

REFLECȚII CU PRIVIRE LA LEGITIMITATEA CONSILIULUI SUPERIOR AL MAGISTRATURII ÎN CONTEXTUL LEGISLAȚIEI NAȚIONALE ACTUALE ŞI AL STANDARDELOR EUROPENE



Boris NEGRU,
doctor în drept, conferențiar universitar (USM)
Andrei NEGRU,
doctor în drept, conferențiar universitar (USM)

SUMMARY

This article contains an analysis of justice quality and efficiency in Republic of Moldova, by studying the national legislation and its conformity with the European standards in the field of justice. Every state has a Supreme Council of Magistracy responsible for judge appointment, selection and promotion and the majority of European normative acts settle that it must have a really independent character and an adequate structure, to assure that this Council is able to guarantee the judges' independence, impartiality and integrity. This investigation is centred on the special Law about the Supreme Council of Magistracy statute, its role and on the idea that the norms about its structure do not correspond to the Constitution of Republic of Moldova and to the European norms that regulate the judge statute. The national legislation settles that the Supreme Council of Magistracy consists of 12 members, 5 of them being judges, but the European norms promote the idea that the number of judges has to be at least a half of the total number of the members. Our option is to modify the national norms about the Supreme Council structure in the sense of selecting not five but six judges by the General Assembly of Judges as members of the Council, without including the President of the Supreme Court of Justice, because the last is not a simple judge but has the role of a chief and a large contribution for increasing the value of the authority he governs, the justice in general and the efficiency of activity of the Supreme Council of Magistracy. That's why the President of the Supreme Court of Justice is a member by right of the Supreme Council of Magistracy, as the Minister of Justice and the General Prosecutor. We have made a detailed investigation of the national legislation writing this article and we propose to modify the content of some juridical norms for adjusting them to the European standards. At the same time, it is very important to exclude the political elements from justice administration and to promote only professional judges, for increasing the justice authority and value.

Viitorul determinant al fiecărui stat este apreciat din punctul de vedere al perspectivei şi rolului dreptului în procesul de reglementare a vieții sociale. În funcție de calitatea şi eficiența acestuia, putem efectua o caracteristică destul de detaliată a componenței şi activității societății civile, a dezvoltării relațiilor economice, a nivelului de democratizare a societății, de cultură a acestei societăți, precum şi a valorilor pe care le promovează. Nu agravăm importanța fenomenului juridic din motiv că avem o profesie din sfera dreptului, ci intenționăm a evidenția valoarea acestuia, întrucât anume realizarea şi, în special, aplicarea dreptului denotă elocvent calitatea guvernării şi viabilitatea statului ce-i este caracteristic. Anume la hotarul interacțiunii dintre stat şi drept se manifestă rolul justiției contemporane. Ca sistem de instanțe ori ca funcție a statului, atât la nivel organizațional, cât şi funcțional, justiția apare ca un fenomen sociojuridic orientat spre o manifestare a autorității statale absolute în domeniul interpretării şi aplicării dreptului. Nu este, în acest caz, necesar a distinge instanțele de drept comun de cele specializate, determinate de legislația națională şi nici de instanțele de jurisdicție constituțională, dacă ne referim la o organizare jurisdicțională de model european. Importanța exteriorizării exponentului de autoritate din cadrul puterii statale, atribuite justiției, în coraport cu legislativul şi executivul, ce se manifestă, bineînțeles, în calitate de ramuri ale puterii de stat, este de o vitalitate accentuată pentru guvernările contemporane, deoarece anume prin intermediul justiției se prezintă „cele mai transparente" acte de aplicare a dreptului. Prin intermediul actului de justiție statul transmite societății mesajul referitor la gradul de respectare a dreptului de către justițiabili în ce privește nivelul, calitatea, eficiența şi oportunitatea respectării şi restaurării drepturilor şi

libertăților oamenilor din acest socium. Evident, justiția, prin natura sa organizațională, prin calitatea şi eficiența actului de justiție, apare ca „barometru" al funcționării unei sau altei guvernări.

