



Parlamentul  
Republicii Moldova

DB7-07 nr. 163  
29 martie 2023

## Secretariatul Parlamentului Republicii Moldova

### Direcția generală juridică

#### AVIZ

la proiectul de lege cu privire la Curtea Supremă de Justiție  
(nr.60 din 07.03.2023)

Direcția generală juridică a examinat proiectul de lege nominalizat, conform prevederilor art.54 din Regulamentul Parlamentului, adoptat prin Legea nr.797/1996 și ale Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative și reieșind din analiza efectuată relatăm următoarele.

#### **A. Aspecte de ordin general și procedural:**

1. Proiectul de lege a fost înaintat cu titlu de inițiativă legislativă de către Guvernul Republicii Moldova, fiind aprobat prin Hotărârea nr.112 din 07.03.2023, conform prevederilor art.73 din Constituția Republicii Moldova și art.47 din Regulamentul Parlamentului.

2. Potrivit notei informative, autorul proiectul își propune adoptarea unei legi noi cu privire la Curtea Supremă de Justiție care reglementează rolul, atribuțiile și organizarea Curții, modul de selectare și numire a judecătorilor.

3.Urmare analizei proiectului de lege supus avizării constatăm că prin proiect se propune:

- Revizuirea competențelor Curții Supreme de Justiție astfel încât aceasta să se focalizeze pe uniformizarea practicii judecătorești;

- Micșorarea numărului de judecători de la 33 la 20;

- Asigurarea accesului la funcția de judecător la Curtea Supremă de Justiție pentru avocați, procurori și profesori universitari în domeniul dreptului;

- Reorganizarea modului în care funcționează organele Curții Supreme de Justiție, prin atribuirea mai multor competențe Plenului Curții Supreme de Justiție.

4. Conform obiectului juridic de reglementare, proiectul de lege se atribuie la categoria legilor organice, adoptarea cărora ține de competența Parlamentului, potrivit art.10 din Legea nr.100/2017 și art.72 alin.(3) lit.e) din Constituție.

5. Proiectul de lege supus avizării prevede reorganizarea instituțională a Curții Supreme de Justiție și are un impact evident asupra bugetului de stat. Reieșind din aceasta, în calitate de studiu de cercetare se realizează analiza inițiativei de elaborare a actului normativ, conform metodologiei de analiză ex ante. Proiectul dat nu conține o astfel de analiză.

#### **B. Privitor la conținutul nemijlocit al proiectului de lege și respectarea normelor de tehnică-legislativă comunicăm următoarele :**

1. La art.1 alin.(1) din proiect considerăm oportună extinderea obiectului de reglementare și la modul de organizare a Curții Supreme de Justiție.

2. Potrivit normei propuse la art.2 alin.(2) din proiect, rolul Curții Supreme de Justiție este asigurarea interpretării și aplicării uniforme a legislației în sistemul de justiție.

În acest sens, ținem să menționăm că, în conformitate cu prevederile art.60 alin.(1) din Constituția Republicii Moldova, *Parlamentul este unica autoritate legislativă a statului*. În virtutea art.66 lit.c) din Constituție, una din atribuțiile de bază ale Parlamentului *este interpretarea legilor și asigurarea unității reglementărilor legislative pe întreg teritoriul țării*. Legea nr.100/2017 dezvoltă aceste prevederi, prevăzând la art.71 și 72, că interpretarea actelor normative se efectuează cu scopul clarificării sensului unui act normativ sau al unor dispoziții din acesta. Prin interpretare se oferă soluții juridice de aplicare a normei de drept în sensul exact al acesteia. Interpretarea este oficială când se efectuează prin acte normative de interpretare sau prin acte de aplicare a normelor de drept de către instituțiile abilitate. Astfel, sensul și întinderea unei norme juridice prevăzute de lege, este stabilită de legiuitor, care este unica autoritate capabilă să interpreteze oficial legile.

În conformitate cu prevederile art.114 din Constituție, *„Justiția se desfășoară în numele legii numai de instanțele judecătorești”*. Declararea constituțională a faptului că justiția este bazată pe lege, reconfirmă faptul că numai legea este temeiul legal al pronunțării unei hotărâri judecătorești. Fiind organul suprem instituit în vederea realizării justiției, Curtea Supremă de Justiție urmărește aplicarea corectă și unitară a legilor pe întreg teritoriul statului. Hotărârile Curții Supreme de Justiție sunt acte subsecvente legii și arată cum trebuie înțelese și aplicate normele juridice, nu creează noi norme de drept, nu instituie drepturi subiective și obligațiuni în afara legii a persoanei. În caz contrar, acest fapt este neconstituțional, fiind contrar prevederilor art.7 al Constituției Republicii Moldova potrivit căruia *„Constituția Republicii Moldova este Legea ei Supremă. Nici o lege și nici un alt act juridic care contravine prevederilor Constituției nu are putere juridică”*.

