Proiect

CONCEPTUL
proiectului de lege privind reformarea Curții Supreme de Justiție

I. Descrierea problemei

În ultimii ani, calitatea actului de justiție dar și independența judecătorilor este grav afectată, fiind generată de abuzurile din sistem, influențele necorespunzătoare atât din interior cât și din exterior (inclusiv influențe de ordin politic), dar și de integritatea actorilor din sistem.

Deși Curtea Supremă de Justiției (în continuare - CSJ) ar trebui să fie acel ultim for care remediază ilegalitățile admise de instanțele inferioare, hotărârile emise în mod arbitrar nu sunt o excepție nici pentru această instanță. Actuala CSJ nu a reușit să asigure o practică judecătorească suficient de uniformă, nici să inspire încredere în sistemul judecătoresc, fapt confirmat inclusiv prin hotărârile Curții Europene versus Republica Moldova.

Mai mult, de-a lungul timpului, CSJ a dat numeroase soluții greu de înțeles și au existat numeroase suspiciuni temeinice privind promovarea judecătorilor la CSJ din alte considerente decât profesionalismul. La fel, adoptarea unor hotărâri noi pe fondul cauzei, fără o justificare obiectivă și pentru motive care nu par a fi persuasive determină încălcarea securității raporturilor juridice și într-un final a principiului *res judicata*.

Garantarea unui act de justiție eficient și asigurarea unei practici unitare de către CSJ depinde, deopotrivă, de calitatea şi integritatea corpului de judecători, dar și de numărul acestora. Or, existența unui număr mare de complete de judecată în cadrul CSJ este un element care face dificilă asigurarea unei practici unitare de către CSJ.

II. Structura și obiectivele viitorului proiect de lege

Guvernul își propune o reformă profundă atât a sistemului judecătoresc, în general, cât și a CSJ în particular. Reforma dată are drept obiectiv consolidarea independenței și responsabilității individuale ale judecătorilor și a sistemului judecătoresc în ansamblu. Fără schimbări esențiale la nivelul CSJ acest lucru nu este posibil de promovat la nivelul celorlalte instanțe din sistemul judecătoresc.

Implementarea eficientă a reformei propuse implică atât adoptarea unei legi noi cu privire la CSJ, cât și efectuarea modificărilor în codurile de procedură și un șir de alte legi. Pentru a evita apariția posibilelor tergiversări a procesului de adoptare a tuturor actelor normative necesare a fi promovate, se propune includerea acestora într-un singur proiect de lege, care va conține:

1) prevederi referitoare la statutul, competențele, componența, organizarea și structura CSJ;
2) prevederi referitoare la modul de evaluare extraordinară a actualilor judecători ai CSJ și ai viitorilor candidați la funcțiile vacante din CSJ de după reorganizare;
3) prevederi referitoare la modificarea unor acte normative (coduri și legi).

Cap. I. Dispoziții generale
Cap. II. Judecătorii și organizarea internă a Curții supreme de Justiție
Cap. III. Dispoziții tranzitorii
Secțiunea 1. Evaluarea extraordinară a judecătorilor CSJ
Secțiunea 2. Modificări la unele acte normative
Cap. IV. Dispoziții finale

Figura 1. Structura proiectului de lege

Reforma CSJ este necesară în contextul modificărilor constituționale care au intrat în vigoare la 1 aprilie 2022, prin care a fost exclusă cerința pentru judecătorii CSJ de a fi judecători de carieră. De asemenea, reforma CSJ este necesară în contextul intenției de evaluare externă a sistemului judecătoresc, în care CSJ va avea rolul de a verifica legalitatea deciziilor cu privire la evaluarea extraordinară a judecătorilor și procurorilor. Ea a fost elaborată în urma analizei modului de organizare și funcționare a instanțelor judecătorești supreme din alte state (Estonia, Finlanda, Marea Britanie), precum și a Curții Europene a Drepturilor Omului (CtEDO).

Legea cu privire la CSJ (în redacție nouă) va rămâne principalul act care reglementează organizarea și activitatea CSJ. Activitatea și organizarea CSJ va fi reglementată și de alte legi, cum ar fi codurile de procedură, Legea cu privire la statutul judecătorului, sau Legea cu privire la organizarea judecătorească. În caz de contradicție dintre acestea, Legea cu privire la Curtea Supremă de Justiție va avea prioritate, în calitate de lege specială.

