



Procuratura Republicii Moldova

Republica Moldova, MD-2001, mun. Chișinău, bd. Ștefan cel Mare și Sfânt, 73,
tel.: (+373) 22-828-373, (+373) 22-828-375; e-mail: proc-gen@procuratura.md

21.08.2019 nr.36-1d/19-305

Curtea Constituțională

SESIZARE

prezentată în conformitate cu art.25 lit.f) din Legea nr.317/1994 cu privire la Curtea Constituțională și art.38 alin.(1) lit.f) și art.39 din Codul jurisdicției constituționale nr.502/1995

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ A REPUBLICII MOLDOVA		
Intrare Nr.	1536	
"21"	"08"	2019

I. AUTORUL SESIZĂRII

**Procurorul General interimar
Dumitru ROBU**

Republica Moldova
Chișinău, MD-2001
Bd.Ștefan cel Mare și Sfânt 73

tel.: (+373) 22-828-373
(+373) 22-828-375

Reprezentanți:

Viorel Radețchi,

Procuror pentru misiuni speciale
a Procuraturii Generale

Vladislav Căruceru,

Procuror în Secția unificare a
practicii în domeniul urmăririi
penale a Procuraturii Generale

II. OBIECTUL SESIZĂRII

Prezenta sesizare are ca obiect interpretarea art.137 din Constituție, în sensul explicării:

1. Care este esența, caracterul și aria de răsfrângere a efectelor juridice ce derivă din noțiunile definite în respectiva normă, cum ar fi inamovibilitatea și independența, în coraport cu prevederile art.13, 14, 16 din Legea nr.317/1994 cu privire la Curtea Constituțională și art.8, 9, 10 din Codul jurisdicției constituționale nr.502/1995?

2. Restricționează puterea juridică a noțiunilor de inamovibilitate și independență, combinate cu normele specificate din legile speciale indicate *supra* pornirea urmăririi penale în privința judecătorilor Curții Constituționale, în timpul exercitării mandatului și după încetarea și/sau ridicarea acestuia, de către Procurorul General fără încuviințarea prealabilă a Curții Constituționale?

3. Permite spiritul juridic al noțiunilor de inamovibilitate și independență, privite în ansamblu cu celelalte norme antemenționate, angajarea răspunderii penale a judecătorilor Curții Constituționale în baza art.307 din Codul penal?

4. Se răsfrânge oare natura juridică a noțiunilor de inamovibilitate și independență, corelate cu normele legilor speciale accentuate în punctele precedente, și după încetarea și/sau ridicarea mandatului judecătorului Curții Constituționale?

III. CADRUL NORMATIV PERTINENT

1. Prevederile relevante ale Constituției (M.O., nr.1/1, 1994) sunt următoarele:

Preambul

„[...] CONSIDERÂND **statul de drept**, pacea civică, democrația, demnitatea omului, drepturile și libertățile lui, libera dezvoltare a personalității umane, dreptatea și pluralismul politic valori supreme [...]”

Articolul 1

Statul Republica Moldova

„(3) Republica Moldova este **un stat de drept**, democratic, în care demnitatea omului, drepturile și libertățile lui, libera dezvoltare a personalității umane, dreptatea și pluralismul politic reprezintă valori supreme și sânt garantate.”

Articolul 6

Separarea și colaborarea puterilor

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

Articolul 7

Constituția, Lege Supremă

„Constituția Republicii Moldova este Legea ei Supremă. **Nici o lege și nici un alt act juridic care contravine prevederilor Constituției nu are putere juridică.**”

Articolul 134

Statutul [Curții Constituționale]

„(1) Curtea Constituțională este unica autoritate de jurisdicție constituțională în Republica Moldova.

(2) Curtea Constituțională **este independentă** de orice altă autoritate publică și se supune numai Constituției.

(3) Curtea Constituțională garantează supremația Constituției, asigură realizarea principiului separării puterii de stat în putere legislativă, putere executivă și putere judecătorească și garantează responsabilitatea statului față de cetățean și a cetățeanului față de stat.”