Atribuind în competența Curții Supreme de Justiție, a dreptul de a interpreta legislația, Curtea poate stabili normei un alt sens/interpretare decât cea avută în vedere de legiuitor, substituind astfel competențele legislativului prevăzute la art.66 lit.c) din Constituție, fapt ce încalcă principiul constituțional al separației puterilor în stat consfințit la art.6 din Constituție și schimbă competențele pe care Constituția le-a atribuit Parlamentului, ca unica autoritate publică cu dreptul de a reglementa, stabilind norme juridice primare în vreun domeniu al relațiilor sociale.

În contextul celor expuse propunem revizuirea normei de la art.2 alin.(2) din proiect prin excluderea textului „interpretării și”. Obiecția este valabilă pentru toate situațiile similare din proiect.

3. La art.3 lit.a), cuvintele *„categoriile de cauze stabilite de lege”* urmează a fi concretizate prin indicarea expresă la ce act se referă, deoarece sunt norme de trimitere în alb. Această obiecție este valabilă și pentru norma de la lit.c) a articolului care conține norma de trimitere *„în cazurile stabilite de lege”*.

4. La art.3 lit.b), norma potrivit căreia Curtea Supremă de Justiție examinează, în calitate de instanță de recurs, *„cauzele de importanță socială și juridică”*, precum și cele care relevă *„încălcări deosebit de grave ale legii și ale drepturilor omului”* nu oferă destinatarilor legii securitate juridică, neîndeplinind condițiile necesare de calitate, previzibilitate și claritate a normei juridice. În redacția expusă, norma atribuie caracter discreționar Curții Supreme de Justiție la examinarea cauzelor în calitatea sa de instanță de recurs. Nu este suficient de clar, criteriile în baza cărora Curtea va aprecia importanța juridică și socială a cauzei, precum și dacă cauzele relevă încălcări deosebit de grave, grave sau ușoare ale legii și ale dreptului omului pentru admisibilitatea recursului. Conform art.115 alin.(4) din Constituție, organizarea instanțelor judecătorești, competența acestora și procedura de judecată sânt stabilite prin lege

organică. Întru evitarea ambiguităților de interpretare, considerăm judicios stabilirea criteriilor clare de calificare a acestor tipuri de cauze de care se vor putea conduce judecătoria instanței supreme în calitate de instanță de recurs.

5. La art.3 lit.e), prin utilizarea cuvintelor „*soluționează alte tipuri de cereri și probleme juridice*”, fără a se face referire la prevederile avute în vedere, norma nu este suficient de clară, ceea ce afectează predictibilitatea acesteia. Prin urmare, considerăm judicios ca atribuțiile Curții Supreme de Justiție să fie expuse expres în lege.

6. La art. 4 alin. (1) propunem reformularea normei de la lit.d) în sensul în care admitem posibilitatea ca, în scopul exercitării competenței de aplicare uniformă a legislației, Curtea Supremă de Justiție să solicite opinia Consiliului Superior al Magistraturii, Consiliului Superior al Procurorilor și Uniunii Avocaților, ori acțiunea de a avea întâlniri cu judecătoria, procurorii și avocații nu o putem atribui ca fiind o atribuție a unei autorități.

7. La art.4 alin.(1), potrivit normei de la lit.e), „Curtea supremă de Justiție întreprinde alte măsuri necesare pentru uniformizarea procesului de aplicare a legii, prevăzute în regulamentul Curții Supreme de Justiție.” Redacția propusă, atribuie caracter ambiguu normei, instituind dreptul discreționar al Curții Supreme de Justiție, autoritate responsabilă de executarea legii, de a decide aleatoriu măsuri necesare pentru uniformizarea procesului de aplicare a legii. Circumstanța în cauză, denotă neîntrunirea exigențelor de calitate a normei. Considerăm important ca atribuțiile Curții Supreme de Justiție să fie expuse expres în lege.

8. Întru asigurarea unei reglementări complete propunem completarea art.5 din proiect, ce vizează instituția juridică a „demersului în interesul legii” cu aspecte referitoare la numărul de voturi necesare pentru admisibilitatea demersului în interesul legii, numărul de voturi necesare pentru adoptarea hotărârii cu privire la examinarea demersului în interesul legii, precum și termenul de judecare a demersului în interesul legii. Totodată, la alin.(3) al articolului dat, noțiunea de „*discrepanță majoră*” deține o marjă de interpretare largă, motiv pentru care propunem excluderea cuvântului „majoră” din prevederile acestuia.