Se propune organizarea internă a CSJ să fie reglementată în Regulamentul CSJ, care va fi adoptat de Plenul CSJ. Reglementarea organizării interne a CSJ prin Regulamentul CSJ are scopul de a asigura o mai mare flexibilitate în activitatea și administrarea CSJ, model inspirat de la CtEDO. Regulamentul CSJ nu poate contravine legilor adoptate de Parlament. În cadrul acestuia vor fi dezvoltate unele aspecte din Legea cu privire la Curtea Supremă de Justiție.

Concomitent cu adoptarea Legii va fi modificată și procedura de examinare a cauzelor de către CSJ. Vor fi îngustate temeiurile de recurs și debirocratizată procedura de examinare a dosarelor.

III. Competențele CSJ

Se propun următoarele competențe pentru Curtea Supremă de Justiție:

a) asigurarea interpretării și aplicării uniforme a legislației de către instanțele judecătorești;

b) examinarea în calitate de primă instanță a categoriilor de cauze stabilite de lege;

c) examinarea în calitate de instanță de recurs a cauzelor cu cea mai mare importanță socială și juridică, precum și asupra celor care relevă încălcări deosebit de grave ale legii și ale drepturilor omului;

d) sesizarea Curții Constituționale pentru a se pronunța asupra constituționalității actelor juridice.

Figura 2. Competențele CSJ.

După cum s-a menționat, unul din obiectivele viitorului proiect constă în transformarea CSJ în autoritatea principală care se va concentra pe asigurarea interpretării și aplicării uniforme a legislației în sistemul de justiție. În vederea asigurării interpretării și aplicării uniforme a legii, CSJ va putea întreprinde un șir de măsuri stabilite în lege, lista cărora nu va fi exhaustivă:

- va publica generalizările practicii judiciare (fapt care rareori se întâmplă în prezent);
- va elabora și publica ghiduri cu privire la aplicarea legislației procedurale (similar CtEDO) și sancțiunilor penale (similar României și altor țări);
- la solicitarea instanțelor judecătorești va emite avize consultative (similar Curții Europene de Justiție și CtEDO);
- va putea emite hotărâri obligatorii pe marginea demersului în interesul legii.

Figura 3. Asigurarea de către CSJ a interpretării și aplicării uniforme a legii

În calitate de **instanță de recurs**, ea își va concentra eforturile asupra cauzelor de cea mai mare importanță socială și juridică. Astfel, codurile de procedură vor fi modificate pentru a îngusta temeiurile de recurs. De asemenea, va fi creat temeiul pentru respingerea recursurilor care tehnic se încadrează în temeiurile de recurs, însă nu prezintă o importanță juridică sau socială suficientă. Această schimbare va permite CSJ să se concentreze pe examinarea în fond a unui număr limitat de cauze - de circa 5 ori mai puțin decât în prezent.

Totodată având în vedere starea sistemului de justiție din țară, se propune CSJ să-și păstreze competența de a examina cauze care relevă încălcări deosebit de grave ale legii și ale drepturilor omului. Codurile de procedură pot fi modificate pentru a permite examinarea probatoriului în situațiile în care hotărârile contestate cu recurs sunt arbitrare sau bazate pe o apreciere vădit nerezonabilă a probelor. În acest caz, se propune organizarea de către CSJ a unei ședințe publice, cu posibilitatea de a inversa soluțiile precedente. Se propune CSJ să sesizeze în mod obligatoriu inspecția judecătorilor dacă va admite recursul din acest temei. Aceasta procedură a fost introdusă ca răspuns la multe soluții greu de explicat ale judecătorilor din judecătorii și curțile de apel.

CSJ va examina în calitate de **primă instanță** categoriile de cauze stabilite de lege. Codul administrativ va fi modificat, acordând competența CSJ de a examina legalitatea hotărârilor Parlamentului, Guvernului și decretele Președintelui care nu sunt susceptibile de contestare la Curtea Constituțională. De asemenea, CSJ va examina în calitate de primă instanță contestațiile împotriva hotărârilor CSM și a Consiliului Superior al Procurorilor (CSP). Aceste litigii se propun a fi examinate de un complet din 5 judecători ai CSJ, iar hotărârea acestora va fi irevocabilă. Această procedură trebuie introdusă având în vedere importanța relațiilor sociale decise prin aceste acte, precum și necesitatea unei soluții rapide pe marginea lor. CSJ va putea să continue adoptarea hotărârile Plenului CSJ dacă va considera necesar.

