială a judecătorilor, reconfirmarea acestora în funcție, numirea judecătorilor la CSJ, precum și a conducătorilor instanțelor judecătorești.

Analiza modului de numire și promovare a judecătorilor din Republica Moldova a scos la iveală că influența executivului sau legislativului în acest domeniu este mult mai pronunțată decât se pare la prima vedere. Președintele țării refuză să numească judecătorii fără o

¹ A se vedea <http://crjm.org/wp-content/uploads/2015/01/CRJM-DPP-Selectie-si-cariera.pdf>.

motivare convingătoare, CSM uneori încearcă să eludeze procedurile legal stabilite, legea oferă Președintelui o discreție foarte largă la reconfirmarea judecătorilor după primii 5 ani de activitate a acestora, numirea judecătorilor și a conducerii CSJ este un proces eminent politic, iar numirea de la bun început a judecătorilor într-o instanță anume generează dificultăți considerabile la transferarea judecătorului.

Documentul propune îmbunătățirea practicii de examinare de către Președinte a propunerilor CSM de numire în funcție a judecătorilor, renunțarea la sistemul de numire inițială a judecătorilor pentru o perioadă de 5 ani și instituirea unui sistem eficient de pregătire și evaluare a noilor judecători, renunțarea la mecanismul de numire a judecătorilor și a conducerii CSJ de către Parlament și transferarea acestei competențe către Președintele țării, precum și renunțarea la practica de selectare și numire a judecătorului pentru un post anume.

Numirea inițială a judecătorului

Context și probleme

În Republica Moldova judecătorii sunt numiți inițial în funcție de către Președintele țării. Numirea judecătorilor de către conducerea țării are un fundament istoric și se trage din tradiția veche de împărțire a puterii suveranului cu judecătorii, care erau exponenți ai suveranului. Ea poate fi privită și ca un semn de încredere oferit justiției, care ulterior facilitează executarea hotărârilor date de judecători. În lumea de astăzi puterile în stat ar trebui să fie separate și să colaboreze între ele. Astăzi este tot mai greu de argumentat că, pentru a acționa eficient, un judecător ar avea nevoie de un transfer de imagine de la Președintele țării. Societatea modernă așteaptă de la judecător mai degrabă independență, imparțialitate și corectitudine în deciziile luate. În sistemele moderne de drept, indiferent de modul de numire a judecătorilor, hotărârile judecătorești sunt obligatorii, iar executarea acestora este necondiționată, adică transferul de imagine al conducătorului țării nu mai este necesar. Cu toate acestea, în multe țări executivul încă mai are competențe de numire a judecătorilor, care se datorează mai degrabă tradițiilor juridice bine înrădăcinate. Nu poate fi, totuși, negat faptul că acest mecanism asigură o contrabalantă între puteri și creează premise pentru o colaborare eficientă între acestea. Comisia de la Veneția a conchis totuși că, spre deosebire de „vechile democrații”, în „noile democrații” este nevoie de garanții constituționale explicite care să prevină abuzul celorlalte puteri la numirea judecătorilor².

Numirea judecătorului în funcție nu poate fi privită în Republica Moldova drept o prerogativă nelimitată a Președintelui țării, ci mai degrabă ca un act onorific de investire în funcție. Cu toate acestea, numirea de către Președinte reprezintă și un mijloc care să asigure un sistem de contrabalante între puteri, Președintele având dreptul să respingă candidatul propus de CSM. Interpretând în anul 2011 art. 116 din Constituție, Curtea Constituțională, în hotărârea nr. 23, a menționat următoarele:

17. Fiind un principiu fundamental al statului de drept, separația puterilor are vocația să asigure evitarea concentrării întregii puteri în mâna unei singure autorități (de natură individuală sau colectivă). El presupune o distribuție a puterii, pentru a fi exercitată, unor instanțe diferite și independente, înzestrate cu atribute și prerogative de conducere. În cadrul competențelor ce le sînt conferite, fiecare putere (legislativă, executivă și judecătorească) deține și exercită o serie de

² A se vedea, Comisia de la Veneția, p. 2.2.3.1, p. 12, Compilația opiniilor și rapoartelor cu privire la instanțele judecătorești și judecători, disponibilă la: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2015\)001-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2015)001-e).

atribuții aflate în afara oricărei imixtiuni reciproce. Potrivit principiului separației puterilor, nici una dintre cele trei puteri nu prevalează asupra celeilalte, nu se subordonează una alteia și nu își asumă prerogative specifice celorlalte.

18. Cu toate acestea, separația puterilor nu este una rigidă, absolută, deoarece ar conduce la blocaje și dezechilibre instituționale. De aceea, în arhitectura instituțională a statului, principiul separației puterilor în stat ia forma delimitării unor autorități publice independente (una față de cealaltă), cu prerogative diferite (prin care se realizează activități specifice), dar și a colaborării dintre puteri dublată de controlul reciproc.

