



20 septembrie 2011

AR Nr. 11/11

**Curtea Constituțională
a Republicii Moldova****S E S I Z A R E**

**privind controlul constituționalității unor prevederi ale Legii nr. 163
din 22 iulie 2011 pentru modificarea și completarea unor acte legislative
(publicată în Monitorul Oficial nr. 146 (3942) din 28 august 2011)**

Obiectul sesizării

La 22 iulie 2011 Parlamentul Republicii Moldova a adoptat Legea nr. 163 pentru modificarea și completarea unor acte legislative. Legea enunțată a fost publicată în Monitorul Oficial nr. 146 (3942) din 28 august 2011. Articolele III – XIV din Legea contestată modifică mai multe acte legislative, esența acestor modificări fiind lichidarea instanțelor specializate: a judecătorei economice de circumscripție, a Curții de Apel Economice și a judecătorei militare. Articolul XV, alineatele (6) – (10) din aceeași Lege reglementează, între altele, modalitatea transferării sau eliberării din funcție a judecătorilor din instanțele judecătorești lichidate.

Considerăm că adoptînd normele legale menționate Parlamentul a încălcat cel puțin art. 6, 115 alin. (2), 116 din Constituția Republicii Moldova.

Împrejurările pe care ne întemeiem cerințele (motivarea)**I. Lichidarea instanțelor specializate (articolele III-XIV din Legea contestată)**

1. Prin adoptarea Legii nr. 163 din 22.07.2011 pentru modificarea și completarea unor acte legislative, Parlamentul, *de facto*, a provocat fie abrogarea tacită, fie căderea în desuetudine a alineatului 2 din articolul 115 din Constituția Republicii Moldova. Această intervenție constituțională tacită a fost efectuată printr-o lege organică, prin votul majorității deputaților aleși.

Alineatul 2 din articolul 115 din Constituția Republicii Moldova stabilește:

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ A REPUBLICII MOLDOVA		
INTRARE NR.	30a	
21	09	2011

„(2) Pentru anumite categorii de cauze pot funcționa, potrivit legii, judecătorii specializate.”

Prin Legea nr. 163 din 22 iulie 2011 pentru modificarea și completarea unor acte legislative, au fost abrogate Legea nr. 836-XIII din 17 mai 1996 cu privire la sistemul instanțelor judecătorești militare (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1996, nr. 51, articolul 482) și Legea nr. 970-XIII din 24 iulie 1996 cu privire la instanțele judecătorești economice (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1996, nr. 77, articolul 742), astfel fiind lichidate judecătoriile specializate.

Lichidarea judecătoriilor specializate este neconstituțională, deoarece:

- printr-o lege organică, o prevedere constituțională este lipsită de putere juridică;
- posibilitatea funcționării judecătoriilor specializate este expres prevăzută de Constituția Republicii Moldova. Mai mult decât atât, potrivit Hotărîrii Curții Constituționale nr. 5 din 26 ianuarie 1998 despre controlul constituționalității legislației în vigoare privind instanțele judecătorești economice, Legea nr. 970-XIII din 24 iulie 1996 „Cu privire la instanțele judecătorești economice” a fost declarată constituțională.
- trebuie să constatăm, că instanțele specializate au funcționat efectiv pe parcursul a 15 ani în baza unui cadru legal, adoptat după intrarea în vigoare a Constituției Republicii Moldova. Astfel, eliminarea unui remediu jurisdicțional deja instituit și care funcționează pe parcursul a mai mulți ani, contestat la scurt timp după crearea sa, dar declarat constituțional, constituie o involuție legislativă și instituțională.

2. Legea nr. 163 din 22 iulie 2011 pentru modificarea și completarea unor acte legislative a fost adoptată cu încălcarea limitelor puterii discreționare a unei majorități neconstituționale a Parlamentului.

Problema limitelor puterii discreționare a unei majorități neconstituționale a Parlamentului trebuie privită sub 2 aspecte:

a) sub aspect procedural

Parlamentul, cu votul majorității deputaților aleși (numărul de voturi necesar pentru adoptarea legilor organice), a adoptat o lege organică, care lipsește de putere juridică o normă constituțională, care în lipsa construcției legislative adoptate de Parlament, ar fi trebuit să întrunească votul majorității constituționale.