Încercând a efectua o caracteristică a autorității judecătoreşti din Republica Moldova, este necesar a conştientiza volumul şi profunzimea acestui eventual studiu. Este oportună analiza bazei legislative din domeniu, care la fel prezintă interes pentru desfăşurarea procesului de cercetare academico-practic. Putem efectua o retrospectivă a legislației, reflectată atât în Constituția Republicii Moldova, cât şi în alte acte normative: Legea cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii, nr.947-XIII din 19.07.1996[1]; Legea privind Institutul Național al Justiției, nr.152-XVI din 08.06.2006[2]; Legea cu privire la statutul judecătorului, nr.544-XIII din 20.07.1995[3]; Legea cu privire la Procuratură, nr.294-XVI din 25.12.2008[4]; Legea privind organizarea judecătorească, nr.514-XIII din 06.07.1995[5]; Legea cu privire la colegiul de calificare şi atestarea judecătorilor, nr.949-XIII din 19.07.1996.[6] Există şi alte acte normative, atât cu statut de lege, cât şi cu statut de act normativ subordonat legii; însă, nu este atât de important a etala abilitățile în cunoaşterea denumirii acestora, cât de a aprecia calitatea reglementărilor din actele normative menționate şi corespunderea acestora cu standardele europene în domeniu. Prin intermediul acestui studiu ne-am propus drept scop efectuarea unei analize a gradului de corespundere a legislației naționale cu reglementările europene, în contextul recentelor modificări operate în Legea cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii, în special referitoare la componență, care, în conformitate cu dispozițiile alin.(1) art.1 al legii menționate, „este un organ independent, format în vederea organizării şi funcționării sistemului judecătoresc şi este garantul independenței autorității judecătoreşti". Obiecțiile noastre sunt generate de ultimele modificări, adoptate la 25.12.2008 şi publicate la data de 14.02.2009, care fac referință anume la componența acestui organ ce exercită autoadministrarea judecătorească. Standardele internaționale şi regionale în domeniul menționat sunt reflectate prin Carta Europeană privind statutul judecătorilor[7], adoptată la Strasbourg, în perioada 8-10 iulie 1998, de către Consiliul Europei. În preambulul Cartei menționate se face o enumerare a valorilor sociale şi, în special, a unor valori juridice, care urmează a fi realizate şi promovate în spiritul Cartei. Cunoaşterea conținutului Cartei, inclusiv difuzarea ei în masă, sunt elemente esențiale pentru concretizarea dinamicii sale de progres. Ea este destinată judecătorilor, juriştilor, responsabililor politici şi, în general, tuturor persoanelor interesate în cercetarea detaliată a instituției Statului de drept şi a democrației.[8]

Supunem caracterizării şi conformității cu legislația europeană norma din art.3 al legii menționate, care, în opinia noastră, prezintă o anumită neconcordanță cu Carta Europeană privind statutul judecătorilor. Articolul 3 din legea națională[9] se referă la reglementările privind componența Consiliului Superior al Magistraturii. Alineatul (1) reconfirmă norma constituțională şi o dezvoltă, stabilind numărul membrilor Consiliului Superior al Magistraturii – de 12. Alineatul (2) al aceluiaşi articolul conține dispoziții generale referitoare la persoanele care pot deveni membri ai Consiliului Superior al Magistraturii, şi anume: „În componența Consiliului Superior al Magistraturii intră judecători şi profesori titulari, precum şi Preşedintele Curții Supreme de Justiție, Ministrul Justiției, Procurorul General, care sunt membri de drept". Principalele divergențe dintre legislația națională şi standardele normative europene în domeniu sunt la nivelul conținutului reflectat în norma din alin.(4) art.3, care reglementează componența Consiliului Superior al Magistraturii: „Cinci membri din rândul judecătorilor sunt aleşi prin vot secret de Adunarea Generală a Judecătorilor din Republica Moldova. Patru membri se aleg de Parlament din rândul profesorilor titulari, cu votul majorității deputaților aleşi, la propunerea a cel puțin 20 de deputați în Parlament". Atenționăm prezența a 5 reprezentanți ai corpului judecătoresc, aleşi de Adunarea Generală a Judecătorilor, care posedă, conform legii, această unică competență. Din numărul total de 12 membri ai Consiliului Superior al Magistraturii, ei constituie mai puțin de jumătate. O reflectare a spiritului reglementărilor europene în legislația națională ar determina stabilirea numărului de 6 (şase) judecători aleşi de către Adunarea Generală a Judecătorilor. Punctul 1.3 al Cartei Europene cu privire la statutul judecătorilor statuează: „În privința oricărei decizii ce poate afecta selecția, alegerea, numirea, desfăşurarea carierei sau încetării mandatului unui judecător, statutul prevede intervenția unei instanțe independente de puterea executivă şi puterea legislativă, care să cuprindă cel puțin o jumătate dintre judecătorii aleşi de către egalii lor (sublinierea ne aparține – *n.a.*), în concordanță cu modalități care să garanteze reprezentarea cea mai largă a acestora". Conținutul pct.1.3 îl regăsim şi în expunerea de motive a Cărții Europene privind statutul judecătorilor, care prevede **intervenția unei instanțe independente de puterea executivă sau de puterea legislativă pentru orice decizie care afectează selecția, recrutarea, numirea, derularea carierei sau încetarea mandatului de funcție a unui judecător.** Prin această expunere argumentăm importanța studiului efectuat. Anume valoarea, autoritatea şi rolul Consiliului Superior al Magistraturii în instituirea sistemului de garanții, care, la rândul lor, determină calitățile inerente de independență, imparțialitate şi inamovibilitate ale statutului de judecător, ne-a determinat să efectuăm o caracteristică a articolului 3 din Legea cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii.[10] Independența justiției[11] face obiectul uneia dintre regulile cu valoare incontestabilă, de principiu, fundamentale pentru exercițiul regulat al justiției.[12] Importanța şi actualitatea principiului şi conceptului sunt demonstrate

