

Nota informativă

Comentariile Misiunii NORLAM privind independența judecătorilor – procedura de numire în funcție, perioada de activitate, inviolabilitatea, sancțiunile disciplinare etc.

12 noiembrie 2009

1.0 INTRODUCERE

Principiul independenței judecătorului este consacrat prin Art. 116 alin. 1 al Constituției Republicii Moldova, Art. 26 al Codului de procedură penală și Art. 1 alin. 3 al Legii cu privire la statutul judecătorului.

În același timp, se creează impresia că uneori judecătorii nu se simt pe deplin independenți. Presupunem că acest fapt se datorează actualului cadru normativ care prevede numirea judecătorului în funcție pentru prima dată pe un termen de 5 ani, atestarea periodică, o dată la 3 ani, pentru confirmarea gradului de calificare deținut, precum și procedura disciplinară.

Conform Raportului Analitic al OSCE din 2008 (pagina 40), unii judecători simt o anumită presiune din exterior. Apare întrebarea dacă procentul mic de sentințe de achitare trebuie privit prin prisma acestui fapt.

Un rol substanțial și chiar decisiv în ceea ce privește independența judecătorilor, și, ca rezultat, încrederea societății în sistemul judecătoresc, îl are procedura de numire în funcție a judecătorilor. Independența judecătorilor este o premiză a sistemului judecătoresc echitabil. Judecătorii urmează a fi investiți cu anumite împuterniciri care ar asigura independența lor. Pe de altă parte, asemenea împuterniciri nu trebuie să permită judecătorilor să acționeze în mod abuziv.

După cum am menționat în nota informativă din 29 mai curent, procedura de numire în funcție a judecătorilor practică în Moldova pare să nu corespundă întocmai standardelor europene din acest domeniu.

Independența sistemului judiciar mai este legată și de alte principii generale, altele decât cele privind procedura de numire în funcție și inamovibilitatea judecătorilor. Este vorba de Principii de bază privind independența justiției, adoptate de al 7-lea Congres al Națiunilor Unite privind prevenirea crimei și a tratamentelor ostaticilor (1985).

De asemenea, se face referire la Comisia Venețiană (1990), organul consultativ al Consiliului Europei în domeniul dreptului constituțional. Republica Moldova, la fel ca și toate celelalte state membre ale Consiliului Europei, este membru al Comisiei Venețiene. Trebuie să facem trimitere și la Planul de Acțiuni al Consiliului Europei (2005) care promovează valorile fundamentale comune, cum ar fi Drepturile Omului, Supremația Legii și Democrația. Ținem să menționăm faptul că Consiliul Consultativ al Judecătorilor Europeni (CCJE) în "Avizul nr. 1" din 2001 a stipulat câteva comentarii pe marginea standardelor din domeniul independenței sistemului judecătoresc și inamovibilitatea

judecătorilor. De asemenea, ne referim la Planul de Acțiuni UE-Moldova aprobat prin Hotărîrea Guvernului nr. 356 din 22 aprilie 2005; p. 2.1. (2) al căruia prevede următoarele: „*Revizuirea legislației existente în scopul asigurării independenței și imparțialității sistemului judecătoresc, inclusiv asigurarea imparțialității și eficienței procuraturii, precum și în scopul consolidării capacității justiției*”. În final, ne referim și la Planul de acțiuni pentru implementarea Programului comun al Comisiei Europene și Consiliului Europei privind sporirea independenței, transparenței și eficienței justiției în Republica Moldova pe anii 2006-2009, aprobat prin Hotărîrea Guvernului nr. 959 din 22 august 2007.

În prezenta notă informativă, ne vom expune opinia în privința procedurii de numire în funcție a judecătorilor, precum și în privința altor principii generale.