Chiar dacă judecătorul este numit în funcție de către Președintele țării, după cum rezultă din art. 116 alin. 2 al Constituției, acesta nu poate numi decât candidații propuși de CSM. Selectarea candidaților la funcția de judecător se face prin concurs. Concursul are loc în fața Colegiului pentru selecția și cariera judecătorilor, care activează pe lângă CSM, în baza regulamentelor probate de CSM și este asistat de secretariatul CSM. După petrecerea concursului, CSM propune candidatul pentru a fi numit în funcția de judecător.

Președintele poate respinge candidatul propus de CSM. Dreptul Președintelui de a respinge candidatul la funcția de judecător nu este însă nelimitat, fapt care rezultă și din constatările de mai sus ale Curții Constituționale. Legea nr. 544-XIII, din 20 iulie 1995, cu privire la statutul judecătorului, în articolul 11 alin. 3, prevede că refuzul poate avea loc numai în cazul:

- a) depistării unor probe incontestabile de incompatibilitate a candidatului cu funcția respectivă;
- b) încălcării de către candidat a legislației; sau
- c) încălcarea a procedurilor legale de selectare.

Pe lângă limitarea situațiilor în care propunerea CSM poate fi respinsă, articolul 11 alin. 3 al Legii cu privire la statutul judecătorului mai prevede că refuzul de numire în funcție trebuie să fie motivat. El urmează a fi dat în termen de 30 de zile de la data parvenirii propunerii. Președintele poate prelunge acest termen cu 15 zile în cazul apariției unor circumstanțe care necesită o examinare suplimentară. Președintele poate respinge propunerea CSM, însă refuzul poate fi depășit de către CSM cu votul a 2/3 din membrii săi³. În acest caz, în termen de 30 de zile de la parvenirea propunerii repetate, Președintele sau Parlamentul trebuie să emită actul privind numirea în funcție a judecătorului în cauză⁴.

În perioada anilor 2006 - 2014, Președintele țării a respins cel puțin 24 de propuneri ale CSM privind numirea inițială în funcția de judecător. Analiza refuzurilor Președintelui a confirmat că, în perioada 2006 - 2014, Președintele a invocat cel mai des încălcarea de către candidat a legislației sau aparenta lipsă de integritate. Extrem de rar Președintele a invocat încălcarea procedurii legale de selectare.

Deși Președintele țării trebuie să-și motiveze refuzul, în practică motivarea refuzului se rezumă la unul-doua paragrafe. Cel mai des, mai ales în ultimii ani, Președintele face referire la informațiile prezentate de Serviciul de Informații și Securitate, care însă niciodată nu au fost anexate la refuz.

³ A se vedea art. 19 alin. 4 al Legii nr. 947-XIII, din 19 iulie 1996, cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii.

⁴ A se vedea pp. 51-56 din hot. Curții Constituționale nr. 23, din 9 noiembrie 2011.

Sistemul de numire inițială a judecătorilor din Republica Moldova, în general, este compatibil cu standardele Consiliului Europei, cu condiția că Președintele țării respectă propunerea repetată a CSM⁵. Cu toate acestea, modul de implementare în practică a legislației cu privire la numirea inițială a judecătorilor poate prezenta următoarele probleme:

- i) Președintele nu își motivează în mod convingător respingerea propunerii CSM;
- ii) Legislația nu prevede termenul în care CSM trebuie să decidă dacă propune sau nu repetat Președintelui aceeași candidatură⁶;
- iii) CSM, după ce primește refuzul Președintelui de a numi în funcție un candidat pe motive de integritate și nu poate acumula 2/3 din voturi pentru propunerea repetată a acestuia, îl admite la concurs și îl propune pentru o altă funcție, acest fapt nefiind considerat de către CSM drept o propunere repetată.

Opțiuni de politici

- i. În ceea ce privește motivarea Președintelui de respingere a propunerii CSM, în toate cazurile poziția Președintelui ar trebui să fie bazată pe fapte. Sunt posibile următoarele alternative:
 - a) Președintele va face referire în răspunsurile sale doar la informațiile care sunt de acces general și va anexa la răspunsul său probele pe care își bazează concluzia. În caz că nu va dori să anexeze probele, el ar trebui să indice în refuzul său toate faptele care rezultă din probele pe care nu dorește să la arate, care urmează a fi verificate de către CSM și/sau combătute de către candidatul la funcția de judecător;
 - b) Președintele va face referire în răspunsurile sale la informațiile cu acces restrâns, însă în acest caz înscrisurile ar trebui anexate la răspuns, iar CSM ar trebui împuternicit cu dreptul de a studia aceste informații. Candidatului la funcția de judecător trebuie să-i fie oferită posibilitatea rezonabilă să combată faptele invocate de Președintele țării.
- ii. Legea ar trebui să prevadă un termen limită în care CSM să decidă dacă propune repetat candidatul respins de către Președinte. Acest termen ar trebui să fie suficient pentru ca CSM să verifice faptele invocate de Președinte. Un termen de două sau trei luni pare rezonabil.
- iii. În ceea ce privește propunerea candidatului respins de Președinte pentru o altă funcție de judecător, CSM ar trebui să renunțe la această practică. Dacă candidatul a fost considerat de către Președinte drept incompatibil cu funcția de judecător pe motiv de integritate sau de încălcare a legii, acest refuz poate fi depășit doar prin 2/3 din voturile membrilor CSM. Dacă aceste voturi nu pot fi acumulate, CSM ar trebui să ia oricum decizia de refuz în propunere repetată. În acest caz, candidatul urmează să fie exclus din Regîstru candidaților pentru funcția de judecător pentru perioada în care motivele invocate de Președinte rămân actuale.