Se propune reglementarea detaliată în legea CSJ a demersului în interesul legii, care va putea fi depus atât în procedurile penale, cât și în cele civile și administrative. Pentru a exclude contradicțiile și având în vedere natura demersului în interesul legii, care nu vizează și nu poate produce efect asupra părților în procesele vizate, recursul în interesul legii va fi exclus din Codul de procedură penală. Demersul în interesul legii va fi depus și examinat în temeiul Legii cu privire la CSJ. Detaliile cu privire la procedura de examinare a demersului în interesul legii vor fi menționate în Regulamentul CSJ.

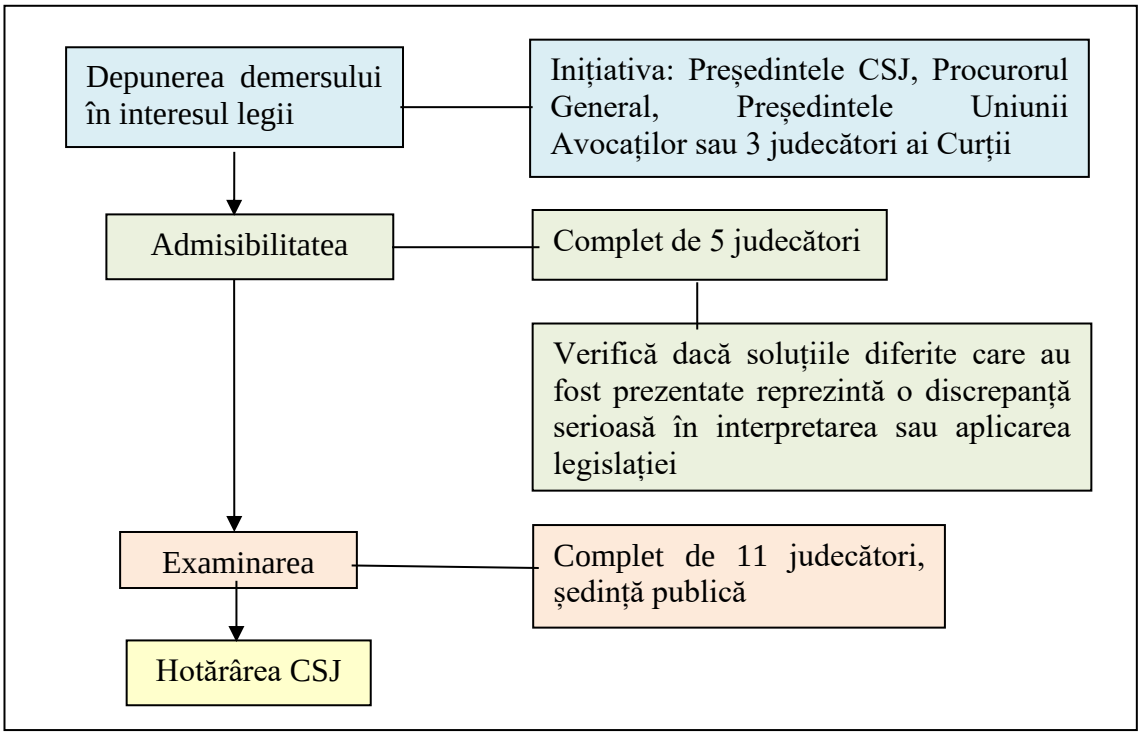

Figura 4. Procedura de examinare a demersului în interesul legii

IV. Judecătorii CSJ

Nu există un model unic de organizare a instanțelor judecătorești supreme. Experiența altor țări confirmă că instanțele judecătorești supreme cu un număr mare de judecători nu sunt foarte eficiente în uniformizarea practicii judiciare, care ar trebui să fie principala sarcină a acestora.

Se propune reorganizarea CSJ să aibă loc până la data de 1 martie 2023. După reorganizare, aceasta va fi formată din 20 de judecători, adică cu 13 mai puțin decât în prezent. Numărul redus de judecători poate fi justificat prin competențele reduse ale CSJ. Spre exemplu, CSJ din Estonia are 19 judecători, doar că în Estonia CSJ activează și în calitate de instanță constituțională. Un număr apropiat (18 judecători) îl are și CSJ din Finlanda.

