



29 noiembrie 2017

DJ-S nr. 433

AVIZ

la proiectul de lege pentru modificarea și completarea unor acte legislative
(nr. 334 din 26 octombrie 2017)

Direcția generală juridică a examinat proiectul de lege specificat în titlu, conform prevederilor art. 54 din Regulamentul Parlamentului, aprobat prin Legea nr. 797/1996 și ale Legii nr. 780/2001 privind actele legislative și expune următoarele.

I. Constatări generale

1. Proiectul supus avizării a fost înaintat cu titlu de inițiativă legislativă de către un grup de deputați în Parlament, fapt ce corespunde prevederilor art. 73 și art. 74 alin. (3) din Constituția Republicii Moldova, dar și art. 47 din Regulamentul Parlamentului.

2. Proiectul de lege dat are ca obiect de reglementare modificarea și completarea Legii cu privire la Curtea Constituțională, nr. 317-XIII din 13 decembrie 1994 și Codului jurisdicției constituționale, nr. 502-XIII din 16 iunie 1995.

3. Conform notei informative, proiectul de lege nr. 334 din 26 octombrie 2017 are ca scop ajustarea cadrului normativ care reglementează imunitățile, incompatibilitățile și responsabilitățile Curții Constituționale.

4. Prin natura reglementărilor promovate, proiectul de lege face parte din categoria legilor organice, astfel, domeniul dat ține de competența Parlamentului și este în concordanță cu prevederile art. 66 și art. 72 din Constituția Republicii Moldova.

5. Atenționăm că, proiectul de lege nu corespunde exigențelor art. 21 și art. 22 din Legea nr. 780/2001, care prevăd că pentru evaluarea proiectelor de acte legislative se realizează expertiza acestora (juridică, anticorupție, etc.) și supunerea acestora consultării publice.

Totodată, menționăm că în nota informativă proiectului de lege supus avizării, în susținerea oportunității adoptării acestuia, autorii se rezumă la câteva mențiuni cu privire la conținutul proiectului și faptul că „*proiectul de lege este în strictă conformitate cu Constituția țării și cu standardele internaționale*”, fără a specifica care au fost condițiile reale ce au impus elaborarea proiectului, impactul proiectului și prezentarea standardelor internaționale la care autorii fac referință. Prin urmare considerăm că o astfel de abordare nu poate fi catalogată drept o veritabilă fundamentare din care să rezulte necesitatea și oportunitatea adoptării unor asemenea prevederi, fapt ce nu corespunde art. 20 din Legea 780/2001.

II. Obiecții de conținut

6. Art. I:

La pct. 1, prin introducerea cuvântului „doar” în textul art. 11 alin. (1) din Legea 317/1995, se urmărește instituirea interdicției de a ocupa funcția de judecător a Curții Constituționale a Republicii Moldova, de către cetățenii Republicii Moldova care dețin și cetățenia altui stat.

Cu referire la aspectul dat menționăm că Republica Moldova a ratificat Convenția europeană cu privire la cetățenie în 1999, fără a formula rezerve în privința interdicției multiplei cetățenii. Art. 17 din Convenție stabilește că „*cetățenii unui stat parte care au o altă cetățenie trebuie să aibă, pe teritoriul acestui stat parte unde domiciliază, aceleași drepturi și obligații ca și ceilalți cetățeni ai acestui stat parte*”.

Garanții similare sunt prevăzute și de legislația națională, art.25 din Legea cetățeniei Republicii Moldova, nr. 1024 din 02.06.2000, prevede „*cetățenii Republicii Moldova, domiciliați legal și obișnuit pe teritoriul Republicii Moldova, care posedă legal și cetățenia unui alt stat beneficiază în egală măsură de aceleași drepturi și îndatoriri ca și ceilalți cetățeni ai Republicii Moldova*”. Prin urmare o eventuală stabilire a unui tratament diferențiat, prin instituirea interdicției cetățenilor Republicii Moldova care dețin și cetățenia altui stat, poate fi considerată ca fiind o încălcare a prevederilor Convenției europene cu privire la cetățenie.