prin reflectarea acestora în reglementările internaționale: înscrierea în Declarația Universală a Drepturilor Omului şi în Convenția Europeană a Drepturilor Omului.[13]

Trebuia să se țină cont, în această privință, de anumite deosebiri între sistemele naționale de drept. În unele dintre ele va fi greu de admis ca o instanță independentă să se substituie unei autorități politice de numire. Dar obligația, într-un astfel de caz, de a primi cel puțin recomandarea sau avizul unei instanțe independente nu poate să nu aibă un efect foarte incitant, chiar unul de constrângere. În spiritul Cartei, recomandările sau avizul instanței independente nu constituie garanții, decât dacă sunt de natură generală, urmate de aplicarea în practică. Autoritatea politică sau administrativă care nu ține cont de o astfel de recomandare sau de un astfel de aviz ar trebui cel puțin să fie obligată să facă cunoscute motivele refuzului. Natura şi destinația Consiliului Superior al Magistraturii asigură caracterul specific apolitic al activității instanțelor de toate nivelurile şi monitorizează calitatea actului decizional, corespunderea lui unui sistem legislativ democratic şi constituțional.

Carta reține o formulare în care intervenția instanței independente va putea să ia forma atât a unui aviz, cât şi a unei recomandări, a unei propuneri sau a unei decizii. S-a discutat şi problema privind competența instanței independente. **Carta a reținut o formulare, conform căreia în această instanță iau parte cel puțin jumătate din judecătorii care au fost aleşi de către egalii lor. Ea nu a manifestat tendința de a permite, eventual, ca judecătorii să fie în minoritate în cadrul instanței independente şi nici ca ei să fie majoritari din punct de vedere numeric**. În scopul preîntâmpinării unor reproşuri de autoritate după formă, dar, concomitent, superficiale după conținut, că Președintele Curții Supreme de Justiție ar fi cel de-al şaselea membru, este necesar a menționa că, în lumina Cartei Europene, sunt prevăzute expres condițiile de independență a instanței în discuție: iau parte cel puțin jumătate din judecătorii aleşi de egalii lor. Preşedintele instanței judecătoreşti superioare în stat este membru „de drept" în instituția numită în legislația națională Consiliu Superior al Magistraturii, acest fapt fiind argumentat prin calitatea sa de conducător şi contribuind, evident, la eficientizarea activității atât a Consiliului Superior al Magistraturii, cât şi a întregii organizări judecătoreşti. La fel, calificativul „de drept" atribuit funcțiilor de Procuror General şi de Ministru al Justiției este îndreptat spre realizarea anumitor obiective determinate de funcționalitatea acestor instituții. Prezența membrilor „de drept" în componența Consiliului Superior al Magistraturii este argumentată şi prin tendința de a asigura un echilibru între legislativ şi executiv în cadrul autorității judecătoreşti. Accentuăm necesitatea prezenței în componența Consiliului Superior al Magistraturii a numărului de şase membri – judecători aleşi de către Adunarea Generală a Judecătorilor, în scopul asigurării funcționalității acestei instituții ca un adevărat garant al independenței justiției. La acest capitol, practica europeană în domeniu constituie un exemplu şi argument elocvent.[14]