⁵ A se vedea, Comisia de la Veneția, p. 2.2.3.1 din Compilația opiniilor și rapoartelor cu privire la instanțele judecătorești și judecători, disponibilă la: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2015\)001-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2015)001-e).

⁶ De exemplu, la 10 noiembrie 2014, Președintele a respins candidatura dlui Anatolie GALBEN pentru a fi reconfirmat în calitate de judecător de drept comun. Anterior acesta a fost judecător de instrucție. Până în mai 2015, CSM nu a luat o decizie dacă să-l propună sau nu repetat pe dl Galben.

Reconfirmarea judecătorului după 5 ani

Context și probleme

Numirea inițială a judecătorilor în funcție este limitată în timp. Art. 116 al Constituției prevede că judecătorii sunt numiți în funcție pentru prima dată pe un termen de 5 ani. După expirarea termenului de 5 ani, judecătorii sunt numiți în funcție până la atingerea plafonului de vârstă, care este de 65 de ani⁷. Art. 116 al Constituției a fost modificat în anul 1996. Varianta inițială a art. 116 prevedea că judecătorii sunt numiți inițial pentru 5 ani, apoi pentru 10 ani, iar după 15 ani – până la atingerea plafonului. În anul 1996, a fost modificată Constituția și termenul de 10 ani a fost exclus, aparent, pentru a asigura o mai mare independență a judecătorilor⁸.

Reconfirmarea în funcție nu este un proces automat. Până la reconfirmare, performanța judecătorului este evaluată, iar, ca urmare a acestei evaluări, CSM decide dacă să propună Președintelui țării sau nu judecătorul pentru a fi reconfirmat în funcție. Cu toate acestea, legea nu prevede temeiurile din care CSM poate refuza să propună reconfirmarea în funcție a judecătorului. Comisia de la Veneția consideră aceasta o problemă, chiar dacă este vorba de organul de autoadministrare a sistemului judecătoresc⁹. Mai mult, în Republica Moldova refuzul CSM nu poate fi supus unui control judecătoresc veritabil, deoarece hotărârile CSM pot fi anulate doar dacă a fost încălcată procedura de emitere sau adoptare¹⁰.

Chiar dacă nu este competent să evalueze activitatea judecătorilor, Președintele țării poate refuza reconfirmarea în funcție similar modului de numire în funcție descris în secțiunea anterioară. Legea cu privire la statutul judecătorului, în articolul 11 alin. 3, prevede trei temeiuri pentru care Președintele poate refuza reconfirmarea unui judecător¹¹. În perioada 2006–2014, Președintele a refuzat reconfirmarea în funcție a cel puțin 20 de judecători, dintre care 8 refuzuri au avut loc în perioada 2010 – 2014. Deseori, atunci când a refuzat reconfirmarea în funcție în perioada 2006 – 2009, Președintele a făcut referire la opinia procuraturii sau a autorităților locale.

Articolul 11 alin. 3 al Legii cu privire la statutul judecătorului conține prevederi vagi, care permit Președintelui respingerea propunerii CSM oricând a depistat încălcarea de către judecătorul vizat a legii, fără a specifica cât de grave ar trebui să fie aceste încălcări și dacă

⁷ A se vedea art. 11 alin. 1 al Legii nr. 544–XIII, din 20 iulie 1995, cu privire la statutul judecătorului.

⁸ A se vedea Legea nr. 957–XIII din 19 iulie 1996, în vigoare din 15 august 1996.

⁹ A se vedea, Comisia de la Veneția, Opinia CDL–AD(2003)016, para.12–14 și 26.

¹⁰ Conform art. 25 al Legii cu privire la CSM, Hotărârile CSM pot fi contestate doar în partea ce se referă la procedura de emitere/adoptare.

¹¹ Art. 11 alin. 3 prevede: „Președintele Republicii Moldova poate respinge ... candidatura propusă de către Consiliul Superior al Magistraturii ... numai în cazul depistării unor probe incontestabile de incompatibilitate a candidatului cu funcția respectivă, de încălcare de către acesta a legislației sau de încălcare a procedurilor legale de selectare și promovare a lui.

este vorba de încălcări comise cu intenție sau din imprudență. Nu există judecători care să nu fi comis greșeli. Riscul că judecătorul va comite greșeli este și mai mare în Republica Moldova, unde nu există o practică judecătorească bine conturată.

