

CZU: 347.962.3:342.5

DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.6563851>

LEGALITATE ȘI LEGITIMITATE – PRINCIPII DE BAZĂ APLICATE ÎN REGLEMENTAREA ORGANIZĂRII ȘI FUNCȚIONĂRII SISTEMULUI JUDECĂTORESC

Alexandru ARSENI, Sergiu BALABAN

Universitatea de Stat din Moldova

Statul de drept și democrația se prezumă că sunt întemeiate pe principiul preeminenței dreptului. În aceste circumstanțe, actul normativ, pentru a fi izvor de drept aplicabil cu consecințe legitime, trebuie să fie adoptat conform literei și spiritului procedurii prestabilite. Aceasta impune legitimitatea actului normativ și declară autenticitatea organului emitent. În articolul de față vom supune analizei teoretico-juridice legitimitatea legii privind răspunderea disciplinară a judecătorilor, adoptată prin angajarea răspunderii Guvernului.

Cuvinte-cheie: stat de drept, legitimitate, separația puterilor, răspunderea judecătorilor, angajarea răspunderii.

LEGALITY AND LEGITIMACY – BASIC PRINCIPLES APPLIED IN REGULATING THE ORGANIZATION AND FUNCTIONING OF THE JUDICIAL SYSTEM

The state of law and democracy are presumed to be based on the rule of law. In these circumstances, the normative act, in order to be a source of applicable law with legitimate consequences, must be adopted according to the letter and spirit of the pre-established procedure. It imposes the legitimacy of the normative act and declares the authenticity of the issuing body. In this article, we will submit to the theoretical-legal analysis in terms of the legitimacy of the law on sanctioning judges, adopted by engaging the responsibility of the Government.

Keywords: rule of law, legitimacy, separation of powers, accountability of judges, liability.

„Dura lex, sed lex”

Introducere. Organizarea instituțională și funcționarea statului contemporan de drept și democratic se bazează pe principiul separației și colaborării puterilor. Astfel, potrivit articolului 6 din Constituție, în Republica Moldova puterea legislativă, executivă și judecătorească sunt separate și colaborează în exercitarea prerogativelor ce le revin, potrivit prevederilor Constituției [1]. Domeniile de colaborare sunt multiple și complexe. Obiectul de cercetare vizează colaborarea Parlamentului, ca unica autoritate legislativă (art.60 alin.(1) din Constituție), în raport cu crearea cadrului legal de organizare și funcționare a puterii judecătorești, în special votarea de către Parlament a cadrului legal cu privire la răspunderea disciplinară a judecătorilor. Cu alte cuvinte, crearea de către Parlament a cadrului legal și legitim privind puterea judecătorească. În același context, vom invoca și impactul intervenției altor autorități în procesul de adoptare a actelor privind activitatea autorității judecătorești.

Scopul cercetării. Pornind de la premisele statului de drept, urmează să stabilim legitimitatea adoptării, prin angajarea răspunderii Guvernului, a Legii privind sancționarea judecătorilor, sancționare care poate fi aplicată doar în conformitate cu legea, care, potrivit art.72 alin.(3) lit.e) din Constituție, se atribuie la categoria de legi organice.

Obiectivele trasate. Pentru a atinge scopul determinat trasăm următoarele obiective:

- Determinarea domeniilor de activitate a autorității judecătorești, inclusiv sancționarea judecătorilor ca element al statutului complex în exercitarea mandatului, reglementate prin lege organică.*
- Procedura constituțională și normativă a adoptării legilor organice ce le asigură legalitate și legitimitate.*
- Materia ce poate constitui obiect al unui proiect de lege, adoptat prin angajarea răspunderii Guvernului.*
- Legitimitatea sancțiunilor aplicate judecătorilor în baza legii adoptate prin angajarea răspunderii Guvernului.*

1. Reglementări constituționale și normative privind autoritatea judecătorească Autoritatea judecătorească ca una dintre cele trei ramuri distincte ale puterii de stat, investită cu funcția jurisdicțională, își are sediul juridic în primul rând în Constituție și, în al doilea rând, în legi organice, care reglementează în detaliu funcționarea acestei autorități. Reiterăm că în sistemul constituțional de organizare și exercitare a puterilor în

stat puterii judecătorești îi este oferit un loc deosebit de important și semnificativ. Astfel, ca parte componentă a puterii de stat, puterea judecătorească influențează direct exercitarea drepturilor și libertăților omului, fapt care impune asigurarea autonomiei și independenței sale [2].