Precizăm că o asemenea incompatibilitate pentru ocuparea funcției de judecător a fost instituită prin Legea pentru modificarea și completarea unor acte

legislative, nr. 273 din 07.12.2007, fiind ulterior exclusă prin adoptarea de către Parlamentul Republicii Moldova a Legii pentru modificarea unor acte legislative, nr. 127 din 23.12.2009.

Tot în contextul dat, invocăm și Hotărârea Curții Constituționale a Republicii Moldova nr. 31 din 11 decembrie 2014, prin care a fost stabilită neconstituționalitatea unor prevederi legale ce reglementau interdicția ocupării unor funcții publice, inclusiv și pentru ocuparea funcției de judecător a Curții Constituționale, de către cetățenii Republicii Moldova ce dispun de cetățenie multiplă.

Totodată, prin Hotărârea enunțată supra, Curtea a reținut că, *„statutul de cetățean permite persoanei de a fi titularul tuturor drepturilor, libertăților și îndatoririlor fundamentale consfințite de Constituție și legislația în vigoare”*. În acest sens, art. 39 din Constituția Republicii Moldova stabilește că, *„cetățenii Republicii Moldova au dreptul de a participa la administrarea treburilor publice nemjlocit, precum și prin reprezentanții lor. Oricărui cetățean i se asigură, potrivit legii, accesul la o funcție publică”*.

Astfel, având în vedere cele menționate, observăm că eventuala adoptare a completării art. 11 alin. (1) din Legea 317/1995, în varianta propusă de autori este contrară normelor constituționale și Hotărârii Curții Constituționale nr. 31 din 11 decembrie 2014, fiind ulterior pasibilă de a fi declarată neconstituțională.

În altă ordine de idei, menționăm că la moment o astfel de interdicție prevăzută de legislația națională este stabilită doar pentru ofițerii de informații și securitate, însă în vederea executării Adresei Curții Constituționale, PCC-01/126a nr. 3 din 31 ianuarie 2017, Guvernul Republicii Moldova a înaintat cu titlul de inițiativă legislativă proiectul de lege pentru modificarea unor acte legislative, nr. 260 din 10.08.2017, a cărui impact este excluderea interdicției deținerii multiplei cetățenii de către ofițerii de informații și securitate.

Totodată, subliniem că autorii proiectului în nota informativă nu argumentează necesitatea instituirea unei astfel de interdicții pentru ocuparea funcției de judecător al Curții Constituționale a Republicii Moldova.

La pct. 2, din propunerea de completare propusă de autori rezultă că judecătorul constituțional va putea fi tras la răspundere dacă prin votul sau opinia sa va săvârși una din infracțiunile expuse în proiect.

Menționăm că din nota informativă la proiectul de lege nu rezultă rațiunea ce stă la baza modificărilor prevederilor privind imunitatea judecătorului, în condițiile în care un judecător al Curții Constituționale poate fi tras la răspundere penală pentru faptele sale, dar având în vedere procedura de ridicare a imunității stabilită de art. 16 din Legea 317/1994.

Prin urmare, subliniem că imunitatea împotriva răspunderii juridice reglementată prin art. 13 alin. (2) din legea menționată anterior, se rezumă doar la voturile și opiniile exprimate de către judecătorul Curții Constituționale, având ca scop principal asigurarea independenței judecătorului.

În contextul dat precizăm că independența Curții Constituționale ca instituție în ansamblu și independența fiecărui judecător în parte este stipulată în art. 134, alin. (2), art. 137, art. 139 din Constituție, precum și în Legea cu privire la Curtea Constituțională și în Codul jurisdicției constituționale, potrivit cărora Curtea Constituțională este independentă de orice altă autoritate publică și se supune numai Constituției, iar independența judecătorească este asigurată prin imunitate, inamovibilitate și incompatibilitate.

Imunitatea judecătorului nu este o garanție absolută, iar legiuitorul, în exercitarea atribuțiilor prevăzute de art. 72 alin. (3) lit. e) din Constituție adoptă legi privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale.

