



Parlamentul
Republicii Moldova

267-07 nr. 161
28 martie 2023

Secretariatul Parlamentului Republicii Moldova

Direcția generală juridică

AVIZ la proiectul de lege privind evaluarea externă a judecătorilor și a candidaților la funcția de judecător al Curții Supreme de Justiție (nr. 61 din 07.03.2023)

Direcția generală juridică a examinat proiectul de lege specificat în titlu, în conformitate cu prevederile art. 54 din Regulamentul Parlamentului, adoptat prin Legea nr. 797/1996, și ale Legii nr. 100/2017 cu privire la actele normative, și expune următoarele considerații.

I. Aspecte de ordin general și procedural

1. Proiectul legii a fost înaintat cu titlu de inițiativă legislativă de către Guvern, fiind aprobat prin Hotărârea nr. 113/2023, fapt ce corespunde art. 73 din Constituție și prevederilor art. 47 din Regulamentul Parlamentului.

2. Conform notei informative, proiectul de lege propus spre examinare, a fost elaborat în contextul reformei Curții Supreme de Justiție (proiectul nr. 60 din 07.03.2023), care derivă din angajamentul asumat de către Guvern privind resetarea sistemului judecătoresc prin implementarea Strategiei privind asigurarea independenței și integrității sectorului justiției pentru anii 2022–2025 și a Planului de acțiuni pentru implementarea acesteia.

3. Prin natura reglementării, proiectul de lege se înscrie în categoria legilor organice, iar domeniul de reglementare ține de atribuțiile de bază ale Parlamentului, fiind astfel incidente prevederile articolelor 66 și 72 din Constituția Republicii Moldova.

II. Obiecții de ordin conceptual

Cu titlu de ordin conceptual, considerăm că instituirea unor reguli speciale de evaluare aplicabile doar unor judecători – în speță, judecătorilor CSJ/candidaților la funcția de judecător la CSJ riscă să nu treacă testul de constituționalitate. Or, există un pericol de tratament diferențiat pentru situații similare.

La art.3, propunem excluderea frazei a 2-a a alin.(3). Reținem că demisia este un act unilateral de voință a salariatului prin care comunica angajatorului decizia de a înceta raporturile de munca cu acesta, iar acțiunea dată nu poate avea ca efect sancționarea sub nici o formă a salariatului. Simplul fapt al depunerii demisiei, din oricare motive, nu poate genera/echivala cu nepromovarea evaluării, aceasta poate servi temei pentru neacceptarea de către CSM a demisiei.

La art. 4:

- alin. (3), lit. (d), se propune completarea competenței vizate, din considerentul că nu este indicat ce solicită și obține Comisia de evaluare de la entitățile indicate. Or, asigurarea clarității și previzibilității normei constituie o cerință obligatorie de structurare a normei. În context, Curtea reține că previzibilitatea și claritatea constituie elemente *sine qua non* ale constituționalității unei norme, care în activitatea de legiferare acestea nicidecum nu pot fi omise (HCC nr. 5/2018).

- alin. 3, lit. (f), se indică despre necesitatea revizuirii termenului de „rapoarte” în calitate de act în care se materializează rezultatele evaluării Comisiei de evaluare, din considerent că raportul, prin natura sa constituie un set de informații la un anumit subiect, și prin natura sa, nu produce anumite efecte. În acest sens, se propune înlocuirea cuvântului raport/rapoarte cu lexemul hotărâre/decizie – noțiuni care sunt potrivite ca sens în materia materializării concluziilor Comisiei de evaluare în procesul vizat în proiect.

La art. 6:

- La alin. (1) din proiect se propune formarea Comisiei de evaluare din 6 membri numiți cu votul a 3/5 din deputații aleși, iar la alin. (7) – componența nominală a Comisiei de evaluare se confirmă prin hotărâre a Parlamentului. Reținem că potrivit prevederilor Constituției cuprinse la art.74 alin.(2), hotărârile se adoptă cu votul majorității deputaților prezenți. În continuarea celor expuse, ținem să punctăm că Parlamentul va adopta hotărâri de numire a membrilor Comisiei de evaluare - cu votul a 3/5 din deputații aleși și o hotărâre cu privire la componența nominală a Comisiei - cu votul majorității deputaților prezenți (art.6 alin.(7). Prin urmare, pentru evitarea contradicțiilor este necesar de coroborat reglementările sus-menționate, prin asigurarea unicității de reglementare.

