

30 Mai 2007, nr. 224

RAPORT DE EXPERTIZĂ

la proiectul Legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative (Legea cu privire la Curtea Constituțională, Legea cu privire la statutul judecătorului (anularea imunității)

(înregistrat în Parlament cu numărul 1719 din 03 Mai 2007)

În temeiul Concepției de cooperare dintre Parlament și societatea civilă, aprobată prin Hotărârea Parlamentului nr.373-XVI din 29 decembrie 2005, Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției prezintă raportul de expertiză a coruptibilității proiectului Legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative (Legea cu privire la Curtea Constituțională, Legea cu privire la statutul judecătorului (anularea imunității).

Evaluarea generală

- 1. Autor al inițiativei legislative** este Guvernul RM, autor nemijlocit - Ministerul Justiției, ceea ce corespunde art. 73 din Constituție și art. 44 din Regulamentul Parlamentului.
- 2. Categoria actului legislativ** propus este lege organică, ceea ce corespunde art.72 din Constituție și art. 6-11, 27, 35 și 39 din Legea privind actele legislative, nr.780-XV din 27.12.2001.
- 3. Scopul promovării proiectului.** Scopul declarat al elaborării proiectului este executarea pct.26 al Programului de acțiuni privind implementarea planului preliminar de țară al Republicii Moldova în cadrul programului SUA "Provocările Mileniului" (HG nr. 32 din 11.01.2007), precum și ajustarea legislației naționale la standardele europene în domeniul organizării și funcționării sistemului judecătoresc, în special în ce privește tragerea la răspundere penală a judecătorilor, ajustarea legislației naționale la Recomandările experților Consiliului Europei. Scopul direct al proiectului constă în anularea imunității de tragere la răspundere a judecătorilor Curții Constituționale și ai instanțelor de drept comun, procedură care, în prezent, poate fi pornită doar cu acordul Curții Constituționale și, respectiv, a Consiliului Superior al Magistraturii (CSM).
Luând în considerație caracterul sensibil al proiectului au fost formulate opinii controversate, care au relevat argumente diametral opuse. Aceasta se explică pe de o parte prin necesitatea obiectivă de a diminua corupția în cadrul sistemului judiciar, iar pe de altă parte prevederile proiectului pot afecta standardele de independență ale judecătorilor, consacrate la nivel internațional.
Astfel, una din opiniile exprimate se referă la impactul și consecințele adoptării proiectului asupra garanțiilor de independență ale judecătorilor, în sensul că promovarea acestuia își găsește deplina justificare în vederea simplificării procedurii naționale de tragere la răspundere penală a judecătorilor instanțelor de drept comun. În aceeași măsură, dar și prin coroborare cu starea de facto și imaginea publică a corpului judecătoresc, ca fiind grav afectat de flagelul corupției, existența interesului corporativ în cadrul corpului judecătoresc, inclusiv și în cadrul CSM, precum și vicierea mecanismului necesar de autopurificare în cadrul sistemului, la fel pot constitui un argument temeinic pentru promovarea proiectului. Potrivit celei de a doua opinii, prevederile incluse în proiect pot contribui formal la realizarea scopurilor propuse, dar nu în totalitatea lor, anumite norme aducând lezare statutului Curții Constituționale și statutului existent al judecătorilor instanțelor de drept comun.

Fundamentarea proiectului

4. Nota informativă a proiectului de act legislativ supus expertizei este plasată pe site-ul Parlamentului.

Considerăm că în acest fel Parlamentul respectă principiul transparenței procesului legislativ și principiile de cooperare cu societatea civilă.

5. Respectarea termenului de cooperare cu societatea civilă

6. Suficiența argumentării. În nota informativă se conțin motivele elaborării proiectului de lege, se face trimitere la recomandări ale experților Consiliului Europei și se expune concluzia că legislația actuală nu ar corespunde Convenției ONU împotriva corupției.

