



Republica Moldova
CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

HOTĂRÂRE
PRIVIND EXCEPȚIA DE NECONSTITUȚIONALITATE

a articolului 27 din Legea nr. 151 din 30 iulie 2015
cu privire la Agentul guvernamental
(acțiunea în regres)

(Sesizările nr. 25g/2016 și 57g/2016)

CHIȘINĂU

25 iulie 2016

În numele Republicii Moldova,
Curtea Constituțională, statuând în componența:
DI Alexandru TĂNASE, *președinte*,
DI Aurel BĂIEȘU
DI Igor DOLEA,
DI Victor POPA,
DI Veaceslav ZAPOROJAN, *judcători*,
cu participarea dnei Sorina Munteanu, *grefier*,

Având în vedere sesizările depuse la 18 martie 2016 și 19 mai 2016
și înregistrate la aceleași date,
Examinând sesizările menționate în ședință publică,
Având în vedere actele și lucrările dosarelor,
Deliberând în camera de consiliu,

Pronunță următoarea hotărâre:

PROCEDURA

1. La originea cauzei se află excepțiile de neconstituționalitate a articolului 27 din Legea nr. 151 din 30 iulie 2015 cu privire la Agentul guvernamental ridicate de către Galina Stratulat, Tatiana Vieru și Valeriu Doagă, părți în dosarul nr. 2-1858/16, aflat pe rolul Judecătoriei Buiucani, mun. Chișinău, și de Constantin Gurschi, Mihail Macar, Nicolae Gordilă și Tudor Popovici, părți în dosarul nr. 2-426/16, aflat pe rolul Judecătoriei Botanica, mun. Chișinău.

2. Excepțiile de neconstituționalitate au fost depuse la Curtea Constituțională la 18 martie 2016 și 19 mai 2016 de către judecătorul Oxana Parfeni din cadrul Judecătoriei Buiucani, mun. Chișinău, și, respectiv, de către judecătorul Nicolae Șova din cadrul Judecătoriei Botanica, mun. Chișinău, în temeiul articolului 135 alin. (1) lit. a) și g) din Constituție, astfel cum a fost interpretat prin Hotărârea Curții Constituționale nr. 2 din 9 februarie 2016, precum și al Regulamentului privind procedura de examinare a sesizărilor depuse la Curtea Constituțională.

3. Autorii excepțiilor de neconstituționalitate au pretins că articolul 27 din Legea nr. 151 din 30 iulie 2015 cu privire la Agentul guvernamental, care reglementează acțiunea în regres a statului, inclusiv în privința judecătorilor, în legătură cu încălcarea Convenției pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale constatate în procedurile în fața Curții Europene, vine în contradicție cu articolele 6 și 116 alineatele (1) și (6) din Constituție, precum și cu actele internaționale privind independența judecătorilor.

4. Prin deciziile Curții Constituționale din 23 martie 2016 și, respectiv, din 14 iunie 2016 excepțiile de neconstituționalitate au fost declarate admisibile, fără a prejudeca fondul cauzei.

5. Având în vedere identitatea de obiect, în temeiul articolului 43 din Codul jurisdicției constituționale, Curtea a decis conexarea excepțiilor de neconstituționalitate într-un singur dosar.

6. În procesul examinării excepțiilor de neconstituționalitate Curtea Constituțională a solicitat opinia Președintelui Republicii Moldova, Parlamentului, Guvernului, Consiliului Superior al Magistraturii și a Procuraturii Generale.

7. De asemenea, Curtea a solicitat opinia Comisiei Europene pentru Democrație prin Drept a Consiliului Europei (în continuare - „*Comisia de la Veneția*”). La 13 iunie 2016 Comisia de la Veneția a comunicat Curții Constituționale Opinia sa *amicus curiae* (CDL-AD(2016)015) referitoare la Legea cu privire la Agentul guvernamental, adoptată în cadrul celei de-a 107-a sesiuni plenare (Veneția, 10-11 iunie 2016).

8. În ședința publică a Curții, excepția de neconstituționalitate a fost susținută de către dl Tudor Popovici, unul dintre autorii excepției. Guvernul a fost reprezentat de către dl Eduard Serbenco, viceministru al justiției. Parlamentul a fost reprezentat de către dl Sergiu Bivol, șef de secție în cadrul Direcției generale juridice a Secretariatului Parlamentului.

CIRCUMSTANȚELE LITIGIILOR PRINCIPALE

I. Circumstanțele cauzei civile nr. 2-1858/16

9. La 5 februarie 2016 Ministerul Justiției a depus împotriva judecătorilor Galina Stratulat, Anadela Glavan, Djeta Chistol, Tamara Chișca-Doneva, Tatiana Vieru, Iulia Cimpoi și Valeriu Doagă cerere de chemare în judecată cu privire la încasarea în mod solidar, în ordine de regres, din contul acestora a sumei de 111755,75 lei în beneficiul statului.

10. În speță, Ministerul Justiției a invocat Hotărârea Curții Europene în cauza *Radu c. Moldovei* (nr. 50073/07), adoptată la 15 aprilie 2014, în temeiul căreia statul a fost obligat să achite în beneficiul reclamantei Liliana Radu sumele de 4500 euro cu titlu de prejudiciu moral și 1440 euro cu titlu de costuri și cheltuieli de reprezentare în fața Curții Europene, ca urmare a constatării încălcării articolului 8 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale (în continuare „Convenția Europeană”).

11. În data de 16 martie 2016 Valeriu Doagă, Galina Stratulat și Tatiana Vieru au depus cerere de ridicare a excepției de neconstituționalitate a articolului 27 din Legea cu privire la Agentul guvernamental.

12. Prin încheierea din 18 martie 2016 a Judecătoriei Buiucani, mun. Chișinău, s-a dispus suspendarea procesului și prezentarea excepției de neconstituționalitate Curții Constituționale pentru soluționare.

II. Circumstanțele cauzei civile nr. 2-426/16

13. La 3 februarie 2016 Ministerul Justiției a depus împotriva judecătorilor Constantin Gurschi, Mihail Macar, Nicolae Gordilă și Tudor Popovici cerere de chemare în judecată cu privire la încasarea în mod solidar, în ordine de regres, din contul acestora a sumei de 65950,60 lei în beneficiul statului.

14. În fapt, Ministerul Justiției a invocat Hotărârea Curții Europene în cauza *Beșliu c. Moldovei* (nr. 28178/10), adoptată la 9 iulie 2013, în temeiul căreia statul a fost obligat să achite reclamantei Svetlana Beșliu sumele de 2000 euro cu titlu de prejudiciu moral și 1787,50 euro cu titlu de costuri și cheltuieli de reprezentare în fața Curții Europene, ca urmare a constatării încălcării articolului 6 §1 din Convenția Europeană.

15. În data de 8 aprilie 2016 Constantin Gurschi, Mihail Macar, Nicolae Gordilă și Tudor Popovici au depus referință la cererea de chemare în judecată, solicitând ridicarea excepției de neconstituționalitate a articolului 27 din Legea cu privire la Agentul guvernamental.

16. Prin încheierea din 5 mai 2016 a Judecătoriei Botanica, mun. Chișinău, s-a dispus suspendarea procesului și prezentarea excepției de neconstituționalitate Curții Constituționale pentru soluționare.