Refuzul Președintelui țării de a reconfirma în funcție un judecător poate fi depășit prin votul a 2/3 din membrii CSM, adică a 8 membri. Acest exercițiu se poate adevăra și nu chiar atât de simplu, având în vedere că doar 7 din cei 12 membri ai CSM sunt judecători, iar ceilalți 5 sunt ministrul justiției, Procurorul General și trei profesori universitari numiți de Parlament. Mai mult, deseori unii membri ai CSM lipsesc, însă aceasta nu se răsfrânge asupra cvorumului de 2/3, calculat din numărul membrilor aleși și nu a celor prezenți la ședință.

Legislația și practica actuală de reconfirmare în funcție a judecătorilor generează următoarele situații problematice:

- i. legislația nu prevede clar temeiurile din care CSM poate refuza să propună reconfirmarea în funcție a unui judecător;
- ii. legea oferă o discreție foarte largă Președintelui în a refuza reconfirmarea în funcție a judecătorului;
- iii. procuratura sau autoritățile locale pot influența decizia Președintelui cu privire la reconfirmarea în funcție a judecătorului.

Posibilitatea procuraturii sau a autorităților locale de a afecta cariera judecătorului constituie un pericol deosebit pentru independența și imparțialitatea judecătorului, mai ales în perioada incipientă a activității în calitate de judecător. Comisia de la Veneția a constatat deja că numirea judecătorului pentru o anumită perioadă de timp, sau pentru o perioadă de probă, constituie o amenințare pentru independența și imparțialitatea judecătorului¹². Prin urmare, instituția numirii inițiale a judecătorului pentru o perioadă de 5 ani și reconfirmarea ulterioară în funcție sunt în contradicție cu cele mai bune practici europene.

Se pare că și legiuitorul din Republica Moldova a recunoscut recent că reconfirmarea judecătorilor după primii 5 ani de activitate reprezintă o problemă. Astfel, domeniul de intervenție 1.1.6 al Strategiei de reformă a sectorului justiției pentru anii 2011–2016 prevede modificarea Constituției și excluderea termenului inițial de 5 ani de numire în funcție a judecătorului. Deși această activitate trebuia să fie implementată până în anul 2014, Constituția așa și nu a fost modificată. Mai mult, proiectul de modificare a Constituției discutat de deputați în anul 2015 nu se referă la acest aspect, ci doar la competențele procuraturii și la modul de numire a procurorilor.

Opțiuni de politici

Reconfirmarea judecătorilor după primii 5 ani urmează a fi exclusă, iar judecătorii urmează a fi numiți de la bun început până la atingerea plafonului de vârstă. Dacă se dorește introducerea unui sistem de evaluare mai frecventă a activității noilor judecători de către organul de autoadministrare a judecătorilor, aceasta poate fi o soluție. Cu toate acestea, de la bun început judecătorii trebuie să aibă încrederea că vor fi eliberați din funcție doar în cazul în care nu for face față rigorilor impuse de profesie și că decizia cu privire la eliberarea din funcție va fi luată de către organul de autoadministrare a judecătorilor și nu de către executiv sau legislativ.

¹² A se vedea, Comisia de la Veneția, p. 2.3.1 din Compilația opiniilor și rapoartelor cu privire la instanțele judecătorești și judecători, disponibilă la: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2015\)001-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2015)001-e).

Până la excluderea din Constituție a termenului inițial de 5 ani pentru care este numit judecătorul, CSM ar trebui să întreprindă măsuri pentru a garanta independența judecătorilor. Chiar dacă Legea cu privire la statutul judecătorului, prin articolul 11 alin. 3, oferă o discreție foarte largă a Președintelui să refuze reconfirmarea în funcție a judecătorului, CSM ar trebui să analizeze cu atenție fiecare refuz și să propună repetat numirea în funcție a judecătorului atunci când încălcările comise în primii 5 ani pot fi rezonabil explicate sau nu sunt foarte grave.

Chiar dacă CSM trebuie să decidă asupra eliberării din funcție a judecătorului, legislația ar trebui să instituie criterii clare în baza cărora CSM poate lua această decizie. Art. 25 al Legii cu privire la statutul judecătorului pare să fie suficient de clar în acest sens. Cu toate acestea, CSM nu ar trebui să aibă competența să schimbe singur calificativul oferit ca urmare a evaluării performanțelor. De asemenea, CSM nu ar trebui să refuze propunerea pentru reconfirmarea în funcție, decât dacă a constatat că judecătorul nu merită să mai fie parte din corpul judecătoresc. În acest caz, judecătorul ar trebui să fie suspendat din funcție imediat după luarea deciziei de refuz, or oferirea unui judecător care nu este demn să fie judecător a dreptului să exercite în continuare atribuțiile judecătorești poate afecta imaginea întregului sistem judecătoresc și prezintă riscuri serioase de corupție¹³.