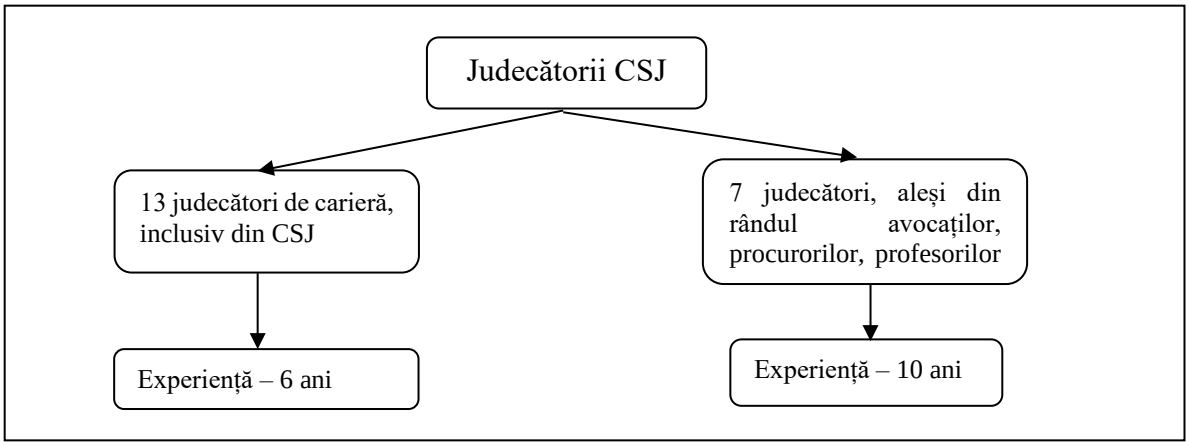

Figura 5. Componența CSJ

Numărul de 20 judecători ai CSJ a fost selectat reieșind și din competența noua a CSJ. Astfel, aceasta va adopta decizii pe marginea recursurilor admisibile în paneluri de 3, 5 și 9 judecători, iar demersurile în interesul legii vor fi examinate într-un panel de 11 judecători.

Modelul CSJ compus din judecători de carieră și specialiști din alte domenii este cel mai răspândit în Europa. Judecătorii CSJ vor fi selectați de CSM. Colegiile CSM nu vor fi implicate în acest proces, având în vedere că la concurs vor putea participa și non-judecători.

Candidații vor fi selectați prin concurs public, în bază de merit. Se propun așa criterii: capacitate de exercițiu; diplomă de studii superioare în domeniul dreptului sau un alt act de studii în domeniul dreptului echivalent acestora, (inclusiv din străinătate sau URSS); lipsa de antecedente penale; cunoașterea limbii de stat; are o experiență de cel puțin 6 ani în calitate de judecător, inclusiv al Curții Constituționale, sau de cel puțin 10 ani în calitate de avocat, procuror sau profesor universitar în domeniul dreptului; reputație ireproșabilă; are abilitățile profesionale necesare pentru funcția de judecător.

Criterii similare sunt folosite pentru selecția judecătorilor CSJ din Marea Britanie. Detaliile privind organizarea concursului și evaluarea candidaților vor fi stabilite de către CSM. Numirea judecătorilor CSJ se va face la propunerea CSM de către Președintele țării. Președintele va putea respinge candidatul motivat, însă CSM poate depăși acest refuz dacă pentru hotărâre votează cel puțin 2/3 din membrii Consiliului aflați în exercițiul funcției.

Judecătorul CSJ își va începe mandatul la data indicată în decretul de numire în funcție. Această dată ar trebui stabilită CSM după consultarea judecătorului și menționată în propunerea de numire a judecătorului CSJ. Acest procedeu a fost introdus pentru a permite judecătorului să finalizeze sarcinile pe care le are deja. Acest fapt este deosebit de benefic pentru judecătorii de carieră promovați la CSJ, permițându-le să finalizeze dosarele care i-au fost distribuite. Mandatul judecătorului încetează potrivit regulilor generale. Totuși, în vederea asigurării bunei funcționări a CSJ se propune ca judecătorul vizat, cu acordul acestuia, să continue

activitatea la CSJ și după vârsta de 65 de ani, în baza hotărârii Plenului CSJ, până la începerea exercitării mandatului de către noul judecător.