Articolul 135

Atribuțiile

„(1) Curtea Constituțională:

a) exercită, la sesizare, controlul constituționalității legilor și hotărârilor Parlamentului, a decretelor Președintelui Republicii Moldova, a hotărârilor și ordonanțelor Guvernului, precum și a tratatelor internaționale la care Republica Moldova este parte;

b) interpretează Constituția;

c) se pronunță asupra inițiativelor de revizuire a Constituției;

d) confirmă rezultatele referendumurilor republicane;

e) confirmă rezultatele alegerii Parlamentului și a Președintelui Republicii Moldova;

f) constată circumstanțele care justifică dizolvarea Parlamentului, demiterea Președintelui Republicii Moldova sau interimatul funcției de Președinte, precum și imposibilitatea Președintelui Republicii Moldova de a-și exercita atribuțiile mai mult de 60 de zile;

g) rezolvă cazurile excepționale de neconstituționalitate a actelor juridice, sesizate de Curtea Supremă de Justiție;

h) hotărăște asupra chestiunilor care au ca obiect constituționalitatea unui partid.

(2) Curtea Constituțională își desfășoară activitatea din inițiativa subiecților prevăzuți de Legea cu privire la Curtea Constituțională.”

Articolul 137

Independența

„Judecătorii Curții Constituționale sânt **inamovibili pe durata mandatului, independenți și se supun numai Constituției.**”

2. Prevederile relevante ale Codului penal al Republicii Moldova nr.985-XV din 18 aprilie 2002 (republicat M.O., 2009, nr. 72-74, art. 195) sunt următoarele:

Articolul 307 Pronunțarea unei sentințe, decizii, încheieri sau hotărâri contrare legii

„(1) Pronunțarea cu bună-știință de către judecător a unei hotărâri, sentințe, decizii sau încheieri contrare legii (răspunderea penală a judecătorilor)

se pedepsește cu amendă în sumă de la 650 la 1150 unități convenționale sau cu închisoare de până la 5 ani, în ambele cazuri cu privarea de dreptul de a ocupa anumite funcții sau de a exercita o anumită activitate pe un termen de până la 5 ani.

(2) Aceeași acțiune:

a) legată de învinuirea de săvârșire a unei infracțiuni grave, deosebit de grave sau excepțional de grave;

c) soldată cu urmări grave se pedepsește cu închisoare de la 3 la 7 ani cu privarea de dreptul de a ocupa anumite funcții sau de a exercita o anumită activitate pe un termen de până la 5 ani.”

3. Prevederile relevante ale Legii nr.317-XIII din 13 decembrie 1994 cu privire la Curtea Constituțională (M.O., nr.8, art.86) sunt următoarele:

Articolul 1 Curtea Constituțională - autoritate de jurisdicție constituțională

„(1) Curtea Constituțională este unica autoritate de jurisdicție constituțională în Republica Moldova.

(2) Curtea Constituțională este **independentă și se supune numai Constituției.**

(3) Curtea Constituțională:

a) garantează supremația Constituției;

b) asigură realizarea principiului separării puterii de stat în putere legislativă, putere executivă și putere judecătorească;

c) garantează responsabilitatea statului față de cetățean și a cetățeanului față de stat.”

Articolul 3

Principiile de activitate

„Curtea Constituțională activează în baza principiilor:

a) **independenței;**

b) **colegialității;**

- c) legalității;
- d) publicității.”

Articolul 13 Independența

„(1) Judecătorii Curții Constituționale sânt **independenți** în exercitarea mandatului și se **supun numai Constituției**.

(2) **Judecătorii Curții Constituționale nu pot fi trași la răspundere juridică pentru voturile sau opiniile exprimate în exercitarea mandatului.**”

Articolul 14 Inamovibilitatea

„(1) Judecătorul Curții Constituționale este **inamovibil pe durata mandatului**.

(2) Mandatul de judecător al Curții Constituționale se suspendă și se ridică numai în cazul stabilit de prezenta lege.