La prima vedere, o alternativă pentru reconfirmarea în funcție a judecătorilor o poate reprezenta instituția judecătorilor începători, cu un mandat provizoriu limitat la câțiva ani. Astfel de judecători există în țări cu o democrație avansată, cum ar fi Germania sau Norvegia. În Republica Moldova acest mecanism poate fi implementat cu greu din cauza sistemului constituțional existent. De asemenea, el creează riscul intervenției repetate a Președintelui în procesul de numire, care, după cum a fost menționat mai sus, este contrar celor mai bune practici europene.

Introducerea instituției judecătorilor începători poate fi evitată prin transpunerea în viață a unui mecanism eficient de pregătire și evaluare a performanțelor noilor judecători, după cum urmează:

- a) pentru a înlătura riscul pentru noii judecători de a comite greșeli, aceștia ar trebui bine pregătiți până la numirea în funcție. Aceasta ar putea avea loc prin activarea în instanțele judecătorești pentru o perioadă de la 6 luni la câțiva ani în calitate de asistent al judecătorului. Pentru a asigura o mai bună înțelegere a proceselor, această practică ar trebui să fie petrecută de către fiecare candidat atât în judecătorii cât și în curțile de apel. Această activitate ar trebui să aibă loc după finalizarea studiilor teoretice la Institutul Național al Justiției. Candidații care au lucrat în calitate de asistent al judecătorului timp de câțiva ani ar putea să fie supuși unui termen redus de practică.
- b) evaluarea activității noilor judecători ar trebui să aibă loc mai des decât o dată la trei ani. Evaluarea anuală sau o dată la 18 luni ar putea determina o mai bună perfecționare a abilităților.
- c) pentru primul an de activitate a noului judecător ar fi benefică consilierea acestuia de către un judecător cu experiență. În primii doi ani de activitate este recomandat de a nu distribui noilor judecători cauze complicate și a nu-i împuternici cu dreptul de a exercita atribuțiile judecătorului de instrucție.

¹³ În anul 2009, deși a refuzat să propună Președintelui judecătorii Sergiu CRITCO și Mihai DROSU pentru a fi reconfirmați în funcție, le-a permis acestora să exercite atribuțiile de judecător de instrucție pe parcursul câtorva luni, până la expirarea mandatului de 5 ani. Legislația actuală nu prevede această situație drept temei de suspendare a judecătorului din funcție. Legislația urmează a fi ajustată corespunzător.

Numirea judecătorilor Curții Supreme de Justiție

Context și probleme

Art. 116 din Constituție prevede că judecătorii CSJ sunt numiți în funcție de către Parlament, la propunerea CSM. Ei trebuie să aibă o vechime în funcția de judecător de cel puțin 10 ani. Numirea are loc prin hotărârea Parlamentului, care urmează a fi votată de mai mult de 50% din deputații prezenți la ședința plenară a Parlamentului. Art. 9 din Legea cu privire la CSJ prevede că, în cazul depistării unor probe incontestabile de incompatibilitate a candidatului la funcția de judecător al CSJ, de încălcare a legislației de către acesta sau de încălcare a procedurilor legale de selectare și promovare a lui, CSM este informat de către Președintele Parlamentului în temeiul avizului Comisiei juridice, pentru numiri și imunități. CSM poate propune repetat aceeași candidatură. Parlamentul examinează propunerea repetată a CSM în termen de 30 de zile de la data înregistrării acesteia în Parlament. Legislația nu menționează expres dacă propunerea repetată a CSM este obligatorie pentru Parlament, însă, în Hotărârea nr. 9/2003, Curtea Constituțională a explicat că „aceste propuneri [ale CSM] nu pot fi obligatorii pentru un organ colegial cum este Parlamentul, deoarece fiecare deputat este liber să voteze după propria convingere”.

Art. 9 din Legea cu privire la CSJ prevede că numirea în funcția de judecător al CSJ urmează să aibă loc în termen de 30 de zile de la data înregistrării propunerii în Parlament. Au fost cunoscute cazuri când Parlamentul nu a examinat propunerea CSM de numire a judecătorilor CSJ timp de câțiva ani¹⁴. În Hotărârea 23/2011, Curtea Constituțională a menționat următoarele în acest sens:

56. termenul în interiorul căruia Parlamentul urmează să se pronunțe privind numirea judecătorilor, președintelui și vicepreședinților Curții Supreme de Justiție după prezentarea propunerii respective de către Consiliul Superior al Magistraturii este cel fixat prin lege, fiind unul restrictiv, astfel încât Parlamentul are obligația constituțională să-l respecte, iar încălcarea acestui termen reprezintă o obstrucționare a funcționalității puterii judecătorești de către puterea legislativă.

Numirea judecătorilor de către corpul legislativ, deși pare foarte democratică, comportă pericole majore pentru independența justiției, deoarece decizia acestuia este eminentamente politică.