LEGISLAȚIA PERTINENTĂ

17. Prevederile relevante ale Constituției Republicii Moldova, adoptată la 29 iulie 1994 (republicată în M.O., 2016, nr. 78, art. 140), sunt următoarele:

Articolul 6

Separarea și colaborarea puterilor

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

Articolul 116

Statutul judecătorilor

„(1) Judecătorii instanțelor judecătorești sînt independenți, imparțiali și inamovibili, potrivit legii.

[...]

(6) Sancționarea judecătorilor se face în conformitate cu legea.

[...]"

18. Prevederile relevante ale Legii cu privire la Agentul guvernamental nr. 151 din 30 iulie 2015 (M. O., 2015, nr. 224-233, art.455) sunt următoarele:

Articolul 25 Răspunderea individuală

(1) Persoanele ale căror acțiuni sau inacțiuni au determinat ori au contribuit semnificativ la încălcarea prevederilor Convenției, încălcare care a fost constatată de către Curtea Europeană printr-o hotărîre sau a impus soluționarea amiabilă a cauzei aflate pe rolul Curții Europene ori formularea unei declarații unilaterale, sînt trase la răspundere penală, contravențională, disciplinară sau civilă conform legislației.

(2) Vinovăția și responsabilitatea persoanelor se stabilesc în fiecare caz individual de autoritățile competente de a iniția proceduri sau de a adopta hotărîri privind răspunderea penală, contravențională, disciplinară, civilă potrivit legislației și nu depind direct de cuantumul compensațiilor bănești achitate în temeiul hotărîrii sau deciziei Curții Europene.

(3) Agentul guvernamental sesizează autoritățile competente să inițieze proceduri sau să adopte hotărîri privind răspunderea penală, contravențională, disciplinară, civilă potrivit legislației și explică în ce mod o acțiune sau inacțiune a persoanei a condus la constatarea unei încălcări a prevederilor Convenției într-o hotărîre a Curții Europene sau a impus soluționarea amiabilă a cauzei aflate pe rolul Curții Europene ori formularea unei declarații unilaterale.

Articolul 27 Dreptul de regres

„(1) Statul are dreptul de regres împotriva persoanelor ale căror acțiuni sau inacțiuni au determinat ori au contribuit semnificativ la încălcarea prevederilor Convenției care a fost constatată printr-o hotărîre sau a impus soluționarea amiabilă a cauzei aflate pe rolul Curții Europene ori formularea unei declarații unilaterale.

(2) Sumele stabilite prin hotărîrea sau decizia Curții Europene, prin acordul de soluționare amiabilă a cauzei aflate pe rolul Curții Europene sau prin declarația unilaterală se restituie în baza unei hotărîri judecătorești, proporțional vinovăției stabilite.

(3) Ministerul Justiției este obligat să intenteze acțiunea în regres, dacă se întrunesc condițiile stabilite prin lege, în termen de 3 ani din ziua achitării sumelor stabilite prin hotărîrea sau decizia Curții Europene ori prin acordul de soluționare pe cale amiabilă.”

19. Prevederile relevante ale Codului civil al Republicii Moldova nr. 110 din 6 iunie 2002 (M. O., 2002, nr. 82-86, art. 661) sunt următoarele:

Articolul 1405 Răspunderea statului pentru prejudiciul cauzat prin acțiunile organelor de urmărire penală, ale procuraturii sau ale instanțelor de judecată

„(1) Prejudiciul cauzat persoanei fizice prin condamnare ilegală, atragere ilegală la răspundere penală, aplicare ilegală a măsurii preventive sub forma arestului preventiv sau sub forma declarației scrise de a nu părăsi localitatea, prin aplicarea ilegală în calitate de sancțiune administrativă a arestului, muncii neremunerate în folosul comunității se repară de către stat

integral, indiferent de vinovăția persoanelor de răspundere ale organelor de urmărire penală, ale procuraturii sau ale instanțelor de judecată. [...]"

Articolul 1415

Dreptul de regres față de persoana care a cauzat prejudiciul

„(1) Persoana care a reparat prejudiciul cauzat de o altă persoană are dreptul la o acțiune de regres împotriva acesteia în mărimea despăgubirii plătite persoanei vătămate dacă legea sau contractul nu prevede altfel.

(2) Statul, în cazul reparării prejudiciului în temeiul art.1405, are drept de regres față de persoana cu funcție de răspundere din organele de urmărire penală, procuratură sau instanță judecătorească dacă vinovăția lor este constatată prin sentință judecătorească.

[...]"

20. Prevederile relevante ale Codului penal al Republicii Moldova nr. 985-XV din 18 aprilie 2002 (republicat în 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 se pedepsește cu [...]"

Articolul 308

Reținerea sau arestarea ilegală

(1) Reținerea ilegală cu bună-știință de către persoana care efectuează urmărirea penală se pedepsește cu [...]

(2) Arestarea ilegală cu bună-știință de către judecător se pedepsește cu [...]"

Articolul 329

Neglijența în serviciu

„(1) Neîndeplinirea sau îndeplinirea necorespunzătoare de către o persoană publică a obligațiilor de serviciu ca rezultat al unei atitudini neglijente sau neconștiincioase față de ele, dacă aceasta a cauzat daune în proporții mari intereselor publice sau drepturilor și intereselor ocrotite de lege ale persoanelor fizice sau juridice,

se pedepsește cu amendă în mărime de pînă la 500 unități convenționale sau cu închisoare de pînă la 2 ani, în ambele cazuri cu (sau fără) privarea de dreptul de a ocupa anumite funcții sau de a exercita o anumită activitate pe un termen de la 2 la 5 ani.

[...]"

21. Prevederile relevante ale Legii nr. 544 din 20 iulie 1995 cu privire la statutul judecătorului (republicat în M.O., 1998, nr. 26-27, art. 170) sunt următoarele:

Articolul 1

Judecătorul, purtător al puterii judecătorești

„[...] (3) Judecătorii instanțelor judecătorești sînt independenți, imparțiali și inamovibili și se supun numai legii.

(4) Judecătorii iau decizii în mod independent și imparțial și acționează fără niciun fel de restricții, influențe, presiuni, amenințări sau intervenții, directe sau indirecte, din partea oricărei autorități, inclusiv judiciare. Organizarea ierarhică a jurisdicțiilor nu poate aduce atingere independenței individuale a judecătorului.”

Articolul 19

Inviolabilitatea judecătorului

„[...] (3) Judecătorul nu poate fi tras la răspundere pentru opinia sa exprimată în înfăptuirea justiției și pentru hotărîrea pronunțată dacă nu va fi stabilită, prin sentință definitivă, vinovăția lui de abuz criminal.

[...]”

22. Prevederile relevante ale Legii nr. 178 din 25 iulie 2014 cu privire la răspunderea disciplinară a judecătorilor (M.O., 2014, nr. 238-246, art.557) sunt următoarele:

Articolul 4

Abaterile disciplinare

„(1) Constituie abatere disciplinară:

[...]

b) aplicarea în mod intenționat, cu rea-voință sau aplicarea repetată din neglijență gravă a legislației contrar practicii judiciare uniforme;

[...]

i) încălcarea normelor imperative ale legislației în procesul de înfăptuire a justiției;

[...]”