Din punctul nostru de vedere, legislația Republicii Moldova este reușită în unele domenii, în timp ce în altele aceasta nu corespunde întocmai standardelor internaționale. Din cauza termenelor restrînse, experții NORLAM nu au posibilitatea de a da apreciere tuturor Principiilor de bază care reglementează independența judecătorilor. Prin urmare, ne vom concentra asupra perioadei pentru care judecătorii sînt numiți în funcție, Legii cu privire la statutul judecătorului în partea care reglementează rolul Consiliului Superior al Magistraturii, remunerării, inviolabilității și sancțiunilor disciplinare. Ținem să atenționăm că comentariile noastre se vor baza pe legislația Republicii Moldova în vigoare la data întocmirii prezentei note informative.

În opinia noastră, unele domenii necesită schimbări urgente (de exemplu, procedura de numire în funcție a judecătorilor), în timp ce alte domenii pot fi perfecționate treptat.

2.0 UNELE ATRIBUȚII ALE CONSILIULUI SUPERIOR AL MAGISTRATURII – LEGEA CU PRIVIRE LA STATUTUL JUDECĂTORULUI (1995), LEGEA CU PRIVIRE LA CONSILIUL SUPERIOR AL MAGISTRATURII (1996) ȘI LEGEA CU PRIVIRE LA COLEGIUL DE CALIFICARE ȘI ATESTARE A JUDECĂTORILOR (1996)

2.1 Componenta Consiliului Superior al Magistraturii

În conformitate cu prevederile Art. 1.3 și Art. 3.1 din Carta Europeană privind Statutul Judecătorilor (1998), decizia privind selectarea candidaților pentru funcția de judecător trebuie să aparțină unui organ independent de puterea executivă și puterea legislativă. În Moldova asemenea organ independent este Consiliul Superior al Magistraturii.

Consiliul Superior al Magistraturii urmează să asigure ca Președintele țării, în baza unor criterii obiective, să numească în funcție de judecător persoane cu nivelul profesional potrivit, care posedă calitățile necesare pentru exercitarea atribuțiilor de serviciu.

Prevederile Articolului 122 al Constituției Republicii Moldova nu stabilesc numărul exact al membrilor Consiliului. În același timp, Articolul 3 al Legii cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii, prevede că acest organ este alcătuit din 12 membri. Această componentă pare să asigure independența Consiliului în conformitate cu standardele internaționale, deoarece 6 membri sînt judecători (a se vedea Carta Europeană privind Statutul Judecătorilor, Art. 1.3.).

În același timp, ținem să atenționăm asupra lipsei unui anumit echilibru în componența Consiliului. Conform prevederilor constituționale, Procurorul General al Republicii Moldova este membru de drept al Consiliului Superior al Magistraturii. În același timp, Baroul Avocaților din Republica Moldova nu este reprezentat în componența Consiliului. Prin urmare, propunem a fi examinată oportunitatea extinderii componenței Consiliului cu un membru, astfel încât să fie reprezentat și Baroul Avocaților, sau înlocuirea unui profesor titular cu un reprezentant al Baroului. În caz contrar, s-ar părea logică excluderea Procurorului General din rândurile membrilor Consiliului Superior al Magistraturii. În această ordine de idei, ținem să menționăm precum că, referindu-se la organul analogic din Federația Rusă, Asociația Internațională a Barourilor a propus ca în calitate de membru al Consiliului să fie inclus Ombudsmanul, și nu Procurorul General. De asemenea, se pune întrebarea dacă ar fi oportună excluderea Ministrului Justiției din rândurile membrilor Consiliului Superior al Magistraturii în vederea asigurării independenței acestui organ de puterea executivă.

Presupunem că orice modificări în acest domeniu ar necesita modificarea prevederilor constituționale din Articolul 122. În orice caz, chiar dacă componența Consiliului Superior al Magistraturii va fi modificată, cel puțin o jumătate din locuri în acest organ trebuie să aparțină judecătorilor (a se vedea Carta Europeană privind Statutul Judecătorilor, Art. 1.3).