¹⁴ În anul 2009, CSM a propus numirea în funcția de judecător al CSJ pe Lilia BULGAC și Gheorghe ULIANOVSCHI. Acești judecători nu au fost numiți în calitate de judecători ai CSJ. Se pare că CSM nu a primit niciodată un refuz formal din partea Parlamentului. În pofida acestui fapt, după 2009, CSM a organizat mai multe concursuri pentru ocuparea funcțiilor de judecător la CSJ și mai mulți judecători ai CSJ au fost numiți de către Parlament.

Aceasta decizie este mereu una care se bazează pe preferințele subiective ale deputaților și nu pe meritele candidaților. Mai mult, decizia legislativului, fiind rezultat al votului majorității, nu poate fi motivată și nici contestată. Rezultatul votului, după cum se cunoaște, este rezultat al compromisului. Este greu de crezut că un judecător ar trebui să facă anumite compromisuri cu politicienii pentru a deveni membru al CSJ. Se pare că, în procesul de selectare a judecătorilor care să fie propuși Parlamentului, unii membri ai CSM au operat cu argumentul că un candidat nu este popular în rândul deputaților și nu va fi susținut. O astfel de atitudine nu poate să nu uimească. CSM ar trebui să promoveze candidații care merită, și nu cei preferați de către Parlament.

În Republica Moldova doar cei 33 de judecători ai CSJ sunt numiți de către Parlament, adică mai puțin de 7% din toți judecătorii din țară. Aceștia sunt judecători cu experiență și care au fost considerați de către CSM ca fiind cei care merită să fie promovați la CSJ. Parlamentul nu are nici competențe și nici pârghii pentru a evalua activitatea judecătorilor. Practica anterioară de numire a judecătorilor la CSJ a confirmat că, deși acest fapt nu este prevăzut de lege, candidații erau audiați separat de către fracțiunile parlamentare cu ușile închise. Această procedură generează suspiciuni.

93% din judecătorii din țară sunt numiți de către Președintele țării. Numirea celor 7% de către Parlament este greu de explicat prin raționamente logice. Se pare că modelul de numire a judecătorilor a fost pur și simplu copiat din România. Unul din argumentele acestui sistem ar putea fi acordarea unei ponderi mai mare unui anumit judecător. Cu toate acestea, este vorba de judecători cu experiență, care nu mai au nevoie de transfer de autoritate pentru a fi respectați sau ascultați de către colegii săi. Mai mult, toți judecătorii CSJ sunt numiți conform aceleiași proceduri. Prin simpla numire la CSJ, indiferent de instituția care numește în funcție, deja se asigură o autoritate deosebită judecătorului. Mai mult, pentru sistemul judecătoresc este mult mai importantă autoritatea CSJ decât a judecătorilor acesteia. Aceasta se câștigă prin practici uniforme, activitate transparentă și motivare exemplară a soluțiilor date, și nu prin votul obținut în Parlament de un judecător sau altul.

Comisia de la Veneția a menționat deja că numirea judecătorilor de drept comun de către Parlament, spre deosebire de judecătorii constituționali, reprezintă o procedură inadecvată și prezintă pericol că decizia va fi luată în baza preferințelor politice și nu în bază de merit¹⁵. Chiar dacă în Republica Moldova propunerea privind numirea judecătorilor și a conducerii CSJ vine de la CSM, aceasta ar putea să nu acorde garanții suficiente de independență a judecătorului. Propunerea CSM nu este obligatorie, iar deputații pot să o respingă fără vreo motivare prin simpla votare în plenum Parlamentului sau, după cum a avut loc în practică, să nu examineze propunerile CSM un timp îndelungat.

Deși numirea judecătorilor de către Parlament are loc în unele țări europene, numirea judecătorilor de către Președintele țării sau de către organul de autoadministrare a judecătorilor este modelul preferat de către Comisia de la Veneția¹⁶.

Opțiuni de politici

Din poziția Comisiei de la Veneția rezultă următoarele alternative:

- a) numirea judecătorilor CSJ potrivit procedurii obișnuite, adică de către Președintele țării, la propunerea CSM; sau
- b) numirea judecătorilor CSJ de către CSM, în bază de concurs. În acest caz, orice promovări ar trebui să urmeze aceeași procedură.

¹⁵ A se vedea, Comisia de la Veneția, p. 2.2.3.1 din Compilația opiniilor și rapoartelor cu privire la instanțele judecătorești și judecători, disponibilă la: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2015\)001-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2015)001-e).

¹⁶ idem, p. 2.2.3.2.