V. Organizarea internă a CSJ

CSJ va fi condusă de un Președinte selectat din rândul judecătorilor CSJ de CSM și numit prin decret prezidențial pentru un mandat de 4 ani. Se propune candidații pentru această funcție să fie identificați de către judecătorii CSJ înșăși, prin vot secret. Această procedură va asigura că viitorul Președinte se bucură de susținerea colegilor și pentru a încuraja activitatea democratică a Președintelui CSJ. Aceeași persoană poate fi președinte al Curții cel mult 8 ani. Președintele Curții își exercită mandatul până la preluarea funcției de către următorul președinte. Rolul Președintelui CSJ va fi mult mai redus decât până la modificarea legii. Acesta se va reduce în principal la reprezentarea CSJ și coordonarea activității judecătorilor Curții. De asemenea, el va supraveghea activitatea Secretarului general al CSJ și a Secretarului general-adjunct al CSJ. Președintele CSJ va fi ajutat de un vicepreședinte al CSJ, numit conform procedurii de numire a Președintelui CSJ. Vicepreședintele substituie Președintele în caz de lipsă și exercită vacanța funcției de Președinte. El va putea exercita și alte sarcini delegate de Președinte, sau stabilite în Regulamentul CSJ.

Inovația este că cele mai importante decizii ce țin de organizarea și administrarea instanței vor fi luate de către Plenul CSJ, care este compus din toți judecătorii CSJ aflați în exercițiul funcției. Plenul se va considera deliberativ dacă la ședință participă cel puțin 2/3 din judecătorii CSJ aflați în exercițiul funcției și ia hotărâri cu majoritatea judecătorilor prezenți. Legea nu va prevedea atribuții ale Plenului CSJ în domeniul examinării cauzelor concrete.

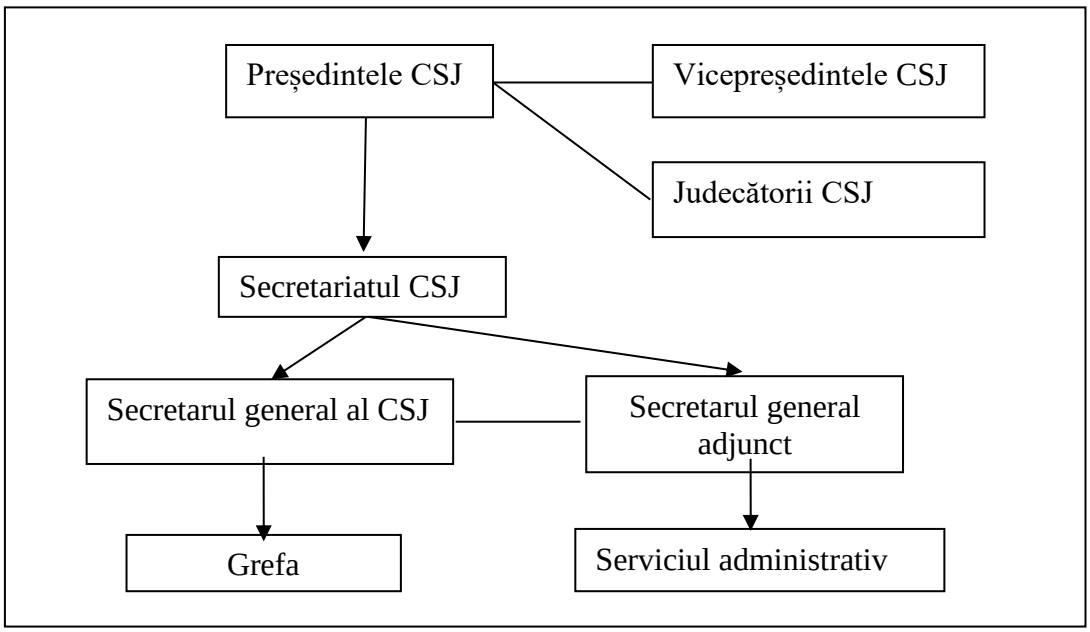

Figura 6. Structura internă a CSJ.