Carta prevede că judecătorii care fac parte din instanța independentă sunt aleşi de către egalii lor, considerându-se că, datorită caracterului independent al instanței menționate, este inadmisibilă alegerea ori numirea judecătorilor de către o autoritate politică aparținând puterii executive sau legislative. O astfel de formulă este de natură să confere un caracter partizan desemnării sau rolului judecătorilor. Nu este de aşteptat, în mod concret, ca judecătorii din instanța independentă să obțină favoruri din partea unor partide politice sau din partea unor organisme cărora le datorează desemnarea. Analizând această remarcă, cuprinsă în interpretările Cartei şi care nu prea a fost luată în considerație de către precedenta componență a Consiliului Superior al Magistraturii la numirea şi promovarea judecătorilor, ne convingem că are o importanță primordială pentru promovarea şi consolidarea calității şi autorității actului de justiție şi a justiției în ansamblu. Anume excluzând criteriile politice de numire şi promovare vor trece în prim-plan asemenea criterii, cum sunt pregătirea inițială şi profesionalismul la emiterea actului de justiție.

În sfârşit, fără a impune un mod particular de scrutin, Carta indică modalitățile de alegere a reprezentanților judecătorilor în interiorul acestei instanțe, care trebuie să asigure reprezentarea cea mai largă a acestora. La nivel național, considerăm că acest obiectiv s-a realizat la alegerea candidaturilor în noua componență a Consiliului, întrucât au fost aleşi reprezentanți din instanțele de toate nivelurile.

Modificările menționate în legea națională contravin Cartei. În luna noiembrie 2008, într-o discuție privată referitoare la proiectul de lege ce vizează reformele în Legea cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii, ne-am exprimat dezacordul în ce priveşte perspectivele, constituționalitatea şi corespunderea acestor modificări cu standardele internaționale. Principalul argument pe care l-am invocat, opozabil actualelor reglementări din art.3 al Legii cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii, a fost încălcarea esenței principiilor independenței, inamovibilității şi imparțialității judecătorului, ca principii fundamentale ce influențează în mod direct calitatea şi eficiența justiției contemporane. Am insistat că respectivele principii constituie garanții ale independenței judecătorului şi a justiției în ansamblu. Îndrăznim a deduce ideea că dispozițiile art.3 al Legii cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii urmau să posede un caracter temporar, având drept scop selectarea riguroasă a judecătorilor deja numiți – scop nobil şi necesar, în viziunea noastră, dar care, totuşi, nu se merită a fi realizat prin metodele pe care le intuim, la acest subiect, în legislația națională. Ca atare, nu este relevant vectorul

atribuit acestor reforme, pregătite de către guvernarea precedentă, cu intenția de a le transmite spre realizare actualei guvernări. Ne convingem că problema nu are conotație politică. Ne pune în gardă, însă, lejeritatea legislativă, prin intermediul căreia statutul de garant al independenței autorității judecătorești se reduce la o simplă formalitate. Ar fi greșit și irațional de a încerca divizarea judecătorilor în cei numiți sau promovați de guvernarea precedentă și cei ce urmează a fi numiți sau promovați de actuala guvernare, atribuindu-le primilor calificativele de corupți și dependenți din punct de vedere politic și secunzilor, respectiv, calificativele de oneşti și independenți. Meritul unei sau altei guvernări se va aprecia prin gradul de receptivitate la inițiativele de modificare a legislației în domeniu. Perfecționarea mecanismului de administrare a autorității judecătorești, atât în aspect organizațional, cât și funcțional, va permite, în perspectivă, evitarea numirii și promovării persoanelor pe care le-am putea numi „o nedumerire a justiției" și care vor încerca și în viitor, prin activitatea lor „profesională", să discrediteze autoritatea judecătorească.