În legătură cu examinarea Legii nr. 163 din 22 iulie 2011 sub aspect procedural, apare întrebarea firească, dacă expresia „...pot funcționa, potrivit legii,

judcătorii specializate” oferă unei majorități neconstituționale a Parlamentului discreția de a decide asupra lichidării instanțelor specializate. Aparent, în această situație ar fi trebuit să se aplice principiul analogiei procedurilor: odată ce instanțele specializate au fost înființate de Parlament prin votul majorității deputaților aleși, prin urmare, acestea pot fi desființate, la fel, de Parlament prin același vot al majorității deputaților aleși.

Însă în această situație, analogia procedurilor este inaplicabilă din următoarele motive:

- posibilitatea înființării judecătoriilor specializate a fost deja materializată (posibilitatea, probabilitatea, opțiunea prognozată de Constituție și realizată efectiv de Parlament a devenit o certitudine) și s-a înscris în evoluția firească a lucrurilor, caracteristică unui stat în devenire;

- instanțele specializate au funcționat efectiv pe parcursul a 15 ani. Înăuntrul acestui termen statul a declarat constituționalitatea instanțelor specializate;

- lichidarea instanțelor specializate elimină un remediu jurisdicțional cu care justițiabilii s-au obișnuit;

- lichidarea instanțelor specializate lipsește de putere juridică o normă constituțională.

Concomitent, aici trebuie de reținut că lichidarea instanțelor specializate nu poate fi efectuată fără modificarea art.115 al.2 al Constituției Republicii Moldova, or odată ce instanțele specializate au fost lichidate, prevederile constituționale nu mai sînt valorificate devenind astfel o ficțiune, iar cetățenii au fost lipsiți de un drept deja obținut.

b) sub aspect material

În legătură cu examinarea Legii nr. 163 din 22 iulie 2011 sub aspect material, se pune problema proporționalității și al consecvenței măsurii legislative adoptate de Parlament.

Astfel, nota informativă la Legea nr. 163 din 22 iulie 2011 conținea următoarele argumente, care au determinat legiuitorul să LICHIDEZE instanțele specializate:

„Din considerentul că judecătoriile specializate **și-au demonstrat în timp ineficiența și lipsa unei justificări logice** se propune reformarea sistemului de organizare judecătorească, ce presupune lichidarea judecătoriilor specializate. Acest lucru urmează a fi realizat nemijlocit prin preluarea atribuțiilor instanțelor judecătorești specializate de către instanțele de drept comun cu specializarea acestora pe colegii/secțiuni după caz”.

Totodată, proiectul Strategiei de reformare a sectorului justiției 2011-2015, a reținut următoarele alegeri, care determină **REFORMAREA** justiției:

„În Declarația cu privire la starea justiției în Republica Moldova și la acțiunile necesare îmbunătățirii situației în domeniul justiției, aprobată prin hotărârea Parlamentului nr. 53 din 30 octombrie 2009, Parlamentul Republicii Moldova a constatat „cu îngrijorare că **justiția în Republica Moldova este grav afectată de corupție**”.

Nici pînă în prezent, **standardele profesionale morale și etice nu au devenit o condiție sine qua non în activitatea profesioniștilor din acest sector, ceea ce a generat diminuarea încrederii societății în actul de justiție. Nivelul jos de încredere al cetățenilor în eficiența sectorului de justiție este periculos, deoarece poate genera o neîncredere generală a acestora în eficiența și integritatea autorităților publice și chiar a statului în general.**”

Potrivit proiectului Strategiei de **REFORMARE** a sectorului justiției 2011-2015, factorii determinanți ai reformelor în sectorul justiției sunt:

- „Nivelul scăzut al încrederii în justiție din partea societății

.....începînd cu luna martie 2009, poate fi observat un trend alarmant al creșterii neîncrederii cetățenilor în justiție, raportată la gradul total de încredere în justiție, atingînd decalajul maxim în luna mai a anului 2011 cînd s-a constatat că doar 1% din cetățenii chestionați au răspuns că au încredere totală în justiție, în timp ce 42% au afirmat că nu au deloc încredere în justiție.