Subsecvent, menționăm și faptul că, Curtea Constituțională în Hotărârea nr. 27/2015 a statuat că, Parlamentul nu poate institui alte cvorumuri decizionale decât cele expres stabilite de Constituție.

- La alin. (4), se propune reformularea mecanismului privind situația în care nici o fracțiune parlamentară nu desemnează nici un candidat pentru componența Comisiei de evaluare, în vederea prevenirii constituirii unui blocaj în procesul de creare a Comisiei. Din acest considerent, se recomandă revizuirea instrumentului dat, prin oferirea posibilității fracțiunii parlamentare care nu a prezentat sau candidatura căreia nu a fost acceptată să prezinte repetat alt/alți candidați, în vederea asigurării echilibrului în procesul de desemnare a membrilor Comisiei. Se reliefează că în varianta propusă de proiect, ar putea apărea riscul imposibilității

desemnării a 3 membri în cadrul Comisiei de evaluare, fapt ce vine în contradicție cu art. 6 alin. (1).

- La alin. 5, se propune indicarea pragului minim de persoane eligibile desemnate de partenerii de dezvoltare, or stabilirea doar a pragului maxim (*cel mult 6 persoane eligibile*), s-ar putea să fie propus un număr egal sau mai mic cu numărul persoanelor selectate de Comisia juridică, numiri și imunități (3 persoane). Astfel, în vederea evitării riscului nominalizat, se indică despre necesitatea propunerii pragului minim, în vederea asigurării posibilității de a alege cei mai buni candidați dintr-un număr mai mare de persoane propuse de partenerii de dezvoltare.

La art.7:

- La alin. (1) lit.g), este instituită obligativitatea de a cunoaște la un nivel suficient limba engleză –fără însă a stipula obligativitatea cunoașterii limbii române, care ar trebui să constituie un criteriu obligatoriu, de vreme ce membrii Comisiei vor avea obligativitatea să cerceteze/examineze multiple documente ce vizează activitatea etică și financiară a candidatului, întocmite în limba română. Cunoașterea unei limbi de circulație internațională în orice circumstanțe reprezintă un atu al oricărei persoane/candidat, dar este neargumentată poziția autorilor potrivit căreia cunoașterea limbii engleze constituie un criteriu mai superior decât cunoașterea limbii statului.

- La alin. (2), este specificată incompatibilitatea calității de membru a Comisiei de evaluare cu „*orice funcție publică*”. În sensul Legii nr. 158/2008, conform art. 7, potrivit nivelului atribuțiilor titularului, funcțiile publice se clasifică în următoarele categorii: a) funcții publice de conducere de nivel superior; b) funcții publice de conducere; c) funcții publice de execuție. În sensul celor relatate, se propune extinderea incompatibilităților și asupra funcțiilor de demnitate publică, reglementate de Legea nr. 199/2010, astfel încât să fie o abordare unitară a situației, dar și în vederea excluderii ingerințelor/influenței din partea persoanelor care dețin funcții de demnitate publică în procesul de evaluare vizat în proiect.

La art. 9:

- La alin. (1), se recomandă substituirea cuvintelor „*statele de personal*” cu înbinarea „*statul de personal*”, deoarece este vorba despre un singur stat de personal al Secretariatului Comisiei de evaluare.

- Se propune completarea alin. (2), cu statutul pe care îl va deține șeful Secretariatului, statutul angajaților secretariatului Comisiei, precum și tipul contractului în baza cărora aceștia vor fi angajați (*contract de prestării servicii, contract individual de muncă*). Or, în varianta propusă, norma este generică și nu reflectă informația despre poziționarea angajaților secretariatului în sistemul raporturilor de muncă reglementat de legislația Republicii Moldova. Din acest considerent, persistă riscul imposibilității gestionării raporturilor de muncă a acestora (*angajare, asigurarea disciplinei muncii, răspunderea pentru activitatea desfășurată, etc.*).