23. Prevederile relevante ale Convenției europene pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, amendată prin protocoalele adiționale (încheiată la Roma la 4 noiembrie 1950 și ratificată de Republica Moldova prin Hotărârea Parlamentului nr. 1298-XIII din 24 iulie 1997), sunt următoarele:

Articolul 39

Soluționarea pe cale amiabilă

„1. În orice etapă a procedurii, Curtea se poate pune la dispoziția părților interesate în scopul soluționării pe cale amiabilă a cauzei, respectând drepturile omului prevăzute de Convenție și Protocoalele sale.

2. Procedura descrisă la paragraful 1 este confidențială.
3. În cazul soluționării pe cale amiabilă, Curtea radiază cauza de pe rol printr-o decizie care se limitează la un rezumat al faptelor și al soluției adoptate.
4. Această decizie este transmisă Comitetului de Miniștri, care supraveghează executarea clauzelor de soluționare pe cale amiabilă, așa cum acestea figurează în decizie.”

Articolul 41 Satisfacție echitabilă

„Dacă Curtea declară că a avut loc o încălcare a Convenției sau a Protocoalelor sale și dacă dreptul intern al Înaltei Părți Contractante nu permite decât o înlăturare incompletă a consecințelor acestei încălcări, Curtea acordă părții lezate, dacă este cazul, o satisfacție echitabilă.”

ÎN DREPT

24. Din conținutul excepțiilor de neconstituționalitate, Curtea observă că acestea se referă, în esență, la înaintarea acțiunii în regres de către stat în privința judecătorilor, ale căror acțiuni sau inacțiuni au condus la încălcarea prevederilor Convenției Europene care a fost constatată printr-o hotărâre a Curții Europene sau a impus soluționarea amiabilă a cauzei aflate pe rolul Curții Europene ori formularea unei declarații unilaterale.

25. Astfel, excepțiile de neconstituționalitate se referă la un ansamblu de elemente și principii cu valoare constituțională conexe, precum separația puterilor în stat, independența și imparțialitatea judecătorilor în efectuarea actului de justiție și condițiile în care poate surveni răspunderea judecătorului pentru hotărârile adoptate.

A. ADMISIBILITATEA

26. Prin deciziile sale din 23 martie 2016 și 14 iunie 2016, Curtea a verificat întrunirea următoarelor condiții de admisibilitate:

(1) *Obiectul excepției intră în categoria actelor cuprinse la articolul 135 alin. (1) lit. a) din Constituție.*

27. În conformitate cu articolul 135 alin. (1) lit. a) din Constituție, controlul constituționalității legilor, în speță a Legii cu privire la Agentul guvernamental, ține de competența Curții Constituționale.

(2) *Excepția este ridicată de către una din părți sau reprezentantul acesteia, sau indică faptul că este ridicată de către instanța de judecată din oficiu.*

28. Fiind ridicate de către părțile în cauzele civile aflate pe rolul Judecătoriilor Buiucani și Botanica, mun. Chișinău, excepțiile de neconstituționalitate a articolului 27 din Legea cu privire la Agentul guvernamental sunt formulate de subiecții abilitați cu acest drept, în temeiul articolului 135 alin. (1) lit. a) și g) din Constituție, astfel cum a fost interpretat prin Hotărârea Curții Constituționale nr. 2 din 9 februarie 2016.

(3) Prevederile contestate urmează a fi aplicate la soluționarea cauzelor

29. Curtea reține că prerogativa de a soluționa excepțiile de neconstituționalitate, cu care a fost învestită prin articolul 135 alin.(1) lit. g) din Constituție, presupune stabilirea corelației dintre normele legislative și textul Constituției, ținând cont de principiul supremației acesteia și de **pertinența prevederilor contestate pentru soluționarea litigiului principal în instanțele de judecată.**

30. Curtea reține că obiect al excepțiilor de neconstituționalitate îl constituie prevederile articolului 27 din Legea cu privire la Agentul guvernamental.

31. Curtea observă că dispozițiile contestate se referă, în esență, la acțiunea în regres a statului împotriva persoanelor ale căror acțiuni sau inacțiuni au determinat ori au contribuit semnificativ la încălcarea prevederilor Convenției care a fost constatată printr-o hotărâre a Curții Europene sau a impus soluționarea amiabilă a cauzei aflate pe rolul Curții Europene ori formularea unei declarații unilaterale.

32. Curtea acceptă argumentele autorilor excepțiilor de neconstituționalitate, potrivit cărora prevederile contestate urmează a fi aplicate la soluționarea cauzei, deoarece sub imperiul acestora s-au născut raporturi juridice care continuă să producă efecte și sunt determinante pentru soluționarea chestiunii privind răspunderea materială a judecătorilor.

(4) Nu există o hotărâre anterioară a Curții având ca obiect prevederile contestate

33. Curtea constată că prevederile contestate nu au constituit anterior obiect al controlului constituționalității.

34. Urmând jurisprudența sa anterioară, Curtea va aborda problema de constituționalitate a prevederilor contestate, raportate la circumstanțele concrete ale litigiilor principale, prin prisma normelor constituționale invocate de autorii excepțiilor, luând în considerare atât principiile consacrate în Constituție și în dreptul intern, cât și cele statuate în jurisprudența Curții Europene.

35. Prin urmare, Curtea apreciază că sesizările privind excepția de neconstituționalitate a articolului 27 din Legea cu privire la Agentul guvernamental nu pot fi respinse ca inadmisibile și nici nu există un alt temei de sistare a procesului, în conformitate cu prevederile articolului 60 din Codul jurisdicției constituționale.

36. Astfel, pentru a elucida aspectele abordate în sesizare, Curtea va opera cu prevederile articolului 116 alin. (1) și (6) combinat cu articolul 6 din Constituție, cu

raționamentele expuse în jurisprudența sa și cea a Curții Europene, precum și ținând cont de actele internaționale în materie.

B. FONDUL CAUZEI

PRETINSA ÎNCĂLCARE A ARTICOLULUI 116 ALINEATELE (1) ȘI (6) COMBINAT CU
ARTICOLUL 6 DIN CONSTITUȚIE

37. Autorii excepțiilor de neconstituționalitate susțin că prevederile normei contestate încalcă articolul 6 din Constituție, care prevede că:

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

38. La fel, autorii excepțiilor pretind că norma contestată contravine prevederilor articolului 116 alin. (1) și (6) din Constituție, potrivit căruia:

„(1) Judecătorii instanțelor judecătorești sînt independenți, imparțiali și inamovibili, potrivit legii.

[...]

(6) Sancționarea judecătorilor se face în conformitate cu legea. [...]”

1. Argumentele autorilor excepțiilor de neconstituționalitate

39. În motivarea excepțiilor de neconstituționalitate, autorii susțin că prevederile normei contestate cu privire la acțiunea în regres a statului afectează principiul separației puterilor în stat, precum și independența exponenților puterii judecătorești, garantate de Constituție.

40. Autorii excepțiilor susțin că judecătorul nu poate fi tras la răspundere pentru opinia sa exprimată în îndeplinirea justiției și pentru hotărârea pronunțată dacă nu va fi stabilită, prin sentință definitivă, vinovăția lui de abuz criminal.

