

Subiect: Opinie cu privire la proiectul de lege nr. 182 pentru modificarea și completarea unor acte legislative (Legea privind organizarea judecătorească – art.6¹, 6², 16¹; Legea cu privire la statutul judecătorului – art.6, 9, 19, ș.a.; ș.a.)

Adresată: Raisa APOLSCHII, președinta Comisiei juridice, numiri și imunități, E-mail: cji@parlament.md.

Copie: Nicolae EȘANU, viceministru al justiției, E-mail: nicolae.esanu@justice.gov.md; Cristina MELNIC, Șef al Direcției Generale Legislație, Ministerul Justiției, Email: cristina.melnic@justice.gov.md

Prezentată de: Centrul de Resurse Juridice din Moldova (CRJM, www.crjm.org), persoane de contact: Nadejda HRIPTIEVSCHI (nadejda.hriptievschi@crjm.org) și Ion GUZUN (ion.guzun@crjm.org), tel: 022-843 601

Data: 4 iulie 2018

EXPEDIATĂ PRIN POȘTĂ ELECTRONICĂ

Considerații generale:

La 21 iunie 2018, Parlamentul Republicii Moldova a adoptat în lectura a I-a, proiectul de lege nr. 182 pentru modificarea și completarea unor acte legislative (Legea privind organizarea judecătorească – art.6¹, 6², 16¹; Legea cu privire la statutul judecătorului – art.6, 9, 19, ș.a.);¹. CRJM susține proiectul de lege în cea mare parte. Apreciam în special modificările propuse pentru: instituirea regulii cu privire la selectarea candidaților la funcția de judecător în ordinea descrescătoare a mediei obținute și alegerea funcției de candidat cu rezultatele mai mari; introducerea regulii cu privire la organizarea periodică a concursurilor pentru toate funcțiile vacante din sistemul judiciar de două ori pe an; imposibilitatea demisiei judecătorului în perioada suspendării din funcție; ridicarea ponderii studiilor la Institutul Național al Justiției în criteriile de selecție a judecătorilor și îmbunătățirea transparenței CSM ce ține de publicarea hotărârilor sale (indicarea numărului de voturi similar altor autorități publice).

La elaborarea acestui proiect de lege, Ministerul Justiției a luat în considerare în mare parte propunerile și argumentele formulate de CRJM la 24 octombrie 2017² și a inclus argumentele pentru respingerea propunerilor neacceptate, în sinteza divergențelor. Sunt doar câteva norme care fie că au fost introduse după consultările publice, fie nu au fost suficient analizate în argumentarea respingerii propunerilor. În acest context, propunem câteva completări la proiectul de lege, care sperăm că vor putea fi discutate și acceptate de Comisia de profil. Propunerile sunt făcute în vederea consolidării independenței instituționale și individuale ale judecătorilor, precum și a transparenței CSM. Propunerile punctuale sunt incluse în tabelul de mai jos.

¹ Proiectul legii nr. 182 pentru modificarea și completarea unor acte legislative (Legea privind organizarea judecătorească – art.6¹, 6², 16¹; Legea cu privire la statutul judecătorului – art.6, 9, 19, ș.a.), disponibil la <http://parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/4226/language/ro-RO/Default.aspx>.

² Opinia CRJM asupra proiectului de lege din 24 octombrie 2017, disponibilă la <https://crjm.org/wp-content/uploads/2017/10/2017-10-24-Op-CRJM-proiect-SistJud.pdf>.

