



GUVERNUL REPUBLICII MOLDOVA

HOTĂRÎRE nr. _____

din _____
Chișinău

**Privind aprobarea proiectului de lege pentru
modificarea Constituției Republicii Moldova**

Guvernul HOTĂRĂȘTE:

Se aprobă proiectul de lege pentru modificarea Constituției Republicii Moldova, solicitînd asupra acestuia Avizul Curții Constituționale și prezentîndu-le ulterior Parlamentului spre examinare.

Prim-ministru

PAVEL FILIP

PARLAMENTUL REPUBLICII MOLDOVA**LEGE****pentru modificarea Constituției Republicii Moldova**

Parlamentul adoptă prezenta lege constituțională.

Art. I. – Constituția Republicii Moldova, adoptată la 29 iulie 1994 (republicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2016, nr. 78, art. 140) se modifică după cum urmează:

1. La articolul 135 alineatul (1) litera g), cuvintele „Curtea Supremă de Justiție” se substituie cu cuvintele „instanțele judecătorești”.

2. Articolul 136:

la alineatul (1), textul „6 judecători” se substituie cu textul „7 judecători”, iar textul „6 ani” se substituie cu textul „9 ani, care nu poate fi reînnoit”;

alineatul (2) va avea următorul cuprins:

„(2) Doi judecători sînt numiți de Parlament, doi – de Guvern, doi – de Consiliul Superior al Magistraturii, iar un judecător este numit de Președintele Republicii Moldova.”

Art. II. – Mandatul judecătorilor Curții Constituționale aflați în exercițiul funcției la data intrării în vigoare a prezentei legi se prelungește cu 3 ani.

Președintele Parlamentului

NOTĂ INFORMATIVĂ
la proiectul Legii pentru modificarea
Constituției Republicii Moldova

Condițiile ce au condiționat elaborarea proiectului și finalitățile urmărite

Proiectul Legii pentru modificarea Constituției Republicii Moldova a fost elaborat în scopul executării următoarelor documente de politici:

- Planul Național de acțiuni pentru implementarea Acordului de asociere Republica Moldova – Uniunea Europeană în perioada 2014-2016, aprobat prin Hotărîrea Guvernului nr. 808 din 7 octombrie 2014 (art. 4, lit. a) pct. 1);
- Planul de acțiuni pentru implementarea Strategiei de reformă a sectorului justiției pentru anii 2011-2016, aprobat prin Hotărîrea Parlamentului nr. 6 din 16.02.2012 (pct. 6.1.1(2));
- Programul de activitate al Guvernului Republicii Moldova, aprobat prin Hotărîrea Parlamentului nr. 1 din 20 ianuarie 2016 (Cap. V lit. D)
- Planul de acțiuni al Guvernului pentru anii 2016-2018, aprobat prin Hotărîrea Guvernului nr. 890 din 20 iulie 2016 (Cap.V lit. D pct.1.2).

Potrivit documentelor enumerate, Ministerul Justiției este responsabil de „elaborarea proiectului de modificare a Constituției Republicii Moldova în partea ce ține de componența și criteriile de selectare a judecătorilor Curții Constituționale”.

În acest sens, prin Ordinul Ministrului Justiției nr. 550 din 18.05.2016 a fost creat Grupul de lucru pentru revizuirea legislației privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, din care fac parte deputați, reprezentanți ai Aparatului Parlamentului, Aparatului Președintelui Republicii Moldova, Ministerului Justiției, Curții Constituționale, experți ai proiectului Uniunii Europene „Suport pentru Curtea Constituțională a Republicii Moldova”, profesori universitari și reprezentanți ai societății civile.