În aceeași ordine de idei, Raportul de evaluare „***Evaluarea supremației legii și administrării justiției pentru programare sectorială extinsă (iunie 2011)***”, realizat de către o echipă de experți ai Uniunii Europene menționează că **„lipsa responsabilității instanțelor judecătorești față de societate și a transparenței în funcționare” constituie una din cauzele principale a lipsei de eficiență în sistemul judecătorec din Moldova.** Responsabilitatea față de societate a instanțelor judecătorești constituie o precondiție a statului de drept, iar transparența instanțelor de judecată constituie reprezentă garanția încrederii din partea societății;

- Percepția *quasi-generală* a gradului avansat de corupție în sectorul justiției;

- Crearea unui mediu favorabil pentru creșterea economică și a investițiilor;
- Aspirațiile Republicii Moldova de integrare în UE”.

Odată ce instanțele specializate au fost lichidate pentru lipsă de eficiență, aceiași măsură proporțională de lichidare și nu de reformare, ar trebui să fie aplicată și în privința întregului sistem judecătoresc. Dar această măsură, care de altfel, ar fi fost una consecventă, este alogică, întrucât contravine trilogiei clasice a separării puterilor în stat (stabilită prin art.6 din Constituția Republicii Moldova), prin faptul că elimină puterea judecătorească.

În concluzie, cât privește Legea nr. 163 din 22 iulie 2011, nu se pune problema oportunității legii, dar al limitelor puterii discreționare a unei majorități neconstituționale a Parlamentului de a decide privitor la ingineria construcției constituționale a puterilor în stat și dacă această intervenție trebuie limitată prin aplicarea principiului proporționalității și consecvenței măsurilor legislative adoptate.

De altfel, dacă observăm, prin lichidarea instanțelor judecătorești specializate, Parlamentul, prin votul unei majorități neconstituționale, printr-o lege organică, a provocat căderea în desuetudine a articolului 115 alineatul 2 din Constituție. Or, în pofida faptului că reglementarea din Legea supremă va rămînea neschimbată, ea nu va mai funcționa – judecătorii specializate nu vor mai exista. Astfel, fără modificarea sau abrogarea articolului 115 alineatul 2 din Constituție, printr-o lege organică acesta (articolul 115 alineatul 2) a fost lipsit de efecte juridice.

II. Transferarea sau eliberarea din funcție a judecătorilor din instanțele lichidate (articolul XV din Legea contestată)

În conformitate cu articolul 6 din Constituția Republicii Moldova:

”În Republica Moldova puterea legislativă, executivă și judecătorească sînt separate și colaborează în exercitarea prerogativelor ce le revin, potrivit prevederilor Constituției.”

Articolul 116 din Constituția Republicii Moldova stabilește:

”(1) Judecătorii instanțelor judecătorești sînt independenți, imparțiali și inamovibili, potrivit legii.

(2) Judecătorii instanțelor judecătorești se numesc în funcție de Președintele Republicii Moldova, la propunerea Consiliului Superior al Magistraturii, în condițiile legii. Judecătorii care au susținut concursul sînt numiți în funcție pentru prima dată pe un termen de 5 ani. După expirarea termenului de 5 ani, judecătorii vor fi numiți în funcție pînă la atingerea plafonului de vîrstă, stabilit în condițiile legii.

(3)

(4)

(5) *Promovarea și transferarea judecătorilor se fac numai cu acordul acestora.*”

Prevederile constituționale citate mai sus legiferează principiul inamovibilității judecătorului, principiu, care stă la baza asigurării unui drept constituțional, dar și convențional, dreptul la o instanță de judecată independentă și imparțială, statuînd imposibilitatea imixtiunii în activitatea puterii judecătorești a puterilor executivă și legislativă.