Numirea conducătorilor instanțelor judecătorești

Context

După cum prevede alin. 3 al art. 116 din Constituție, președinții și vicepreședinții judecătoriilor și curților de apel sînt numiți în funcție de Președintele Republicii Moldova, la propunerea CSM, pe un termen de 4 ani. Art. 16 al Legii nr. 514-XIII, din 6 iulie 1995, privind organizarea judecătorească prevede că Președintele poate respinge propunerea CSM de numire în funcția de președinte sau vicepreședinte al judecătoriei sau al curții de apel doar în cazul depistării unor probe incontestabile de incompatibilitate a candidatului cu funcția respectivă, în caz de încălcare a legislației de către acesta sau de încălcare a procedurilor legale de selectare și promovare a lui. În cazul respingerii propunerii Consiliului Superior al Magistraturii, Președintele țării va aduce la cunoștința acestuia motivele temeinice ale respingerii. Refuzul de numire sau de reconfirmare în funcție se face în termen de 30 de zile de la data parvenirii propunerii respective. În cazul apariției unor circumstanțe care necesită o examinare suplimentară, Președintele anunță CSM despre prelungirea termenului indicat cu 15 zile. La propunerea repetată a CSM, Președintele țării este obligat să emită un decret privind numirea în funcția de președinte sau vicepreședinte al judecătoriei sau al curții de apel în termen de 30 de zile de la data parvenirii propunerii repetate.

Președintele și vicepreședinții CSJ sunt numiți în funcție de către Parlament conform procedurii descrise mai sus. Chiar dacă din Constituție rezultă că Parlamentul numește doar președintele și vicepreședinții CSJ, art. 9¹ din Legea nr. 789-XIII, din 26 martie 1996, cu privire la CSJ menționează că Parlamentul mai numește și vicepreședinții celor două colegii ale CSJ. Mandatul președintelui, vicepreședinților CSJ, care sunt și președinții colegiilor CSJ, precum și a vicepreședinților colegiilor CSJ, este de 4 ani.

Probleme și soluții

Procesul de numire a președinților și vicepreședinților de instanțe este afectat de carențele menționate deja în analiza procedurilor de numire a judecătorilor. Din recomandările de mai sus rezultă:

- a) numirea președintelui și a vicepreședinților CSJ de către Președintele țării sau de către însăși CSM;
- b) în cazul numirii acestora de către Președintele țării, CSM ar trebui să asigure că decizia finală în promovarea judecătorului revine CSM și nu Președintelui țării, deși nu este exclus că aceste opinii vor coincide.

Numirea vicepreședinților colegiilor CSJ de către Parlament sau executiv arată oarecum neordinar. Chiar dacă la Curtea de Apel Chișinău sunt mai mulți judecători decât la CSJ, vicepreședinții colegiilor acestei curți de apel nu sunt numiți de către Președintele țării, după cum sunt numiți președintele sau vicepreședinții ei. Nici chiar la Curtea Europeană a Drepturilor Omului vicepreședinții Secțiilor, care sunt similare după organizare administrativă colegiilor CSJ, nu sunt aleși așa cum sunt aleși președinții Colegiilor¹⁷.

Legea cu privire la organizarea judecătorească, care în art. 16 reglementează modul de alegerea a președinților și vicepreședinților instanțelor judecătorești, inclusiv a CSJ, nu menționează nimic despre alegerea vicepreședinților colegiilor CSJ. Varianta inițială a Legii cu privire la CSJ, care a fost adoptată peste 9 luni de la adoptarea Legii cu privire la organizarea judecătorească, de asemenea nu prevedea că vicepreședinții colegiilor CSJ sunt numiți de către Parlament. Alegerea vicepreședinților colegiilor CSJ de către Parlament a fost introdusă abia în toamna anului 2002¹⁸, în perioada în care mulți judecători au fost demși fără explicarea motivelor. Se pare că această inițiativă nu a fost deloc menită să asigure o mai mare independență a CSJ. Recomandăm ca vicepreședinții colegiilor CSJ să fie aleși de către CSJ și nu numiți de către Parlament.

¹⁷ Conform art. 8 al Regulamentului Curții Europene a Drepturilor Omului, președinții Secțiilor sunt aleși la Adunarea Plenară a judecătorilor, iar vicepreședinții secțiilor – de către fiecare Secție.

¹⁸ A se vedea Legea nr. 1383-XV, din 11 octombrie 2002.

Numirea în calitate de judecător vs. numirea judecătorilor pe post

Context și probleme

Art. 116 al Constituției prevede că Președintele Republicii Moldova numește judecătorii instanțelor judecătorești. În pofida prevederilor Constituției că Președintele „numește în funcție” judecătorii, în Republica Moldova judecătorii au fost numiți într-o anumită instanță, iar pentru transferarea judecătorilor în altă instanță este nevoie de un nou decret al Președintelui și o procedură separată de nominalizare de către CSM¹⁹. Aceasta are loc și după anul 2012, chiar dacă în vara anului 2012 a fost modificată Legea privind organizarea judecătorească și CSM i-a fost acordată competența de a stabili numărul judecătorilor în fiecare instanță judecătorească din țară²⁰, iar transferul judecătorilor este pus de Constituție în sarcina CSM²¹.