- În același context, se remarcă că dispoziția prevăzută **la alin. (4)** are caracter *abuziv*, deoarece impune un anumit comportament pentru conducătorii autorităților publice. Potrivit prevederilor art. 47, alin. (1) din Legea 158/2008, ***detașarea se efectuează prin acceptarea detașării de către conducătorul autorității publice în care activează funcționarul public, la solicitarea scrisă a conducătorului autorității publice în interesul căreia se efectuează detașarea, prin numirea sau angajarea funcționarului public în funcția pentru care a fost detașat.*** Detașarea se realizează dintr-o funcție publică în altă funcție publică în sensul legii citate.

Conducătorii entităților publice, pe de o parte dispun de autonomie decizională în materia asigurării funcționalității autorităților publice, iar pe de altă parte aceștia au un mandat important în asigurarea continuității/eficienței activității entităților publice. În acest sens, se propune reformularea normei pre – citate, pentru a lăsa la latitudinea conducătorului autorității publice să delege persoane în cadrul Comisiei de evaluare, *în dependență de posibilitățile funcționale reale existente în autoritatea publică, și nicidecum admiterea ingerințelor în procesul de administrare a acesteia.*

- La alin. (5), se propune completarea după textul „Comisiei de evaluare” cu textul „și cadrului normativ conexe activității pe care o desfășoară”. Or, activitatea secretariatului, în mod axiomatic trebuie să se realizeze la prevederile legale în vigoare, astfel încât să se excludă abuzuri în activitate.

Utilizarea, în cuprinsul art. 11 a textelor „acțiuni sau inacțiuni reprobabile, care ar fi inexplicabile din punctul de vedere al unui profesionist în domeniul dreptului”, „suspiciuni rezonabile”, nu corespunde celor trei criterii de calitate – accesibilitate, previzibilitate și claritate potrivit cărora norma de drept trebuie să fie formulată cu suficientă precizie, astfel încât să permită persoanei să decidă asupra conduitei sale și să prevadă, în mod rezonabil, în funcție de circumstanțele cauzei, consecințele acestei conduite, expuse în Hotărârea Curții Constituționale nr. 26 din 23 noiembrie 2010.

Art.11 alin.(6) stabilește că la aprecierea criteriilor, actele /constatările altor organe nu au o valoare prestabilită pentru Comisia de evaluare. Apare astfel întrebarea dacă prezenta normă se referă inclusiv la constatările expuse într-un act definitiv al unei instanțe de judecată. (respectarea principiului puterii actului judecat).

La art. 12, alin. (3), lit. b), este reglementat „chestionarul de etică”, act care urmează a fi depus de judecătorul supus evaluării. Totodată, chestionarul vizat nu este reglementat de cadrul normativ conexe integrității (Legea nr. 132/2016, Legea nr. 133/2016, Legea nr. 82/2017, etc.). În asemenea situație, apare necesitatea definirii acestuia, precum și a indicării condițiilor în care urmează a fi îndeplinit și prezentat.

La art.13:

- La alin. (1), textul „Comisia de evaluare poate primi **de la orice persoane** informații despre subiectul evaluat” este abuziv, generic și interpretativ. În acest sens, se propune înlocuirea textului „de la orice persoane” cu îmbinarea „autorități/instituții publice, persoanele fizice și juridice care, în baza legii sau a contractului cu autoritatea publică ori instituția publică, sunt abilitate cu gestionarea unor servicii publice și culeg, selectează, posedă, păstrează, dispun de informații oficiale”, având în vedere criteriile de evaluare prevăzute la art. 11 din proiect. În context, se remarcă că trebuie luate în considerație prevederile art. 5, alin. (2) din Legea nr. 982/2000 privind accesul la informație, care reglementează categoriile furnizorilor de informații, posesori ai informațiilor oficiale, obligați să le furnizeze solicitanților. Or, procesul de evaluare externă a judecătorilor și candidaților la Curtea Supremă de Justiție constituie un proces complex, care are drept consecințe juridice în materia exercitării funcției de Judecător al Curții Supreme de Justiție. Totodată, procesul de evaluare trebuie să aibă la bază acte oficiale, care să evite subiectivismul și caracterul arbitrar.

- Norma de la alin.(8) comportă un caracter subiectiv, lăsând la discreția Comisiei de evaluare dreptul de a accepta/refuza să admită prezentarea cu întârziere de către judecătorul evaluat a informației la dosarul de evaluare. Întru corespunderea criteriilor de claritate, propunem excluderea cuvântului „poate”.