41. Prin urmare, autorii excepției consideră că judecătorii nu pot fi sancționați material pentru pronunțarea unor anumite decizii în procesul de exercitare a actului de justiție, care este complex și în permanentă evoluție, în cazurile în care instanțele supranaționale adoptă o soluție distinctă.

2. Argumentele autorităților

42. În opinia prezentată, Președintele Republicii Moldova a menționat că acțiunea în regres reprezintă o garanție a calității actului de justiție și a eficienței justiției, menită să protejeze principiile și valorile consfințite de Constituție. Or, într-un stat democratic nimeni nu poate fi exonerat de răspundere în exercițiul unei funcții publice, iar judecătorul nu face o excepție.

43. În același timp, Președintele Republicii Moldova susține că acțiunea în regres trebuie să fie condiționată de existența unei hotărâri definitive, prin care autoritățile competente, în condițiile legii, au stabilit vinovăția și responsabilitatea persoanei în comiterea acțiunilor sau omisiunilor care au determinat o condamnare definitivă a statului în fața Curții Europene.

44. Potrivit Guvernului, scopul normei contestate este cel de recuperare a prejudiciului suportat de stat în urma achitării sumelor dispuse de Curtea Europeană printr-o hotărâre, a sumelor stabilite în declarația unilaterală a Guvernului sau prevăzute de acordul de reglementare amiabilă a cauzei aflate pe rolul Curții Europene, ca urmare a constatării sau recunoașterii unei încălcări a prevederilor Convenției Europene. Respectiv, urmează să fie întrunite toate condițiile prevăzute de norma contestată pentru ca Ministerul Justiției să intenteze acțiunea în regres, iar faptul comiterii acțiunilor sau inacțiunilor care au determinat o încălcare a prevederilor Convenției Europene și achitarea sumelor în contextul procedurilor în fața Curții Europene, precum și vinovăția persoanei, se constată doar de instanța de judecată.

45. De asemenea, Guvernul a menționat că, pentru a demonstra vinovăția persoanei de către instanța de judecată și obligarea la achitarea sumelor, este suficientă existența unei hotărâri sau decizii a Curții Europene din care rezultă acțiunile sau inacțiunile care au condus la încălcarea drepturilor protejate de Convenție și prejudicierea bugetului de stat.

46. În concluzie, Guvernul a susținut că prevederile articolului 27 din Legea cu privire la Agentul guvernamental sunt constituționale.

47. În opinia sa, Parlamentul a menționat că pentru înaintarea acțiunii în regres în baza normei contestate urmează a fi întrunite cumulativ condițiile: (1) să existe prejudiciul cauzat statului, (2) să se constate vinovăția persoanei și (3) să se demonstreze legătura causală dintre reaua-credință sau neglijența gravă cu care a acționat persoana și prejudiciul survenit.

48. Parlamentul a susținut că acțiunea în regres nu este un act de intervenție în activitatea și independența magistraților, ci un proces legal de atragere la răspundere pentru neglijența și ilegalitatea comisă sau admisă.

49. În concluzie, Parlamentul a susținut că, din moment ce răspunderea materială a judecătorilor în baza articolului 27 din Legea cu privire la Agentul guvernamental poate fi antrenată în temeiul unei hotărâri adoptate de către instanța de judecată în care va fi stabilită vinovăția persoanei, norma contestată nu vine în contradicție cu prevederile articolelor 6 și 116 din Constituție.

50. În opinia Consiliului Superior al Magistraturii se menționează că drept temei de înaintare a acțiunii în regres urmează să servească sentința definitivă a instanței judecătorești naționale, adoptată în cadrul unui proces distinct, care ar demonstra vinovăția persoanei. În special, pentru survenirea răspunderii civile este necesară stabilirea faptului acționării persoanei cu rea-credință, cu intenție sau neglijență gravă, care urmează a fi stabilite numai în cadrul unui proces judiciar.

51. În ceea ce privește răspunderea materială a judecătorului, care poate fi antrenată conform normei contestate, răspunderea trebuie să fie subsidiară și indirectă, cu respectarea garanțiilor stabilite de lege în vederea protejării independenței judecătorului și a evitării supunerii activității acestuia unor presiuni nejustificate. În cazul survenirii prejudiciilor cauzate de erorile judiciare, răspunderea personală și directă a judecătorului pentru faptele săvârșite în exercițiul funcției sale nu poate fi angajată.

52. În concluzie, CSM a susținut excepția de neconstituționalitate a articolului 27 din Legea cu privire la Agentul guvernamental.

53. În opinia sa, Procuratura Generală a menționat că dreptul de regres poate fi exercitat de către stat doar în situațiile în care persoanele vizate (judecătorul, procurorul, ofițerul de urmărire penală ș.a.) au fost condamnate definitiv pentru săvârșirea unei infracțiuni. Procuratura Generală a subliniat importanța stabilirii elementului vinovăției, care este inerent pentru survenirea răspunderii delictuale civile.

54. Procuratura Generală a concluzionat că prevederile contestate nu sunt suficient de clare și previzibile în partea ce ține de aprecierea acțiunilor sau inacțiunilor persoanelor care au determinat sau contribuit semnificativ la încălcarea prevederilor Convenției Europene, constatată de Curtea Europeană.

3. Aprecierea Curții

3.1. Principii generale privind independența judecătorului

55. Curtea reține că dispozițiile constituționale privind separația puterilor în legislativă, executivă și judecătorească (art.6), privind independența, imparțialitatea și inamovibilitatea judecătorilor instanțelor judecătorești (art.116 alin.(1)), privind stabilirea prin lege organică a organizării instanțelor judecătorești, a competenței acestora și a procedurii de judecată (art.115 alin.(4)) definesc statutul juridic al judecătorului în Republica Moldova și consacră justiția ca o ramură independentă și imparțială a puterii de stat.

56. Puterea judecătorească este unul dintre cei trei piloni fundamentali ai statului democratic modern, egali ca importanță. Pentru a-și putea îndeplini îndatoririle pe care le are, puterea judecătorească trebuie să fie independentă față de puterea legislativă și executivă, fapt care implică libertate față de orice influență care poate fi exercitată de acestea.

57. Independența puterii judecătorești este elementul-cheie în ceea ce privește garantarea drepturilor și libertăților omului în conformitate cu legea și, prin urmare, nu reprezintă un scop în sine. Această independență derivă și din scopul de a asigura un proces echitabil, care impune instanțelor judecătorești condiția de a fi independente.

58. De asemenea, independența sistemului judiciar în ansamblul său garantează independența individuală a judecătorilor. Aceasta trebuie să existe în raport cu societatea în general și cu părțile din orice litigiu asupra căruia judecătorii trebuie să se pronunțe. Independența judecătorilor nu este o prerogativă sau un privilegiu acordat în interesul personal al judecătorilor, ci este o garanție împotriva presiunilor exterioare în luarea deciziilor, fiind justificată de necesitatea de a permite judecătorilor să-și îndeplinească rolul lor de gardieni ai drepturilor și libertăților omului. Astfel, independența judecătorului este un aspect fundamental al statului de drept și garanția unui proces echitabil.

59. Curtea menționează că normele constituționale privind statutul judecătorului trasează aceleași exigențe și principii consfințite și în actele internaționale care reglementează statutul și drepturile judecătorilor, garanțiile independenței acestora, reieșind din importanța rolului justiției în apărarea statului de drept.