Grupul de lucru s-a întrunit în câteva ședințe, în cadrul cărora a analizat legislația altor state, precum și următoarele surse informative:

1. Studiul privind „Consolidarea rolului Curții Constituționale”, elaborat în vederea implementării Strategiei de reformă a sectorului justiției pentru anii 2011-2016. Autorii Studiului: *Evgeni Tanchev* - vice-președinte al Comisiei de la Veneția, ex-președinte al Curții Constituționale din Bulgaria; *Tudorel Toader* - membru al Comisiei de la Veneția, judecător al Curții Constituționale din România; *Miroslaw Granat* - judecător al Tribunalului Constituțional din Polonia; *Vitali Catană* - expert în drept constituțional.

2. „Raportul de evaluare a Curții Constituționale” elaborat de către experții Uniunii Europene în contextul misiunii de evaluare în domeniul justiției (Peer review) Autorii raportului: *Dr. Alexander Balthasar (Austria)* - președintele Institutului pentru organizare statală și reformă administrativă din Cancelaria federală austriacă (Biroul Prim-ministrului), membru al Biroului Comitetului director privind democrația și guvernanta al Consiliului Europei, profesor neremunerat (Priv.-Doz.) de drept constituțional și teorie politică generală în cadrul Universității Karl-Franzens din Graz; *Dl. Michael Groepper (Germania)* - fost judecător al Curții Administrative Supreme a Germaniei (Bundesverwaltungsgericht).

3. Comentarii și recomandări ale experților din Ungaria "privind cadrul legal care reglementează activitatea Curții Constituționale" Autorii raportului: Balazs Majtenyi, Andras Pap, Gabor Sulyok, Balazs Vizi (Academia de Științe a Ungariei).

Astfel, prevederile proiectului de lege încorporează recomandările documentelor enumerate supra, în aspectele referitoare la garantarea independenței judecătorului Curții Constituționale prin asigurarea stabilității mandatului acestuia.

Principalele prevederi ale proiectului și evidențierea elementelor noi

Prin proiectul de lege constituțională se propune operarea unor modificări referitoare la: (1) subiecții cu drept de sesizare a Curții Constituționale; (2) mandatul judecătorilor constituționali.

(1) Subiecții cu drept de sesizare a Curții Constituționale

Articolul 135 alin. (1) din Constituție stabilește atribuțiile Curții Constituționale. Potrivit lit. g) al alineatului menționat, instanța constituțională „*rezolvă cazurile excepționale de neconstituționalitate a actelor juridice, sesizate de Curtea Supremă de Justiție*”.

Urmează a se reține că norma menționată constituie singura normă constituțională care individualizează un subiect cu drept de sesizare a Curții Constituționale, și anume – Curtea Supremă de Justiție. Or, întregul spectru de subiecți abilitați cu dreptul de sesizare a instanței constituționale sunt stabiliți în art. 25 din Legea nr. 317 din 13 decembrie 1994 cu privire la Curtea Constituțională, și anume: a) *Președintele Republicii Moldova*; b) *Guvernul*; c) *ministrul justiției*; d) *Curtea Supremă de Justiție*; f) *Procurorul General*; g) *deputatul în Parlament*; h) *fracțiunea parlamentară*; i) *avocatul parlamentar*; j) *Adunarea Populară a Găgăuziei*.

Reglementarea infraconstituțională a subiecților cu drept de sesizare rezultă din articolul 135 alin. (2) din Constituție în care legiuitorul constituțional a stabilit că „Curtea Constituțională își desfășoară activitatea din inițiativa **subiecților prevăzuți de Legea cu privire la Curtea Constituțională**”.

Deși potrivit art. 135 alin. (1) lit. g) Curtea Constituțională rezolvă cazurile excepționale de neconstituționalitate a actelor juridice sesizate de Curtea Supremă de Justiție, în Hotărârea nr. 2 din 9 februarie 2016, Curtea a stabilit că sesizarea privind controlul constituționalității unor norme ce urmează a fi aplicate la soluționarea unei cauze se prezintă direct Curții Constituționale atât de către *Curtea Supremă de Justiție*, cât și de către *Curțile de Apel și judecătorii*.