Referitor la reglementarea expresiei „dubii serioase” sau lexemului „dubii” de la art. 11, alin. (2), (3), art. 15, alin. (1), (2), (5), lit. a), art. 16, alin. (4) – reținem principiul constituțional al prezumției nevinovăției, prevăzut la art. 21 din Constituția Republicii Moldova – „Orice persoană acuzată de un delict este prezumată nevinovată până când vinovăția sa va fi dovedită în mod legal, în cursul unui proces judiciar public, în cadrul căruia i s-au asigurat toate garanțiile necesare apărării sale.” În acest sens, expresia „dubii serioase” constituie o formulă generalizată, care nu întrunește condiția previzibilității normei. O normă este previzibilă atunci când oferă o anume garanție contra atingerilor arbitrare ale puterii publice (*cauza Amann v. Elveția, hotărârea din 16 februarie 2000, §56*). Testul preciziei legii impune ca legea, în situațiile în care oferă o anumită marjă de discreție, să indice cu suficientă claritate limitele acesteia (*cauza Silver și alții v. Regatul Unit, hotărârea din 25 martie 1983, §80*).

Potrivit art. 16 alin. (2), Comisia de evaluare adoptă Raportul cu privire la evaluare cu votul majorității membrilor prezenți. Un simplu calcul matematic demonstrează că, coroborând cele relatate supra, Comisia de evaluare va adopta Raportul de evaluare cu doar trei voturi, din totalul de șase membri ai Comisiei de evaluare.

În același timp, având în vedere că Comisia de evaluare este compusă dintr-un număr par de membri și se desfășoară, potrivit art. 14 alin. (2) cu participarea a cel puțin 4 membri, iarăși număr par, sugerăm completarea proiectului cu o normă ce ar prevedea situațiile de paritate de voturi.

Norma art. 18 alin. (5), prevede lipsirea judecătorului eliberat din funcție, de dreptul de a exercita funcția de judecător și alte funcții de demnitate publică,

timp de 7 ani. Măsura propusă de autorul proiectului nu este proporțională, nici adecvată atingerii scopului final care ar justifica-o și nu păstrează un just echilibru între abaterea admisă și consecințe. Lipsirea oricărei persoane de dreptul de a ocupa o anumită funcție poate fi aplicată drept urmare a comiterii unei infracțiuni/contravenții, fapta sa urmând a fi demonstrată în instanță, care se va baza pe o justă și echitabilă evaluare a faptelor. Considerăm necesar de exclus norma invocată, din motivul neconstituționalității acestora sub aspectul corespunderii cu art. 21 din Constituție. Prezumția nevinovăției, prevede că orice persoană acuzată de un delict este prezumată nevinovată până când vinovăția sa va fi dovedită în mod legal, în cursul unui proces judiciar public, în cadrul căruia i s-au asigurat toate garanțiile necesare apărării sale.

Observațiile sus expuse corespund recomandărilor Comisiei de la Veneția la proiectul Legii cu privire la Curtea Supremă de Justiție (Opinia CDL-AD(2022)024), potrivit căreia Comisia susține că consecințele unei evaluări negative sunt disproporționate, deoarece includ interzicerea exercitării majorității profesiilor juridice pentru o perioadă de timp excesiv de lungă (10 ani), fără nicio evaluare a proporționalității cu gravitatea infracțiunii și ar trebui să fie reconsiderate.

În partea ce ține de eliberarea din funcție a judecătorului care nu a promovat evaluarea conform art. 17 alin. (4), considerăm norma ca fiind neproporțională. Articolul 25 al Legii nr. 544/1995 cu privire la statutul judecătorului instituie cazurile de eliberare din serviciu al judecătorului, printre acestea enumerându-se - comiterii unei abateri disciplinare, pronunțării hotărârii definitive de condamnare, nedepunerii declarației de avere și interese personale sau refuzului de a o depune, dispunerii de către instanța de judecată, prin hotărâre irevocabilă, a confiscării averii nejustificate; stabilirii, prin actul de constatare rămas definitiv, a situației de nesoluționare în termen a incompatibilităților.