60. Astfel, potrivit *Principiilor de la Bangalore cu privire la conduita judiciară*, „Judecătorul trebuie să își exercite funcția judiciară în mod independent, **pe baza propriei aprecieri a faptelor și în concordanță cu spiritul legii**, fără influențe externe, sugestii, presiuni, amenințări și fără vreun amestec, direct sau indirect, indiferent de la cine ar proveni și sub ce motiv” (Rezoluția ONU 2003/43 din 29 aprilie 2003).

61. În Recomandarea CM/Rec(2010)12 a Comitetului Miniștrilor către statele membre cu privire la judecători: independența, eficiența și responsabilitățile, Comitetul de Miniștri al Consiliului Europei a stabilit că „5. Judecătorii trebuie să beneficieze de libertate neîngrădită de a soluționa în mod imparțial cauzele, în conformitate cu legea și cu propria apreciere a faptelor.”.

62. Cu referire la garanțiile unui proces echitabil Curtea Europeană a stabilit că imparțialitatea judecătorului se apreciază atât conform unei abordări subiective, care ia în considerare convingerile personale sau interesele judecătorului într-o cauză, cât și conform unui test obiectiv, care stabilește dacă judecătorul a oferit garanții suficiente pentru a exclude vreo îndoială motivată din acest punct de vedere (cauza *Demicoli v. Malta*, nr. 13057/87, hotărâre din 27 august 1991, p.40).

63. În viziunea Comisiei 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). De asemenea, Comisia de la Veneția a subliniat că „**este esențială asigurarea posibilității exercitării funcțiilor în mod corespunzător de către judecători, fără ca independența acestora să fie compromisă de teama începerii urmăririi penale sau inițierii unei acțiuni civile de către partea vătămată, inclusiv de autoritățile statelor**”(CDL-AD (2014) 018, pct. 37).

64. *Principiile fundamentale ale ONU asupra independenței sistemului judiciar* (1985) stipulează că „fără a dăuna procedurilor disciplinare sau oricărui drept de apel sau de compensare de la stat, în conformitate cu prevederile naționale, **judecătorii ar**

trebui să se bucure de imunitate personală față de procese civile ce urmăresc obținerea de daune materiale, pentru acte sau omisiuni inadecvate efectuate în exercițiul funcției judiciare”.

65. Recomandarea CM/Rec(2010)12, menționată mai sus, reafirmă aceste principii prin următoarele prevederi:

„66. Nu poate fi antrenată răspunderea civilă sau disciplinară a unui judecător pentru modul de interpretare a legii, apreciere a faptelor sau evaluare a probelor, cu excepția cazurilor de rea-credință și gravă neglijență.

67. Numai statul, în caz că a plătit o compensație, poate să încerce să stabilească răspunderea civilă a unui judecător, prin acțiune în justiție.

68. 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. [...]**

70. **Judecătorii nu trebuie să fie responsabili personal în cazul în care decizia lor este infirmată sau modificată într-o cale de atac. [...]**”

66. Conform pct. 5.2 din Carta Europeană cu privire la Statutul Judecătorului, adoptată la 10 iulie 1998, repararea prejudiciului suportat în mod ilegal ca urmare a deciziei sau a comportamentului unui judecător în exercițiul funcției sale este asigurată de către stat, iar statul poate prevedea posibilitatea statului de a solicita judecătorului rambursarea, în anumite limite, printr-o acțiune jurisdicțională în cazul necunoașterii grosolane și inescuzabile de către judecător a regulilor în cadrul cărora se desfășoară activitatea acestuia.

67. Statutul Universal al Judecătorilor, adoptat de către Uniunea Internațională a Judecătorilor (Taipei, 1999), prevede că acțiunea civilă îndreptată împotriva unui judecător, în țările în care aceasta este reglementată, trebuie exercitată în asemenea condiții încât să se asigure că nu se influențează activitatea sa judiciară.

68. De asemenea, Consiliul Consultativ al Judecătorilor Europeni (CCJE) în Avizul nr. 3 (2002) a susținut introducerea în legislațiile naționale a prevederilor care să permită înaintarea unei acțiuni în regres din partea Statului împotriva unui judecător în cazul în care comportamentul necorespunzător al acestuia a fost constatat în cadrul unei proceduri penale sau disciplinare, însă doar în caz de eroare intenționată sau neglijență gravă. Prin urmare, CCJE a menționat că (1) corectarea erorilor judiciare (fie că țin de jurisdicție, fond sau procedură) trebuie să se realizeze printr-un sistem corespunzător de apel (cu sau fără permisiunea curții); (2) orice corectare a altor erori în administrarea justiției (inclusiv, de exemplu, întârzierile excesive) se adresează exclusiv statului și (3) nu este potrivit ca judecătorul să fie expus, în ceea ce privește exercițiul funcției juridice, vreunei răspunderi personale, chiar ca despăgubire a statului, cu excepția cazului în care face o greșală intenționată (Avizul CCJE nr. 3 (2002), pct.76).

69. În Avizul nr. 18 (2015) privind poziția puterii judecătorești și relația ei cu celelalte puteri ale statului în democrația modernă, CCJE a afirmat că sarcinile de

interpretare a legii, de analizare a probelor și de evaluare a faptelor, îndeplinite de un judecător pentru a soluționa cazurile, nu trebuie să dea naștere la răspunderea civilă sau disciplinară a judecătorului, decât în cazuri de rea-credință, culpă intenționată sau neglijență flagrantă dovedită.

70. Potrivit pct. 28 din Declarația de la Brijuni, Croația, din 14 octombrie 2015 cu privire la Principiile de Independență a Justiției, adoptată de Conferința Președinților de Instanțe Supreme din Europa Centrală și de Est, judecătorii trebuie să se bucure de imunitate în cauze civile și acordarea de despăgubiri pe motiv de erori sau omisiuni în exercitarea funcției.

71. În opinia sa *Amicus Curiae* din 13 iunie 2016 (CDL-AD(2016)015), Comisia de la Veneția a menționat că, potrivit standardelor europene, este necesară instituirea unei răspunderi disciplinare, civile sau chiar penale în privința judecătorilor și că în anumite state europene (Bulgaria, Germania, Italia, Norvegia, Spania, Serbia ș.a.) este prevăzută răspunderea individuală a judecătorilor, cu stabilirea obligatorie a vinovăției.

72. În același timp, standardele internaționale privind independența sistemului judiciar și imparțialitatea judecătorilor stabilesc ca fiind inacceptabilă atragerea la răspundere personală a judecătorilor pentru calitatea hotărârilor sau soluția adoptată. Or, calitatea hotărârilor judecătorești ce urmează a fi adoptate depinde nu numai de fiecare judecător implicat, ci și de un anumit număr de variabile care sunt în afara procesului de administrare a justiției, cum ar fi calitatea legislației, resursele adecvate alocate sistemului judiciar, calitatea pregătirii juridice. La momentul adoptării unei hotărâri, judecătorul nu trebuie numai să ia în calcul instrumentele juridice relevante, ci și noțiunile și realitățile nejuridice proprii contextului litigiului, cum ar fi, de exemplu, considerațiile etice, sociale sau economice. Aceasta necesită din partea judecătorului o sensibilizare sporită asupra acestor considerații în momentul luării deciziei.