Legiuitorul constituent, statuând că *„judecătorii Curții Constituționale sunt inamovibili pe durata mandatului, independenți și se supun numai Constituției”*, a consacrat independența judecătorului pentru a asigura excluderea oricărei influențe din partea altor autorități. Această garanție nu poate fi însă interpretată ca fiind de natură să determine lipsa responsabilității judecătorului.

Asigurarea garanției de independență a judecătorilor Curții Constituționale este prevăzută în art. 13 alin. (2) din Legea cu privire la Curtea Constituțională, potrivit căruia *„judecătorii Curții Constituționale nu pot fi trași la răspundere juridică pentru voturile sau opiniile exprimate în exercitarea mandatului”*.

Rezultă cu certitudine că esența independenței judecătorului Curții Constituționale rezidă în autonomia acestuia la exprimarea voturilor sau opiniilor în exercitarea mandatului. Aceasta presupune că judecătorul urmează să fie ocrotit și să-i fie garantat că la exercitarea jurisdicției constituționale, atribuție conferită de Constituție, el nu va fi supus persecuțiilor și nu va putea fi antrenată urmărirea penală pentru activitatea sa în procesul exercitării jurisdicției constituționale, cu excepția „cazurilor de rea-credință”. Prin urmare observăm faptul că, legislația actuală nu exclude răspunderea penală a judecătorilor constituționali, ci doar stabilește o imunitate funcțională pentru aceștia, prin care li se conferă anumite garanții față de urmărirea penală pentru acțiunile întreprinse în exercitarea funcțiilor lor.

Potrivit practicii internaționale, este unanim recunoscut că imunitatea, de regulă, se acordă judecătorilor constituționali pentru garantarea executării atribuțiilor de serviciu.

Astfel, judecătorii Curții Constituționale din România, conform art. 61 din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, *„nu pot fi trași la răspundere juridică pentru opiniile și voturile exprimate la adoptarea soluțiilor”*.

Conform art. 4 din Legea nr. 49/02 cu privire la Curtea Constituțională a Republicii Croația, *„nici un judecător al Curții Constituționale nu va fi responsabil față de legea penală, reținut sau pedepsit pentru o opinie exprimată sau votată în Curtea Constituțională”*.

Membrii Curții Constituționale a Ungariei, conform art. 14 al Legii CLI din 2011 cu privire la Curtea Constituțională, *„nu vor fi trași la răspundere în instanță sau de către alte autorități în timpul sau după încheierea mandatului pentru activitățile desfășurate, declarațiile date sau opinia exprimată în timpul exercitării competențelor Curții Constituționale...”*.

Judecătorii constituționali din Republica Lituania, conform art. 8 din Legea Curții Constituționale nr. I-67/1993, *„nu pot fi persecutați pentru discursurile lor sau voturile exprimate în activitatea Curții Constituționale”*.

De asemenea, conform art. 28 din Legea Curții Constituționale a Ucrainei nr. 73-V din 03 august 2006, *„judecătorii Curții Constituționale din Ucraina nu poartă*

răspundere juridică în ceea ce privește rezultatele votării sau exprimarea opiniilor lor în Curtea Constituțională a Ucrainei și în colegiile sale, cu excepția răspunderii pentru infracțiune sau defăimare în examinarea cauzelor, adoptarea deciziilor și furnizarea de avize de către Curtea Constituțională a Ucrainei”.

O prevedere similară regăsim și în Legea privind Curtea Constituțională a Federației Ruse, care în art. 15 prevede că *„judecătorul Curții Constituționale a Federației Ruse nu poate fi atras la răspundere juridică, inclusiv după încetarea atribuțiilor sale, pentru opinia, exprimată la examinarea unui caz de către Curtea Constituțională a Federației Ruse, cu excepția cazului în care va fi stabilită printr-o hotărâre definitivă a instanței de judecată vinovăția acestui judecător în ceea ce privește utilizarea abuzivă a atribuțiilor sale”.*

Observăm din cele relatate supra că reglementarea în legislația națională a unui mecanism prin care li se garantează judecătorilor constituționali faptul că nu vor fi trași la răspundere juridică pentru opiniile și voturile exprimate în activitatea Curții Constituționale, cu excepția „cazurilor de rea-credință”, este o practică uzuală la nivel internațional.