(3) În caz de ridicare a mandatului, judecătorul este eliberat din funcție, în condițiile prezentei legi.

(4) Judecătorul Curții Constituționale poate demisiona din proprie inițiativă.”

Articolul 16 Imunitatea

„(1) Judecătorul Curții Constituționale **nu poate fi reținut, arestat, percheziționat, cu excepția cazurilor de infracțiune flagrantă, trimis în judecată contravențională sau penală fără încuviințarea prealabilă a Curții Constituționale**.

(2) Competența de judecată pentru infracțiunile și delictele administrative săvârșite de judecătorul Curții Constituționale aparține Curții Supreme de Justiție.

(3) **Intentarea de acțiune penală și cererea încuviințării trimiterii în judecată țin de competența Procurorului General.**

(4) De la data încuviințării trimiterii în judecată, judecătorul Curții Constituționale este suspendat de drept din funcție. În caz de condamnare definitivă, mandatul judecătorului este ridicat, în condițiile prezentei legi.”

4. Prevederile relevante ale Codului jurisdicției constituționale nr.502- XIII din 16 iunie 1995 (M.O., 1995, nr.53-54, art.597) sunt următoarele:

Articolul 8 Independența

„(1) Judecătorii Curții Constituționale sânt **independenți** și în exercițiul mandatului se **supun numai Constituției**.

(2) Judecătorii Curții Constituționale examinează cauzele în condiții care exclud orice influență din afară asupra lor.

(3) Judecătorii Curții Constituționale **nu pot fi trași la răspundere judiciară pentru voturile și opiniile exprimate în exercițiul funcțiunii inclusiv după expirarea mandatului**.”

Articolul 9

Inamovibilitatea

„(1) Judecătorii Curții Constituționale sânt **inamovibili pe durata mandatului**.

(2) Mandatul de judecător al Curții Constituționale încetează sau se ridică numai în cazul și modul stabilit de Legea cu privire la Curtea Constituțională.”

Articolul 10 Imunitatea

„(1) Judecătorul Curții Constituționale **nu poate fi reținut, arestat, percheziționat, cu excepția cazurilor de infracțiune flagrantă, trimis în judecată penală sau contravențională fără încuviințarea prealabilă a Curții Constituționale**.

(2) Judecătorul Curții Constituționale a cărui identitate nu a fost cunoscută în momentul reținerii este eliberat imediat după stabilirea identității.

(3) Factorul de decizie care a întreprins reținerea judecătorului Curții Constituționale, surprins în flagrant delict, trebuie să comunice imediat Curții Constituționale. În decursul a 24 de ore aceasta decide asupra reținerii.

(4) Stabilirea de sancțiuni judecătorilor Curții Constituționale pentru abateri disciplinare și a modului lor de aplicare, precum și ridicarea mandatului, se efectuează în condițiile prezentului cod.”

IV. EXPUNEREA ARGUMENTELOR

Potrivit art.137 și art.139 din Constituție, „*Judecătorii Curții Constituționale sânt inamovibili pe durata mandatului, independenți și se supun numai Constituției.*”, iar „*Funcția de judecător al Curții Constituționale este incompatibilă cu oricare altă funcție publică sau privată retribuită, cu excepția activității didactice și științifice.*”.

Principalii factori care asigură independența și imparțialitatea judecătorului constituțional sunt modul de desemnare a acestora, durata mandatului și inamovibilitatea membrilor în cursul exercitării acestuia, precum și existența unei protecții adecvate împotriva presiunilor exterioare (imunitatea), prevăzute de legea de organizare și funcționare a Curții Constituționale.

Noțiunea de imunitate judecătorească face parte din conceptul larg de independență judecătorească, mai exact dreptul la imunitate este încorporat în garanția de independență. Imunitatea judecătorească nu este însă un scop în sine, ci 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.