Spre deosebire de *Legea nr. 789/1996 cu privire la Curtea Supremă de Justiție*, noua lege nu va impune crearea colegiilor specializate în cadrul CSJ. Acest lucru este menit să ofere o flexibilitate mai mare CSJ cu un număr redus de judecători.

Totuși, colegiile pot fi create, dacă acest lucru va fi considerat necesar de către Plenul CSJ. Tot Plenul va stabili anual componența completelor CSJ. Această decizie va fi luată, în urma consultării opiniei judecătorilor CSJ, la propunerea Președintelui CSJ. Detalii în acest sens vor fi prevăzute în Regulamentul Curții. Hotărârile Plenului cu privire la administrarea instanței sunt obligatorii pentru toți judecătorii și angajații Curții, iar nerespectarea acestora pot duce la măsuri disciplinare sau de altă natură.

Activitatea grefei CSJ și activitățile uniformizare a practicii vor fi coordonate de **Secretarul general al CSJ**. Activitatea Serviciului administrativ va fi coordonată de **Secretarul general adjunct al CSJ**. Aceștia vor fi numiți de către Plenul Curții în urma unui concurs public. Se propune ca durata mandatului acestora și procedura detaliată de selectare să fie stabilite în Regulamentul CSJ. În proiectul de lege va fi stabilit doar efectivul limită a Secretariatului CSJ, pe când structura internă a acestuia se va regăsi în Regulamentul CSJ, acest fapt urmând a fi de asemenea decis de Plenul CSJ, la propunerea Președintelui Curții.

Se propune de a reglementa dreptul judecătorului CSJ de a-și alege cîte un asistent cu care va lucra permanent (procedura și criteriile de selectare va fi detaliată în Regulamentul CSJ). Pe lângă acești asistenți, în CSJ vor activa și alți asistenți, care ar putea fi specializați pe anumite domenii și lucra cu diferiți judecători, în funcție de dosar.

VI. Evaluarea judecătorilor CSJ

Se propune reorganizarea să fie efectuată în două direcții paralele: evaluarea externă a judecătorilor actuali ai CSJ și selectarea a cel puțin 7 judecători noi ai CSJ din rândul avocaților procurorilor și profesorilor universitari. Dacă vor apărea mai mult de 7 vacanțe, acestea de asemenea vor fi suplinite de către CSM, în baza raportului Comisiei de evaluare dedicate și a rezultatelor evaluării performanțelor judecătorilor CSJ în funcție.

Comisia de evaluare ar pute evalua două aspecte: integritatea și averea actualilor judecători din CSJ și a candidaților la funcțiile vacante din CSJ conform procedurii prevăzute de lege, așa cum este stabilit în Figura 7 de mai jos:

Eșuarea acestei etape a evaluării externe va duce la suspendarea și eliberarea din funcție a judecătorului, și potențial ale urmări ce țin de garanțiile și drepturile profesionale.

În urma evaluării, Comisia de evaluare va întocmi un raport de evaluare, care va fi transmis CSM-ului. În cazul în care candidatul va promova evaluarea externă conform primelor două criterii, o obține pusă în discuție este ca CSM să evalueze un al treilea criteriu – profesionalismul.

Se propune ca judecătorii CSJ care nu vor promova evaluarea profesionalismului vor avea dreptul de a fi transferați în alte funcții vacante de judecător din curțile de apel sau judecătorii.

Judecătorii Curții care au promovat evaluarea integrității și cea profesională își vor continua activitatea în cadrul Curții, fără a fi necesară reconfirmarea acestora în funcție.

Ca o opțiune, hotărârea Comisiei de evaluare cu privire la eșuarea evaluării va putea fi contestată la CSM, iar CSM va acorda judecătorului toate garanțiile unui

proces echitabil. Dacă CSM admite contestația, judecătorul va trebui reevaluat de către Comisia de evaluare. Dacă contestația va fi respinsă, CSM va propune Președintelui eliberarea din funcție.