În Hotărârea nr. 15 din 6 mai 1997 Curtea a subliniat că „excepția de neconstituționalitate reprezintă o procedură de inițiere de către **instanțele ordinare de judecată**, la inițiativa părților sau din oficiu, a controlului conformității unei legi sau a unui alt act normativ, în întregul său sau în majoritatea cazurilor parțial, cu normele constituționale”.

Reieșind din esența instituției excepției de neconstituționalitate și din raționamentele jurisprudenței sale anterioare, în Hotărârea nr. 2 din 9 februarie 2016 Curtea a menționat că, în timp ce dreptul de a ridica excepția de neconstituționalitate aparține judecătorilor din cadrul instanțelor judecătorești de toate nivelele, precum și având în vedere caracterul formal al rolului Curții Supreme de Justiție și lipsa competenței acesteia de a se pronunța asupra excepțiilor de neconstituționalitate ridicate de instanțele judecătorești ierarhic inferioare, prevederile literei g)

de la alin. (1) al articolului 135 din Constituție **nu pot fi interpretate în sensul restrângerii dreptului altor instanțe ordinare de a sesiza instanța de jurisdicție constituțională.**

Ținând cont de faptul că în prezent toate instanțele de judecată sunt subiecți cu drept de sesizare a instanței constituționale la art. 135 alin. (1) lit. g) din Constituție, se propune substituirea cuvintelor „Curtea Supremă de Justiție” cu cuvintele „instanțele judecătorești”. Respectiva modificare va exclude orice interpretare eronată a subiecților abilitați cu dreptul de a ridica excepția de neconstituționalitate și de a sesiza Curtea Constituțională.

(2) Numărul și mandatul judecătorilor constituționali

Potrivit art.136 din Constituție, Curtea Constituțională este alcătuită din șase judecători numiți pentru un mandat de șase ani. Judecătorii constituționali pot deține aceeași funcție pe perioada a două mandate. Sistemul de numire a judecătorilor implică identificarea autorității competente de a desemna judecătorul constituțional, precum și actul decizional al acesteia.

Autoritățile competente de a desemna judecătorii constituționali sunt Parlamentul, Guvernul și Consiliul Superior al Magistraturii, fiecare din acestea desemnând câte doi judecători.

Participarea celor trei puteri (legislativă, executivă și judecătorească) la procesul de desemnare a judecătorilor constituționali este în deplin acord cu exigențele statului de drept. În același sens, Curtea Constituțională a reținut că procedura de desemnare a judecătorilor constituționali „este de natură să asigure o componență cât mai reprezentativă și democratică, întrucât exprimă opțiunile autorităților publice din toate cele trei puteri ale statului: legislativă, executivă și judecătorească. Separația puterilor conferă garanții semnificative pentru imparțialitatea și independența instituțională a judecătorilor Curții Constituționale.” (Hotărârea nr.6/2013).

În același timp, examinând practica altor Curți Constituționale, constatăm faptul că în Republica Moldova, Constituția reglementează o Curte Constituțională compusă dintr-un număr mai mic de judecători și cu o durată mai scurtă a mandatelor decât în cvasimajoritatea statelor.

a) Numărul judecătorilor

Cu referire la numărul judecătorilor constituționali, practica demonstrează că numărul acestora **trebuie să fie impar** în vederea excluderii blocajelor în procesul decizional. Or, în prezent potrivit art. 27 din Legea cu privire la Curtea Constituțională, actele Curții se adoptă cu votul majorității judecătorilor. În cazul în care la adoptarea hotărârii privind constituționalitatea actului normativ sau a tratatului internațional se înregistrează paritate de voturi, actul normativ sau tratatul internațional se prezumă constituțional, iar cauza se sistează.

Urmează a se reține că în respectiva situație, norma se consideră constituțională nu din considerentul că la această concluzie a ajuns instanța de contencios constituțional, singura în măsură să asigure constituționalitatea legilor, ci din considerentul că votul judecătorilor s-au partajat în jumătate, fapt care determină imposibilitatea luării unei decizii. În aceste circumstanțe poate apărea o situație inadmisibilă: pe de o parte, există un act final al Curții (decizie de sistare), fapt care potrivit cadrului legal determină imposibilitatea instanței de a se expune repetat pe același obiect, pe de altă parte, prin actul de sistare soluția finală a instanței nu este pe fondul cauzei examinate.