Numirea judecătorului de către Președinte într-o instanță anume are un fundament legal. Art. 20 alin 4 al Legii cu privire la statutul judecătorului prevede că transferul judecătorului se face de către Președintele țării sau, în cazul judecătorilor CSJ, de către Parlament. Numirea judecătorilor într-o instanță anume este alimentată și de către CSM. Acesta anunță concursuri separate pentru fiecare post vacant și nu pentru toate funcțiile vacante din țară. În consecință, în urma concursului organizat de CSM este desemnat câștigătorul pentru un post anume de judecător și nu pentru funcția de judecător în instanțele judecătorești. Mai mult, se pare că legea nu obligă Președintele țării să respecte propunerea repetată a CSM cu privire la transferarea unui judecător²². Transferarea judecătorului de către executiv sau legislativ, fără garanții împotriva arbitrariului, reprezintă un mecanism care creează premise ca judecătorii să fie atenți față de poziția executivului sau legislativului. Acest mecanism nu poate să nu lase amprenta asupra independenței și imparțialității judecătorului.

Legislația mai multor state din Europa nu specifică dacă numirea judecătorului în funcție este determinată de instanța unde acesta urmează să activeze. Probabil această prevedere este una prea tehnică și nu a fost identificată în documentele elaborate de Comisia de la Veneția. Totuși,

¹⁹ A se vedea art. 20 alin. 2 al Legii cu privire la statutul judecătorului.

²⁰ A se vedea art. 21 al Legii privind organizarea judecătorească, modificat prin Legea nr. 153, din 5 iulie 2012.

²¹ Conform art. 123 al Constituției, CSM asigură transferarea judecătorilor.

²² Se pare că Președintele țării consideră că art. 19 alin. 4 al Legii cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii, care obligă Președintele să se conformeze propunerii repetate a CSM, se referă doar la refuzul de numire în funcție și nu la refuzul de a transfera sau promova un judecător în funcții de conducere. Astfel, la 26 decembrie 2012, Președintele a refuzat repetat să-l transfere pe judecătorul Denis BĂBĂLĂU. La 16 aprilie 2015, Președintele a refuzat repetat transferul judecătorilor Serghei GUBENCO, Grigore COLEV și Ștefan STARCIUC.

unele prevederi relevante în sensul subiectului analizat sunt stabilite în România la art. 30 al Legii privind statutul magistraților nr. 303 din 28 iunie 2004²³. Astfel, în termen de 15 zile de la publicarea în Monitorul Oficial, candidații declarați admiși la examenul de capacitate au dreptul să-și aleagă posturile în ordinea mediilor. Repartizarea pe posturi se afișează la sediul CSM, al instanțelor, se comunică persoanelor interesate și se publică pe pagina de Internet a CSM.

Opțiunile de politici

Pentru a asigura o mai bună independență a judecătorilor, inițiativa cu privire la transferarea judecătorului trebuie să vină de la judecătorul vizat și ar fi de dorit ca CSM și nu executivul sau legislativul să aibă cuvântul decisiv. Situația descrisă mai sus sugerează următoarele opțiuni:

- a) legislația urmează a fi detaliată pentru a menționa în mod clar că propunerea repetată a CSM cu privire la transfer este obligatorie pentru Președintele țării;
- b) legislația este modificată, acordând CSM dreptul exclusiv de transferare a judecătorilor.

În favoarea ultimei opțiuni este prevederea din art. 123 al Constituției, care prevede că transferul judecătorilor trebuie asigurat de către CSM, precum și modificările din anul 2012, care au oferit CSM discreția totală de a stabili numărul judecătorilor din fiecare instanță. Totuși, implementarea acestei opțiuni implică și mai multe schimbări în practica CSM, cum ar fi:

- a) anunțarea concursurilor pentru toate funcțiile vacante și nu pentru un post anume;
- b) înscrierea la concursul general al tuturor candidaților înscriși în Registru;
- c) oferirea dreptului candidaților să își aleagă instanța în care vor activa, în ordinea descrescătoare a punctajului obținut la concurs.

Organizarea concursurilor pentru toate posturile vacante va asigura o competiție veritabilă a candidaților la funcția de judecător. Această opțiune va spori motivația candidaților de a studia mai bine. Organizarea concursului general pentru toate posturile vacante va duce și la micșorarea sarcinii de muncă a Secretariatului și a membrilor CSM.

²³ A se vedea Legea privind statutul judecătorilor și procurorilor, nr. 303 din 28 iunie 2004, disponibilă la <http://www.csm1909.ro/csm/index.php?cmd=0702>.

Centrul de Resurse Juridice din Moldova este o organizație non-profit neguvernamentală cu sediul în Chișinău, Republica Moldova. CRJM tinde să asigure o justiție calitativă, promptă și transparentă și respectarea efectivă a drepturilor civile și politice. În realizarea acestor obiective, CRJM combină cercetarea de politici și activitatea de advocacy realizate într-un mod independent și neutru.

Centrul de Resurse Juridice din Moldova

Str. A. Șciusev 33,
MD-2001 Chișinău,
Republica Moldova
Tel: +373 22 843601
Fax: +373 22 843602
Email: contact@crjm.org
www.crjm.org

Facebook - <https://www.facebook.com/pages/Centrul-de-Resurse-Juridice/192147737476453>

Twitter - <https://twitter.com/CRJMdovoa>