Capitolul IX din Constituție, intitulat „Autoritatea judecătorească”, în secțiunea 1 cuprinde articolele 114-112, care conțin reglementări referitoare la instanțele de judecată și în secțiunea a 2-a – articolele 122-123, care se referă la Consiliul Superior al Magistraturii. Prin aceste reglementări este garantat și recunoscut rolul de ramură distinctă al puterii de stat, veritabilă ramură a puterii, abilitată cu exercitarea uneia dintre atribuțiile suveranității naționale (art.2 alin.(1). Totodată, potrivit art.72 alin.(3) lit.e) din Constituție, prin lege organică se reglementează „organizarea și funcționarea instanțelor judecătorești”, iar la lit.p) sunt specificate și celelalte domenii pentru care, în Constituție, se prevede adoptarea de legi organice.

Analizând dispozițiile articolului 72 din Constituție, concluzionăm că acestea stabilesc clar că pentru autoritatea judecătorească, în ansamblul său, domeniile sociale se reglementează prin legi organice. În acest context, vom remarca faptul că aceste stipulări poartă un caracter imperativ.

Astfel, potrivit art.115 alin.(4) din Constituție, organizarea instanțelor judecătorești, competența acestora și procedura de judecată sunt stabilite prin lege organică [3]. Iar alin.(2) al aceluiași articol prevede că pentru anumite categorii de cauze pot funcționa, potrivit legii, judecătorii specializate. Chiar dacă este utilizată formula „potrivit legii”, aceasta se încadrează plenar în sintagma „lege organică”.

Potrivit art.116 alin.(1) din Constituție, care se referă la statutul judecătorului, independența, imparțialitatea și inamovibilitatea judecătorilor instanțelor judecătorești sunt garantate **potrivit legii** [4]. De asemenea, judecătorii instanțelor judecătorești se numesc în funcție de Președintele Republicii Moldova, la propunerea Consiliului Superior al Magistraturii, **în condițiile legii** (art.116 alin.(2) din Constituție). Iar potrivit alin.(6) al aceluiași articol, sancționarea judecătorilor se face în **conformitate cu legea** [5]. Articolul 121 din Constituție, care se referă la resursele financiare ale instanțelor judecătorești, prevede la alin.(2) că indemnizațiile și alte drepturi ale judecătorilor sunt stabilite prin lege. Totodată, art.123 alin.(2) din Constituție specifică că modul de organizare și funcționare al Consiliului Superior al Magistraturii se stabilește prin lege organică [6].

În context, reținem că la fel stau lucrurile și cu reglementările constituționale referitoare la Procuratură, ca instituție publică în cadrul autorității judecătorești (art.124, 125 și 125¹ din Constituție). Astfel, potrivit art.124 alin.(3) din Constituție, competențele, modul de organizare și funcționare a Procuraturii se stabilesc prin lege [7]. Iar modul de organizare și funcționare a Consiliului Superior al Procurorilor, ca garant al independenței și imparțialității procurorilor, se stabilește prin lege organică, în conformitate cu art.125¹ din Constituție.