Considerăm norma a fi abuzivă, ori evaluarea poate ajuta la identificarea celor mai buni candidați pentru promovare, prin aceasta păstrând sau chiar îmbunătățind calitatea sistemului judiciar. Evaluările nu trebuie să fie abuzive, cum ar fi prin presiuni politice asupra unui judecător sau prin contestarea anumitor sentințe.

Consiliul Consultativ al Judecătorilor Europeni, în avizul nr.18 (2015) a statuat că „majoritatea parlamentară și un nou guvern nu trebuie să conteste numirea sau mandatul judecătorilor care au fost deja numiți în mod corect. Mandatul unor anumiți judecători poate fi contestat numai dacă se stabilește, în conformitate cu procedurile judiciare adecvate, că judecătorul a încălcat regulile de disciplină sau legea penală”.

La art. 18 alin. (2) în partea ce ține de atribuția Curții Supreme de Justiție de a admite contestația depusă dacă constată că „*există circumstanțe de fapt care puteau duce la promovarea evaluării*”, reținem constatările Curții Constituționale expuse în Hotărârea nr. 5/2023, în care Curtea a „ajuns la concluzia că dispozițiile contestate nu asigură candidații nepromovați că vor beneficia de o „examinare suficientă” a problemelor centrale ale contestațiilor formulate în fața

completului special al Curții Supreme de Justiție. Prin urmare, textul „dacă constată existența unor circumstanțe care puteau duce la promovarea evaluării de către candidat” din articolul 14 alin. (8) lit. b) din Legea nr. 26/2022 contravine articolelor 20, 23 alin. (2) și 54 din Constituție.

În argumentarea poziției, Curtea a statuat că „legea trebuie să prevadă un remediu în cazurile în care candidatului nu i-au fost asigurate drepturile procedurale în cadrul procedurii de evaluare. În funcție de eventualele curențe procedurale admise la etapa evaluării, de natura dreptului procedural afectat, precum și de circumstanțele particulare ale cauzei, Curtea reține că neasigurarea unui drept procedural poate fi considerată o problemă centrală a litigiului. În această cauză, Curtea observă că dispozițiile contestate nu le permit candidaților nepromovați să solicite reluarea procedurii de evaluare în cazul în care decizia Comisiei de evaluare este afectată de vicii procedurale grave.

În aceste condiții, întru excluderea oricăror probleme de aplicabilitate, considerăm judicios reglementarea unui mecanism clar aplicat de către CSJ la examinarea contestațiilor declarate împotriva deciziilor Comisiei de evaluare. Se va asigura astfel ca reglementările conținute în proiect să acopere examinarea de către CSJ atât a circumstanțelor de fapt, cât și cele de drept care puteau duce la promovarea evaluării.

La art. 20, alin. (2), se propune substituirea cuvintelor „din trecut” cu un termen concret/durată (*de ex. ultimii 5/10/15 ani*) în care se verifică comportamentul candidatului pentru funcția de judecător la Curtea Supremă de Justiție. Necesitatea stabilirii unui termen concret rezidă din raționamentul asigurării clarității, preciziei și predictibilității normei. În jurisprudența sa, Curtea Constituțională a stabilit că, pentru a exclude orice echivoc, textul legislativ trebuie să fie formulat în mod clar și inteligibil, fără dificultăți de ordin sintactic și pasaje obscure (*a se vedea, mutatis mutandis, HCC nr. 6 din 10 martie 2020, § 69; DCC nr. 49 din 31 mai 2018, § 30; DCC nr. 115 din 31 octombrie 2019, § 20; DCC nr. 3 din 16 ianuarie 2020, § 25*).

Aceste exigențe trebuie să fie inerente oricărui act normativ, cu atât mai mult unor reglementări care dau dreptul autorităților publice de a interveni în viața privată a persoanei. Numai în condițiile respectării lor este posibilă protecția și, eventual, apărarea eficientă a drepturilor și libertăților omului.

Proiectul de lege poate fi propus spre examinare în ședință plenară a Parlamentului cu respectarea prevederilor legislației în vigoare, ținând cont și de cele expuse în prezentul aviz.



Ion CREANGĂ
Șef Direcție generală

Ex. lu. Cojocaru, tel.: 577
Claudia Lachi