2.2 Atribuțiile Consiliului Superior al Magistraturii

Conform cerințelor Art. 6 alin. (1) lit. d) al Legii cu privire la statutul judecătorului, „La funcția de judecător poate candida persoana care... nu are antecedente penale și se bucură de o bună reputație”. Desigur, sîntem de acord cu aceste cerințe. În același timp ținem să atenționăm că procedura de colectare a informațiilor privind reputația candidatului ar putea constitui încălcarea principiului obiectivității. Nu cunoaștem cum are loc verificarea reputației candidaților la funcția de judecător, sau dacă această procedură presupune, de exemplu, consultarea Ministerului Afacerilor Interne sau a altor organe competente. De asemenea, nu cunoaștem dacă Procurorul General în calitate de membru al Consiliului Superior al Magistraturii poate furniza informații despre candidați. În același timp, prevederile Articolului 15 al Legii cu privire la colegiul de calificare și atestarea judecătorilor acordă Colegiului de calificare împuterniciri vaste în obținerea informațiilor necesare, ceea ce în anumite situații ar putea duce la încălcarea principiului obiectivității.

Conform standardelor internaționale, și anume p. 13 al Principiilor de bază ale independenței justiției (ONU, 1985) „*Promovarea judecătorilor, acolo unde există un astfel de sistem, ar trebui să se bazeze pe factori obiectivi, în special, capacitate, integritate și experiență*”. Recomandarea (94) 12 a Comitetului de Miniștri către statele membre privind independența, eficiența și rolul judecătorilor prevede următoarele: “*Toate deciziile care privesc cariera profesională a judecătorilor trebuie bazate pe criterii obiective, iar selecția și cariera judecătorilor trebuie bazate pe merite, avînd în vedere evaluările, integritatea, abilitățile și eficiența*”. Art. 19 alin. (2) al Legii cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii și Art. 9 al Legii cu privire la statutul judecătorului corespund Recomandării menționate mai sus. Se pune întrebarea dacă și practica este satisfăcătoare în acest domeniu.

În opinia noastră, orice utilizare a datelor statistice trebuie făcută cu mare atenție. În Lituania, de exemplu, la promovarea judecătorilor sau la transferul la o nouă funcție se

ținea cont de anumite date statistice, inclusiv numărul deciziilor judecătorești casate în ordine de apel. Consiliul Consultativ al Judecătorilor Europeni a criticat asemenea practică.

2.3 Recomandări

Experții NORLAM propun studierea practicii actuale pentru a asigura ca această practică să fie bazată pe criterii obiective cu respectarea transparenței necesare. În opinia noastră, prevederile Legii cu privire la colegiul de calificare și atestarea judecătorilor în redacția actuală în unele cazuri ar putea permite practici arbitrare.

3.0 NUMIREA ÎN FUNCȚIE – DURATA OCUPĂRII FUNCȚIEI - P. 12 AL PRINCIPIILOR DE BAZĂ ALE INDEPENDENȚEI JUSTIȚIEI

3.1 Securitatea angajării

Punctul 11 al Principiilor de bază ale independenței justiției prevede următoarele:
“Mandatul funcției judecătorilor, independența lor, securitatea, remunerarea adecvată, condițiile serviciului, pensiile și vârsta pensionării vor fi asigurate în mod adecvat de lege”.

Punctul 12 stabilește:

“Judecătorii, fie aleși sau numiți, vor avea funcția garantată pînă la o vîrstă obligatorie de pensionare sau pînă la expirarea mandatului funcției, acolo unde acestea există”.

În Moldova, judecătorii, de regulă, sînt inițial numiți în funcție pe un termen de 5 ani, ulterior fiind periodic atestați, o dată la 3 ani, pentru confirmarea gradului de calificare deținut. În același timp, Art. 24 alin. 1 al Legii cu privire la colegiul de calificare și atestarea judecătorilor ar putea duce la o practică arbitrară. Conform Art. 23 alin. 4, judecătorul poate fi supus atestării chiar și mai des decît o dată la 3 ani. În opinia noastră, accentul trebuie pus pe instruirea continuă a judecătorilor, și nu pe controlul efectuat prin atestarea lor periodică.