73. În acest context, CCJE consideră că este de dorit ca parlamentele naționale să evalueze și să controleze impactul legilor existente și în curs de elaborare privind sistemul judiciar și să introducă dispoziții tranzitorii și procedurale adecvate pentru a se asigura că judecătorii sunt în măsură să le aplice prin hotărâri judecătorești de calitate. Legiuitorul trebuie să acționeze în așa fel încât legislația să fie clară și ușor de aplicat și să fie conformă cu Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale.

74. În jurisprudența sa, Curtea Constituțională a subliniat că judecătorii beneficiază de imunitate în exercitarea justiției, iar anularea sau modificarea hotărârii judecătorești nu este un temei determinant pentru sancționarea judecătorului (HCC nr. 12 din 7 iunie 2011). Totodată, în Hotărârea nr.22 din 5 septembrie 2013, Curtea a menționat că independența judecătorului nu exclude angajarea responsabilității acestuia, ea fiind realizată sub rezerva unei prudențe determinate de necesitatea garantării libertății depline a judecătorului contra tuturor presiunilor induse.

3.2. Aplicarea principiilor enunțate în prezenta cauză

75. În speță, Curtea reține că Legea cu privire la Agentul guvernamental instituie răspunderea penală, contravențională, disciplinară și civilă a persoanelor ale căror acțiuni sau inacțiuni au determinat ori au contribuit semnificativ la încălcarea prevederilor Convenției Europene, încălcare care a fost constatată de către Curtea Europeană printr-o hotărâre sau a impus soluționarea amiabilă a cauzei aflate pe rolul Curții Europene ori formularea unei declarații unilaterale de către stat (art. 25 alin. (1)).

76. În temeiul legii respective, Agentul guvernamental este autoritatea care sesizează autoritățile competente să inițieze proceduri sau să adopte hotărâri privind răspunderea persoanelor vizate, a căror vinovăție și responsabilitate se stabilesc în fiecare caz individual și nu depind direct de cuantumul compensațiilor bănești achitate în temeiul hotărârii sau deciziei Curții Europene.

77. Reieșind din prevederile de mai sus cu privire la răspunderea individuală pentru încălcările Convenției, norma contestată de la art. 27 din Lege instituie dreptul de regres al statului împotriva persoanelor ale căror acțiuni sau inacțiuni au determinat ori au contribuit semnificativ la încălcarea prevederilor Convenției Europene. De asemenea, potrivit normei contestate, sumele stabilite prin hotărârea sau decizia Curții Europene, prin acordul de soluționare amiabilă a cauzei aflate pe rolul Curții Europene sau prin declarația unilaterală se restituie statului în baza unei hotărâri judecătorești, proporțional vinovăției stabilite.

78. Curtea menționează că hotărârile Curții Europene sunt pronunțate în contextul examinării cererilor depuse împotriva Statului și stabilesc, în funcție de circumstanțele individuale ale cauzei, încălcarea prevederilor Convenției Europene la nivel național. Ținând cont de natura și gravitatea încălcării constatate, de regulă, Curtea acordă în beneficiul reclamanților o satisfacție echitabilă, sume care urmează a fi achitate în mod obligatoriu de către stat.

79. În cazul adoptării deciziilor de radiere a cererilor de pe rolul său în legătură cu reglementarea amiabilă, Curtea Europeană doar reține soluționarea amiabilă a cauzei și nu se pronunță asupra încălcărilor Convenției Europene invocate de către reclamanți. În cazul formulării unei declarații unilaterale de către statul pârât, la fel printr-o decizie, Curtea Europeană doar acceptă soluționarea cauzei în modul propus în declarația respectivă atunci când este satisfăcută de recunoașterea încălcării drepturilor reclamanților, de mărimea prejudiciilor care urmează a fi compensate și, după caz, de remedierea situației la nivel național în conformitate cu prevederile Convenției Europene.

80. Curtea reține că în cadrul procedurilor în fața Curții Europene nu prezintă relevanță care autoritate publică - legislativă, executivă sau judiciară a generat la nivel național încălcările constatate. Or, în temeiul articolului 41 din Convenție, statul este cel ținut responsabil să repare prejudiciile suportate de către reclamanți în urma încălcării drepturilor și libertăților garantate de Convenție. În același timp, statul este

în drept să instituie la nivel național mecanisme proprii pentru restituirea sumelor achitate în procedurile în fața Curții Europene, mecanisme care, la rândul lor, trebuie să funcționeze în deplină conformitate cu normele internaționale și naționale.

81. Curtea **a constatat** că, în temeiul normei contestate, este posibilă inițierea acțiunii în regres a statului exclusiv în baza existenței unei hotărâri sau decizii a Curții Europene. Această normă nu prevede obligativitatea existenței unei sentințe judecătorești, adoptate în cadrul unui proces judiciar separat, prin care să se constate vinovăția persoanei. De asemenea, norma contestată nu specifică pentru care acțiuni sau inacțiuni poate fi antrenată răspunderea materială a persoanelor vizate de aceasta, unicul criteriu fiind existența prejudiciului acoperit de către stat în urma încălcării Convenției Europene.

82. În același timp, Curtea constată că un mecanism al regresului statului față de acțiunile ilegale ale organelor de urmărire penală, ale procuraturii sau ale instanțelor de judecată este stabilit la articolul 1415 din Codul civil. Norma menționată stabilește că statul, în cazul reparării **prejudiciului cauzat prin anumite acțiuni** ale organelor de urmărire penală, ale procuraturii sau ale instanțelor de judecată, are drept de regres față de persoana cu funcție de răspundere din cadrul acestor organe **dacă vinovăția acestuia este constatată prin sentință judecătorească**. Articolul 1405 din Codul civil stabilește exhaustiv care acțiuni ale organelor de urmărire penală, ale procuraturii sau ale instanțelor de judecată antrenează răspunderea statului, și anume: condamnare ilegală, atragere ilegală la răspundere penală, aplicare ilegală a măsurii preventive sub forma arestului preventiv sau sub forma declarației scrise de a nu părăsi localitatea, prin aplicarea ilegală în calitate de sancțiune administrativă a arestului sau a muncii neremunerate în folosul comunității.

83. Astfel, potrivit prevederilor menționate, statul are drept de regres față de persoana cu funcție de răspundere din organele de urmărire penală, procuratură sau instanța judecătorească doar dacă există o sentință judecătorească în care se constată vinovăția persoanei de comiterea unor acțiuni expres stabilite de lege, care au cauzat prejudiciul reparat de către stat.

84. Din cele menționate, Curtea reține că dispoziția articolului 27 din Legea cu privire la Agentul guvernamental, spre deosebire de prevederile articolului 1415 din Codul civil, nu prevede necesitatea constatării elementului de vinovăție printr-o sentință judecătorească, ceea ce face posibilă inițierea acțiunii în regres a statului având ca temei doar hotărârea sau decizia Curții Europene.