	Textul propus de Ministerul Justiției în proiectul de lege sau textul actual din legislația relevantă	Modificări propuse de CRJM (formulările în legătură cu care se propune eliminarea au fost tăiate cu o linie, iar textul care se propune a fi adăugat este subliniat)	Argumente
Art. II. – Legea nr. 544-XIII din 20 iulie 1995 cu privire la statutul judecătorului (republicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2013, nr. 15–17, art. 63), cu modificările ulterioare, se modifică și completează după cum urmează:			
1.	Articolul 20, care se completează cu alin. (4¹): (4 ¹)Prevederile articolului 9 alin. (10) se aplică, în mod corespunzător, concursurilor pentru promovarea în funcția de judecător la o instanță superioară.	Propunem completarea art. 20 alin. (4¹) al Legii nr. 544, după cum urmează: (4 ¹)Prevederile articolului 9 alin. <u>(9)</u> – (10) se aplică, în mod corespunzător, concursurilor pentru promovarea în funcția de judecător la o instanță superioară.	Alin.(9) probabil a fost omis din greșeală. Alin.(9) include prevederi noi cu privire la organizarea concursurilor și omiterea acestuia nu este justificată.
2.	Articolul 24¹: la alineatul (2), cuvintele „și în funcția de inspector-judecător în inspecția judiciară” se exclud;	Propunem excluderea propunerii modificare a alin. (2) articolul 24¹, prin excluderea cuvintelor „ și în funcția de inspector-judecător în inspecția judiciară ”;	Propunem excluderea modificării referitoare la alin. (2) articolul 24 ¹ , deoarece această prevedere nu este oportună și nici justificată. A se vedea argumentele mai jos referitor la art. 7 ¹ alin. (3) din Legea nr. 947.
3.	Articolul 25 alin. (1) lit. i): (1) Judecătorul este eliberat din funcție de organul care l-a numit în cazul: ... i) nerespectării prevederilor art.8;	Propunem excluderea lit. i) din lege sau completarea alin. (1) lit. i) cu sintagma „alin. 1)”	Art. 8 se referă în esență la incompatibilitățile și restricțiile de serviciu ale judecătorului. Legislația actuală nu prevede nici procedura și nici principiile aplicabile normei respective. Încălcarea regulilor cu privire la incompatibilități este o abatere disciplinară a judecătorului (a se vedea art. 4 alin. (1) lit. I) al Legii nr. 178 cu privire la răspunderea disciplinară a judecătorilor). Prin urmare, orice abatere de la art. 8 al Legii ar trebui investigată disciplinar. Din acest motiv, prevederea unui temei distinct de eliberare a judecătorului din funcție este contrar spiritului Legii nr. 178 și este de prisos. Mai mult, aceasta creează premise pentru o practică problematică prin care judecătorii sunt eliberați din funcție pentru abateri disciplinare fără o procedură disciplinară. Art. 25 și Legea nr. 178 cu privire la răspunderea disciplinară a judecătorilor conțin suficiente motive de

			<p>eliberare din funcție a judecătorilor pentru încălcarea prevederilor cu privire la interdicții și incompatibilități.</p> <p>Pe de altă parte, sintagma „nerespectării prevederilor art. 8” din Legea nr. 544 este vagă. Nu este clar despre care nerespectare este vorba, având în vedere faptul că art. 8 conține 6 alineate. Nu orice încălcare a prevederilor art. 8 trebuie să ducă automat la eliberarea din funcție a judecătorilor. Probabil sensul acestei prevederi a fost de a elibera din funcție judecătorul în cazul stabilirii incompatibilităților prevăzute de lege, incompatibilități stabilite în alin. 1. Art. 8 alin. 2 și 4 nu prevăd interdicții, ci reglementări permissive sau prescriptive. Pentru neconformarea cu acestea un judecător nu poate fi demis. Pe de altă parte, interdicțiile din alin. 3- 3² sunt norme imperative, încălcarea cărora reprezintă abaterea disciplinară prevăzută de art. 4 alin. 1 lit. i) sau p) ale Legii nr. 178. Atunci când a fost adoptată Legea cu privire la statutul judecătorului, unicele prevederi imperative din art. 8 erau în alin. 1, iar articolul în cauză avea doar două alineate, cel de-al doilea alineat referindu-se la excepțiile de la incompatibilitățile judecătorilor. Prin urmare, alternativ, propunem completarea art. 25 alin (1) lit. i) cu sintagma ”alin. 1”. Totuși, în acest caz, trebuie modificată Legea nr. 178, care prevede art. 4 alin. (1) lit. i) că încălcarea prevederilor cu privire la incompatibilități și interdicții reprezintă abatere disciplinară.</p>
Art. III. - Legea nr. 947-XIII din 19 iulie 1996 cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii (republicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2013, nr. 15–17, art. 65), cu modificările ulterioare, se modifică și completează după cum urmează:			
4.	La articolul 7¹: la alineatul (3), prima propoziție se completează în final cu cuvintele „și care nu a exercitat funcția de judecător pe parcursul ultimilor 3 ani”;	Propunem excluderea sintagmei completate la alin. (3).	Interzicerea judecătorilor în funcție sau care au deținut funcția de judecător în ultimii 3 ani de a candida la funcția de judecător inspector este nejustificată și contrară spiritului principiului independenței justiției. Funcția de inspector-judecător este cel mai adecvat realizată de judecătorii cu experiență. Ei cunosc cel mai bine munca de judecător și cel puțin majoritatea inspectorilor judecători trebuie să fie judecători. Astfel, excluderea posibilității de a candida la funcția de inspector-judecător pentru persoanele care au exercitat funcția de judecător practic exclude posibilitatea numirii în această funcție cheie din sistemul judecătoresc a judecătorilor care activează sau au activat recent în funcția de judecător. De fapt, o asemenea prevedere este contrară principiului