Jurisprudența constantă a Curții Europene a Drepturilor Omului subliniază că unul din criteriile de determinare dacă o instanță de judecată (un tribunal) este sau nu ”independentă”, este modul de desemnare, durata mandatului și modul de revocare a mandatului judecătorului (Hotărîrea CEDO din 16 decembrie 2003 *Cooper v. Marea Britanie*, par. 104). De asemenea ”tribunalul independent” trebuie să îndeplinească mai multe condiții, între care este și independența față de executiv și legislativ. Curtea Europeană a Drepturilor Omului a considerat, dar și consideră că inamovibilitatea judecătorilor în cursul mandatului constituie piatra unghiulară a independenței lor și, în consecință, a independenței întregului sistem judecătoresc.

Asigurarea inamovibilității judecătorilor și, ca rezultat, asigurarea independenței puterii judecătorești, a fost și este preocuparea dintotdeauna a Consiliului Europei. Astfel, în perioada 08-10 iulie 1998, la conferința de la Strasbourg a fost adoptată Carta europeană cu privire la statutul judecătorilor. În punctul 1.3 din documentul enunțat se menționează că:

”Pentru orice decizie ce afectează selectarea, recrutarea, numirea, derularea carierei sau eliberarea din funcție a unui judecător sau a unei judecătore, statutul prevede intervenția unei instanțe independente de puterea executivă și puterea legislativă ...”

Punctul 3.4 din aceeași sursă stipulează că:

”Judecătorul sau judecătoreea în funcție într-o instanță de judecată nu poate fi obiectul unei noi numiri sau unei noi angajări, chiar și în cadrul promovării, fără acordul lor. Excepții de la acest principiu nu pot exista...”

Punctul 7.1 prevede că:

”Judecătorul sau judecătoarea își încheie mandatul în urma demisiei, inaptitudinii fizice constatate în baza unei expertize medicale, la limita vârstei, în urma expirării mandatului legal sau în rezultatul revocării pronunțate în cadrul unei proceduri prevăzute de punctul 5.1 (care reglementează aplicarea sancțiunilor disciplinare față de judecători)”.

La 17 noiembrie 2010 Comitetul de Miniștri al Consiliului Europei a adoptat Recomandarea nr. CM/Rec(2010)12 cu privire la judecători: independența, eficacitatea și responsabilități. În punctele 49 și 50 din Recomandare este stipulat:

”49. Inamovibilitatea constituie unul din elementele cheie ale independenței judecătorilor. În consecință, judecătorii ar trebui să fie inamovibili atâta timp, cât nu au atins vârsta obligatorie de pensionare, dacă așa prevedere există.

50. Termenul mandatului judecătorilor ar trebui să fie stabilit prin lege. Revocarea unei numiri definitive nu ar trebui să aibă loc decât în cazul unei abateri grave disciplinare sau penale stabilite prin lege sau în cazul când judecătorul nu mai poate să-și îndeplinească funcțiile sale judiciare. Plecarea anticipată la pensie ar trebui să fie posibilă numai la cererea judecătorului sau din motive de ordin medical.”

Este evident că regulile menționate mai sus au și unele excepții, ca de exemplu transferul sau eliberarea din funcție a judecătorului în legătură cu reforma sistemului judecătoresc (punctul 52 din Recomandare).

Analiza normelor constituționale citate mai sus, a jurisprudenței CEDO, precum și a standardelor Consiliului Europei enunțate supra, ne permit să concluzionăm că unul din principiile de bază a independenței puterii judecătorești – inamovibilitatea judecătorului – interzice transferarea sau eliberarea judecătorului în interiorul mandatului lui. Toate excepțiile de la acest principiu trebuie să fie foarte clare și bazate pe niște criterii obiective și previzibile, care împiedică o eventuală influențare a judecătorului.

De exemplu, expirarea mandatului de judecător în legătură cu atingerea plafonului de vârstă – această excepție este previzibilă obiectivă și clară, care nu poate servi drept posibilitate de a influența judecătorul. Alt exemplu este eliberarea din funcție a judecătorului în urma aplicării sancțiunii disciplinare – această excepție, de asemenea, este clară, previzibilă și obiectivă – abaterile disciplinare sunt prevăzute de lege, procedura aplicării și contestării sancționării este prevăzută de lege etc.