Precum am menționat în nota informativă din 29 mai, se creează impresia că practica actuală din acest domeniu nu corespunde standardelor europene. Astfel, p. 3.3. din Carta europeană se referă la procedurile de recrutare, stabilind următoarele *“o perioadă de încercare, neapărat scurtă, ulterioară desemnării în funcție de judecător, dar anterioară confirmării definitive a desemnării”*. De asemenea, ținem să atenționăm că în privința termenului de numire în funcție a judecătorilor care în Armenia constituie 6 ani, Comitetul ONU pentru Drepturile Omului a indicat precum că acesta nu este satisfăcător, neasigurîndu-se pe deplin independența sistemului judecătoresc. Același Comitet de cîteva ori a criticat practica re-atestării judecătorilor.

În opinia noastră, prevederile legislației Republicii Moldova prin care se stabilește termenul inițial de 5 ani și atestarea periodică nu garantează independența judecătorilor.

Inamovibilitatea judecătorului este strîns legată de modul în care funcționează sistemul disciplinar. Conform Art. 18 al Legii cu privire la statutul judecătorului, *„judecătorul instanței judecătorești este inamovibil pe perioada exercitării funcțiilor cu excepția cazurilor prevăzute la Art. 25”*. Conform Art. 23, una din sancțiunile disciplinare este *“eliberarea din funcție”*. În opinia noastră, prevederile Art. 25 permit ca în unele situații

judecătorul să fie eliberat din funcție în mod arbitrar, de exemplu, în cazul “*incapacității profesionale*”, după cum prevede Art. 25 alin. 1 lit. e). De asemenea, ne referim la Art. 20 alin. 5 care prevede condiția “*necorespunderii nivelului de cunoștințe profesionale*”. În opinia noastră, este dificil de a determina o astfel de necorespundere în baza unor criterii obiective. Hotărârile judecătorești “*incorecte*” urmează a fi atacate în instanța ierarhic superioară conform procedurii stabilite, însă acest fapt nu trebuie să ducă la eliberarea judecătorului din funcție.

3.2 Recomandări

Practica general acceptată în țările europene este ca judecătorul din start să fie numit în funcție pînă la atingerea plafonului de vîrstă. Anume această modalitate de numire în funcție este cea mai sigură din punctul de vedere al asigurării independenței judecătorilor.

3.2.1 Numirea în funcție pînă la atingerea plafonului de vîrstă

Propunem examinarea oportunității modificării Art. 11-13 din Legea cu privire la statutul judecătorului și Art. 23 al Legii cu privire la colegiul de calificare și atestarea judecătorilor astfel încît judecătorii din start să fie numiți în funcție pînă la atingerea plafonului de vîrstă. La fel, persoanele care deja lucrează în calitate de judecător, trebuie să rămînă în funcție pînă la atingerea plafonului de vîrstă.

3.2.2 Termenul inițial

În cazul în care legislatorul va decide să mențină termenul inițial pentru judecători nou numiți, acest termen trebuie să fie cît mai scurt posibil, de exemplu, un an, după care judecătorul va fi numit în funcție pînă la atingerea plafonului de vîrstă. Aici ne referim la poziția Consiliului Consultativ al Judecătorilor Europeni: “*CCJE consideră că în cazurile în care recrutarea se efectuează pentru o perioadă temporară sau limitată, o mare importanță o are organul responsabil de obiectivitatea și transparența metodei de confirmare definitivă în funcție de judecător (de asemenea, a se vedea p. 3.3 din Carta Europeană privind Statutul Judecătorilor)*”.

4.0 SANCTIUNI DISCIPLINARE

În opinia noastră, prevederile legislației Republicii Moldova referitoare la sancțiunile disciplinare aplicabile judecătorilor, urmează a fi revizuite. Nu dispunem de informații privind practica actuală în acest domeniu. În același timp, după cum am mai menționat mai sus, Legea cu privire la statutul judecătorului în unele situații ar putea permite eliberarea judecătorului din funcție în mod arbitrar. În principiu, prevederile Art. 25 al acestei legi permit eliberarea judecătorului din funcție chiar din cauza conținutului deciziilor pronunțate de acesta. Prevederile respective urmează a fi ajustate la standardele internaționale din domeniu. Pentru a asigura principiul independenței judecătorului, este necesar de a modifica și Capitolul VI al Legii cu privire la statutul judecătorului.