Grupul de State împotriva Corupției al Consiliului Europei (GRECO) identifică două tipuri de imunitate:

- „imunitate fără răspundere sau iresponsabilitate”, cunoscută și sub denumirea de imunitate funcțională, care se referă la neatragerea răspunderii pentru opiniile exprimate de către parlamentari sau pentru hotărârile pronunțate de către judecători și;

- „imunitate - inviolabilitate” sau „imunitate procedurală” care este considerată ca fiind destinată să ofere mijloacele de menținere substanțială a „imunității fără răspundere”. Doar urmând o procedură specială în urma căreia esența acuzațiilor împotriva deputatului sau judecătorului este examinată, poate fi ridicată imunitatea procedurală și luate măsuri procesual penale.

În Opinia Amicus Curiae (nr.698/2012) pentru Curtea Constituțională a Republicii Moldova, privind imunitatea judecătorilor, adoptată la cea de-a 94-a Sesiune plenară, Comisia de la Veneția a arătat că:

- judecătorii (**fără a distinge dacă aceștia fac parte din autoritatea judecătorească sau aparțin unei jurisdicții speciale, precum cea constituțională**) „nu pot invoca imunitatea într-un proces penal ordinar”; de asemenea, „atunci când nu exercită funcții judiciare, judecătorii sunt responsabili civil, penal sau administrativ ca și orice alt cetățean”;

- imunitatea judecătorilor este subsumată conceptului mai larg al independenței judecătorești, dar nu reprezintă „un scop în sine, ci 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**”;

- „nici o acțiune criminală nu trebuie acoperită prin imunitatea fără răspundere și evident judecătorii trebuie urmăriți penal pentru toate infracțiunile”.

- „în mod clar, judecătorii - ca și orice altă persoană - trebuie să fie pedepsiți pentru orice infracțiune comisă de ei, fie aceasta infracțiune generală, de exemplu cauzarea unui accident în stare de ebrietate sau infracțiune specifică, legată de funcția de judecător, așa precum luarea de mită pentru pronunțarea unei hotărâri în favoarea unei părți.”.

Aceeași Comisie de la Veneția, în Opinia Amicus Curiae nr.880/2017 pentru Curtea Constituțională a Republicii Moldova privind răspunderea penală a judecătorilor a statuat că:

- oricât de importantă ar fi libertatea judecătorilor în exercițiul funcției lor judiciare, ea nu exclude tragerea la răspundere a acestora. Trebuie asigurat un echilibru între imunitatea lor, ca mijloc de protecție împotriva presiunilor nepotrivite și abuzului din partea altor puteri ale statului sau din partea persoanelor (imunitatea funcțională), și ideea că un judecător nu este deasupra legii (răspundere);

- de vreme ce **judecătorii pot fi trași la răspundere penală pentru interpretarea unei legi, stabilirea faptelor sau evaluarea probelor, o asemenea răspundere operează doar în cazurile în care există rea-credință și, dacă se poate demonstra, neglijență gravă.**

Comitetul de Miniștri al Consiliului Europei a elucidat două principii fundamentale în Recomandarea CM/Rec(2010)12: „Nu poate fi antrenată răspunderea penală a unui judecător pentru modul de interpretare a legii, apreciere a faptelor sau evaluare a probelor, **cu excepția cazurilor de rea-credință**” (paragraful 68); „Atunci când nu exercită funcții judiciare, judecătorii sunt responsabili civil, penal sau administrativ ca și orice alt cetățean” (paragraful 71), principii pe care le-a subliniat, de asemenea, și în Rezoluția (97)24 privind cele douăzeci de principii directorii pentru lupta împotriva Corupției.

În Avizul nr.3, Consiliul Consultativ al Judecătorilor Europeni al Consiliului Europei (CCJE) sprijină regula, potrivit căreia „judecătorii care, în exercitarea mandatului lor, comit fapte care ar fi considerate infracțiuni în orice circumstanțe (de exemplu, acceptă mită) nu pot invoca imunitatea într-un proces penal ordinar” (paragraful 52).