În consecință, în conformitate cu dispozițiile art.7 din Constituție, care proclamă Constituția ca Lege Supremă a Republicii Moldova, chiar dacă textul constituțional utilizează concomitent mai multe formule, în special „prin lege” sau „lege organică”, prevederile art.72 alin.(3) lit.e) prezumă că toate aceste legi care au caracter de lege organică urmează a fi adoptate în conformitate cu prevederile art.74 alin.(1) din Constituție și cu procedura stabilită de Regulamentul Parlamentului. Parlamentul, prin Legea nr.797 din 2 aprilie 1996, a adoptat Regulamentul său, care conține propriile reguli de activitate [8]. Elementul procedural presupune că Parlamentul trebuie să voteze în două lecturi proiectul de lege organică. Pe de altă parte, elementul substanțial presupune că, până la votare, Parlamentul trebuie să supună dezbaterilor conținutul proiectului de lege organică. Dezbaterile sunt de esență parlamentarismului și le oferă deputaților, în virtutea mandatului lor reprezentativ, posibilitatea de a combate politic opinii, argumente și idei și de a îmbunătăți esența legilor.

2. Procedura obligatorie pentru adoptarea legilor organice

a) *Reglementări constituționale.* Potrivit art.72 alin.(1) din Constituție, Parlamentul adoptă legi constituționale, legi organice și legi ordinare. Legile organice reprezintă o categorie de legi care sunt considerate de puterea constituantă drept prelungiri ale dispozițiilor constituționale și care, garantând aplicarea dispozițiilor Legii Fundamentale, trebuie să fie susținute de o majoritate parlamentară absolută. Astfel, aceste legi, prin definiție, sunt reglementări juridice care reprezintă detalierea prevederilor constituționale. Sub aspect material, legile organice nu pot interveni decât în materiile enumerate de Constituție. Prin urmare, în această materie, Parlamentul, în virtutea art.72 alin.(3) din Constituție, intervine cu reglementări doar în domeniul rezervat legilor organice.

b) *Reglementări procedurale.* Procedura legislativă este prevăzută de Regulamentul Parlamentului, adoptat prin Legea nr.797 din 2 aprilie 1996, care conține propriile reguli de activitate. Astfel, procedura legislativă este reglementată în capitolului 2 din Regulamentul Parlamentului. În context, reținem că activitatea de legi-

ferare trebuie să respecte întocmai prevederile imperative ale Regulamentului Parlamentului. Prin urmare, potrivit Regulamentului Parlamentului, procedura legislativă cuprinde următoarele etape: 1. Inițierea procesului legislativ (depunerea proiectelor de acte normative în Parlament); 2. Examinarea proiectului de act normativ de către comisia permanentă competentă; 3. Adoptarea proiectului de act normativ de către Plenul Parlamentului; 4. Promulgarea proiectului de act normativ de către Președintele țării și intrarea în vigoare.

Cu privire la adoptarea legilor organice, reiterăm că, din punct de vedere procedural, potrivit art.74 alin.(1) din Constituție și art.60 alin.(3) din Regulamentul Parlamentului, legile organice se adoptă cu votul majorității deputaților aleși, după cel puțin două lecturi. Cerința stabilită de art.74 alin.(1) din Constituție, precum și de Regulamentul Parlamentului, potrivit căruia legile organice se adoptă cu votul majorității deputaților aleși, dă expresie procedurii de adoptare a legilor organice.

În jurisprudența sa, Curtea Constituțională a notat că textul constituțional „după cel puțin două lecturi”, care se conține în art.74 alin.(1) din Constituție, nu se limitează doar la respectarea unei condiții formale la adoptarea unei Legi, *i.e.* votarea legii de două ori, ci are în vedere că, în cadrul celor două lecturi, Parlamentul trebuie să examineze într-o dezbatere plenară conținutul legilor organice. Așadar, textul constituțional „după cel puțin două lecturi” conține atât un element procedural, cât și un element substanțial [9].

În contextul tematicii abordate în prezentul articol și având în vedere cele invocate *supra*, ajungem la concluzia că Legea privind răspunderea disciplinară a judecătorilor ține de domeniul relațiilor care necesită a fi reglementate prin legi organice și de îndeplinirea elementului substanțial al textului „după cel puțin două lecturi” de la art.74 alin.(1) din Constituție.