9. Capitolul „Judecătoria și Organizarea Curții Supreme de Justiție” necesită a fi numerotat cu Capitolul III, iar ulterior ultimul capitol va fi renumerotat în ordine consecutivă.

10. Proiectul de lege prevede reducerea numărului de judecători ai Curții Supreme de Justiție de la 30 la 20. Ținem să precizăm că, deciziile de optimizare a instituțiilor publice sau de reducere a personalului unei autorități publice sunt decizii de administrare publică care trebuie să aibă la bază considerente de eficiență administrativă, economie a finanțelor publice precum și de acces mai ușor al societății la serviciile prestate de instituția vizată de această reformă. În nota informativă, autorii proiectului au prezentat mai multe argumente de practică comparată cu privire la numărul optim de judecători al Curții Supreme de Justiție, dar nu au prezentat vreun studiu în susținerea acestei decizii. Stabilirea numărului necesar de judecători în mod firesc trebuie determinat proporțional volumului de muncă atribuit Curții Supreme de Justiție potrivit noii competențe. Potrivit autorilor proiectului identificarea categoriilor de cauze ce urmează a fi examinate de Curtea Supremă de Justiție se va face în baza prevederilor codurilor de procedură. Modificările necesare vor fi promovate prin intermediul unui proiect de lege de modificare a cadrului normativ conex, prin care vor fi modificate temeiurile de recurs și criteriile de apreciere a admisibilității cererii de recurs. În lipsa unei previzibilități cu privire la volumul de muncă care ar reveni unui magistrat, stabilirea unui număr de 20 de judecători la Curtea Supremă de Justiție, în viziunea noastră, este neîntemeiată.

11. La art.7 alin.(2) pct.1) cu referire la exceptarea condiției de îndeplinit de la art. 6 alin. (3) din Legea nr. 544/1995, ținem să menționăm Avizul Consiliul consultativ al judecătorilor europeni (CCJE) al Consiliului Europei nr.4 (2003) privind formarea inițială și continuă specifică judecătorilor la nivel național și european care a punctat că „*deși este incontestabil*

*faptul că judecătorii recrutați la începutul carierei lor profesionale trebuie să urmeze procesul de formare profesională, apare totuși întrebarea dacă activitatea de formare se impune ca necesară atunci când judecătorii sânt selectați dintre cei mai buni avocați, având o vastă experiență. În opinia CCJE, ambele categorii trebuie să treacă prin procesul de formare inițială, dat fiind că exercitarea obligațiilor judiciare reprezintă ceva nou pentru ele și implică o atitudine specifică în mai multe domenii, întrunind, mai ales, elemente ce țin de etica profesională a judecătorilor, de procedură și de relațiile cu toate persoanele implicate în aceasta.”*

12. La art. 7 în cuprinsul dispoziției alin.(3), propunem excluderea textului „în bază de merit”, ca fiind de prisos, ori organizarea unui concurs presupune alegerea din rândul candidaților pentru ocuparea funcțiilor vacante a celor mai potrivite persoane, în baza unor criterii prestabilite de către Comisia de concurs. Obiecția este valabilă și pentru art.9 alin.(1) din proiect.

13. La art. 7 alin.(3) în ceea ce privește calitățile/abilitățile necesare pentru a fi numit în calitate de judecător la CSJ, considerăm că acestea nu sunt formulate într-o manieră clară și comportă risc sporit de apreciere subiectivă. Considerăm judicios ca legea să cuprindă criterii clare, precum susținerea probei scrise și a unui interviu. Menționăm că, prezenta normă urmează a fi reformulată în sensul corespunderii cu prevederile Legii nr.154/2012 privind selecția, evaluarea performanțelor și cariera judecătorilor, precum și anexei nr. 1 la Regulamentul cu privire la criteriile de selecție, promovare și transferare a judecătorilor, aprobat prin Hotărârea CSM nr. 613/29/2018.

14. Art.8 alin.(4) lit.c), conține discreția excesivă ce se manifestă prin atribuirea competenței Plenului Curții Supreme de Justiție de a decide asupra specializării judecătorilor Curții Supreme de Justiție, fără a impune criterii clare pentru o asemenea decizie. Recomandăm excluderea sintagmei „după caz”.