Declarația regională de la Beijing asupra principiilor privind independența judecătorească consideră puterea judecătorească drept o instituție care are cea mai mare valoare în orice societate. În prevederile sale referitoare la independența judecătorească, Declarația prevede „necesitatea aplicării imunității personale a judecătorului contra răspunderii civile pentru daunele materiale, pentru respectivele acțiuni efectuate în exercitarea funcțiilor sale.”.

Grupul de State împotriva Corupției al Consiliului Europei (GRECO) consideră că:

- se poate discuta de o imunitate fără răspundere a judecătorilor, în cazul când aceștia desfășoară activitate judecătorească, fiind o premisă a independenței judecătorești, întrucât imunitatea procedurală „ridică probleme serioase în lupta efectivă contra corupției”.

- „în mod clar, judecătorii - ca și orice altă persoană - trebuie să fie pedepsiți pentru orice infracțiune comisă de ei, fie aceasta infracțiune generală, de exemplu cauzarea unui accident în stare de ebrietate sau infracțiune specifică, legată de funcția de judecător, așa precum luarea de mită pentru pronunțarea unei hotărâri în favoarea unei părți. Nici o acțiune criminală nu trebuie acoperită prin imunitate”.

Cu privire la imunitatea funcțională, Comisia Europeană pentru Democrație prin Drept a Consiliului Europei (Comisia de la Veneția) în Opinia sa (CDL-AD (2013)005) a menționat că garanțiile independenței rezidă în aceea că judecătorul este liber să își mențină opiniile, să stabilească faptele și să aplice dreptul în toate chestiunile cu privire la care poate delibera și nu este obligat să îi justifice nimănui nimic, nici măcar altor judecători și/sau președintelui curții, înțelegerea sa privind dreptul și faptele constatate (§21).

În viziunea aceleiași Comisii de la Veneția, pentru a garanta independența puterii judecătorești, judecătorii trebuie să fie protejați împotriva oricărei influențe externe induse, iar în acest scop ei ar trebui să beneficieze doar de imunitate funcțională (Raportul privind independența sistemului judiciar. Partea I: Independența judecătorilor).

La fel și Curtea Constituțională, statuând în Hotărârea nr.6 din 16.05.2013, că „Caracterul jurisdicțional al Curții Constituționale face aplicabile principiile independenței judecătorești, în pofida faptului că autoritatea de jurisdicție constituțională nu face parte din sistemul judiciar.”, a avut oportunitatea în Hotărârea nr.23 din 27.06.2017 pentru controlul constituționalității articolului 307 din Codul penal să traseze aspecte principale cu privire la noțiunea de independență a sistemului judiciar.

Din analiza celor arătate, rezultă neîndoielnic admisibilitatea tragerii la răspundere penală a judecătorilor în exercitarea funcțiilor lor judiciare, inclusiv pentru actele realizate în exercitarea funcțiilor lor judiciare (imunitatea funcțională), în cazul în care au fost date cu rea-credință.

O altă înțelegere va influența în mod esențial încrederea cetățenilor în activitatea Curții Constituționale, aspect fundamental pentru asigurarea legitimității justiției constituționale într-un stat de drept, creând practic imaginea conform căreia există clasă de super-cetățeni care beneficiază de o imunitate extinsă pentru faptele penale comise.

Calitatea de judecător al Curții Constituționale nu poate constitui, prin ea însăși, un criteriu obiectiv de diferențiere în materia regimului inviolabilităților. Întrucât egalitatea în fața legii presupune instituirea unui tratament egal pentru situații care, în funcție de scopul urmărit, nu sunt diferite, aplicarea unui tratament diferit nu poate fi doar expresia aprecierii exclusive a legiuitorului, ci trebuie să se justifice rațional, în respectul principiului egalității cetățenilor în fața legii și a autorităților publice.

Statutul constituțional al acestei funcții publice și independența judecătorului Curții Constituționale nu pot fi invocate drept criterii obiective și rezonabile care să justifice crearea unui regim juridic privilegiat al acestei jurisdicții, sub aspectul imunității, ci, din contra, rangul și locul constituțional al acesteia obligă la justa și echitabila aplicare a formelor de protecție a mandatului constituțional.