3. Sfera relațiilor sociale reglementate prin angajarea răspunderii Guvernului

Potrivit principiului separației și colaborării puterilor în stat (art.6 din Constituție), Guvernului îi revine exercitarea atribuțiilor de executare. Astfel, potrivit art.96 din Constituție, Guvernul asigură realizarea politicii interne și externe a statului și exercită conducerea generală a administrației publice. Totodată, pentru realizarea acestor funcții, Guvernul se conduce de programul său de activitate, acceptat de Parlament în condițiile prevederilor art.98 alin.(3) din Constituție. Este evident că, în activitatea sa, pentru realizarea acestui program, Guvernul are nevoie de cadru legislativ. În acest context, reținem că, potrivit art.73 din Constituție, Guvernul este abilitat cu dreptul de inițiativă legislativă. De asemenea, întru executarea legilor, Guvernul adoptă hotărâri, dispoziții și ordonanțe, ultimele – prin delegarea legislativă (art.106² din Constituție). Totodată, în conformitate cu dispozițiile art.106¹ din Constituție, Guvernul își poate angaja răspunderea în fața Parlamentului asupra unui program, unei declarații de politică generală sau unui proiect de lege.

Având în vedere dispozițiile constituționale menționate *supra*, problema care se pune în discuție se referă la faptul, dacă un proiect de lege adoptat prin angajarea răspunderii Guvernului poate reglementa sau nu relațiile sociale care țin de domeniul autorității judecătorești, ramură distinctă a puterii de stat, cu atribuțiile strict determinate ce nu țin de domeniul puterii executive (art.96 alin.(1) din Constituție). Iar a doua problemă se referă la aspectul formal al procedurii de adoptare, în special dacă se încadrează sau nu în prevederile art.74 alin.(1) din Constituție procedura adoptării legii în discuție prin angajarea răspunderii Guvernului. În secțiunea 2 am relatat despre procedura complexă de adoptare a legilor organice, condițiile ce le asigură legalitate și legitimitate. În continuare ne vom referi la procedura de adoptare a legilor prin angajarea răspunderii Guvernului și vom identifica particularitățile acesteia, ca în concluzie să determinăm forța juridică a acestor legi.

Cu referire la această modalitate de legiferare, reiterăm că are un caracter atipic și poate fi folosită doar în situații excepționale. Prin urmare, susținem că angajarea răspunderii Guvernului asupra unui proiect de lege nu poate fi făcută oricând și în orice condiții, deoarece această modalitate de legiferare reprezintă, într-o ordine firească a mecanismelor statului de drept, o excepție. În caz contrar, se subminează raportul dintre puterile statului, negându-se rolul de legiferare al Parlamentului.

În context, reiterăm că, potrivit jurisprudenței Curții Constituționale, angajarea răspunderii Guvernului reprezintă o procedură parlamentară specială prin care, pentru a face față unei împrejurări deosebite, care reclamă stabilirea de măsuri urgente, care sunt de competența Parlamentului, Guvernul urmărește adoptarea unui proiect de lege în condiții de maximă celeritate [10]. Procedura angajării răspunderii Guvernului în fața Parlamentului este o particularitate a procedurii legislative, conform căreia proiectul de lege nu mai urmează procedura legislativă prevăzută de Regulamentul Parlamentului, acesta fiind supus unei dezbateri strict politice, având drept consecință menținerea sau demiterea Guvernului prin retragerea încrederii acordate de Parlament [11].

În consecință, angajarea răspunderii Guvernului asupra unui proiect de lege urmărește ca acesta să fie adoptat **în condiții de maximă celeritate**, conținutul reglementării vizând stabilirea **unor măsuri urgente** într-un domeniu de maximă importanță, iar aplicarea acestora trebuie să fie imediată. În jurisprudența Curții Constituționale sunt prevăzute patru condiții care trebuie să fie îndeplinite în vederea recurgerii la procedura angajării răspunderii Guvernului: existența unei urgențe în adoptarea măsurilor conținute în legea asupra căreia Guvernul și-a angajat răspunderea; necesitatea ca reglementarea în cauză să fie adoptată cu maximă celeritate; importanța domeniului reglementat și aplicarea imediată a legii în cauză.