Printre multiplele sarcini pe care și le-a propus spre realizare actuala guvernare se enumeră și reforma în sfera justiției. Se preconizează vaste și radicale transformări ce nu mai pot fi amânate. Oricare guvernant, învestit cu capacitate de prognozare, este convins de faptul că încrederea societății în guvernare este direct proporțională cu autoritatea, independența, reflectarea conștiinței guvernării contemporane. Toate aceste reforme presupun, în primul rând, funcționarea unui Consiliu Superior al Magistraturii caracterizat prin legitimitate, adică totalmente în corespundere cu normele constituționale și cu standardele europene în domeniu. Corpul judecătoresc, pe lângă faptul că trebuie să fie constituit din persoane demne, din profesioniști, în scopul desfășurării unei activități calitative, trebuie să aibă și încredere în ziua de mâine în ce privește activitatea lor profesională. În caz contrar, obiecțiile actualei guvernări, înaintate precedentei, vor rămâne simple vibrații ale aerului, care vor fi apreciate corespunzător de electorat la scrutinele următoare. Accentuăm că actuala guvernare, întreaga societate civilă au mari speranțe în autoritatea judecătorească, în calitatea și eficiența actului de justiție. Dar, totul începe de la legitimitatea Consiliului Superior al Magistraturii, de la capacitatea lui – atât juridică, cât și morală – de a iniția o reformă onestă și eficientă în organizarea și funcționalitatea justiției, ce ar corespunde valorilor promovate de Principiile fundamentale referitoare la independența magistraturii.[15] Credibilitatea față de putere este direct proporțională cu respectul față de autoritatea judecătorească, manifestat atât din partea societății, cât și din partea puterii de stat.

În concluzie: este necesar, inițial, de a efectua o modificare a conținutului articolului 3 al Legii cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii. Ar fi oportun ca propunerea de reformare a normei să parvină de la Curtea Supremă de Justiție, poate chiar de la Consiliul Superior al Magistraturii, convocat în noua componență sau prin pronunțarea Curții Constituționale referitor la constituționalitatea normei supuse discuției, care, în opinia noastră, contravine prevederilor art.6 („Separarea și colaborarea puterilor") și art.116 („Statutul judecătorilor") ale Constituției Republicii Moldova, cu reținerea faptului că această procedură nu poate fi inițiată din oficiu.

Note:

[1] Legea cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii, nr.947-XIII, din 19.07.96 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1996, nr.64/641. Republicată: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2009, nr.186-188/752.

[2] Legea privind Institutul Național al Justiției, nr.152-XVI din 08.06.2006 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2006, nr.102-105/484.

[3] Legea cu privire la statutul judecătorului, nr.544-XIII din 20.07.95 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1995, nr.59-60/664. Republicată: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2002, nr.117-119/946.

[4] Legea cu privire la Procuratură, nr.294-XVI din 25.12.2008 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2009, nr.55-56/155.

[5] Legea privind organizarea judecătorească, nr.514-XIII din 06.07.95 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1995, nr.58/64.

[6] Legea cu privire la colegiul de calificare și atestarea judecătorilor, nr.949-XIII din 19.07.1996 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1996, nr.61-62/605. Republicată: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2003, nr.170-172/693.

[7] Carta Europeană privind statutul judecătorilor, adoptată la Strasbourg, în perioada 8-10 iulie 1998.

[8] *Ibidem.*

[9] Legea cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii.

[10] *Ibidem.*

[11] Termenul acoperă, ca înțeles, atât judecătorul, ca exponent al autorității învestite să înfăptuiască justiția, cât și sistemul pe care acesta îl reprezintă.

[12] S.Ionescu. *Justiție și jurisprudență în statul de drept*. – București: Universul Juridic, 2008, p.150.

[13] Articolul 10 al Declarației Universale a Drepturilor Omului, adoptată la 10 decembrie 1948 de Adunarea Generală a ONU, prevede: „Fiecare persoană are dreptul ca pricina sa să fie examinată în mod echitabil, public și într-un termen rezonabil, de un tribunal independent și imparțial (…)"; în aceiași termeni se exprimă și Convenția Europeană a Drepturilor Omului.

[14] Thierry S. Renoux. *Le Conseils supérieurs de la magistrature en Europe*. Actes de la table ronde internationale de 14 septembre 1998, Mission de recherche „Droit et Justice". – Paris, 1999, p.33; *Les Constitutions de l'Europe des douze:* Textes rassemblés et presentés par Henri Oberdoff, la Documentation Française. – Paris, 1992, p.40, 85, 111.

[15] *Основные принципы, касающиеся независимости судебных органов.* Одобрены резолюциями Генеральной Ассамблеи ООН 40/32 от 29 ноября 1985 года и 40/146 от 13 декабря 1985 года. – În: Права человека и судопроизводство, собрание международных документов, OSCE, p.147-156.