Pornind de aceste premise, analiza dispozițiilor Constituției, Legii cu privire la Curtea Constituțională și Codului jurisdicției constituționale la problema independenței (imunității) judecătorilor constituționali, atestă mai multe neclarități.

În această privință, sensul noțiunilor - inamovibilitatea și independența, fixate în art.137 din Constituție, este descris în normele legilor speciale ce reglementează activitatea instanței de contencios constituțional, și anume Legea cu privire la Curtea Constituțională și Codul jurisdicției constituționale.

Dacă în privința noțiunii de inamovibilitate textele din legile speciale nu diferă esențial, atunci cu privire la cea de independență a judecătorilor constituționali, prima legea îi protejează de la răspundere juridică pentru voturile sau opiniile exprimate în exercitarea mandatului, iar cea de-a doua, pentru aceleași fapte, și după încetarea și/sau ridicarea mandatului.

Această circumstanță o constituie neclaritate privitor la acțiunea în timp a imunității funcționale.

Mai mult, se prezintă a fi neclar caracterul imunității funcționale, dacă capătă caracterul absolut sau *a contrario* când există rea-credința, precum și conținutul acesteia asupra judecătorilor constituționali, atât în exercițiul funcției, cât și după încetarea și/sau ridicarea mandatului.

Pe cale de consecință, incertă și imprevizibilă rămâne a fi procedura de urmărire penală a judecătorului constituțional, în exercițiul funcției și după încetarea și/sau ridicarea mandatului, în special cu privire la aspectele legate de începerea urmăririi penale, restrângerea drepturilor legate de viața privată, libera circulație etc., precum și de deferire a acestuia justiției.

Pe lângă aspectele atinse, rămâne a fi incertă, reieșind din statutul special al judecătorilor constituționali, extinderea sau viceversa a efectului imunității în privința art.307 din Codul penal.

V. CERINȚELE SESIZĂRII

Ținând cont de faptul că problema descrisă nu poate fi soluționată prin altă procedură legală, întru excluderea ambiguităților, divergențelor juridice, precum și pentru determinarea sensului exact al normei constituționale, în temeiul art.135 alin.(1) lit.b) din Constituție, art.4 alin.(1) lit.b) din Legea cu privire la Curtea Constituțională și art.4 alin.(1) lit.b) din Codul jurisdicției constituționale, solicit:

1. Primirea și examinarea în regim de urgență a prezentei sesizări.

2. Interpretarea prevederilor art.137 din Constituție, în sensul explicării:

- care este esența, caracterul și aria de răsfrângere a efectelor juridice ce derivă din noțiunile definite în respectiva normă, cum ar fi inamovibilitatea și independența, în coraport cu prevederile art.13, 14, 16 din Legea nr.317/1994 cu privire la Curtea Constituțională și art.8, 9, 10 din Codul jurisdicției constituționale?

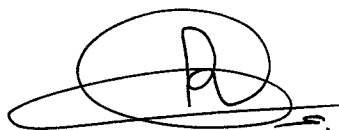
- restricționează puterea juridică a noțiunilor de inamovibilitate și independență, combinate cu normele specificate din legile speciale indicate *supra* pornirea urmăririi penale în privința judecătorilor Curții Constituționale, în timpul exercitării mandatului și după încetarea și/sau ridicarea acestuia, de către Procurorul General fără încuviințarea prealabilă a Curții Constituționale?

- permite spiritul juridic al noțiunilor de inamovibilitate și independență, privite în ansamblu cu celelalte norme antemenționate, angajarea răspunderii penale a judecătorilor Curții Constituționale în baza art.307 din Codul penal?

- se răsfrânge oare natura juridică a noțiunilor de inamovibilitate și independență, corelate cu normele legilor speciale accentuate în punctele precedente, și după încetarea și/sau ridicarea mandatului judecătorului Curții Constituționale?

Cu respect,

Procurorul General interimar



Dumitru ROBU