85. Curtea observă că, în conformitate cu standardele europene în materie, răspunderea judecătorilor nu poate rezulta doar din constatările Curții Europene prin care se atestă o încălcare a Convenției. În acest sens, Comisia de la Veneția, în *Opinia Amicus Curiae* din 13 iunie 2016, a menționat că:

„41. CtEDO stabilește doar responsabilitatea Statului pârât. Nu putem susține sau presupune în mod rezonabil că obiectivul principal al rolului jurisprudențial al CtEDO în procesul de examinare a cererii unui reclamant ar fi centrat pe evaluarea, determinarea cantitativă și revizuirea naturii sau gradului de vinovăție (abuz criminal sau intenție

criminală sau neglijență gravă) a fiecărui dintre acei judecători ale căror hotărâri adoptate la nivel național au fost atacate la CtEDO. Acest aspect trebuie să constituie obiectul unei proceduri judiciare separate la nivel național.

42. Trebuie să se rețină faptul că litigiul adus în fața CtEDO nu urmărește urmărirea penală a judecătorilor implicați în soluționarea cauzei la nivel național. Prin urmare, chiar și în cazul existenței unei constatări a Curții în favoarea reclamantului (inclusiv constatarea unei încălcări), aceasta nu ar corespunde în sine standardelor necesare pentru a constata vinovăția persoanei, deoarece nu constituie o procedură pentru atragerea la răspundere a unei persoane sau a judecătorului pentru încălcările comise.”

86. Din jurisprudența Curții Europene se desprinde ideea că rațiunea constatării unei erori judiciare nu constă în tragerea la răspundere civilă, penală sau disciplinară a unui judecător, ci în acordarea dreptului persoanei vătămate la despăgubirile aferente. În special, Curtea acordă importanță faptului dacă eroarea judiciară comisă de către instanțele inferioare, adică greșelile din administrarea justiției, pot fi neutralizate sau corectate într-un alt mod (a se vedea *Giuran c. României*, din 21 iunie 2011, §§ 32, 40). Astfel, procedurile în fața Curții Europene nu urmăresc stabilirea gradului de vinovăție (abuz criminal sau neglijență gravă) a judecătorilor ale căror decizii adoptate la nivel național au determinat ulterior examinarea cererilor de către Curtea Europeană.

87. În ceea ce privește soluționarea amiabilă a unei cauze pendinte pe rolul Curții Europene, în conformitate cu articolul 39 din Convenția Europeană, și formularea unei declarații unilaterale a statului, în care ultimul recunoaște o încălcare a Convenției Europene, Comisia de la Veneția a subliniat în opinia sa *Amicus Curiae* că aceste proceduri în fața Curții Europene pot fi inițiate din considerații politice, și nu doar din considerații juridice. Astfel, în condițiile prevăzute la articolul 27 din Legea cu privire la Agentul guvernamental, judecătorii devin vulnerabili în fața unei influențe externe (din partea executivului) și pot fi ținuti **responsabili pentru motive independente de exercitarea funcției lor jurisdicționale**.

88. În jurisprudența sa, Curtea a statuat că pentru angajarea unei răspunderi individuale nu este suficientă existența unei erori judiciare cauzatoare de prejudiciu drepturilor și libertăților fundamentale ale omului. Aceasta devine imputabilă judecătorului drept consecință a exercitării atribuțiilor cu rea-credință sau neglijență gravă (HCC nr. 12 din 7 iunie 2011).

89. În același timp, Comisia de la Veneția a subliniat că:

„19. [...] CtEDO a privit în mod constant Convenția Europeană ca fiind un instrument viu, care trebuie să fie interpretată în lumina circumstanțelor actuale. Conform doctrinei privind instrumentul viu, instanțele naționale ar putea întâmpina dificultăți în prezicerea modului în care Curtea va soluționa cazul adus în fața sa. Problema juridică contestată poate prezenta o noutate sau particularități ce țin de o anumită jurisdicție, astfel încât jurisprudența existentă a CtEDO nu oferă judecătorului național reguli generale de interpretare pe care să le urmeze. Jurisprudența CtEDO poate fi mai mult sau mai puțin stabilă sau se poate afla în dezvoltare, în funcție de problemă și drepturile implicate.”

90. În opiniile sale *Amicus Curiae*, oferite la solicitarea unor state, Comisia de la

Veneția s-a pronunțat în favoarea modificărilor cadrului normativ național cu privire la răspunderea judecătorilor (compensarea prejudiciilor), menționând totodată necesitatea includerii unor prevederi care să se refere la stabilirea vinovăției judecătorilor (*intenție sau neglijență gravă*). În acest context, Comisia de la Veneția a menționat că este plauzibilă așteptarea ca judecătorul să țină cont de jurisprudența internațională, dacă aceasta este bine stabilită, cu toate acestea, faptul că un judecător a ales din propria inițiativă să nu urmeze standardele stabilite nu ar trebui să devină, în sine, un temei pentru răspunderea lui personală. Comisia de la Veneția a subliniat că este foarte important ca **aspectele ce țin de răspunderea personală a judecătorilor să fie constatate de instanțele naționale și numai în temeiul unor criterii și proceduri care să fie clar stabilite de lege** (Aviz cu privire la proiectele de modificare a actelor normative privind sistemul judiciar din Serbia (2013), pct. 22). De asemenea, Comisia de la Veneția a afirmat că este posibilă constatarea lipsei de profesionalism a judecătorului numai în caz de manifestare insistentă a unei rezistențe împotriva unei practici consolidate, care să determine în mod repetat soluții distincte în cazurile în privința cărora există deja o jurisprudență clară și bine stabilită (Aviz cu privire la actele normative și răspunderea disciplinară și evaluarea judecătorilor din „Fosta Republică Iugoslavă a Macedoniei” (2015)).

91. Curtea menționează că, anterior, în jurisprudența sa a constatat că tragerea la răspundere disciplinară a judecătorului doar în baza unei hotărâri a Curții Europene de condamnare a statului Republica Moldova, fără a demonstra că legea a fost încălcată de către judecător în mod intenționat sau ca urmare a unei neglijențe grave, constituie o ingerință inadmisibilă în realizarea principiilor independenței, imparțialității și inamovibilității judecătorului (HCC nr. 12 din 7 iunie 2011).

92. De asemenea, în opinia Comisiei de la Veneția, responsabilizarea judecătorilor pentru aplicarea prevederilor Convenției Europene fără aprecierea vinovăției individuale ar putea avea un impact negativ asupra obligației constituționale de imparțialitate a judecătorului. Acest fapt ar putea determina situația în care judecătorii, pentru a evita inițierea unei eventuale acțiuni în regres, vor interpreta în mod constant legea în favoarea unor anumite persoane, chiar și atunci când o evaluare obiectivă a litigiului ar putea implica, sau chiar ar necesita, adoptarea unei soluții diferite.

93. Curtea menționează că independența judecătorească impune condiția ca judecătorii să fie protejați de influența din partea altor puteri ale statului și ca fiecare judecător să beneficieze de libertate profesională în interpretarea legii, în evaluarea faptelor și aprecierea probelor în fiecare caz individual. Prin urmare, deciziile eronate trebuie să poată fi corectate prin intermediul căilor de atac și nu pot avea drept consecință responsabilizarea individuală a judecătorilor. În calitate de excepții, pot servi doar cazurile în care, în procesul de luare a deciziilor, judecătorii au acționat cu rea-voință sau au admis o omisiune gravă. Aceeași opinie este împărtășită de către Comisia de la Veneția în *Amicus Curiae* din 13 iunie 2016.