În ceea ce privește derogarea de la principiul inamovibilității judecătorului în legătură cu reforma sistemului judecătoresc, așa cum aceasta este reglementat de Legea nr. 163 din 22 iulie 2011 pentru modificarea și completarea unor acte legislative, respectiva este contrară principiului constituțional de inamovibilitate a judecătorului, afectând inadmisibil independența instanțelor judecătorești specializate.

Astfel, în conformitate cu legea contestată, instanțele judecătorești specializate (judecătoria economică de circumscripție, Curtea de Apel Economică, judecătoria militară) urmează să fie lichidate.

Articolul XV alineatele (6)-(10) din lege stipulează:

” (6) După încetarea activității Curții de Apel Economice, judecătorilor acesteia le va fi propus transferul, cu acordul lor, în funcțiile vacante de judecători ai curților de apel în modul stabilit de lege, iar după încetarea activității Judecătoriei Economice de Circumscripție și Judecătoriei Militare, judecătorilor acestor instanțe le va fi propus transferul, cu acordul lor, în funcțiile vacante de judecători ai altor judecătorii în modul stabilit de lege.

(7) Judecătorii Curții de Apel Economice pot fi transferați, cu acordul lor, și în instanțe de grad inferior, cu păstrarea, pentru un termen de 3 luni, a salariului lunar, inclusiv a sporului pentru gradul de calificare, stabilit anterior conform legislației.

(8) Președinții, vicepreședinții și judecătorii Curții de Apel Economice, cei ai Judecătoriei Economice de Circumscripție și ai Judecătoriei Militare vor fi transferați în alte funcții ale instanțelor judecătorești în condițiile art.20 din Legea nr.544-XIII din 20 iulie 1995 cu privire la statutul judecătorului.

(9) Judecătorii Curții de Apel Economice, cei ai Judecătoriei Economice de Circumscripție și ai Judecătoriei Militare vor fi confirmați în calitate de judecători în instanțele în care au fost transferați, la propunerea Consiliului Superior al Magistraturii, prin decret al Președintelui Republicii Moldova.

(10) Judecătorilor Curții de Apel Economice, celor ai Judecătoriei Economice de Circumscripție și ai Judecătoriei Militare transferați în instanțe judecătorești amplasate în alte localități li se vor compensa cheltuielile legate de transferarea în altă localitate conform normelor legislației muncii și modului stabilit de Guvern.”

Studiul atent al prevederilor legale citate supra ne demonstrează că acestea nu conțin reglementări clare, previzibile și obiective în baza cărora judecătorii din instanțele judecătorești lichidate vor fi transferați sau eliberați din funcție.

Astfel nu este clar cum vor fi aleși judecătorii cărora le va fi propus transferul în curțile de apel și cărora – în instanțele de fond; cui va fi propus transferul în Curtea de Apel Chișinău, dar cui în celelalte curți de apel, cui din judecători le va propus să se transfere în judecătoriile din Chișinău și cui – în judecătoriile din afara capitalei (de exemplu, în judecătoria din Taraclia sau Dondușeni) etc. Lipsa clarității, previzibilității și obiectivității reglementărilor legale ce țin de transferarea sau eliberarea din funcție a judecătorilor instanțelor specializate contravine direct principiului constituțional ce consfințește inamovibilitatea judecătorilor.

Nici un judecător din instanțele judecătorești specializate nu știe ce viitor va avea, în ce instanță de judecată i se va propune să lucreze, care sunt criteriile de concurs între judecătorii instanțelor lichidate. Este evident că în asemenea circumstanțe nu poate fi vorba despre independența reală a acestor judecători. Or, ca exemplu, neîndeplinirea unei eventuale rugăminți a unei persoane suspuse ar putea să ducă la aceea că judecătorului i se va propune transferul într-o instanță judecătorească din start inacceptabilă.

Articolul 116, al.5 al Constituției stabilește regula imperativă: ”*Promovarea și transferarea judecătorilor se fac numai cu acordul acestora.*” Constituția Republicii Moldova nu prevede alte condiții de transferare sau situații excepționale prevăzute de legi organice, când s-ar face abstracție de la această normă constituțională. Astfel, prezența acordului dat de judecător privitor la transfer sau promovare este o *condicio sine qua non*.