În context, ținem să remarcăm faptul că măsurile urgente de aplicare imediată nu se regăseau în varianta proiectului de lege privind răspunderea disciplinară a judecătorilor, nici în nota informativă la proiectul de lege. Prin urmare, angajarea răspunderii Guvernului în mod discreționar și în orice condiții ar echivala cu transformarea acestei autorități în autoritate legislativă.

Așadar, raționamentul unei astfel de proceduri speciale constă în necesitatea acută de a interveni și de a soluționa anumite raporturi sociale, o nevoie stringentă de interes public, care, în condițiile generale de legislație, ar parcurge un interval de timp mai mare. Astfel, modalitatea prin care s-a acționat a pus în evidență lipsa unei urgențe sau a unei măsuri *in extremis*, fapt care nu poate justifica angajarea răspunderii Guvernului la adoptarea Legii privind răspunderea disciplinară a judecătorilor, care face parte din reforma în domeniul justiției.

Totodată, considerăm că consecințele angajării răspunderii pot fi însă mult mai grave, întrucât proiectul de lege propus printr-o asemenea procedură și adoptat fără dezbateri și fără explicații și, mai mult, fără avizul Consiliului Superior al Magistraturii, nu asigură nici legalitate și nici legitimitate. Așadar, legile esențiale, în special legea în discuție, care instituie un mecanism ce se referă la sancționarea judecătorilor, trebuie să treacă printr-un proces legislativ deplin și să fie supusă dezbaterilor în cadrul Plenului Parlamentului.

4. Legalitatea și legitimitatea sancțiunilor aplicabile judecătorilor în contextul actualelor reglementări

Este evident că judecătorii trebuie să beneficieze de un anumit statut care să le asigure stabilitate în funcție și independență în luarea deciziilor. În același timp, ei sunt datori să fie responsabili pentru acțiunile îndeplinite în exercitarea funcției. Așadar, oricât de importantă ar fi libertatea judecătorilor, ea nu exclude tragerea la răspundere a acestora prin declanșarea procedurilor disciplinare, civile sau penale. O procedură disciplinară poate fi introdusă împotriva judecătorilor care nu își îndeplinesc în mod eficient și în mod adecvat obligațiile ce le revin. Această procedură ar trebui să fie efectuată de către o autoritate independentă sau o instanță, cu toate garanțiile unui proces echitabil. Totodată, în ceea ce privește răspunderea disciplinară a judecătorilor, este necesar ca sistemul de sancțiuni să se bazeze pe principiul legalității pentru a preveni orice devieri. Cu privire la sistemul de sancțiuni prevăzut de Legea nr.178 din 25 iulie 2014 cu privire la răspunderea disciplinară a judecătorilor, având în vedere procedura de adaptare a legii descrisă în secțiunea 3, concluzionăm că procedurile disciplinare pornite în baza acestei legi nu ar respecta principiul legalității, precum și un echilibru între eficiență și drepturile judecătorului în cauză. Prin urmare, Legea cu privire la răspunderea disciplinară a judecătorilor, adoptată prin angajarea răspunderii Guvernului, care se referă la sistemul sancțiunilor aplicate judecătorilor, nu se încadrează în principiul legitimității puterii de stat și, respectiv, nici în conceptul statului de drept.

Concluzii generale și recomandări

Într-un stat de drept, organizat pe principiul separației puterilor în stat, Parlamentul este instituția politico-juridică înzestrată cu funcție legislativă. Prin urmare, anume elaborarea și adoptarea cadrului normativ pentru funcționarea statului de drept constituie atribuția de bază a Parlamentului, funcție și competență determinată constituțional. Așadar, constatăm că niciun alt organ în stat nu poate adopta legi; prin urmare, numai Parlamentul îmbracă în forma legii voința poporului, dându-i astfel caracterul de voință de stat.