Subsidiar menționăm că, în opinia sa nr. 696/2012 din 11 martie 2013, Comisia de la Veneția a punctat că *„imunitatea judecătorească ... servește independenței judecătorului, care ar trebui să fie în măsură să examineze cazurile, fără să se teamă de răspundere civilă sau penală pentru examinarea cu bună-credință a cauzei. Judecătorii trebuie să beneficieze doar de imunitate funcțională, și anume imunitate în caz de urmărire penală numai pentru actele legale efectuate în exercitarea funcțiilor lor. În această privință, se pare evident că coruperea pasivă, traficul de influență, luarea de mită, precum și infracțiunile similare, nu pot fi considerate ca acte săvârșite în exercitarea legală a funcțiilor sale”.*

Prin urmare reieșind din cele menționate anterior constatăm că prevederile cuprinse în art. 13 alin. (2) nu au menirea de a exclude răspunderea penală a judecătorilor constituționali, ci doar servește independenței acestora în măsura în care le permite să decidă în anumite cazuri fără să le fie teamă de răspunderea juridică pentru opiniile și voturile exprimate cu bună-credință în activitatea Curții Constituționale.

De asemenea, subliniem că prin completările propuse la art. 13 alin. (2) din Legea nr. 317/1994 și la art. 8 alin. (3) din Legea nr. 502/1995, nu se elimină sau se limitează imunitatea judecătorilor constituționali, dar se modifică prin stabilirea unei liste exhaustive a componentelor de infracțiune pentru care judecătorii constituționali pot fi trași la răspundere penală, infracțiuni care în viziunea autorilor pot fi săvârșite de către judecătorii Curții Constituționale prin voturile sau opiniile exprimate în exercitarea mandatului.

Din analiza propunerilor date, rezultă că autorii fără o analiză prealabilă a situației de facto care să fie expusă în nota informativă, propun o listă de componente de infracțiuni pentru săvârșirea cărora judecătorii constituționali să poată fi trași la răspundere penală.

Totodată, atenționăm în privința faptului că aceste componente de infracțiuni propuse de către autori, sunt selectate aleatoriu, după o logică și după niște criterii la care în conținutul notei informative nu se face referire.

Suplimentar la cele menționate, semnalăm că propunerea dată nu se încadrează în mod organic în concepția generală a acestui articol, neasigurându-se astfel o coerență a reglementării.

Precizăm că obiecțiile expuse cu privire la completarea art. 13 alin. (2) din Legea 317/1994 sunt valabile și pentru completările propuse la art. 8 alin. (3) din Legea nr. 502/1995.

La pct. 6, cu privire la modificarea procedurii de ridicare a imunității judecătorului prin atribuirea acestei împuterniciri în unele cazuri Parlamentului Republicii Moldova o considerăm inoportună pe motiv că o astfel de abordare reprezintă o ingerință în garanțiile procesuale acordate judecătorilor constituționali în scopul asigurării independenței și imparțialității lor pe durata exercitării mandatului.

Un astfel de sistem contravine principiului constituțional de independență a judecătorului, deoarece soarta judecătorului este în mâinile organelor politice, cum ar fi o majoritate de guvernare în Parlament. Astfel, prin solicitarea acordului pentru ridicarea imunității doar din partea plenului Curții Constituționale, se reduce posibilitatea unei ingerințe politice.

III. Obiecții de ordin tehnico-legislativ

7. Sursa de publicare a Legii cu privire la Curtea Constituțională, nr. 317-XIII din 13 decembrie 1994 și a Codului jurisdicției constituționale, nr. 502-XIII din 16 iunie 1995 urma să fie indicată după următoarea formulă: „(*Monitorul Oficial al Republicii Moldova, anul publicării, numărul Monitorului, numărul articolului*)”.

8. Conform cerințelor de tehnică legislative se impunea ca punctele cuprinse în art. II al proiectului să fie numerotate începând cu primul din cadrul acestuia dar nu continuând numerotarea de la art. I.



Ion Creangă

Șef Direcție