Acordul sau dezacordul judecătorului de a fi transferat la o altă instanță de judecată nu trebuie să aibă consecințe nefaste pentru cariera judecătorului, aceasta fiind o altă regulă ce reiese din sensul principiului inamovibilității. Din aceste considerente, eliberarea din funcție a judecătorului din cauza refuzului de a fi transferat sau de a demisiona, nu se încadrează în sens legal, altfel decât în calitate de sancțiune, or principiul constituțional al inamovibilității exclude orice sancțiune pentru refuzul judecătorului de a fi transferat.

Astfel, legislatorul a încălcat grav principiul constituțional al inamovibilității, deoarece judecătorul este practic forțat să accepte transferul propus de către Consiliul Superior al Magistraturii, dar de fapt de Parlament, ori să demisioneze, în caz contrar judecătorul este amenințat cu eliberare din funcție. În sensul acestor amendamente, acordul judecătorului de a fi transferat, chiar și într-o instanță inferioară este pur și simplu o formalitate pe care autoritățile statului o solicită numai pentru a crea aparențe și nu pentru respectarea reală a principiului constituțional de inamovibilitate. Astfel, în condițiile legii contestate, judecătorul poate fi eliberat din funcție contrar voinței, chiar

dacă își exercită exemplar atribuțiile de serviciu. Evident, că în cazul dat, legislatorul încalcă nu numai principiul inamovibilității, dar și principiul dreptului roman, care nu permite aplicarea pedepsei în lipsa vinei: *nulla poena sine culpa*. Dealtfel, eliberarea din funcție a judecătorului este sancțiune/pedeapsă și poate fi aplicată numai în cazurile prevăzute expres în Legea privind statutul judecătorului.

Nerespectarea principiului enunțat afectează independența instanțelor judecătorești specializate, care la moment funcționează, examinează dosare și pronunță soluții. Mai mult ca atât, avînd în vedere cele menționate mai sus se pare că toate soluțiile pronunțate de instanțele specializate la moment pot fi contestate la Curtea Europeană a Drepturilor Omului, deoarece acestea (soluțiile) au fost pronunțate de instanțe judecătorești care nu corespund standardelor de independență cerute de Convenția pentru Apărarea Drepturilor Omului și Libertăților Fundamentale.

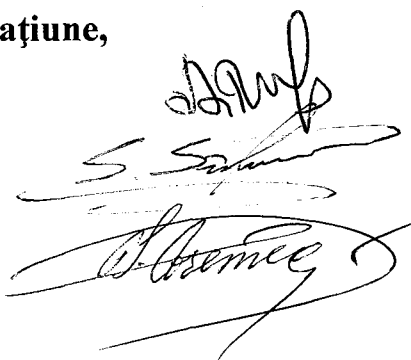
În consecință prevederile legale contestate sunt în contradicție cu principiul constituțional (dar și convențional) de inamovibilitate a judecătorilor instanțelor judecătorești specializate, prin ce se aduce atingere independenței instanțelor judecătorești ce vor fi lichidate.

Cerințele sesizării

În temeiul celor expuse mai sus, în baza articolului 135, alineatul (1), litera a) din Constituția Republicii Moldova, a articolul 4, alineatul (1), litera a) al Legii cu privire la Curtea Constituțională și a articolului 4, alineatul (1), litera a) al Codului jurisdicției constituționale, rugăm Curtea Constituțională a Republicii Moldova să exercite controlul constituționalității și să recunoască neconstituționale articolele III – XV din Legea nr. 163 din 22 iulie 2011 pentru modificarea și completarea unor acte legislative.

Avînd în vedere că prin prevederile legale contestate s-a afectat inadmisibil independența instanțelor judecătorești specializate, ceea ce poate duce la contestarea în masă a hotărîrilor pronunțate de acestea la Curtea Europeană a Drepturilor Omului, solicităm examinarea prezentei sesizări în ordine de urgență.

Cu înaltă considerațiune,



Artur Reșetnicov

Serghei Sîrbu

Igor Vrenea