De asemenea, potrivit art. 27 din Legea menționată, în alte cazuri de paritate a voturilor se consideră că hotărârea, decizia sau avizul nu au fost adoptate, iar examinarea cauzei se sistează, cu excepția cazurilor prevăzute la art.4 alin.(1) lit.d), e), f) și h) din Lege, când examinarea cauzei se amână.

Potrivit prevederii art.27 raportate la art. 4 din aceeași lege, urmează a se face distincție între două situații:

1) în cazul în care există paritate de voturi la examinarea sesizărilor privind *interpretarea Constituției*, privind *revizuirea Constituției*, cauza se sistează fără examinare. În același timp, potrivit art. 141 din Constituție, proiectele de legi constituționale vor fi prezentate Parlamentului **numai împreună cu avizul Curții Constituționale**. Astfel, analizând normele constituționale constatăm că sesizările prin care Curtea se pronunță asupra inițiativelor de revizuire a Legii Supreme nu pot fi nesoluționate.

2) atunci când Curtea urmează a se expune asupra rezultatelor referendumurilor republicane, alegerii Parlamentului și a Președintelui Republicii Moldova, constatării circumstanțele care justifică dizolvarea Parlamentului, demiterea Președintelui sau când urmează a se expune asupra constituționalității unui partid, deși legiuitorul a stabilit că la existența parității de voturi examinarea cauzei se amână nu există certitudinea că ulterioara examinare se va solda cu rezultatul scontat. Totodată, nu este clar pe ce perioadă poate fi amânată examinarea cauzei, în timp ce asupra circumstanțelor menționate mai sus Curtea urmează a se expune în termen restrâns.

Ținând cont de cele menționate, și în urma examinării bunelor practici din domeniu, se propune stabilirea unui număr de **7 judecători constituționali**.

În urma unei analize a legislației statelor europene, putem constata că numărul judecătorilor variază în esență între 7 și 18 (de ex: Letonia-7, Lituania-9, România-9, Macedonia-9, Slovenia-9, Franța-9, Belgia-12, Spania-12, Croația-13, Portugalia-13, Italia-15, Ucraina-18, etc.).

Astfel, ținând cont de actualele reglementări privind autoritățile care numesc judecătorii Curții, și anume câte doi de către Parlament, Guvern și CSM, prin proiectul de lege se propune ca **cel de-al șaptelea judecător să fie desemnat de către Președintele Republicii Moldova**. Rațiunea acestei propuneri se justifică cu atât mai mult în circumstanțele în care Șeful Statului este emanația opțiunii întregului popor, fiind ales prin vot direct de către acesta.

b) Mandatul judecătorului

În ceea ce privește durata mandatului și numărul de mandate pe care le poate deține o persoană, din analiza dreptului comparat reținem că în majoritatea statelor reglementările constituționale sunt caracterizate printr-o trăsătură esențială. Pe de o parte, se evidențiază faptul că în cele mai multe cazuri **mandatul unui judecător este de lungă durată**, de regulă 9 ani sau mai mulți ani (de ex. România (9 ani), Lituania (9 ani), Serbia (9 ani), Germania (12 ani), Croația (8 ani)). Pe de altă parte, se observă că **un judecător nu poate fi numit decât pentru un singur mandat**. Această abordare cvasigenerală rezidă în ideea că ea contribuie la garantarea independenței judecătorului constituțional și apărarea lui de orice fel de influență în exercitarea mandatului. Se consideră că limitarea funcției la un singur mandat îl scutește pe judecător de orice grijă sau preocupare pentru obținerea unui nou mandat de membru al Curții și îi asigură astfel un grad sporit de independență și imparțialitate.