În ceea ce privește răspunderea disciplinară a judecătorilor, în scopul prezentei note informative ne vom limita doar la următorul citat din Avizul nr. 1 (2001) al CCJE: „*Recomandarea nr. R (94) 12, Principiul VI (2) și (3), insistă asupra necesității unei definiții a abaterilor pentru care un judecător poate fi eliberat din funcție și a unor proceduri disciplinare care să se conformeze cu cerințele impuse de Convenția privind drepturile omului*”.

4.1 Recomandări

Normele legislative privind sancțiunile disciplinare aplicabile judecătorilor ar trebui revizuite în vederea consolidării independenței și pentru a evita posibilitatea apariției unor eventuale situații în care judecătorul ar putea fi eliberat din funcție în mod arbitrar.

5.0 REMUNERAREA JUDECĂTORILOR

În conformitate cu p. 11 al Principiilor de bază ale independenței justiției, judecătorii trebuie să aibă o remunerare adecvată și pensii asigurate în mod adecvat de lege. Remunerarea echitabilă și adecvată este importantă în vederea atragerii în profesie a celor mai buni profesioniști, precum și pentru eradicarea situațiilor în care judecătorii ar putea fi susceptibili de corupție sau presiuni.

Statutul social al judecătorului trebuie să reflecte importanța acestei profesii, în timp ce nivelul salarizării trebuie să corespundă responsabilității sporite care este inerentă profesiei de judecător. Acești factori sînt esențiali pentru independența judecătorilor.

Ținem să atenționăm că CCJE a declarat precum că este foarte important (mai ales în democrații în proces de dezvoltare) de a garanta la nivel legislativ că salariile judecătorilor nu vor fi reduse, precum și de a asigura majorarea salariilor judecătorilor în corespundere cu costul vieții.

După cum am fost informați, salariul lunar al judecătorului din prima instanță constituie aproximativ 3.700 lei. În același timp, salariul lunar mediu pe țară constituie aproximativ 2.400 lei.

În opinia noastră, salariile judecătorilor urmează a fi mărite în mod considerabil. Însă, ne este greu sau chiar imposibil de a estima o sumă adecvată în acest sens. Ținînd cont de problemele economice cu care se confruntă Republica Moldova, propunem ca salariile judecătorilor să fie majorate treptat.

5.1 Recomandări

Nivelul salarizării judecătorilor trebuie revizuit. Ar fi binevenită o prevedere legislativă specială în acest sens, care ar corespunde recomandărilor CCJE expuse mai sus.

6.0 INVIOLABILITATEA JUDECĂTORULUI / RĂSPUNDEREA MATERIALĂ

Principiul inviolabilității judecătorului este stabilit în Art. 19 al Legii cu privire la statutul judecătorului. Astfel, în conformitate cu Art. 19 alin. 3 *“judecătorul nu poate fi tras la răspundere pentru opinia sa exprimată în îndeplinirea justiției și pentru hotărîrea pronunțată dacă nu va fi stabilită, prin sentință definitivă, vinovăția lui de abuz criminal”*.

Din cîte cunoaștem, există părerea că în situațiile în care Republica Moldova este condamnată de Curtea Europeană a Drepturilor Omului, fiind obligată să achite despăgubiri, statul ar trebui să înainteze acțiuni de regres împotriva judecătorilor respectivi.

Prevederile Art. 19 alin. 3 al Legii cu privire la statutul judecătorului nu sînt pe deplin clare, în timp ce Art. 21¹ alin. 3 și alin. 4 acordă statului dreptul de a înainta o acțiune de regres împotriva judecătorului în cauză. Asemenea situații pot constitui o încălcare a Principiilor de bază ale independenței justiției (1985), p. 16 al cărora prevede: *“Fără a dăuna procedurilor disciplinare sau oricărui drept de apel sau compensare de la Stat, în conformitate cu legea națională, judecătorii ar trebui să se bucure de imunitate personală*

față de procese civile ce urmăresc obținerea de daune materiale pentru acte sau omisiuni inadecvate efectuate în exercițiul funcției judiciare”.