94. Curtea subliniază că judecătorii **nu pot fi constrânși să-și exercite atribuțiile sub amenințarea unei sancțiuni, fapt care poate influența în mod nefavorabil hotărârile ce urmează a fi adoptate.** Or, în exercitarea atribuțiilor ce le revin, judecătorii trebuie să beneficieze de libertatea neîngrădită de a soluționa cauzele în mod imparțial, în conformitate cu prevederile legale în vigoare și propriile aprecieri, neafectate de rea-credință. Din aceste raționamente, aprecierile judecătorului care au determinat adoptarea unei hotărâri într-o anumită cauză, hotărâre judecătorească care a fost anulată sau modificată, nu poate servi în calitate de temei determinant pentru sancționarea materială a judecătorului.

95. Curtea menționează că aplicarea actelor normative, fiind sarcina primară a instanțelor judecătorești, în cazul în care vine în contradicție cu respectarea drepturilor fundamentale ale persoanei, devine imputabilă judecătorului doar în consecința exercitării atribuțiilor cu rea-voință la efectuarea actului de justiție.

96. Aceleași principii vin să le confirme și dispozițiile articolului 19 alin.(3) din Legea cu privire la statutul judecătorului, potrivit căreia judecătorul nu poate fi tras la răspundere pentru opinia sa exprimată în înfăptuirea justiției și pentru hotărârea pronunțată dacă nu va fi stabilită, prin sentință definitivă, vinovăția lui de abuz criminal.

97. Curtea reține că în temeiul prevederii respective, judecătorii beneficiază de imunitate funcțională prin limitarea răspunderii lor la faptul existenței unui abuz criminal și, de asemenea, prin necesitatea de a stabili vinovăția persoanei printr-o sentință judecătorească. Această limitare a răspunderii judecătorilor, prevăzută de legea specială privind statutul judecătorului, este în deplină concordanță cu standardele europene menționate mai sus.

98. Curtea observă că **dispoziția privind acțiunea în regres de la articolul 27 din Legea cu privire la Agentul guvernamental excedează cadrul general al răspunderii judecătorilor în raport cu prevederile articolului 19 alin. (3) din Legea cu privire la statutul judecătorului și articolele 1405 și 1415 din Codul civil**, prin faptul că permite atragerea la răspundere în lipsa constatării vinovăției prin sentință judecătorească.

99. Curtea reține că, potrivit articolului 116 alin. (6) din Constituție, „sancționarea judecătorilor se face în conformitate cu legea”. Astfel, având în vedere principiul constituțional al independenței judecătorilor, răspunderea judecătorilor (inclusiv acțiunea în regres) în procesul de administrare a justiției trebuie să fie stabilită în termeni clari și reglementată exhaustiv de cadrul legal infraconstituțional. În acest sens, în opinia *Amicus Curiae* din 13 iunie 2016, Comisia de la Veneția a menționat că, în cazul în care o asemenea lege specială există, se prezumă că aceasta instituie limitele răspunderii judecătorilor, iar prevederile acesteia prevalează potrivit principiului *lex specialis* și exclud posibilitatea aplicării altor prevederi generale sau prevederi care privesc alte categorii de persoane. Cu toate acestea, **răspunderea judecătorilor poate fi reglementată prin diferite instrumente juridice, atât timp cât aceste reglementări nu sunt incompatibile.**

100. Curtea observă că Legea cu privire la statutul judecătorului prevede doar răspunderea disciplinară pentru anularea sau modificarea hotărârii judecătorești, dacă judecătorul care a pronunțat-o a încălcat legea intenționat sau ca urmare a unei neglijențe grave (art. 21 alin. (2)). Potrivit Legii cu privire la răspunderea disciplinară a judecătorilor, constituie abatere disciplinară aplicarea în mod intenționat, cu rea-voință sau aplicarea repetată din neglijență gravă a legislației contrar practicii judiciare uniforme sau încălcarea normelor imperative ale legislației în procesul de înfăptuire a justiției (art.4). În acest sens, din moment ce legile speciale menționate nu conțin prevederi cu referire la răspunderea judecătorilor care poate surveni în urma unei acțiuni în regres a statului, Curtea va emite o *Adresă* Parlamentului în vederea reglementării mecanismului aplicării instituției regresului într-un cadru normativ comprehensiv, ținând cont inclusiv de faptul că acțiunea în regres se referă la diverse categorii de persoane.

101. Curtea menționează că inițierea acțiunii în regres în temeiul normei examinate poate determina adoptarea unor soluții arbitrare, cu afectarea gravă a imunității funcționale a judecătorilor, garantată de Constituție și legea specială cu privire la statutul judecătorului. Aceeași opinie este împărtășită și de către Comisia de la Veneția în Avizul său *Amicus Curiae* din 13 iunie 2016.

Concluzii

102. În contextul celor menționate, Curtea subliniază că instituția regresului în sine nu este contrară principiilor constituționale, atât timp cât prin mecanismul de atragere la răspundere materială sunt respectate garanțiile inerente independenței judecătorilor.

103. În același timp, exercitarea dreptului de regres al statului în condițiile art. 27 din Legea cu privire la Agentul Guvernamental, având ca temei doar hotărârea Curții Europene, acordul de reglementare amiabilă sau declarația unilaterală a Guvernului prin care să se constate încălcarea prevederilor Convenției Europene, în lipsa constatării vinovăției judecătorului printr-o sentință adoptată în cadrul unor proceduri judiciare distincte, afectează independența întregului sistem judiciar, și este contrară articolelor 6 și 116 alin. (1) și (6) din Constituție.

Din aceste motive, în temeiul articolelor 135 alin. (1) lit. a) și g) și 140 din Constituție, 26 din Legea cu privire la Curtea Constituțională, 6, 61, 62 lit.a) și e), și 68 din Codul jurisdicției constituționale, Curtea Constituțională

HOTĂRĂȘTE:

1. *Se admite parțial* excepția de neconstituționalitate ridicată de către Galina Stratulat, Tatiana Vieru și Valeriu Doagă în dosarul nr. 2-1858/16, aflat pe rolul Judecătoriei Buiucani, mun. Chișinău, și de către Constantin Gurschi, Mihail Macar,

Nicolae Gordilă și Tudor Popovici în dosarul nr. 2-426/16, aflat pe rolul Judecătoriei Botanica, mun. Chișinău.

2. *Se recunoaște constituțional* articolul 27 din Legea cu privire la Agentul guvernamental nr. 151 din 30 iulie 2015, *în măsura în care* acțiunea în regres se bazează pe o sentință pronunțată în cadrul unei proceduri judiciare separate la nivel național, prin care se constată că judecătorul sau o altă persoană a comis sau a admis, intenționat sau din neglijență gravă, acțiuni sau inacțiuni care au determinat ori au contribuit semnificativ la încălcarea prevederilor Convenției europene pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, care a fost constatată printr-o hotărâre a Curții Europene, sau a impus soluționarea amiabilă a cauzei aflate pe rolul Curții Europene ori formularea unei declarații unilaterale.

3. Prezenta hotărâre este definitivă, nu poate fi supusă nici unei căi de atac, intră în vigoare la data adoptării și se publică în *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*.

Președinte

Alexandru TĂNASE

Chișinău, 25 iulie 2016
HCC nr. 23
Dosarul nr. 25g/57g/2016