În aceste circumstanțe, în raport cu tema cercetată se impun următoarele **concluzii**:

1. Organizarea și funcționarea autorității judecătorești, precum și determinarea statutului judecătorului, constituie domenii de relații sociale care necesită a fi reglementate prin legi organice.
2. Domeniile și procedura adoptării legilor organice, pe lângă reglementările de principiu prin normele constituționale, urmează a fi detaliate în Regulamentul Parlamentului, pentru a dobândi legalitate și legitimitate. Aceste cerințe se referă implicit și la Legea privind răspunderea disciplinară a judecătorilor.
3. Guvernul, potrivit dispozițiilor constituționale, are competența de a adopta un proiect de lege prin angajarea răspunderii doar în domeniul relațiilor sociale, care se referă la puterea executivă. Relațiile

sociale din domeniul puterii judecătorești necesită a fi reglementate prin lege organică ca act juridic al Parlamentului. Pe această cale, se asigură plener separarea și echilibrul puterilor.

4. Legea privind răspunderea disciplinară a judecătorilor, adoptată prin angajarea răspunderii Guvernului, nu se încadrează în principiul legitimității puterii de stat și, respectiv, nici sancțiunile aplicate judecătorilor nu se încadrează în conceptul satului de drept și democratic.

Propuneri. Conceptul statului de drept bazat pe preeminența dreptului și a supremației Constituției impune ca legile privind organizarea și funcționarea sistemului judecătoresc să fie adoptate în strictă conformitate cu regulile stabilite pentru legile organice prevăzute de Constituție.

Astfel, Legea privind răspunderea disciplinară a judecătorilor, neîntrunind aceste condiții, urmează a fi supusă controlului de constituționalitate pe criteriile invocate. În consecință, în cadrul exercitării controlului de constituționalitate a legii în discuție, Curtea Constituțională, printr-o adresă, urmează să solicite Parlamentului adoptarea acestei legi în conformitate cu procedurile stabilite pentru legile organice.

Referințe:

1. Disponibil: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=111918&lang=ro
2. Disponibil: <https://ulim.md/sju/nr-1-2-2018/garantiile-constitutionale-ale-independentei-si-responsabilitatii-judecatorilor-in-jurisprudenta-curtii-constitutionale-a-republicii-moldova/>
3. Disponibil: <https://weblex.md/item/view/id/3c58dd2439b33565407a9985e5c2ccb#A25>
4. Disponibil: <https://weblex.md/item/view/iddbtype/1/id/41f186d0968e7acc89a4e95be81d57d4>
5. Disponibil: <https://weblex.md/item/view/iddbtype/1/id/3d3957b51fa99e293c371e1669972f37>
6. Disponibil: <https://weblex.md/item/view/id/96a6df6f68c7305bd024e18557c58a88>
7. Disponibil: <https://weblex.md/item/view/id/ff28164e96d6a859bde611779118a4bb>
8. Disponibil: <https://weblex.md/item/view/iddbtype/1/id/3d3957b51fa99e293c371e1669972f37>
9. Hotărârea Curții Constituționale nr. 14 din 24.04. 2021, § 35.
Disponibil: <https://weblex.md/item/view/iddbtype/1/id/dd5adeb1f1647327b076abe5dc3fc283>
10. Hotărârea Curții Constituționale nr.25 din 29.10.2019, § 46. Disponibil: <https://weblex.md/item/view/iddbtype/1/id/833efeb5cde52a9526ba33b76f854e1b>
11. Hotărârea Curții Constituționale nr.25 din 29.10.2019, § 47. Disponibil: <https://weblex.md/item/view/iddbtype/1/id/833efeb5cde52a9526ba33b76f854e1b>

Date despre autori:

Alexandru ARSENI, doctor habilitat în drept, profesor universitar, Facultatea de Drept, Universitatea de Stat din Moldova.

Sergiu BALABAN, doctorand, Școala doctorală Științe Juridice, Universitatea de Stat din Moldova

E-mail: balabansergiumihai@gmail.com

Prezentat la 24.02.2022