Argumentele respective sînt generale și doar parțial valabile, în virtutea faptului că măsurile propuse sînt în stare să afecteze independența judecătorilor, precum și să afecteze statutul judecătorilor Curții Constituționale, care nu face parte din sistemul judecătoresc, nu este un organ al justiției sau o parte componentă a autorității judecătorești. Nota informativă nu conține referințe despre investigația științifică prealabilă, despre efectele realizării prevederilor legii. Nu sînt prezentate date concludente despre situația actuală, care ar demonstra că existența imunității parțiale de tragere la răspundere afectează esențial posibilitățile de aplicare adecvată a legislației. În special, nu se indică în ce mod existența unor imunități împiedică tragerea la răspundere a judecătorilor (este necesară o analiză privind numărul de aprobări/respingeri de către Consiliul Superior al Magistraturii a solicitărilor de aprobare a tragerii la răspundere a judecătorilor), care sînt impedimentele concrete etc.

Trezește anumite îngrijorări și lipsa avizului sau opiniei Consiliului Superior al Magistraturii, atribuțiile căruia se propun a modificate.

7. Compatibilitatea cu legislația comunitară și alte standarde internaționale. În textul proiectului și în nota informativă lipsesc referințe la reglementările corespondente ale legislației comunitare, nu este estimat nivelul compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările comunitare. În același timp, se face trimitere la recomandările unor experți ai Consiliului Europei și se menționează că legislația în vigoare nu ar fi conformă Convenției ONU împotriva corupției. Referitor la recomandările experților CE putem fi parțial de acord, dar acestea rămîn a fi doar "recomandări ale experților" și nu sînt materializate în rezoluții sau recomandări oficiale concrete ale CE, care să propună anularea imunităților pentru judecătorii din Moldova.

În privința Convenției ONU împotriva corupției, situația se prezintă altfel, deoarece, textul Convenției admite existența unor măsuri speciale privind judecătoria. Art.11 pct.1 al Convenției (Măsuri privind judecătoria și serviciile de urmărire) stabilește în acest sens: "Ținînd seama de independența magistraților și de rolul lor fundamental în lupta împotriva corupției, fiecare stat parte ia, conform principiilor fundamentale ale sistemului său juridic, măsuri pentru a consolida integritatea lor și pentru a preveni posibilitățile de a-i corupe, fără a le prejudicia independența.". Convenția nu impune o "echivalare a inviolabilității diverselor categorii de funcționari publici", așa cum se precizează în nota informativă la proiect.

8. Fundamentarea economico-financiară.

Evaluarea de fond a coruptibilității

9. Stabilirea și promovarea unor interese/beneficii. Intenția de anulare a imunităților judecătorilor poate afecta interesul general, constînd în asigurarea dreptului la justiție prin garantarea independenței depline a actului de justiție și a inviolabilității realizatorilor acestuia.

10. Prejudicii aduse prin aplicarea actului. Anularea imunității judecătorilor Curții Constituționale și a celor de drept comun poate fi calificată drept măsură de diminuare a statutului și independenței acestora. Reiterăm în acest sens prevederile și recomandările documentelor de relevanță internațională în domeniul protecției judecătorilor:

a) Recomandarea CM al CE Nr. r (94) 12 cu privire la independența, eficiența și rolul judecătorilor: Principiul VI. Exercițarea necorespunzătoare a funcției și răspunderea disciplinară, pct.3: "Atunci cînd urmează a fi luate măsurile prevăzute la paragrafele 1 și 2 ale acestui articol, statele membre trebuie să studieze posibilitatea constituirii, prin lege, a unui organ competent special, însărcinat cu aplicarea sancțiunilor și a măsurilor disciplinare, dacă acestea nu sunt de competența unei instanțe de judecată, și ale cărui decizii trebuie supuse controlului unui organ judiciar superior sau care să fie el însuși un organ judiciar superior."