În același timp, există și prevederile Art. 5.2. din Carta Europeană privind Statutul Judecătorilor “*poate prevedea ca statul să aibă posibilitatea să ceară judecătorului rambursarea, în anumite limite fixe, printr-o acțiune jurisdicțională, în cazul încălcării grosolane și de neiertat de către judecător a regulilor în cadrul cărora se desfășoară activitatea acestuia*”.

6.1 Recomandări

În opinia noastră, ar fi oportună excluderea Art. 21¹ alin. 3 și alin. 4 din Legea cu privire la statutul judecătorului în vederea evitării acțiunilor civile împotriva judecătorilor legate de exercițiul funcției judiciare. În baza Art. 19 alin. 3 oricum va exista posibilitatea atragerii judecătorului la răspundere în cazul comiterii unei fapte infracționale.

7.0 CONCLUZII

Asigurarea independenței sistemului judecătoresc este un proces complex care se desfășoară treptat. Un pas important în această direcție ar fi modificarea metodei de numire în funcție a judecătorilor, astfel încât judecătorii din start să fie numiți în funcție pînă la atingerea plafonului de vîrstă.

7.1 Componența Consiliului Superior al Magistraturii

Pentru a asigura un echilibru în componența acestui organ, recomandăm să fie examinată oportunitatea includerii unui reprezentant din partea Baroului Avocaților, sau, în mod alternativ, oportunitatea excluderii Procurorului General. De asemenea, ar putea fi examinată oportunitatea excluderii participării Ministerului Justiției în acest organ.

7.2 Activitatea Consiliului Superior al Magistraturii

Este necesar de a revizui procedura de colectare a informațiilor despre candidați, astfel încât să fie asigurată obiectivitate. După cum s-a menționat mai sus, propunem modificarea prevederilor care ar putea duce la practica arbitrară.

7.3 Procedura de numire în funcție

Pentru a asigura independența judecătorilor, toți judecătorii nou numiți trebuie să fie numiți în funcție pînă la atingerea plafonului de vîrstă. În privința persoanelor care deja lucrează în calitate de judecător vor fi necesare anumite soluții de tranziție. Ar fi foarte benefic dacă asemenea modificări s-ar putea produce cît mai curînd.

7.4 Sancțiunile disciplinare

În opinia noastră, este necesară revizuirea Legii cu privire la statutul judecătorului și Legii cu privire la colegiul disciplinar și la răspunderea disciplinară a judecătorilor în vederea ajustării legislației Republicii Moldova la standardele europene. Este necesar de a elimina orice posibilități de sancționare arbitrară a judecătorilor. Este vorba de o abordare complexă a acestei tematici.

7.5 Remunerarea

Este necesar de a mări salariile judecătorilor. În opinia noastră, ar fi recomandabil de a stabili un nivel dorit al salarizării, care urmează a fi atins pe parcursul, de exemplu, a 3 - 5

ani. În același timp, trebuie de prevăzut și cuantumul anual cu care se vor mări salariile pe parcursul acestei perioade, sumele respective fiind prevăzute în bugetul de stat.

7.6 Răspunderea judecătorilor

Propunem excluderea Art. 21¹ alin. 3 și alin. 4 din Legea cu privire la statutul judecătorului. Art. 19 alin. 3 al acestei legi va permite pretinderea prejudiciilor de la judecător în cazul încălcării grosolane și de neiertat de către acesta a regulilor de exercitare a funcției judiciare.

7.7 Consultarea Consiliului Europei

Recomandăm coordonarea cu organele respective ale Consiliului Europei a oricăror modificări în legislația din domeniul puterii judecătorești.

Cu respect,

Ivar Svendsgaard
Judecător,
Expert NORLAM