			<p>independenței judecătorilor, conform căruia verificările și sancțiunile trebuie să fie aplicate de un organ în care majoritatea sunt judecători. Inspekția Judiciară exercită funcții cheie din sistem și asupra componenței acesteia se aplică principiile generale referitoare la componența organelor de administrare judecătorească. Declararea scopului de a evita conflictele de interese din nota informativă nu constituie o justificare suficientă a acestei interdicții. Simplul fapt al suspiciunii de existență al factorului coruptibilității în sistemul judecătoresc nu argumentează formularea propusă în art. 7¹ alin. (3). Propunerile din proiectul de lege deja prevăd limitări la un singur mandat al judecătorului-inspector, respectiv, nu este justificată propunerea referitoare la termenul de 3 ani. Alin. (3) art. 7¹, deja prevede o experiență în funcția de judecător de 7 ani pentru candidații la funcția de judecător-inspector, ceea ce presupune și un grad de integritate.</p> <p>Legiutorul ar putea prevedea ca Inspekția Judiciară să aibă o componență mixtă, din judecători și persoane fără experiența de judecător, dar nu poate exclude totalmente posibilitatea judecătorilor în funcție sau a celor care ultimii 3 ani au deținut funcția să activeze ca inspektori-judecători.</p>
5.	<p>Articolul 24 alin. (2): (2) Votarea se efectuează în lipsa persoanei al cărei caz este examinat și în lipsa celorlalți invitați.</p>	<p>Propunem modificarea art. 24 alin. (2) după cum urmează: (2) <u>În cazul în care Consiliul Superior al Magistraturii își exercită atribuțiile prevăzute la articolul 22 alineatul (4) sau examinează chestiunea în ședință închisă,</u> votarea se efectuează în lipsa persoanei al cărei caz este examinat și în lipsa celorlalți invitați.</p>	<p>Chiar dacă nota informativă la proiect declară drept scop al proiectului asigurarea transparenței CSM, cea mai serioasă carență care subminează transparența CSM, deliberările, sunt menținute în proiect, chiar dacă versiunea proiectului supusă consultărilor publice prevedea excluderea deliberărilor în formatul existent astăzi.</p> <p>Propunem modificarea art. 24 alin. (2) al Legii nr. 947 prin limitarea procedurii de adoptare a hotărârilor CSM în deliberare doar în cazul în care Plenul CSM examinează o contestație disciplinară sau când este vorba de ședința închisă, din următoarele considerente:</p> <p>1. Adoptarea hotărârilor în deliberare este o procedură specifică instanțelor de judecată. CSM este organ de autoadministrare judecătorească și are funcții quasi-judiciare doar în cazul în care examinează contestațiile în cauzele</p>

		<p>disciplinare ale judecătorilor. De aceea, propunem limitarea acestei proceduri doar la situațiile în care CSM apare ca instanță disciplinară.</p> <p>2. CSM este unicul organ administrativ care adoptă hotărârile sale cu ușile închise. Deseori discutarea subiectului până la deliberare durează mai puțin decât însăși deliberarea. Ulterior, CSM își motivează hotărârile pentru modul de distribuire a voturilor în deliberarea. Continuarea acestei practici fortifică și mai mult neîncrederea în sistemul judecătoresc.</p> <p>Deși nu prevede expres, în practică prevederea art. 24 alin. (2) al Legii nr. 947 a fost interpretată de-a lungul anilor ca însemnând adoptarea hotărârilor de către CSM în deliberare, similar instanțelor de judecată. Adoptarea hotărârilor CSM în deliberare știrbește semnificativ din transparența activității CSM. În mai multe rapoarte de monitorizare și documente de politici³, CRJM a indicat asupra practicii CSM de adoptare a hotărârilor în deliberare. Rezultatele monitorizării activității CSM din 2010 până în iunie 2016 arată că votarea hotărârilor de către membrii CSM are loc aproape în toate cazurile în lipsa publicului, adică în deliberare. Nu au loc deliberări doar la discutarea chestiunilor tehnice de o importanță minoră. În „deliberare” sunt discutate inclusiv chestiuni ce țin de alocarea mijloacelor financiare, conferirea titlurilor onorifice judecătorilor, notele Inspecției Judiciare privind controlul activității instanțelor judecătorești, etc. O atare practică nu este compatibilă cu rigorile activității unui organ administrativ transparent și responsabil.</p> <p>3. Adoptarea hotărârilor în deliberare este de fapt contrară art. 8¹ al Legii nr. 947, care prevede că activitatea CSM trebuie să fie transparentă, iar ședințele se înregistrează prin utilizarea mijloacelor video și audio. Nu are nici un sens declararea ședințelor publice, transmiterea audio și video a acestora atât timp</p>
--	--	---