b) Principiile fundamentale privind independența judecătorilor, adoptate de congresul al VII-lea al Națiunilor Unite privind prevenirea criminalității și tratamentul infractorilor (1985): "16. Fără a prejudicia vreo procedură disciplinară sau vreun drept de apel ori compensație din partea statului, în conformitate cu legislația națională, judecătorii trebuie să beneficieze de imunitate în procesele civile pentru daune materiale pentru acțiuni incorecte sau omisiuni în exercitarea atribuțiilor judecătorești. 17. O acuzație sau reclamație înaintată împotriva unui judecător în exercitarea atribuțiilor sale judecătorești și profesionale va fi examinată expeditiv și echitabil, conform unei proceduri corespunzătoare. Judecătorul va avea dreptul la un proces echitabil. Examinarea cauzei în faza inițială va fi confidențială, cu condiția ca judecătorul să nu solicite altceva."

c) Carta europeană privind statutul judecătorilor (1998), Principii generale: "1.1 Statutul judecătorilor urmărește să asigure competența, independența și imparțialitatea pe care, în mod legitim, orice persoană le așteaptă de la instanțe și de la fiecare judecător cărui îi este încredințată apărarea drepturilor sale. El exclude orice dispoziție și orice procedură de natură să altereze încrederea în această competență, independență și imparțialitate. Prezenta Cartă cuprinde dispozițiile cele mai în măsură să garanteze realizarea acestor obiective. Aceste dispoziții urmăresc îmbunătățirea garanțiilor asigurate în diferitele state europene. Ele nu pot justifica modificări ale statului care să tindă la reducerea nivelului garanțiilor deja atins în țările respective."

d) Carta universală a judecătorului, aprobată la reuniunea Consiliului central al Asociației Internaționale a Judecătorilor (1999), Art.10 (Răspunderea civilă și penală): "Inițierea unei acțiuni civile, în țările în care aceasta este permisă, și a unei acțiuni penale, inclusiv arestarea, împotriva unui judecător trebuie să fie permisă doar în împrejurări care garantează că independența sa nu poate fi influențată."

11. Compatibilitatea proiectului cu prevederile legislației naționale. Prevederile proiectului nu se referă la toate normele legislative ce stabilesc imunitatea judecătorilor Curții Constituționale și procedurile inerente. Astfel, putem constata neconcordanță între normele actului propus spre modificare și art.10 al Codului jurisdicției constituționale, care este omis de la modificare. Notăm faptul că anterior în Parlament a mai fost înregistrat un proiect de lege care prevede modificarea art.19 din Legea cu privire la statutul judecătorului (proiectul nr.1642 din 26.04.2007). Prevederile din ambele proiecte necesită corelare.

12. Formularea lingvistică a prevederilor proiectului. În cuprinsul proiectului se atestă unele formulări ambigue, care pot permite interpretarea abuzivă sau neconformă a reglementărilor (a se vedea mai jos Analiza detaliată).

13. Reglementarea activității autorităților publice. Se constată lărgirea atribuțiilor discreționare ale Procurorului General, obținerea competenței unipersonale de tragere la răspundere contravențională și penală a judecătorilor, situație care prezintă un potențial sporit de coruptibilitate. În proiect nu sînt stabilite termene concrete privind informarea Curții Constituționale și a Consiliului Superior al Magistraturii despre pornirea urmăririi penale împotriva judecătorilor.