În același timp, durata mai îndelungată a mandatului asigură condițiile pentru manifestarea plenară a calităților și împlinirea profesională a judecătorului constituțional. Constituția Republicii Moldova se înscrie în categoria puțin numeroasă a statelor în care este stipulată o durată a mandatului de 6 ani, cu posibilitatea desemnării persoanei pentru încă un mandat.

Reieșind din considerentele expuse, recomandarea experților constă în asimilarea de către Republica Moldova a practicii generale conform căreia un judecător constituțional poate fi ales pentru un singur mandat cu o durată de 9 ani.

Cu referire la Art.II din proiect, acesta vine să precizeze asupra mandatului judecătorilor Curții Constituționale aflați în exercițiul funcției la data intrării în vigoare a prezentei legi, prin care, mandatul acestora se va prelungi cu încă 3 ani. Norma vizată este inclusă în dispozițiile finale ale proiectului în scopul evitării plecării simultane a unui număr mare de judecători, precum și întru asigurarea continuității instituționale.

Raționamentul operării modificării în cauză este inspirat de bunele practici europene, și anume Raportul explicativ la Protocolul 14 al Convenției pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, care în punctele 45, 50 și 51 a prevăzut o situație similară pentru a prelungi mandatele judecătorilor la CEDO și astfel încât să nu amenințe continuitatea instituțională și funcțională a Curții Europene pentru Drepturile Omului.

Fundamentarea economico-financiară

Pentru implementarea proiectului Legii pentru modificarea Constituției Republicii Moldova sunt necesare cheltuieli financiare suplimentare pentru salarizarea unui judecător.

În conformitate cu art. 4 alin.(6) din Legea nr. 328 din 23 decembrie 2013 privind salarizarea judecătorilor „*Salariul de funcție al judecătorului din cadrul Curții Constituționale se stabilește în quantum de 5,0 salarii medii pe economie*”.

Efectuând un calcul matematic, ținând cont de prevederile Hotărîrii Guvernului nr. 879 din 23 decembrie 2015 cu privire la aprobarea quantumului salariului mediu lunar pe economie, prognozat pentru anul 2016, pentru salarizarea judecătorului ar fi necesar un fond de salarizare în sumă de **303 000 lei**.

Calculul este estimativ, raportat la anul curent, dat fiind faptul că Guvernul prognozează și aprobă anual quantumul salariului mediu lunar pe economie. Totodată, inițiativa legislativă de modificare a Constituției nu va fi implementată în anul 2016, avînd în vedere prevederile art. 143 alin. (1) din Constituție, potrivit căroră „Parlamentul este în drept să adopte o lege cu privire la modificarea Constituției după cel puțin 6 luni de la data prezentării inițiativei corespunzătoare”. Respectiv, la planificarea bugetară pentru anul următor se va ține cont de estimările efectuate.

Modul de incorporare a proiectului în sistemul actelor normative în vigoare.

Urmare a adoptării proiectului de lege constituțională va fi necesară elaborarea modificărilor la Legea nr. 317 cu privire la Curtea Constituțională atît în partea ce ține de cariera judecătorilor Curții Constituționale: numărul judecătorilor, durata mandatului, autoritățile cu competență de numire a judecătorilor, cît și lista subiecților cu drept de sesizare a Curții.

Respectarea transparenței în procesul decizional

Proiectul a fost plasat pe pagina web oficială a Ministerului Justiției www.justice.gov.md și a fost expeditat spre coordonare Ministerului Finanțelor, Ministerului Muncii, Protecției Sociale și Familiei, Ministerului Afacerilor Externe și

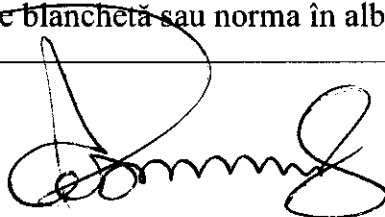
Integrării Europene, Direcției generale juridice a Parlamentului Republicii Moldova, Aparatului Președintelui Republicii Moldova, Adunării Populare a Găgăuziei, Procuraturii Generale, Consiliului Superior al Magistraturii, Cămarilor de Stat, Oficiului Avocatului Poporului, Universității de Stat din Moldova (Facultatea Drept), Universității Liberă Internațională din Moldova (Facultatea Drept), Academiei de Științe a Moldovei, Academiei de Administrare Publică, Consiliului Național pentru Participare.