³ „Transparența și eficiența Consiliului Superior al Magistraturii din Republica Moldova: ianuarie 2015 – martie 2016”, Centrul de Resurse Juridice din Moldova, mai 2016, disponibil la http://crjm.org/wp-content/uploads/2016/08/CRJM_Raport-CSM-2016-WEB.pdf; Documentul de politici „Selectarea și cariera judecătorilor – dublări de responsabilități sau garanții suplimentare?”, Centrul de Resurse Juridice din Moldova, ianuarie 2016, disponibil la <http://crjm.org/wp-content/uploads/2015/01/CRJM-DPP-Selectie-si-cariera.pdf>. Organizarea ședințelor și transparența Consiliului Superior al Magistraturii - provocări și perspective, Centrul de Resurse Juridice din Moldova, iunie 2015, disponibil la <http://crjm.org/wp-content/uploads/2015/06/CRJM-DA-CSM-2015.pdf>.

			cât chestiunile se discută în secret. CSM are opțiunea de a organiza ședințe publice sau închise, în cazurile justificate. Mai sus am propus clarificarea acestor aspecte. În cazurile în care chestiunile discutate vor necesita discuții fără participarea persoanelor externe, CSM va putea declara ședință închisă, în circumstanțele indicate de lege și cu obligația de a-și motiva hotărârea respectivă. Totuși, ședințele închise reprezintă o excepție și nu regula.
6.	La articolul 24 la alineatul (3) Consiliul Superior al Magistraturii, în urma deliberării, pronunță public dispozitivul hotărârii, fapt care se consemnează în procesul-verbal. Hotărârea motivată care conține și numărul de voturi se redactează în cel mult 30 de zile și se semnează de președintele ședinței.	Propunem următoarea versiune a art. 24 alin. (3) al Legii nr. 947, după cum urmează: Consiliul Superior al Magistraturii, în urma deliberării , pronunță public dispozitivul hotărârii, fapt care se consemnează în procesul-verbal. Hotărârea motivată, care conține și numărul de voturi <u>modul de distribuire a voturilor</u> , se redactează în cel mult 30 de zile și se semnează de președintele ședinței.	Propunem excluderea sintagmei „în urma deliberării”, deoarece aceasta nu este specifică unui organ public colegial. Simularea proceselor de judecată nu poate fi specifică activității Consiliului Superior al Magistraturii. În rest, argumentele referitoare la excluderea sintagmei „deliberări” din proiectul de lege, sunt indicate <i>supra</i> . De asemenea, propunem modificări redacționale ale textului.
Art. VI. Articolul 5 al Legea nr. 154 din 5 iulie 2012 privind selecția, evaluarea performanțelor și cariera judecătorilor			
7.	Articolul 2 se completează cu alineatul (1¹) cu următorul cuprins: (1 ¹) Prin reglementările adoptate de Consiliul Superior al Magistraturii se poate prevedea că candidații la funcția de judecător, de președinte sau vicepreședinte a instanței de judecată, la promovarea într-o instanță judecătorească superioară sau la transferul la altă instanță judecătorească să fi evaluați și de	Propunem excluderea prevederilor pentru completare art. 2 și anume excluderea art. (1 ¹) propus.	Prevederile respective vin în contradicție cu scopul enunțat al proiectului de lege și anume asigurarea unor criterii obiective și transparente de numire și promovare a judecătorilor. Pe de o parte proiectul de lege include prevederi pentru a asigura criterii mai obiective (modificările propuse la art. 9 al Legii 544), pe de altă parte proiectul propune completarea art. 2 din Legea 154 cu prevederi permissive, introducând elemente „posibile” și evaluări suplimentare celor deja existente. Candidații la funcția de judecător deja vor trece două filtre: INJ și Colegiul de Selecție și Carieră a Judecătorilor, și CSM are posibilitate să refuze propunerea unui candidat în cazul în care acesta este incompatibil cu funcția. La fel, CSM are dreptul să aleagă dintre doi candidați cu punctaj egal (art. 9 alin. (9-10) din Legea 544, în redacția propusă de prezentul proiect). În mod similar, judecătorii deja numiți în funcție și care aspiră la promovare, trec

	<p>către Consiliul Superior al Magistraturii. Ponderea rezultatului evaluării în media de concurs nu poate depăși 20%.</p>		<p>două filtre: Colegiul de Evaluare și Colegiul de Selecție și Carieră a Judecătorilor. Similar numirii în funcție, CSM are posibilitatea să refuze promovarea și să aleagă candidatul dintre cei cu punctaj egal. Respectiv, nu este clar de ce se propune o etapă / un filtru adițional de evaluare, cu pondere de maxim 20%, dacă CSM deja are competențe la selecție și promovare. Prin asemenea prevederi crește riscul dublării de competențe între CSM și Colegiul de Selecție și Carieră a Judecătorilor, precum și filtre adiționale nejustificate pentru numirea și promovarea în funcție a judecătorilor. În contextul în care lipsa unui sistem de numire și promovare în funcție a judecătorilor bazat pe merit și transparent constituie unul din neajunsurile principale ale sistemului actual, această prevedere vine doar să amplifice starea de lucruri.</p>
--	--	--	---