15. Norma de la art. 8 alin. (4) lit.d), cu referire la competența Plenului Curții Supreme de Justiție de a stabili componența completelor de judecată, nu corelează cu norma de la art. 6<sup>1</sup> alin. (11) din Legea nr. 514/1995, în temeiul căreia, constituirea completelor de judecată și schimbarea componenței acestora este de competența președintelui de instanță. Tot în acest sens, norma de la art. 8 alin. (4) lit.e) din proiect în temeiul căreia Plenul Curții Supreme de Justiție numește în urma unui concurs public Jurisconsultul și Secretarul general al Curții Supreme de Justiție, urmează a fi corelată cu norma de la art.9 alin.(5) lit.g) din proiect ce atribuie în competența Președintelui Curții Supreme de Justiție numirea Jurisconsultului și a Secretarului general „numește în funcție funcționarii publici, modifică, suspendă și încetează, în condițiile legii, raporturile de serviciu ale acestora, angajează, modifică, suspendă și încetează raporturile de muncă ale personalului contractual al secretariatului Curții”.

Atenționăm că, Jurisconsultul și Secretarul general, sunt funcții publice, iar în temeiul art. 30 alin. (3) din Legea nr. 158/2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public numirea acestora în funcție ține de competența exclusivă a conducătorului instituției după susținerea concursului.

La fel, în partea ce ține de atribuțiile Plenului Curții Supreme de Justiție, considerăm că atribuțiile de ordin administrativ/organizatoric precum aprobarea organigramei Secretariatului Curții Supreme de Justiție, aprobarea planului de activitate, aprobarea raportului anual de activitate al Curții Supreme de Justiție, aprobarea proiectului bugetului, urmează a fi atribuite Președintelui Curții Supreme de Justiție, corespunzător art.16<sup>1</sup> al Legii nr.514/1995 privind organizarea judecătorească.

16. La art.10 alin.(3), cu titlu de ordin redacțional, propunem excluderea cuvintelor „pe criterii de profesionalism” ori art.27 al Legii nr.158/2008 prevede expres cerințe care se referă

la studiile, cunoștințe, abilități profesionale și atitudini/comportamente necesare pentru ca o persoană să candideze la funcția publică.

17. Totodată, art. 10 din proiectul de lege, care reglementează Secretariatul Curții Supreme de Justiție, propunem a fi completat cu norme exprese privind principalele atribuții ale Secretarului general.

18. La art.11, cuvintele „a bugetului instanțelor judecătorești” se va substitui cu cuvintele „a bugetului de stat”.

19. Potrivit, art.12 alin.(2) din proiect, asistenții judiciari și funcționarii publici angajați în secretariatul Curții Supreme de Justiție vor fi evaluați și, după caz reconfirmați în funcțiile nou create în cadrul Curții Supreme de Justiție după reorganizare, conform prevederilor Legii nr.158/2008 și Codul muncii. În acest sens, ținem să precizăm că art.34-36 din Legea nr. 158/2008 stabilesc condiții clare cu privire la evaluarea funcționarului public. Din textul normei nu este clar ce presupune „reconfirmarea în funcții” a funcționarilor publici și a personalului tehnic, procedeu neprevăzut în Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public nr. 158/2008 și Codul Muncii. În cazul presupusei modificări a competențelor care ar putea atrage constituirea sau lichidarea anumitor subdiviziuni, Legea nr. 158/2008 operează cu noțiunea de reducere a efectivului de personal.

La fel, prevederile normei în cauză constituie dispoziții tranzitorii, fapt pentru care propunem a fi prevăzută la articolul 13 din proiect.

20. Potrivit art.63 alin.(4) din Legea nr.100/2017, dacă adoptarea, aprobarea sau emiterea unui act normativ presupune modificarea ulterioară a altor acte normative, modificările respective se includ, în ordine cronologică, într-un proiect separat de modificare a cadrului normativ conex, care se prezintă împreună cu proiectul actului normativ de bază, sau se includ în dispozițiile tranzitorii ale actului normativ de bază.

Întrucât intrarea în vigoare a legii va necesita modificarea unor acte normative, art.13 din proiect urmează a fi completat cu prevederi care să stabilească drept sarcină a Guvernului elaborarea și înaintarea Parlamentului a propunerilor de aducere a legislației în vigoare în concordanță cu prezenta lege sau completarea proiectului de lege supus avizării cu articole noi care vor dispune modificările de rigoare.

Concluzionând cele expuse, relevăm că proiectul de lege necesită a fi revizuit prin prisma obiecțiilor și recomandărilor invocate, iar asupra oportunității adoptării proiectului de lege urmează să se pronunțe Parlamentul în ședința plenară.



**Șeful Direcției generale  
Ion CREANGĂ**