Astfel, obiecțiile și propunerile sunt incluse în tabela de sinteză a obiecțiilor și propunerilor.

Constatările expertizei anticorupție

În rezultatul efectuării expertizei anticorupție, nu au fost depistați factori de coruptibilitate, norme de blanchetă sau norma în alb.

Ministru



Vladimir CEBOTARI

Notă informativă
la proiectul de hotărîre a Guvernului „Privind aprobarea proiectului de lege
pentru modificarea Constituției Republicii Moldova”

Proiectul de lege pentru modificarea Constituției Republicii Moldova a fost elaborat de către Ministerul Justiției în temeiul art.4 lit.a) pct.1) din Planul național de acțiuni pentru implementarea acordului de Asociere Republica Moldova – Uniunea Europeană în perioada 2014-2016, aprobat Prin Hotărîrea Guvernului nr.808 din 7 octombrie 2014, punctului 6.1.1.(2) din Planul de acțiuni pentru implementarea Strategiei de reformă a sectorului justiției pentru anii 2011-2016, aprobat prin Hotărîrea Parlamentului nr.6 din 16 februarie 2012, precum și Cap.V lit.D pct.1.2 din Planul de acțiuni al Guvernului pentru anii 2016-2018, aprobat prin Hotărîrea Guvernului nr.890 din 20 iulie 2016.

Documentele de politici menționate, reglementează obligația executivului *„privind elaborarea proiectului de modificare a Constituției Republicii Moldova în partea ce ține de componența și criteriile de selectare a judecătorilor Curții Constituționale”*.

Astfel, proiectul de lege respectiv propune modificări în art.136 din Constituție, care reglementează structura Curții Constituționale, durata mandatului judecătorilor constituționali, și modalitatea de numire a acestora. În particular, se propune ca Curtea Constituțională să fie compusă din 7 judecători pe durata mandatului de 9 ani care nu va putea fi reînnoit. Doi judecători vor fi numiți de Parlament, doi – de Guvern, doi – de Consiliul Superior al Magistraturii, și un judecător va fi numit de către Președintele Republicii Moldova. Modificările propuse sînt în spiritul bunelor practici europene, asigurînd stabilitatea mandatului judecătorilor constituționali, precum și excluderea blocajelor în procesul decizional, prin instituirea numărului impar al judecătorilor.

De asemeni, proiectul de lege propune modificarea art.135 alin.(1) lit.g) din Constituție care reglementează atribuția Curții Constituționale de a rezolva cazurile excepționale de neconstituționalitate a actelor juridice, sesizate de către Curtea Supremă de Justiție. În Hotărîrea nr.2 din 9 februarie 2016 Curtea a statuat că dreptul de a ridica excepția de neconstituționalitate aparține judecătorilor din cadrul instanțelor judecătorești de toate nivelele. Prin urmare, se atestă necesitatea modificării lit.g) alin.(1) al art.135 din Constituție în conformitate cu statuările Curții Constituționale expuse în Hotărîrea nr.2 din 9 februarie 2016.

Proiectul de lege respectiv a fost avizat de către instituțiile interesate, cu respectarea prevederilor Legii privind transparența în procesul decizional.

Reieșind din cele expuse, considerăm oportună înaintarea proiectul de hotărîre a Guvernului „Privind aprobarea proiectului de lege pentru modificarea Constituției Republicii Moldova” spre examinare în ședință de Guvern.

Tudor Știrbu,
Șef al Direcției juridice



29.11.16.

Ex.J.Ciobanu