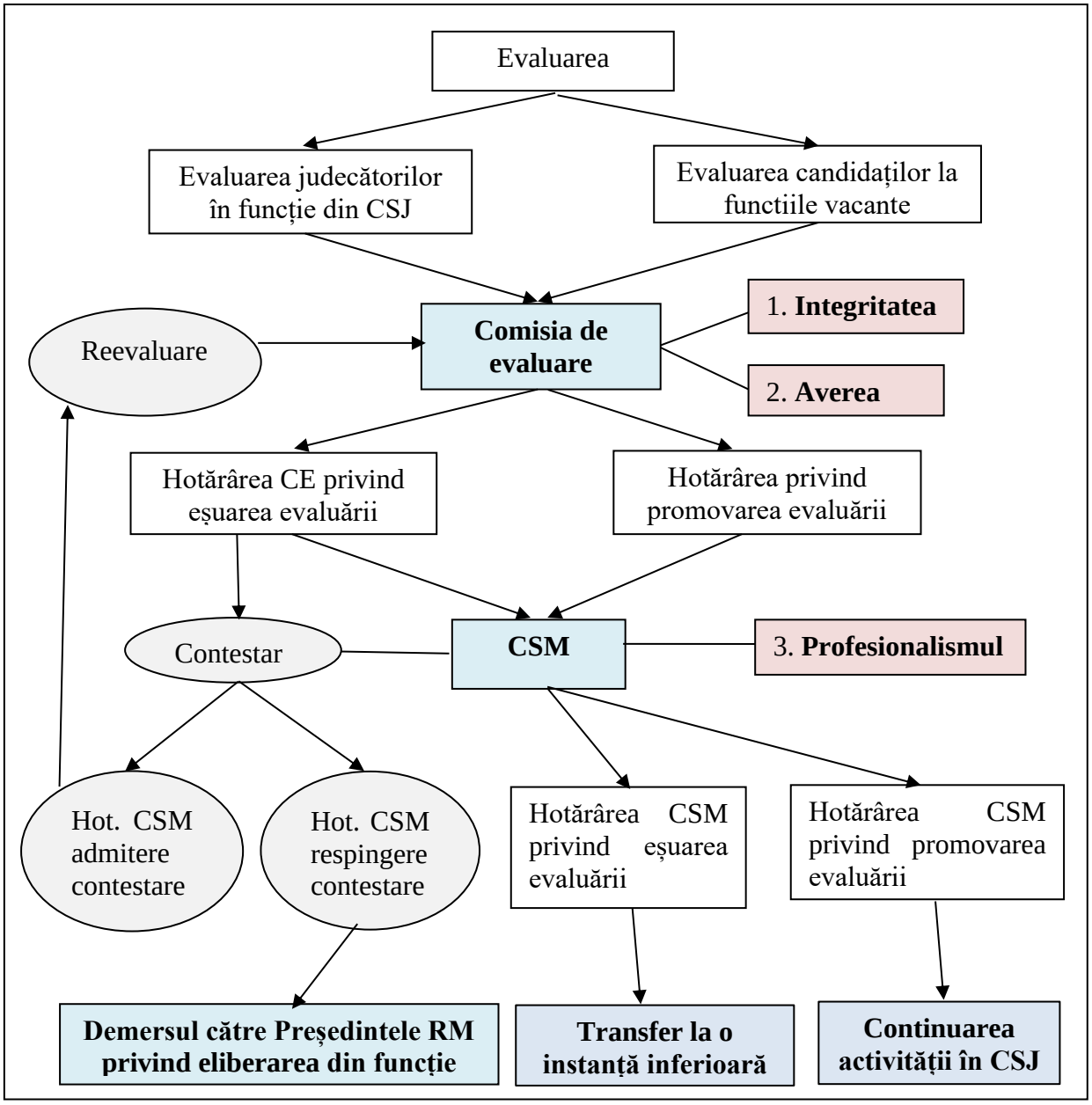

Figura 7. Evaluarea judecătorilor CSJ

Evaluarea judecătorilor conform primelor două criterii poate fi pusă în sarcina Comisiei de evaluare pentru a spori încrederea în noul CSJ. Evaluarea profesionalismului poate fi pusă în sarcina CSM, or, până atunci CSM va avea o nouă componență, trecând prin procedura de ”pre-vetting”.

Se propune salariul pentru judecătorii CSJ care au promovat evaluarea sau care vor fi numiți conform acestei legi să fie majorat. Creșterea salariului este necesară pentru a exclude părăsirea sistemului de către judecătorii buni, până la evaluare. De asemenea, aceasta este necesară pentru a proteja integritatea judecătorilor CSJ reformat. Acest salariu se va plăti din ziua promovării evaluării, sau din ziua începerii exercitării atribuțiilor de judecător al CSJ.