14. Analiza detaliată a prevederilor potențial coruptibile.

	Articol	Text	Obiecția	Elemente de coruptibilitate și alte riscuri	Recomandarea
1	Art. I	Referitor la textul art.16 alin.(2) și (3) din Legea 317/1994.	Nu sînt stabilite termenele de informare a Curții Constituționale despre începerea urmăririi penale și tragerea la răspundere penală a judecătorului.	Coruptibilitate Lipsa unor termene concrete	Stabilirea unor termene concrete de informare, a posibilităților de reacționare din partea Curții.
2	Art. I	Referitor la textul art.16 alin.(5) din Legea 317/1994: De la data <u>trimiterii în judecată, judecătorul Curții Constituționale este suspendat de drept</u> din funcție. În caz de <u>condamnare definitivă</u> , mandatul judecătorului este ridicat în condițiile prezentei legi."	Nu se precizează dacă este vorba despre cauze penale sau și cele administrative. Nu există precizări referitoare la caracterul intenționat la faptei. Nu este asigurată legătură între faptă, prejudiciu și sancțiune: unele fapte penale/contravenționale pot fi de o gravitate redusă, neesențială, să nu afecteze exercitarea în continuare a funcțiilor de judecător al Curții.	Coruptibilitate Dezechilibru dintre încălcare și sancțiune Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Asigurarea corelării dintre fapta încriminată, prejudiciul acesteia și statutul de judecător. Ridicarea mandatului ar trebuie să se producă pentru cazuri de infracțiuni grave, condamnări definitive ce implică privarea de libertate sau interdicția deținerii

					unor funcții.
3	Art. II	Referitor la modificarea art.19 din Legea nr.544/1995:	În alin.(5)-(6) nu sînt stabilite termene de informare a CSM, Președintelui RM, a Parlamentului.	Coruptibilitate Lipsa unor termene concrete	Stabilirea unor termene concrete de informare a subiecților menționați, stabilirea posibilităților de reacționare din partea lor.

Concluzii

1. Curtea Constituțională s-a expus anterior asupra problemei statutului și independenței judecătorilor, cea mai relevantă hotărîre în domeniu fiind Hotărîrea nr.19 din 29.04.99 privind controlul constituționalității prevederilor art.2 alin.(2) și art. 52 din Legea bugetului pe anul 1999. În partea constatatoare a acestei hotărîri, Curtea Constituțională consideră că "este absolut inadmisibil de a diminua protecția juridică a statutului judecătorului, consfințit în Legea cu privire la statutul judecătorului, în procesul adoptării unor legi noi și altor acte juridice normative". În același text, se mai menționează că Curtea Constituțională, ca unica autoritate de jurisdicție constituțională în Republica Moldova "este independentă față de orice altă autoritate publică și se supune numai Constituției... Principala particularitate a jurisdicției constituționale și deosebirea principială a Curții Constituționale de instanțele judecătorești de jurisdicție generală constă în faptul că, potrivit Constituției, Curtea nu face parte din sistemul judecătoresc, nu este un organ al justiției sau o parte componentă a autorității judecătorești".

2. Reiterăm o propunere anterioară (expusă la expertizarea proiectului nr.1642 din 26.04.2007), de a examina suplimentar propunerile referitoare la anularea imunității judecătorilor, atît din punct de vedere al constituționalității, cît și al acceptării publice, prin inițierea unor dezbateri prealabile, cu participarea reprezentanților din toate domeniile sferei publice și juridice (serviciul public, judecată, procuratură, avocatură, mediu universitar academic, ONG etc.).

3. Reformele din sistemul judecătoresc au făcut obiectul unor recomandări aparte ale Consiliului Europei și măsurile în domeniu au fost incluse în Programul calendaristic al acțiunilor legislative în conformitate cu Rezoluția și Recomandările Comisiei pentru respectarea obligațiilor și angajamentelor statelor membre ale Consiliului Europei (HP nr. 284 din 11.11.2005). Pct.8 al acestui plan prevedea "Reformarea sistemului judecătoresc prin garantarea independenței judecătorilor", iar pct.12 stipula "Reformarea sistemului judecătoresc prin revizuirea împuternicirilor extinse ale Procuraturii Generale". Deși autoritățile au declarat că respectivele obiective au fost deja realizate, constatăm că are loc o nouă încercare de revizuire a legislației, care, aplicată necorespunzător, ar putea afecta independența judecătorilor și propune, în același timp, extinderea împuternicirilor Procuraturii generale (Procurorului general). Opinăm că situația respectivă impune coordonarea și expertizarea prealabilă a proiectului vizat de către organismele specializate ale Consiliului Europei.

Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției