

Răspunderea disciplinară a judecătorilor în Republica Moldova. Evaluarea legislației și a practicilor

Cristi DANILEȚ



DOCUMENT ANALITIC

**RĂSPUNDEREA DISCIPLINARĂ
A JUDECĂTORILOR ÎN REPUBLICA
MOLDOVA.
EVALUAREA LEGISLAȚIEI
ȘI A PRACTICILOR**

Autor:

Dr. Cristi DANILEȚ,
Judecător, tribunalul Cluj, România



Această publicație este posibilă datorită ajutorului generos al poporului american, oferit prin intermediul Agenției SUA pentru Dezvoltare Internațională (USAID). Opiniile exprimate aparțin CRJM și nu reflectă în mod necesar poziția USAID sau a Guvernului SUA.

Chișinău, 2020

Cuprins

Sumar executiv	7
Metodologie	11
Introducere: Independența justiției și responsabilitatea judecătorilor	15
CAPITOLUL I. Răspunderea disciplinară: condiții și procedura	17
1. Reglementare legală	17
2. Abaterile disciplinare	18
3. Urmarea abaterii	37
4. Forma de vinovăție	38
5. Procedura disciplinară în raport cu alte proceduri	41
6. Măsuri disciplinare	47
CAPITOLUL II. Organizarea și funcționarea instituțională	49
SECȚIUNEA I. Inspecția judiciară	49
1. Natura juridică	49
2. Reglementarea legală	49
3. Poziția în cadrul sistemului	50
4. Componerea	50
5. Atribuțiile	51
SECȚIUNEA A II-A. Colegiul disciplinar	55
1. Rolul	55
2. Reglementare legală	55
3. Poziția în cadrul sistemului	56
4. Componența	56
5. Sesizarea Colegiului disciplinar	57
6. Atribuțiile Colegiului disciplinar	59
SECȚIUNEA A III-A. Consiliul Superior al Magistraturii	63
1. Norme internaționale	63
2. Norme naționale	64
3. Competențele disciplinare ale CSM	64
4. Adoptarea hotărârii	65
SECȚIUNEA IV. Instanțele de judecată	66
1. Curtea de apel	66
2. Curtea Supremă de Justiție	66
Concluzii și propuneri	69
Tabel nr. 1 . Durata și persoanele implicate în procedura disciplinară	74
Tabel nr. 2. Sesizările, procedurile și sancțiunile disciplinare	75
Anexă: Standarde internaționale privind disciplinarea judecătorilor	77
Bibliografie	93

Abrevieri

CSM	Consiliul Superior al Magistraturii
CSJ	Curtea Supremă de Justiție
CRJM	Centrul de Resurse Juridice din Moldova
Legea nr. 947	<u>Legea nr. 947 privind Consiliul Superior al Magistraturii din 19 iulie 1996</u>
Legea nr. 514	<u>Legea nr. 514 privind organizarea judecătorească din 6 iulie 1995</u>
Legea nr. 544	<u>Legea nr. 544 cu privire la statutul judecătorului din 20 iulie 1995</u>
Legea nr. 178	<u>Legea nr. 178 cu privire la răspunderea disciplinară a judecătorilor din 25 iulie 2014</u>

Sumar executiv

În ultimii 5 ani de zile, Consiliului Superior al Magistraturii (CSM) au fost adresate peste 7,500 de sesizări cu privire la judecători. Pe baza acestora în fața Colegiului disciplinar au ajuns 250 de judecători și au fost aplicate 49 de sancțiuni. Pentru ca acest mecanism disciplinar să funcționeze, pentru fiecare caz în parte care parcurge toate etapele unei proceduri disciplinare trebuie implicate cinci instituții și alocate între 30 și 38 de persoane, durata fiecărui caz fiind estimată, în medie, la 400 de zile.

Acestea sunt constatările făcute în urma analizei legislației și practicii în materie disciplinară din Republica Moldova din ultimii cinci ani de zile. În 2015 a intrat în vigoare o nouă lege a răspunderii disciplinare a judecătorilor, care ar fi trebuit să eficientizeze această procedură. Ea a cunoscut modificări importante în anul 2018, dar rezultatele încă se lasă așteptate.

Este cert că actualul cadru legislativ a generat o activitate disciplinară care încă mai trebuie să crească în eficiență. Astăzi, pentru a aplica până și un simplu avertisment unui judecător, este nevoie de o verificare și o cercetare făcute de Inspekția judiciară, apoi de cercetare în fața Colegiului disciplinar, după care urmează contestația la CSM și apoi atacarea soluției la două instanțe de judecată de diferit grad. Timpul petrecut și resursele umane implicate ar trebui să fie reduse.

Organele inițial subordonate CSM, acum sunt specializate. Reglementările actuale evidențiază această tendință, însă încă sunt elemente care ne fac să spunem că Inspekția judiciară și Colegiul disciplinar sunt doar componente dintr-o instituție-mamut numită CSM, a căror autonomie trebuie realizată și în fapt, nu doar în textul de lege.

Regulamentele Inspekției judiciare și ale Colegiului disciplinar trebuie să fie instrumente de aplicare a legii și nu instrumente prin care se creează legea. Astfel, există unele neconcordanțe între lege și regulamentele care au fost evidențiate în studiu.

Rolul Inspekției judiciare trebuie întărit: ea trebuie să devină o instituție autonomă față de CSM, să aibă un număr mai mare de inspecțori și criteriile lor de selecție să fie modificate; inspecții trebuie să fie specializați și salariați mult mai bine; ei trebuie să beneficieze de aparat propriu. Inspekția judiciară trebuie să fie singura responsabilă de a aduce o cauză în fața Colegiului disciplinar, fără ca persoana care a sesizat Inspekția să aibă vreun alt rol procesual. Recomandăm introducerea normelor despre procedura de autosesizare în regulamentul Inspekției și, de asemenea, clarificarea etapei de analiză a admisibilității unei sesizări.

Calitatea motivărilor făcute de Completul de contestație din cadrul Colegiului disciplinar trebuie crescut. Astăzi, aceste motivări cuprind o reproducere a unor texte de lege și a unor

decizii ale Curții Constituționale. În caz de respingere a unei contestații, justițiabilului trebuie să i se asigure dreptul de a contesta aceasta în justiție.

În cadrul Colegiului disciplinar, instituția membrului raportor este inutilă. Urmare a modificărilor făcute de-a lungul timpului, acum inspectorul este cel care prezintă raportul în fața membrilor Colegiului, astfel că restul atribuțiilor membrului raportor sunt doar administrative. Numărul membrilor Colegiului care examinează o cauză ar trebui să fie același tot timpul, întrucât are rol de instanță de judecată disciplinară; ca urmare, în caz de lipsă a unui membru, chiar și temporară, supleantul trebuie să îi la locul.

Colegiul disciplinar și CSM par a se suprapune în atribuții disciplinare. Opinia noastră este că trebuie de renunțat la CSM, prin delegarea completă a atribuțiilor disciplinare către Colegiu.

Urmare a intrării în vigoare a Codului administrativ, există două instanțe la care se poate ataca hotărârea CSM: curtea de apel și Curtea Supremă de Justiție (CSJ). Credem că prin lege trebuie de renunțat la veriga reprezentată de curtea de apel.

Judecătorii nu pot fi sancționați disciplinar nici pentru performanțe profesionale slabe, nici pentru încălcări de natură etică. Abaterile disciplinare trebuie să fie strict legate de activitatea desfășurată ca judecător. Unele abateri disciplinare trebuie rescrise, pentru ca textul să fie clar și conduita judecătorului ușor de adaptat la cerințele legiuitorului. În paralel cu întărirea sistemului disciplinar, trebuie făcute eforturi pentru optimizarea activității judecătorilor – asigurarea unui număr adecvat de dosare și a unui număr de judecători și aparat tehnic suficient. Totodată, judecătorii trebuie apărați de presiunile din interiorul sistemului (în special din partea conducătorilor instanțelor), dar și din afară (procurori și politicieni). O astfel de presiune este și confruntarea în procedura disciplinară a judecătorului cu o parte din proces nemulțumită de conduita sa, aspect de neconceput și care contrazice principiul independenței judecătorului.

Abaterile care sunt comise de inspectori, membri ai CSM sau ale celorlalte organe specializate, trebuie reglementate și ele, iar în caz de sancționare judecătorul respectiv trebuie să fie revocat automat din funcția ocupată în organele indicate. În privința judecătorilor care ocupă funcții de conducere, aceștia nu ar trebui sancționați disciplinar pentru management defectuos, ci doar revocați din funcția de conducere pe care o ocupă.

Pe măsură ce va crește eficiența sistemului și responsabilitatea magistraților, se va putea pune în discuție ca hotărârile în materie disciplinară să fie publicate doar după rămânerea lor definitivă. Deocamdată, numele judecătorilor cercetați care nu au fost sancționați nu ar trebui să apară în rapoartele anuale ale CSM sau organelor specializate.

Pentru fapte minore sau sancțiuni ușoare interdicția transferului pentru judecătorul sancționat nu ar trebui să opereze. Atunci când un judecător a fost sancționat disciplinar definitiv pentru exercitarea funcției cu rea-credință sau gravă neglijență, dacă aceste împrejurări au influențat soluția pronunțată în cauză, cauza ar trebui să poată fi revizuită.

În opinia autorului, nivelul scăzut de eficiență a actualei proceduri disciplinare are o dublă cauză: legislativă și umană. Cauza legislativă rezidă în cadrul legal, care este încă unul deficitar, după cum se va arăta în studiu. Cauza strict umană vizează modul greșit în care este înțeleasă legea de către justițiabili (care deseori se plâng organelor disciplinare de modul de

aplicare a legii de către judecători), dar și modul uneori discutabil în care este aplicată legea de către cei care au această sarcină de serviciu. Pentru a complini aceste nevoi, este nevoie de programe de educație juridică pentru cetățeni prin care să li se explice exact ce drepturi au, cum și le pot valorifica și care sunt instituțiile la care pot apela în cazul încălcării lor. Pe de altă parte, membrii din organismele implicate în procedura disciplinară ar trebui să beneficieze de traininguri intensive în acest domeniu pentru a cunoaște legislația în materie, jurisprudența națională și constituțională incidente, precum și standardele internaționale aplicabile.

Metodologie

Contextul analizei: Republica Moldova a adoptat o lege nouă cu privire la răspunderea disciplinară a judecătorilor în 2014 (Legea nr. 178 cu privire la răspunderea disciplinară a judecătorilor din 25 iulie 2014), creând un sistem nou menit să asigure o balanță mai bună între independența și responsabilitatea judecătorilor. Legea a intrat în vigoare la 1 ianuarie 2015.

În toamna anului 2018, Legea cu privire la răspunderea disciplinară a fost modificată¹. Îmbunătățirea sistemului răspunderii disciplinare a judecătorilor a figurat ca prioritate în Strategia de reformă a sistemului justiției pentru perioada 2011-2016² (prelungită până în anul 2017) și este din nou propusă în proiectul Strategiei pentru asigurarea independenței și integrității sectorului justiției pentru perioada 2020-2023³.

Obiectul analizei constă în analiza legislației și practicii sistemului de răspundere disciplinară a judecătorilor din Republica Moldova cu referire la standardele internaționale, critica normelor naționale și analiza jurisprudenței disciplinare.

Scopul studiului este evaluarea compatibilității sistemului de răspundere disciplinară a judecătorilor din Republica Moldova cu standardele europene și a eficienței sistemului ca mecanism de responsabilizare a judecătorilor individuali și a sistemului în general. În baza studiului se vor formula recomandări pentru îmbunătățiri legislative și a practicii de aplicare a legislației de către organele disciplinare.

Obiectivele analizei:

Analiza își propune să răspundă la trei chestiuni principale:

- a. Conformitatea legislației primare naționale cu standardele europene;

¹ Legea nr. 136 din 19 iulie 2018 pentru modificarea Legii nr. 178/2014 cu privire la răspunderea disciplinară a judecătorilor, disponibilă la: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=105495&clang=ro

² Legea nr. 231 din 25 noiembrie 2011 privind aprobarea Strategiei de reformă a sectorului justiției pentru anii 2011-2016, disponibilă la: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=50463&clang=ro.

³ Proiectul Strategiei pentru asigurarea independenței și integrității sectorului justiției pentru perioada 2020-2023, disponibilă la: http://justice.gov.md/public/files/directia_analiza_monitorizare_si_evaluare_a_politicilor/Proiect_Strategia_pentru_asigurarea_independentei_si_integritatii_sectorul_justitiei_2020-2023.pdf.

- b. Concordanța dintre legislația primară națională și legislația secundară;
- c. Care este cauza lipsei reacțiilor adecvate prin sistemul disciplinar la derapajele din justiție?

Metodologia analizei: Studiul a fost întocmit în baza unei activități de documentare, intervievare, analiză și sinteză a datelor și informațiilor obținute, luându-se în considerare documentele de politici „Analiza legislației și practicii privind răspunderea disciplinară a judecătorilor (2015-2016)”⁴ și „Evaluarea necesităților de îmbunătățire a cadrului legal privind răspunderea disciplinară a judecătorului”⁵. Autorul a analizat și evidențiat principalele evoluții și involuții ale situației actuale în raport cu cele menționate în studiile și rapoartele anterioare.

Documentul a fost elaborat în baza unei analize și prezentare a standardelor internaționale (convențiile, recomandările, rezoluțiile, opiniile, avizele existente) în materie disciplinară care au fost elaborate la nivelul organismelor internaționale (ONU, Consiliul Europei, OSCE, asociații internaționale de magistrați etc.). Toate acestea au fost colectate și sistematizate, pentru a servi ca bază de referință a analizei legislației și practicii din Republica Moldova.

A fost analizată legislația primară și secundară în materie disciplinară. În mod special s-a atras atenția asupra următoarelor acte normative: Legea nr. 544 cu privire la statutul judecătorului din 20 iulie 1995, Legea nr. 178 cu privire la răspunderea disciplinară a judecătorilor din 25 iulie 2014, Regulamentul CSM cu privire la activitatea Inspecției judiciare⁶, Ghidul de sesizare al Inspecției judiciare⁷, Regulamentul cu privire la Colegiul disciplinar⁸, Codul de etică⁹ și Regulamentul Comisiei cu privire la etică¹⁰.

În perioada 3 – 5 februarie 2020, a fost organizată o vizită de documentare a autorului studiului în Republica Moldova. În cadrul acesteia, au fost organizate interviuri semi-structurate și focus grupuri cu membrii CSM, ai Inspecției judiciare, ai Colegiului disciplinar, judecători (în funcție și în demisie), reprezentanți ai Agenției de Administrare a Instanțelor Judecătorești și avocați. Întrebările s-au axat pe eficiența sistemului de răspundere disciplinară, necesitatea organelor care intervin pe parcursul unei abateri disciplinare, rolul

⁴ CRJM, document de politici: „Analiza legislației și practicii privind răspunderea disciplinară a judecătorilor (2015-2016)”, 2016, disponibil la: https://crjm.org/wp-content/uploads/2016/11/CRJM_2016.11-DPP-Raspundere-disciplinara_fin.pdf.

⁵ CRJM, document de politici: „Evaluarea necesităților de îmbunătățire a cadrului legal privind răspunderea disciplinară a judecătorului”, 2016, disponibil la: <https://crjm.org/wp-content/uploads/2016/02/2016-02-DDP-Legea-178-CRJM-web.pdf>.

⁶ CSM, Regulamentul CSM cu privire la organizarea, competența și modul de funcționare a Inspecției Judiciare, disponibil la: <https://www.csm.md/files/Hotaririle/2018/24/506-24.pdf>.

⁷ CSM, Ghid pentru sesizarea Inspecției judiciare, disponibil la: https://www.csm.md/files/Acte_normative/Legislatia/Interne/2019/Ghid_pentru_sesizarea_Inspectiei_judiciare_2019.pdf.

⁸ CSM, Regulamentul cu privire la Colegiul disciplinar, disponibil la: <https://www.csm.md/files/Hotaririle/2018/24/505-24.pdf>.

⁹ CSM, Codul de etică și de conduită profesională al judecătorului, disponibil la: https://www.csm.md/files/Acte_normative/Codul_de_etica_al_judecatorului.pdf.

¹⁰ CSM, Regulamentul Comisiei cu privire la etică, disponibil la: https://www.csm.md/files/Acte_normative/Legislatia/Interne/2018/Regulament_Com_etica.pdf.

colegiului disciplinar și acțiunile Inspecției judiciare, procesul de contestare a procedurilor disciplinare, eficiența noului mecanism de contestare (luând în considerare intrarea în vigoare din 1 aprilie 2019 a prevederilor Codului administrativ), problematica termenului de prescripție, mecanismul de sancționare disciplinară a conducerii instanțelor judecătorești ș.a.

La elaborarea documentului au fost colectate date statistice în materie disciplinară pe ultimii cinci ani ce cuprind: numărul sesizărilor (petițiilor) depuse, numărul celor admise de completele de admisibilitate ale Colegiului disciplinar, rapoartele Inspecției judiciare, numărul cauzelor examinate de Colegiul disciplinar, sancțiunile aplicate, sancțiunile menținute de CSM și CSJ, durata procedurilor disciplinare (depunere, examinarea sesizării de Inspecția judiciară, completul de admisibilitate, colegiul disciplinar, CSM, Curtea de Apel Chișinău și CSJ), precum și adoptarea deciziilor/incheierilor la fiecare etapă. S-a atras atenție deosebită rolului Inspecției judiciare la examinarea cauzei disciplinare de către Colegiul disciplinar și CSM. S-a luat în considerare și aspecte ce țin de activitatea societății civile din cadrul Colegiului disciplinar. Au fost analizate și colectate rapoartele de activitate ale Inspecției judiciare, precum și hotărâri relevante ale Colegiului disciplinar, ale CSM și ale CSJ, pe diferite tipuri de abateri disciplinare. De asemenea, analiza documentelor a fost utilizată pentru a putea evalua interpretările care se dau în cazul anumitor abateri ce fac ineficientă activitatea în materie disciplinară.

Introducere: Independența justiției și responsabilitatea judecătorilor

Justiția este coloana vertebrală fără de care orice societate democratică s-ar prăbuși instantaneu. În mod clasic, justiția este înfăptuită de instanțele judecătorești prin fiecare judecător. La modul practic însă, toate cele trei puteri în stat contribuie la organizarea și funcționarea justiției. Scopul acesteia - acela de a restabili ordinea de drept încălcată și de a proteja drepturile și libertățile omului - poate fi realizat când Constituția Republicii Moldova recunoaște și garantează independența justiției, când judecătorul este protejat prin legea care reglementează statutul său, când legile dictate de Parlament sunt formulate coerent și sunt accesibile cetățenilor, când finanțarea de către Executiv a sistemului judecătoresc și a procuraturii este una adecvată, când legea este aplicată în mod corect, egal și cu celeritate de către judecători și procurori.

Independența justiției este, cu siguranță, cea mai importantă caracteristică a sistemului de aplicare a legii de către magistrați. Aceasta pentru că independența justiției este o valoare de bază chiar a statului de drept. Ea reprezintă o consecință a principiului separației puterilor în stat și se referă atât la independența structurală a sistemului de justiție (*independența instituțională*), cât și la independența individuală a judecătorilor (*independența personală*).

Este evident că dacă judecătorii nu ar fi independenți, activitatea de înfăptuire a justiției ar fi afectată negativ. Evaluarea modului în care este respectată independența judecătorului presupune analiza modalității de numire, suspendare, demisie și eliberare din funcție a judecătorului. Responsabil de garantarea independenței judecătorului este consiliul judiciar, standardele internaționale sugerând ca această instituție să fie reglementată chiar la nivel constituțional, actul fundamental al țării urmând să reglementeze compunerea, atribuțiile și autonomia sa. Un astfel de consiliu trebuie să aibă o influență decisivă în numirea, promovarea și disciplinarea judecătorilor¹¹. În Republica Moldova, acest consiliu judiciar este CSM, o instituție fundamentală a statului.

La nivel legislativ și organizatoric, statul este cel care asigură judecătorilor un statut deosebit, unde inamovibilitatea și independența sunt centrale. Dar, în același timp, statul și societatea pretinde sistemului de justiție să dea dovadă de *responsabilitate*. Fără această responsabilitate – atât la nivel instituțional (prin transparență), cât și la nivel individual (prin profesionalism și integritate) – independența ar fi doar o protecție a arbitrariului și abuzurilor.

¹¹ Raport privind numirile din justiție, adoptat de Comisia de la Veneția în 16-17 martie 2007, CDL-AD(2007)028, para. 48-49, disponibil la: [www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD\(2007\)028.aspx](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD(2007)028.aspx).

Așadar, responsabilitatea judiciară trebuie să fie o caracteristică atât a sistemului de justiție (prin criterii obiective și publice de acces și desfășurare a carierei, ședințe de judecată publice, hotărâri judecătorești publicate, participarea societății civile în actele de administrare, audit financiar, distribuție obiectivă a cauzelor, rapoarte despre activitatea judiciară, publicarea rapoartelor financiare, decizii de sancționare publicate etc), cât și a fiecărui individ în parte (soluționarea cu celeritate a cauzelor, asigurarea pregătirii profesionale, evitarea încălcării deontologiei, lipsa corupției, motivarea hotărârilor judecătorești, respectarea jurisprudenței, publicarea declarațiilor de avere etc). Acolo unde încetează responsabilitatea, trebuie să înceapă răspunderea.

Există mai multe forme de răspundere a judecătorilor: penală, disciplinară, administrativă, deontologică, materială. Prezentul studiu se limitează doar la răspunderea *disciplinară* a judecătorilor și își propune analizarea standardelor internaționale în această materie, evaluarea legislației naționale din perspectiva acestor standarde și ale eficienței dovedite până acum, precum și analizarea practicilor la nivelul instituțiilor implicate în procedura disciplinară în Republica Moldova. Pentru redactarea textului au fost avute în vedere actele normative incidente, hotărârile pronunțate de organele disciplinare și judiciare, precum și interviurile purtate cu magistrați, avocați și angajați ai instituțiilor implicate.

CAPITOLUL I.

Răspunderea disciplinară: condiții și procedura

1. Reglementare legală

La 1 ianuarie 2015, a intrat în vigoare Legea nr. 178 cu privire la răspunderea disciplinară a judecătorilor din 25 iulie 2014. Potrivit *Notei Informative* care însoțește proiectul¹², legea și-a propus să creeze un sistem efectiv și transparent de tragere la răspundere disciplinară a judecătorilor – definind clar acțiunile sau inacțiunile ce constituie abateri disciplinare, reglementând proporționalitatea sancțiunilor disciplinare, fortificând calitatea procedurilor disciplinare, fără ca acest sistem să influențeze sau să interfereze cu activitatea judecătorului de îndeplinire a justiției.

Legea nr. 178 a adus o serie de modificări în mecanismul de răspundere disciplinară a judecătorilor: a lărgit spectrul subiecților care pot depune sesizări, a prevăzut obligația pentru Inspekția judiciară de a motiva în scris orice respingere a sesizării, a prevăzut două etape ale cercetării preliminare desfășurate de Inspekție, a îmbunătățit conținutul unor abateri disciplinare, a mărit termenul de prescripție a răspunderii disciplinare, a reglementat mai bine consecințele sancționării disciplinare¹³.

Prin modificările din anii următori și mai ales cele aduse în anul 2018¹⁴, s-au clarificat unele abateri disciplinare și au fost eliminate altele, s-a prevăzut forma de vinovăție a abaterilor și că organele ce erau până acum subordonate CSM au devenit organe specializate, s-a stabilit că în prima etapă a procedurii disciplinare se face verificarea sesizării, apoi cercetarea judecătorului, s-a acordat Inspekției judiciare rolul de a formula și susține acuzația disciplinară în fața Colegiului disciplinar, s-a renunțat la completul de admisibilitate care a fost înlocuit cu un complet de contestație în cadrul Colegiului disciplinar.

¹² Nota informativă la Legea nr. 178 din 25 iulie 2014, disponibilă la: <http://parlament.md/LegislationDocument.aspx?Id=4f1e09f2-c494-4d0d-b331-55d3d52ae973>.

¹³ CRJM, document de politici: „Analiza legislației și practicii privind răspunderea disciplinară a judecătorilor 2015-2016”, Chișinău, 2016, pag. 3, disponibilă la: http://crjm.org/wp-content/uploads/2016/11/CRJM_2016.11-DPP-Raspundere-disciplinara_fin.pdf.

¹⁴ Legea nr. 136 din 19 iulie 2018 pentru modificarea Legii nr. 178/2014 cu privire la răspunderea disciplinară a judecătorilor, disponibilă la: www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=105495&lang=ro.

2. Abaterile disciplinare

În Legea nr. 178 sunt reglementate abateri disciplinare care îi vizează pe judecătorii cu funcții de execuție, dar și reguli speciale pentru cei cu funcții de conducere sau care sunt membri în organismele disciplinare.

În continuare, vom prezenta abaterile disciplinare referitoare la judecători, cu indicarea practicii relevante sau problematice a Inspecției judiciare, Colegiului disciplinar sau CSM.

2.1. Pentru judecătorii cu funcții de execuție:

Acestea sunt prevăzute în art. 4 alin. (1) din Legea nr. 178:

- a) nerespectarea intenționată sau din neglijență gravă a îndatoririi de a se abține atunci când judecătorul știe sau trebuia să știe că există una dintre circumstanțele prevăzute de lege pentru abținerea sa, precum și formularea de declarații repetate și nejustificate de abținere în aceeași cauză, care are ca efect tergiversarea examinării cauzei;*

Această abatere disciplinară este o reflectare a obligației judecătorului de a fi imparțial. Ca tehnică de redactare a textului, remarcăm că această abatere prevede în mod expres comiterea intenționată sau din neglijență gravă. Or, există o prevedere cu caracter general, aplicabilă pentru toate abaterile disciplinare, cuprinsă în dispozițiile art. 36 alin. (1)¹⁵ din Legea nr. 178, introduse prin Legea nr. 136 din 19 iulie 2018¹⁵: „Colegiul disciplinar poate constata abaterea disciplinară și poate aplica sancțiuni disciplinare (...) doar în cazul în care constată că fapta imputată a fost săvârșită cu intenție sau din neglijență gravă”. Așadar, menționarea formei de vinovăție în textul acestei abateri este inutilă.

În practică nu s-au întâlnit cazuri de aplicare a acestei abateri.

- b) adoptarea unei hotărâri judecătorești prin care, intenționat sau din neglijență gravă, au fost încălcate drepturile și libertățile fundamentale ale persoanelor fizice sau juridice, garantate de Constituția Republicii Moldova și de tratatele internaționale privitoare la drepturile fundamentale ale omului la care Republica Moldova este parte;*

Această abatere corespunde oarecum cu obligația din art. 15 alin. (1) lit. b) din Legea nr. 544: „să asigure respectarea drepturilor și libertăților persoanelor, onoarei și demnității acestora”. Abaterea este o concretizare a dispoziției cuprinsă în art. 21 alin. (2) din Legea nr. 544: „Anularea sau modificarea hotărârii judecătorești atrage răspundere în condițiile Legii nr. 178 din 25 iulie 2014 cu privire la răspunderea disciplinară a judecătorilor dacă judecătorul care a pronunțat-o a încălcat legea intenționat sau ca urmare a unei neglijențe grave”.

Și aici facem remarcă că, față de prevederea generală cuprinsă în art. 36 alin. (1)¹ din Legea nr. 178¹⁶, menționarea formei de vinovăție este inutilă.

Formularea acestei abateri este mult prea generală. De exemplu, dreptul la un proces echitabil este unul fundamental. Ca urmare, ar putea intra aici neaudierea unei părți sau a unui martor, neacordarea dreptului la apărare, nemotivarea soluției, durata nerezonabilă a

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Ibid.

procesului. Or, acestea ar trebui îndreptate strict prin exercitarea căilor de atac. Altfel, dacă s-ar aplica acest articol, practic nu ar exista cauză penală sau civilă în care să nu fie incident.

La interpretarea acestei abateri trebuie să se țină cont de jurisprudența Curții Constituționale a Republicii Moldova. Astfel, Curtea a decis că independența judecătorului este o premisă a statului de drept și că nimeni nu are voie să intervină în deciziile și modul de gândire ale unui judecător decât prin procedurile judiciare stabilite¹⁷ și că un control al legalității și temeiniciei actului judecătoresc poate fi exercitat numai de către instanțele de apel și recurs¹⁸. De asemenea, Curtea a decis că pentru atragerea judecătorului la răspundere disciplinară 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. În acest context, judecătorii beneficiază de imunitate în exercitarea justiției. Anularea sau modificarea hotărârii judecătorești nu este un temei determinant pentru sancționarea judecătorului¹⁹.

Tot astfel, Curtea Constituțională a subliniat că judecătorii nu pot fi constrânși să-și exercite atribuțiile sub amenințarea unei sancțiuni, fapt care poate influența în mod nefavorabil hotărârile care 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, hotărârea judecătorească care a fost anulată sau modificată, nu poate servi în calitate de temei determinant pentru sancționarea materială a judecătorului²⁰.

Într-o altă decizie, Curtea a conchis că tragerea la răspundere disciplinară a judecătorului în baza unei hotărâri a Curții Europene a Drepturilor Omului (CtEDO) de condamnare a statului Republica Moldova fără a demonstra că legea a fost încălcată de către judecător în mod intenționat sau din neglijență gravă constituie o ingerință inadmisibilă în realizarea principiilor independenței, imparțialității și inamovibilității judecătorului²¹.

Este de remarcat că pronunțarea cu bună știință a unei hotărâri nelegale constituie infracțiunea prevăzută de art. 307 din Codul penal²². Când această hotărâre privește arestarea unei persoane,

¹⁷ Curtea Constituțională, Hotărârea nr. 9 din 28 iunie 2012, para 31, disponibilă la: <http://constcourt.md/ccdocview.php?tip=hotariri&docid=2&cl=ro>.

¹⁸ Curtea Constituțională, Hotărârea nr. 28 din 14 decembrie 2010 (*acțiune în regres*), para. 7.3, disponibilă la: <http://constcourt.md/ccdocview.php?tip=hotariri&docid=45&cl=ro>.

¹⁹ Curtea Constituțională, Hotărârea nr. 12 din 7 iunie 2011 (*temeiurile de răspundere disciplinară a judecătorilor*), para. 7, disponibilă la: <http://constcourt.md/ccdocview.php?tip=hotariri&docid=30&cl=ro>.

²⁰ Curtea Constituțională, Hotărârea nr. 28 din 14 decembrie 2010 (*acțiune în regres*), para. 94, disponibilă la: <http://constcourt.md/ccdocview.php?tip=hotariri&docid=45&cl=ro>.

²¹ Curtea Constituțională, Hotărârea nr. 12 din 7 iunie 2011 (*temeiurile de răspundere disciplinară a judecătorilor*), para. 8, disponibilă la: <http://constcourt.md/ccdocview.php?tip=hotariri&docid=30&cl=ro>.

²² Art. 307 din Codul penal. 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 amendă în sumă de la 650 la 1,150 de unități convenționale sau cu închisoare de până la 5 ani, în ambele cazuri cu privarea de dreptul de a ocupa anumite funcții sau de a exercita o

judecătorul va comite infracțiunea prevăzută de art. 308 din Codul penal²³. Ca urmare, nu se înțelege rostul acestei abateri disciplinare, mai ales că potrivit Regulamentului cu privire la organizarea, competența și modul de funcționare a Inspecției judiciare²⁴, controlul efectuat de această instituție nu poate cuprinde hotărârile judecătorești: nici cele care încă nu sunt definitive și sunt supuse căilor de atac prevăzute de lege (pct. 2.2 alin. (2)); nici cele definitive, căci autoritatea de lucru judecat trebuie respectată (pct. 2.2 alin.(1)). Tot astfel, Inspecția judiciară nu are dreptul să se implice în procesul examinării cauzelor, să se pronunțe asupra sau să pună la îndoială esența hotărârilor judecătorești (pct. 5.2.). Cu toate acestea, același Regulament permite inspectorilor judecătorești să facă copii de pe documentele din dosarele judecătorilor (pct. 10.23 lit. a)), deși această nevoie poate fi în legătură numai cu examinarea pe fond a unui dosar judecătorec.

Tot astfel, la pct. 4 Ghidul pentru sesizarea Inspecției judiciare²⁵ din anul 2019, ultimul alineat se prevede că „CSM nu are competențe jurisdicționale și nu este în drept să se implice în examinarea cauzelor judecate de instanțele competente, să-și expună opinia și/sau să aprecieze legalitatea și temeinicia hotărârilor judecătorești”. Așadar, dacă însuși CSM a eliminat pe cale administrativă din competența sa această atribuție, ne întrebăm cum ar putea să examineze abateri disciplinare de tipul celei analizate. Până la data elaborării acestui studiu nu am avut acces la date care ar fi arătat că această abatere a fost vreodată constatată.

c) acțiunile judecătorului în procesul de infăptuire a justiției care fac dovada incompetenței profesionale grave și evidente;

Competența profesională este o chestiune evaluată la momentul selectării candidaturii pentru funcția de judecător²⁶, respectiv pe parcursul carierei²⁷. Faptul că un judecător este

anumită activitate pe un termen de până la 5 ani. (2) Aceeași acțiune legată de învinuirea de săvârșire a unei infracțiuni grave, deosebit de grave sau excepțional de grave se pedepsește cu închisoare de la 3 la 7 ani cu privarea de dreptul de a ocupa anumite funcții sau de a exercita o anumită activitate pe un termen de până la 5 ani. Norma din art. 307 din Codul penal a fost găsită ca fiind constituțională prin hotărârea Curții Constituționale nr. 12 din 28 martie 2017.

²³ Art. 308 din Codul penal. Reținerea sau arestarea ilegală: (2) *Arestarea ilegală cu bună-știință de către judecător se pedepsește cu închisoare de până la 3 ani cu privarea de dreptul de a ocupa anumite funcții sau de a exercita o anumită activitate pe un termen de până la 5 ani.*

²⁴ CSM, Regulamentul cu privire la organizarea, competența și modul de funcționare a Inspecției judiciare, aprobat prin Hotărârea CSM nr. 89/4 din 29 ianuarie 2013, disponibil la: <https://www.csm.md/files/Hotaririle/2018/24/506-24.pdf>.

²⁵ CSM, Ghid pentru sesizarea Inspecției judiciare, aprobat prin Hotărârea CSM nr. 5/1 din 15 ianuarie 2019, disponibil la: https://www.csm.md/files/Acte_normative/Legislatia/Interne/2019/Ghid_pentru_sesizarea_Inspectiei_judiciare_2019.pdf.

²⁶ Art. 9 alin. (2) din Legea nr. 544 din 20 iulie 1995: „Concursul pentru suplinirea posturilor vacante de judecător este organizat de către Consiliul Superior al Magistraturii, pe baza regulamentului aprobat de acesta, care trebuie să prevadă criteriile obiective de selectare a celor mai buni candidați”.

²⁷ Art. 13 alin. (1) din Legea nr. 544 din 20 iulie 1995: „Performanțele judecătorilor se evaluează în scopul aprecierii nivelului de calificare și abilităților profesionale ale judecătorilor”. Art. 12 alin (1) din Legea nr. 154 din 5 iulie 2012: „Performanțele judecătorilor se evaluează de către colegiul de evaluare a performanțelor judecătorilor, evaluarea având ca scop stabilirea nivelului de cunoștințe și aptitudini profesionale ale judecătorilor, cât și a capacității de a aplica cunoștințele teoretice și aptitudinile necesare în practica profesiei de judecător, stabilirea aspectelor slabe și aspectelor forte din activitatea judecătorilor, stimularea tendinței de perfecționare a abilităților profesionale și sporirea eficienței activității judecătorilor la nivel individual și la nivel de instanțe judecătorești”.

incompetent nu poate fi stabilit prin analiza unei singure hotărâri sau unei singure măsuri procesuale. Or, această analiză nici măcar nu ar fi putut fi făcută de Colegiul disciplinar, ci de Colegiul de evaluare. Iar scopul evaluării nu este nici pe departe sancționarea magistratului, ci îmbunătățirea performanțelor judecătorului.

Pe de altă parte, incompetența s-ar traduce prin încălcări ale drepturilor participanților. Practic, această abatere este inutilă, căci faptele care s-ar încadra aici se regăsesc în conținutul celorlalte abateri. De aceea se propune eliminarea ei.

Cu toate acestea, sunt spețe în care s-a analizat acest aspect în cadrul unor proceduri disciplinare. Astfel, Completul de examinare a contestațiilor a stabilit că „*Incompetența profesională gravă și evidentă presupune acțiuni care ar demonstra lipsă de cunoștințe sau de practică într-un anumit domeniu, la caz în domeniul de aplicare a legilor, a practicii unitare în spețele care se soluționează – circumstanțe ce la caz nu se regăsesc*”²⁸.

În acest sens, Plenul CSM a dispus eliberarea din funcție ca sancțiune disciplinară aplicată unui judecător care a arestat preventiv un inculpat față de care existau dovezi și afirmații la dosar cu privire la boala sa psihică, inculpat, care ulterior a decedat în arestul poliției²⁹. Este de remarcat că nu există vreo analiză a unor circumstanțe personale ale judecătorului pentru a analiza dacă hotărârea CSM îndeplinește criteriul proporționalității sancțiunii.

În fine, Colegiul disciplinar a sancționat cu eliberarea din funcție, dar CSM a schimbat sancțiunea în muștrare pentru un judecător care a aplicat sancțiunea amenzii penale unui inculpat acuzat de infracțiuni sancționabile de lege doar cu închisoare. În mod curios, fapta judecătorului este încadrată în două abateri disciplinare, cea de la lit. b) și cea de la lit. c) din Legea nr. 178³⁰. Însă noi credem că niciuna nu este incidentă aici: lit b) – pentru că nu se poate spune că inculpatului sancționat mai ușor i s-a încălcat vreun drept, iar lit. c) – pentru că nu se poate stabili doar dintr-o hotărâre greșită, infirmată și corectată de instanțele superioare, că judecătorul este incompetent. În realitate, noi credem că în cazul analizat ar putea fi vorba cel mult de abaterea de la lit. i), dar numai dacă se poate dovedi intenția sau reaua-credință a judecătorului. Or, în cazul de față, nu există nicio referire la probele din care ar reieși această formă de vinovăție.

d) imixtiunea în activitatea de înfăptuire a justiției de către un alt judecător;

Este de remarcat că pentru o faptă de acest gen judecătorul va putea fi sancționat și penal, anume pentru infracțiunea arătată de art. 303 din Codul penal, „amestecul în înfăptuirea justiției și în urmărirea penală”³¹.

²⁸ Completul de examinare a contestațiilor nr. 1 al Colegiului disciplinar, Hotărârea nr. 341/12 din 16 noiembrie 2018, disponibilă la: https://www.csm.md/files/Hotaririle_CDisciplinar/2018/CA1/12/341-12.pdf.

²⁹ CSM, Hotărârea nr. 4/1 din 16 ianuarie 2018 cu privire la contestarea Hotărârii Plenului Colegiului disciplinar nr. 44/41 din 24 noiembrie 2017, disponibilă la: <https://www.csm.md/files/Hotaririle/2018/01/4-1.pdf>.

³⁰ Hotărârea nr. 296/17 din 23 iulie 2019 cu privire la contestarea Hotărârii Plenului Colegiului disciplinar nr. 1/1 din 18 ianuarie 2019, disponibilă la: <https://www.csm.md/files/Hotaririle/2019/17/296-17.pdf>.

³¹ Art. 303 din Codul penal. Amestecul în înfăptuirea justiției și în urmărirea penală: (1) *Amestecul,*

- e) intervențiile ilegale sau exploatarea poziției de judecător în raport cu alte autorități, instituții sau funcționari fie pentru soluționarea unor cereri, pretinderea sau acceptarea rezolvării intereselor personale sau ale altor persoane, fie în scopul obținerii de foloase necuvenite;**

Într-o speță, judecătorul a fost sancționat cu eliberarea din funcție de către Colegiul disciplinar, soluție menținută de Plenul CSM, pe motiv că „*acțiunile sale la ședința Consiliului local al comunei se încadrează în abaterea disciplinară prevăzută de art. 4 alin.(1) lit. e) și p) din Legea privind răspunderea disciplinară a judecătorilor, având în vedere faptul că acesta, prin acțiunile sale, prin amenințările cu pornirea dosarelor penale față de consilieri, dacă aceștia nu vor rezolva problema abordată în favoarea cerințelor înaintate de el, a depășit restricțiile prevăzute de lege pentru funcția de judecător, comportamentul fiind incompatibil cu funcția de judecător*”³².

Două comentarii avem la această speță. Un prim comentariu privește aspectul legal al cauzei, unde suntem de acord cu încadrarea în abaterea de la lit. e), dar nu înțelegem referirea la cea de la lit. p). Oricum, CSM nu explică dacă sunt două abateri distincte sau este doar o singură faptă capabilă de două încadrări. În acest context, abaterea de la lit. p) este una cu caracter general, care se poate reține numai atunci când fapta nu se încadrează la o altă abatere.

Un al doilea comentariu privește aspectul de fond al cauzei. Judecătorul în cauză a făcut demersuri pentru un teren care aparținea soției sale, deci se presupune că avea un interes personal. În această situație, nu ar trebui să i se ceară judecătorului o evitare a oricărui discuții sau demersuri, pentru că este cetățean cu aceleași drepturi ca oricare alt cetățean: dreptul la petiționare, dreptul la liberă exprimare, dreptul la justiție nu trebuie blocate atunci când este vorba de un judecător ce acționează în calitate de civil. Sub acest aspect, credem că abaterea trebuie reglementată mai clar.

- f) nerespectarea secretului deliberării sau a confidențialității lucrărilor care au acest caracter, precum și a altor informații confidențiale de care a luat cunoștință în exercitarea funcției, în condițiile legii;**

sub orice formă, în judecarea cauzelor de către instanțele de judecată naționale sau internaționale cu scopul de a împiedica examinarea multilaterală, deplină și obiectivă a cauzei concrete sau de a obține pronunțarea unei hotărâri judecătorești ilegale se pedepsește cu amendă în mărime de la 550 la 850 unități convenționale sau cu muncă neremunerată în folosul comunității de la 180 la 240 de ore, sau cu închisoare de până la 2 ani. (2) Amestecul, sub orice formă, în activitatea organelor de urmărire penală sau a personalului instanțelor de judecată internaționale cu scopul de a împiedica cercetarea rapidă, completă și obiectivă a cauzei penale se pedepsește cu amendă în mărime de până la 700 unități convenționale sau cu muncă neremunerată în folosul comunității de la 180 la 240 de ore. (3) Acțiunile prevăzute la alin.(1) sau (2), săvârșite cu folosirea situației de serviciu, se pedepsesc cu amendă în mărime de la 750 la 950 unități convenționale sau cu închisoare de până la 4 ani, în ambele cazuri cu privarea de dreptul de a ocupa anumite funcții sau de a exercita o anumită activitate pe un termen de până la 3 ani.

³² CSM, Hotărârea nr. 419/21 din 16 octombrie 2018 cu privire la contestarea Hotărârii Plenului Colegiului disciplinar nr. 3/4 din 20 aprilie 2018, disponibilă la: <https://www.csm.md/files/Hotaririle/2018/21/419-21.pdf>.

Nu sunt cazuri în practică la care să fi avut acces pentru întocmirea acestui studiu. Abaterea este însă formulată în mod corect.

g) încălcarea, din motive imputabile judecătorului, a termenelor de îndeplinire a acțiunilor de procedură, inclusiv a termenelor de redactare a hotărârilor judecătorești și de transmitere a copiilor acestora participanților la proces, dacă aceasta a afectat în mod direct drepturile participanților la proces sau ale altor persoane;

În primul rând, este de observat că de transmiterea copiilor de pe hotărârile judecătorești nu se ocupă judecătorii, ci asistenții sau grefierii lor. În al doilea rând, considerăm că textul este confuz formulat, căci orice depășire a unui termen procedural afectează, într-un fel, drepturile cuiva. În realitate, această reglementare intenționează să sancționeze judecătorii care nu respectă celeritatea în desfășurarea procesului, respectiv termenele de redactare a hotărârilor.

„Motivele imputabile” este o sintagmă care dă naștere subiectivității celor care anchetează disciplinar judecătorul. Nu există criterii de determinare a unei încălcături rezonabile cu dosare care ar putea fi instrumentate de magistrați, respectând toate termenele imperative ale legii. De exemplu, când se face această analiză, se va face raportarea activității la activitatea anterioară a aceluși judecător, la activitatea celorlalți judecători din aceeași instanță, la activitatea unui judecător imaginar ca fiind suficient de diligent și de harnic?

Practica disciplinară este neunitară sau, uneori, hotărârile nu sunt motivate corespunzător.

Astfel, nu întotdeauna Inspecția judiciară face investigații cu privire la această abatere. Inspecția a respins sesizarea unui petent care se plânga de prea multe termene de judecată acordate cauzei sale civile, pe motiv că numai instanța de judecată este competentă în temeiul art. 192 alin. (1)² din Codul de procedură civilă să constate dacă termenul rezonabil de examinare a cauzei a fost încălcat. Prin aceeași decizie, Inspecția judiciară a respins plângerea petentului care se plânga de tergiversare în alte două cauze penale, pe motiv că aspectele invocate sunt de natură procedurală, care pot fi invocate în calea de atac și că numai instanța poate să constate dacă termenul de examinare a cauzei a fost încălcat și să dispună accelerarea examinării cauzei³³. Tot aici, Completul de examinare a contestațiilor a stabilit că „în condițiile prevederilor Legii nr. 87 din 21 aprilie 2011, numai instanța de judecată într-un proces strict prevăzut de lege este în drept să aprecieze faptul dacă a avut loc sau nu tergiversarea termenului de judecare a cauzei sau de executare a unei hotărâri irevocabile”³⁴. Se face o confuzie între conduita judecătorului care amână nejustificat o cauză și care trebuie sancționată disciplinar și aspectul procedural al tergiversării unei cauze care poate fi sancționat procedural în procedura de accelerare a judecății³⁵. Dacă ar fi să acceptăm argumentul Inspecției, înseamnă că asemenea sesizări nici nu ar mai putea fi vreodată

³³ Decizia Inspecției judiciare din 15 ianuarie 2020 (Dosarul nr. 1583s-1928p/m).

³⁴ Completul nr. 1 de examinare a contestațiilor al Colegiului disciplinar, Hotărârea nr. 341/12 din 16 noiembrie 2018, disponibilă la: https://www.csm.md/files/Hotaririle_CDisciplinar/2018/CA1/12/341-12.pdf.

³⁵ CRJM, document de politici: „Mecanismul de reparare a prejudiciului cauzat prin încălcarea termenului rezonabil - este oare acesta eficient?”, disponibil la: <http://crjm.org/wp-content/uploads/2014/09/Document-de-politici-nr1-web.pdf>

verificate, ci toate ar trebui respinse ca inadmisibile. Or, în cazul de față, Inspekția judiciară deja a cerut lămuriri de la instanțe și, cu toate că inițial a verificat modalitatea de amânare a cauzelor civile și penale, totuși a ajuns ulterior la concluzia că nu poate cerceta acest lucru.

Într-o altă cauză, Plenul CSM a admis contestația petentei și a menținut hotărârea Colegiului disciplinar prin care s-a respins solicitarea de sancționare a unui judecător pentru că a întârziat cu 162 de zile redactarea soluției. S-a argumentat că depășirea termenului legal de redactare nu îi este imputabilă judecătorului, aceasta datorându-se volumului de muncă³⁶. Soluția însă nu arată dacă e vorba de o singură situație sau de mai multe, dacă ceilalți judecători cu o încărcătură similară au reușit să respecte termenul și nici măcar nu face referiri la date statistice privind activitatea judecătorului vizat.

În altă cauză, Plenul Colegiului disciplinar a sancționat un judecător pe motiv că o hotărâre pronunțată în luna iulie 2016 a fost motivată după 10 luni, deși termenul legal era de 15 zile. CSM a infirmat această soluție pe motiv că întârzierea nu este imputabilă judecătorului din două motive: acestuia i s-a schimbat greșierul și cel nou a trebuit instruit, respectiv *pe parcursul anului 2015 doamna judecător a avut în procedură spre examinare, conform datelor statistice 805 cauze, adoptând hotărâri pe 504 cauze, ce constituie un volum foarte mare de lucru în comparație cu alte instanțe, unde acest indicator constituia 243, 259, 403 de cauze. Conform datelor, extrase din PIGD, după cum se menționează în hotărârea nr. 45/5 din 31 martie 2017 a Colegiului de evaluare a performanțelor judecătorului, judecătorul nu a examinat cauze cu încălcarea termenului rezonabil, iar termenul de redactare a hotărârilor și de publicare a acestora pe pagina web s-a respectat în totalitate, fiind publicate toate cele 504 hotărâri*³⁷. Or, ne întrebăm de ce Inspekția judiciară și Colegiul disciplinar nu au analizat ele însele aceste date, pentru a nu se mai ajunge la sancționarea judecătorului. CSM ar trebui să fixeze anumite criterii obiective de orientare care să fie folosite de organele care anchetează și judecă un judecător atunci când vine vorba de celeritate și tergiversare³⁸.

Într-un alt caz, judecătorul a fost reclamat din cauza că a tergiversat examinarea cauzei contravenționale timp de 1 an și 3 luni. Plenul CSM a menținut hotărârea Colegiului disciplinar

³⁶ CSM, Hotărârea nr. 238/12 din 28 martie 2017 cu privire la contestarea hotărârii Colegiului Disciplinar nr. 61/17 din 16 decembrie 2016, disponibilă la: <https://www.csm.md/files/Hotaririle/2017/12/238-12.pdf>.

³⁷ CSM, Hotărârea nr. 811/36 din 12 decembrie 2017 cu privire la contestarea Hotărârii Plenului Colegiului disciplinar nr. 23/4 din 5 mai 2017, disponibilă la: <https://www.csm.md/files/Hotaririle/2017/36/811-36.pdf>.

³⁸ Deși nu face obiectul direct al acestui studiu, ne permitem un comentariu referitor la volumul de lucru al judecătorilor. Aproape toți candidații la funcția de membru al CSM au promis că vor contribui la elaborarea unui regulament referitor la stabilirea volumului optim de activitate a judecătorilor. Cu toate acestea, datele cu privire la volumul real de lucru al judecătorilor, cuprinse în rapoartele anuale ale CSM, precum și investigațiile disciplinare împotriva unor magistrați, nu par a anunța vreun succes al Regulamentului CSM privind stabilirea gradelor de complexitate unice naționale pentru cauzele judiciare, disponibil la: www.csm.md/files/Acte_normative/Reg_stabilirea%20gradelor%20complexitate.pdf. Tot astfel, amintim că CSM a desemnat în anul 2014 pe unul dintre membri să facă un studiu privind volumul optim de muncă al judecătorului www.csm.md/files/Hotaririle/2014/06/162-6.pdf, iar în anul 2016 a creat un grup de lucru pentru optimizarea schemei de încadrare a personalului instanțelor judecătorești în funcție de volumul de lucru din ultimii cinci ani www.csm.md/files/Hotaririle/2016/03/75-3.pdf. Cu toate acestea, nu este înregistrat niciun succes notabil în legătură cu acest aspect.

prin care s-a încetat procedura, pe motiv că „*faptul încălcării termenului de examinare a dosarului contravențional, de la data intrării dosarului în instanță, se datorează faptului că, ședințele de judecată au fost amânate la cererile participanților la proces. Ședințele au fost stabilite având în vedere disponibilitatea participanților la proces de a se prezenta la ședințe. Încălcarea termenului de examinare, nu reprezintă în sine un factor determinat pentru stabilirea existenței abaterii disciplinare, or, încălcarea nu este imputabilă judecătorului, acesta având loc datorită volumului mare de lucru al instanței cât și din cauza cererilor înaintate de participanții la proces*”, după care CSM face referire la norme ale Consiliului European și decizii ale Curții Constituționale cu privire la independența judecătorului³⁹. Argumentele sunt contradictorii: dacă s-a ajuns la concluzia că procesul a avut mai multe ședințe de judecată cauzate de amânări solicitate de părți, nu mai avea vreun rost referirea la volumul de muncă al judecătorului. Apoi, dacă volumul ar fi un argument suficient, atunci ar fi necesară indicarea unor date statistice⁴⁰. În orice caz, referirea la independența judecătorului este total inutilă, inaplicabilă în speța de față.

Într-un alt caz, un judecător a fost sancționat cu mustrare de Colegiul disciplinar, sancțiune menținută de CSM, pe motiv că a întârziat motivarea unor hotărâri timp de câteva luni în trei dosare diferite: termenul legal era de 30 de zile, dar redactările nu erau făcute nici după 8 luni. S-a motivat că „*Plenul CSM acceptă că volumul de lucru al unui judecător în instanțele judecătorești este exagerat. Însă sarcina de lucru în Judecătoria Chișinău și în majoritatea instanțelor de judecată din țară este aceeași. Fiind puși în aceleași condiții de activitate, majoritatea judecătorilor își organizează lucrul într-un mod corect, încadrându-se în termenele rezonabile de examinare a dosarelor și neadmițând încălcări grave procesuale, inclusiv la capitolul redactarea hotărârilor*”⁴¹. Susținerea din motivarea făcută de CSM nu este suficient de consistentă: pe de o parte, se face referire la volumul de lucru și termenele de examinare, fără a fi indicate statistici, ceea ce aduce argumentului un anumit caracter de subiectivitate; pe de altă parte, din contra, în Republica Moldova sunt din ce în ce mai multe sesizări cu privire la nerespectarea termenelor de soluționare a cauzelor sau de redactare a hotărârilor, ceea ce indică asupra faptului că supraîncărcarea cu dosare este o problemă de sistem, generalizată.

Nu putem să nu menționăm și două hotărâri care ies din tipar și care introduc într-un mod nelegal condiții în plus, în afara întârzierii și vinovăției. Într-o primă hotărâre, se

³⁹ CSM, Hotărârea nr. 159/8 din 16 aprilie 2019 cu privire la contestarea Hotărârii Plenului Colegiului disciplinar nr. 17/10 din 7 decembrie 2018, disponibilă la: <https://www.csm.md/files/Hotaririle/2019/08/159-8.pdf>.

⁴⁰ Datele statistice se conțin în rapoartele oficiale. De exemplu, în Raportul de activitate al Inspecției judiciare pentru anul 2019 (disponibil la: https://www.csm.md/files/RAPOARTE/2019/RAPORT_IJ_2019.pdf), este menționat: *Sarcina medie anuală per sistem a unui judecător în anul 2019 a constituit 621 de dosare, iar sarcina medie lunară – 62 dosare. Judecătorii Curții Supreme de Justiție în anul 2019 au avut o sarcină medie lunară de 49,8 de cauze, iar sarcina medie lunară a cauzelor încheiate a constituit 42,6 de cauze. Judecătorii Judecătoriei Chișinău au avut o sarcină medie anuală de 633 de cauze, iar sarcina medie lunară a constituit 63 de cauze. Cea mai mare sarcină medie anuală de cauze per judecător, aflate pe rol, cât și încheiate, în anul 2019 i-a revenit Judecătoriei Comrat, iar cea mai mică sarcină medie anuală din cauzele aflate pe rol i-a revenit Judecătoriei Criuleni, pe când cea mai mică sarcină medie anuală din cauzele încheiate i-a revenit Judecătoriei Hincești.*

⁴¹ CSM, Hotărârea nr. 297/17 din 23 iulie 2019 cu privire la contestarea Hotărârii Plenului Colegiului disciplinar nr. 21/4 din 12 aprilie 2019, disponibilă la: <https://www.csm.md/files/Hotaririle/2019/17/297-17.pdf>.

prevede necesitatea ca petentul să demonstreze că a suferit de pe urma întârzierii. Astfel, Plenul CSM menționează, că „*deși petiționarul susține că judecătorul a tergiversat expedierea copieii încheierii pronunțate peste un termen de două luni de la pronunțare, această circumstanță nu are legătură causală cu respingerea recursului declarat, ca fiind depus peste termen. Prin urmare, expedierea cu întârziere a dosarului pentru examinarea recursului, nu reprezintă în sine un factor determinant pentru stabilirea existenței abaterii disciplinare, or, petiționarul nu a indicat survenirea unor consecințe grave, de natură să îi fi afectat iremediabil drepturile. Cererea de recurs a acestuia a fost respinsă ca fiind tardivă, din motive imputabile ultimului și nu judecătorului*”⁴². Motivarea soluției este în afara cadrului legal: organul disciplinar trebuia să se rezume la depășirea termenului legal în redactarea unei încheieri și imputabilitatea acestui fapt judecătorului, nefiind relevant că instanța de control judiciar a admis sau a respins calea de atac. De altfel, petentul s-a plâns de întârzierea ce aparține judecătorului de la judecătoria, nu de soluția dată de Curtea de Apel Chișinău.

Printr-o a doua hotărâre, judecătorul a fost sancționat cu avertisment pentru că nu a expus punctul său de vedere organului disciplinar. Astfel, Plenul Colegiului disciplinar a reținut că judecătorul a încălcat cu peste 4 luni termenul de redactare a hotărârii, ceea ce ar fi afectat în mod direct drepturile petentului și „*consideră inadmisibilă atitudinea manifestată de judecător la examinarea cauzei disciplinare, care a ignorat solicitările inspectorilor-judecători și ale Colegiului disciplinar de a prezenta opinia asupra motivelor sesizării*”⁴³. Hotărârea nu este consistentă. Pe de o parte, Colegiul nu arată cum anume au fost afectate drepturile petentului, simpla trimitere la conținutul textului legal nefiind suficientă. Ar fi trebuit să fie făcută o motivare în concret. Credem că petentul nu a pierdut dreptul sau termenul de contestare a soluției atacate, așadar drepturile sale vor putea fi în continuare valorificate pe cale judiciară. Pe de altă parte, explicațiile în scris sau verbal ale judecătorului la procedurile disciplinare nu este nici pe departe o obligație, ci doar un drept al acestuia, decurgând din necesitatea asigurării unui proces echitabil. Ca urmare, el nu poate fi sancționat (mai aspru) pentru că a refuzat să furnizeze opinia sa asupra alegerii petentului sau pentru că nu a răspuns chemării de a se prezenta în fața organului disciplinar.

În concluzie, aplicarea acestei abateri necesită o clarificare a interpretării și o unificare a practicii. Mai mult, credem că legea ar trebui să prevadă că numai faptele repetate ar putea fi o astfel de abatere. O singură faptă nu ar trebui să determine sancționarea unui judecător.

h) absențele nemotivate de la serviciu, întârzierea ori plecarea fără motive obiective de la serviciu, dacă aceasta a afectat activitatea instanței;

Un lucru îngrijorător îl constituie numărul mare al concediilor medicale acordate magistraților. Cu toate acestea, nici CSM prin colegiile sale, nici Inspekția judiciară nu au făcut vreo analiză referitor la fenomenul concediilor medicale și impactul acestora asupra

⁴² CSM, Hotărârea nr. 315/18 din 30 iulie 2019 cu privire la contestarea Hotărârii Plenului Colegiului disciplinar nr. 22/4 din 12 aprilie 2019, disponibilă la: <https://www.csm.md/files/Hotaririle/2019/18/315-18.pdf>.

⁴³ Colegiul disciplinar, Hotărârea nr. 11/2 din 15 februarie 2019, disponibilă la: https://www.csm.md/files/Hotaririle_CDisciplinar/2019/Sesizari/11-2.pdf.

activității instanțelor judecătorești. În opinia autorului, fie sunt boli profesionale în sistem și atunci trebuie lămurită această chestiune pe cale administrativă, fie sunt magistrați care abuzează de acest drept, probabil cu o complicitate din partea anumitor medici, ceea ce este deja o chestiune care trebuie investigată penal. În orice caz, în perioada concediului medical, magistratul nu ar trebui să poată fi investigat, iar termenul de prescripție al răspunderii disciplinare să fie suspendat. Orice discuție verbală, inclusiv purtată prin intermediul telefonului, între funcționari ai instituțiilor disciplinare și magistratul investigat ar trebui consemnată apoi în scris.

În perioada concediului de odihnă sau medical, președintele instanței trebuie să fie responsabil de repartizarea dosarelor unui alt complet de judecată. Întrucât sunt formulate cereri de recuzare ce trebuie soluționate în cinci zile sau ordonanțe de protecție ce se soluționează în termen de 24 de ore, este evident că nu poate fi așteptat judecătorul titular. Astfel, întârzierea în soluționarea acestor dosare nu este una de natură disciplinară, ci managerială.

Abaterea pe care o analizăm ar trebui clarificată în practică: CSM ar trebui să elaboreze niște criterii în funcție de care să se stabilească în ce anume constă afectarea activității instanței – de exemplu, se referă la blocarea activității, la drepturile justițiabililor, la accesul personalului în instanță.

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

Aceasta este cea mai confuză și discutabilă abatere disciplinară: reglementarea se referă la tipul normelor încălcate (imperative) sau se referă la locul și timpul încălcării (în procesul judiciar)? Spunem asta pentru că normele care trebuie respectate de judecător se află și în codurile de procedură, și în alte legi. De exemplu, în Legea nr. 544, art. 15, se găsesc enumerate obligațiile statutare ale judecătorilor, dar care trebuie respectate, inclusiv în timpul soluționării cauzelor: să asigure interpretarea și aplicarea uniformă a legislației, să respecte prevederile Codului de etică al judecătorului. Un judecător nu ar trebui sancționat pentru încălcarea acestor obligații, chiar și în timpul soluționării unei cauze. Și spunem aceasta pentru că, de exemplu, legiuitorul a renunțat la abaterea care consta în „aplicarea în mod intenționat, cu rea-voință sau aplicarea repetată din neglijență gravă a legislației contrar practicii judiciare uniforme” prezentă în forma inițială a Legii nr. 178 din anul 2015.

În primul rând, în orice proces judiciar se încalcă norme. De exemplu: nu se citează un participant în cauză, nu se comunică cererea de chemare în judecată sau referința părții adverse, se schimbă ordinea celor care iau cuvântul, nu se permite unei părți să vorbească, nu se răspunde la o excepție invocată, nu se analizează o probă invocată, nu se respectă un termen procedural, se încalcă secretul deliberării etc. Unele încălcări sunt lovite de nulitate absolută și duc la înlăturarea actelor ilegale și refacerea procedurii, altele sunt lovite de nulitate relativă și se acoperă dacă nu au fost invocate într-un anumit termen. Nu este echitabil ca orice încălcare, deci, chiar și cea care nu are un rezultat negativ procesual, să genereze răspunderea disciplinară a judecătorului cauzei.

În al doilea rând, nu se prevede de câte încălcări ar fi nevoie pentru a fi demarată o investigație disciplinară și cât de gravă să fie consecința acestei încălcări. O singură încălcare ar fi suficientă, chiar dacă nicio parte, de exemplu, nu se arată deranjată, însă Inspekția

judiciară se autoseseizează? Dacă e așa, atunci nu ar exista zi în care să nu se pornească o astfel de anchetă împotriva unui judecător.

În al treilea rând, o parte din faptele care ar intra în conținutul acestei abateri sunt cuprinse în textul altor abateri la lit. b), lit. f), lit. g), lit. j) lit. l) din art. 4 al Legii nr. 178.

Este de remarcat că interpretarea acestei abateri este făcută pe cale jurisprudencială. Astfel, s-a decis că în această reglementare intră neglijarea unei hotărâri a Curții Constituționale⁴⁴.

Mai mult, am identificat o soluție a Plenului CSM care explică ce înseamnă *norme imperative*: „Norme imperative se consideră acelea, care impun o anumită conduită, de la care nu se pot face derogări, adică nu pot fi stabilite alte reguli pentru raportul lor juridic decât cele impuse. În baza acestor norme se poate cere săvârșirea unei acțiuni sau abținerea de la săvârșirea unei acțiuni, prin obligarea la un comportament de la care subiecții de drept nu se pot abate. Astfel, normele de drept imperative sunt acelea care impun subiecților de drept o acțiune sau îi obligă la o abstențiune, care stabilesc o conduită univocă și strict determinată obligatorie pentru subiectul de drept. De asemenea aceste norme interzic subiectului de drept, sub sancțiune, derogarea de la ele sau neaplicarea lor”⁴⁵.

Dacă ar fi să luăm în considerare această definiție, e discutabilă sancționarea unui judecător de către Colegiul disciplinar, soluție menținută de Plenul CSM, care a fost acuzat că a primit în ședința de judecată un avocat ce nu avea împuternicire pentru acea cauză și a acordat termen la cererea acestuia pentru a depune noi probe. Judecătorului de la Curtea de apel i s-a imputat că a comis abaterea de la lit. i) ⁴⁶ al art. 4 al Legii nr. 178. Or, noi credem că scopul legii nu este acela de a sancționa prezența unui avocat, ci acela de a sancționa absența lui când asistența juridică este obligatorie.

Se recomandă eliminarea acestei abateri din conținutul legii în paralel cu o mai atentă redefinire a celorlalte abateri.

j) neindeplinirea sau îndeplinirea cu întârziere sau necorespunzătoare a unei obligații de serviciu, fără o justificare rezonabilă, dacă aceasta a afectat în mod direct drepturile participanților la proces sau ale altor persoane;

Nu este clar la ce se referă această abatere. Întrucât prima parte a abaterii se referă la „obligații de serviciu”, aparent ar fi vorba de îndatoriri stabilite prin lege, acte adoptate de CSM sau ordine ale președintelui instanței. A doua parte a abaterii se referă la „drepturile participanților la proces”, ceea ce înseamnă că s-ar referi la activitatea judiciară. În fine, a treia parte se referă la „drepturile altor persoane”, nefiind clar ce persoane străine de proces ar putea fi afectate de acțiunile judecătorilor.

⁴⁴ Completul nr. 1 de examinare a contestațiilor din cadrul Colegiului disciplinar, Hotărârea nr. 198 din 18 octombrie 2019, disponibilă la: https://www.csm.md/files/Hotaririle_CDisciplinar/2019/CC1/08/198-8.pdf.

⁴⁵ CSM, Hotărârea nr. 595/27 din 12 septembrie 2017 cu privire la contestarea hotărârii Plenului Colegiului disciplinar nr. 28/4 din 5 mai 2017, disponibilă la: <https://www.csm.md/files/Hotaririle/2017/27/595-27.pdf>.

⁴⁶ CSM, Hotărârea nr. 690/31 din 31 octombrie 2017 cu privire la contestarea hotărârii Plenului Colegiului disciplinar nr. 36/6 din 7 iulie 2017, disponibilă la: <https://www.csm.md/files/Hotaririle/2017/31/690-31.pdf>.

În ceea ce ne privește, remarcăm că respectarea normelor procedurale în cursul soluționării unei cauze oricum reprezintă o obligație de serviciu pentru magistrați. Atunci trebuie să realizăm că neîndeplinirea, îndeplinirea cu întârziere sau îndeplinirea necorespunzătoare a acesteia ar fi, de fapt, o încălcare a normelor legale în procesul de înfăptuire a justiției. Or, când aceste norme ar fi imperative (adică acte procesuale sancționate de lege cu nulitate absolută), atunci abaterea de la lit. j) s-ar suprapune peste cea de la lit. i). Rezultă că abaterea de la lit. j) ar trebui să se aplice numai pentru încălcarea altor norme legale decât cele imperative.

Oricum, această abatere ar trebui să se refere la sarcinile de serviciu de natură administrativă ale judecătorilor, nicidecum la atribuțiile judiciare sau, în orice caz, să fie indicate obligațiile de serviciu la care se referă abaterea.

k) atitudinea nedemnă în procesul de înfăptuire a justiției față de colegi, avocați, experți, martori sau alte persoane;

Credem că această abatere trebuie să precizeze ce se înțelege prin categoria „alte persoane” – de exemplu, procurorul, grefierul, asistentul judiciar, angajații cancelariei instanței. Aceasta se poate face și pe cale de interpretare de către CSM.

Remarcăm o anumită dificultate în a stabili diferența dintre această abatere disciplinară și încălcarea Codului etic care la art. 7 alin. (7) prevede că „*Judecătorul va evita aroganța, va trata cu respect și politețe colegii săi, participanții la proces, colaboratorii organelor de ocrotire a normelor de drept, reprezentanții autorităților publice, va reacționa tacticos cu diligență*”. De altfel, se pare că însuși CSM are această dilemă. Astfel, într-o speță, Plenul CSM ajunge la concluzia că „*deși în aparență acțiunile judecătorului ar putea fi considerate ca abatere disciplinară, prevăzută de lit. k) art. 4 din Legea nr. 178, totuși, faptele examinate au tangență cu respectarea de către judecător a anumitor reguli de ordin etic. În suport, petentul a prezentat Plenului CSM discul cu înregistrarea audio a ședinței de judecată prin care se confirmă că judecătorul a ridicat vocea la el, făcându-i observație când acesta nu răspundea la întrebările avocatului părții opuse, după ce Gheorghe Percic i-a reproșat judecătorului că acesta nu-i permite să vorbească și că susține partea opusă*”⁴⁷.

Într-o altă speță, se observă confuzia dintre procesul de înfăptuire a justiției și îndeplinirea sarcinilor administrative. Astfel, între un angajat al judecătoriei și vicepreședintele instanței a intervenit o situație tensionată, concretizată în afirmații considerate de reclamant drept amenințări, insulte și afirmații discriminatorii. Prin hotărârea Completului de admisibilitate nr. 258/14 din 31 octombrie 2016, a fost admisă contestația depusă de petentă împotriva deciziei Inspecției judiciare emise în privința vicepreședintelui instanței, s-a casat decizia Inspecției judiciare din 21 martie 2016 și s-a preluat cauza disciplinară spre examinare în fond, ajungând la concluzia că „*există o bănuială rezonabilă cum că judecătorul ar fi comis o abatere disciplinară prevăzută de art. 4 alin. (1) lit. k) – atitudinea nedemnă în procesul de*

⁴⁷ CSM, Hotărârea nr. 356/17 din 30 mai 2017 cu privire la contestarea hotărârii Plenului Colegiului disciplinar nr. 7/1 din 27 ianuarie 2017, disponibilă la: <https://www.csm.md/files/Hotaririle/2017/17/356-17.pdf>.

înfăptuire a justiției față de colegi, avocați, experți, martori sau alte persoane și lit. p) – alte manifestări care aduc atingere onoarei sau probității profesionale ori prestigiului justiției, comise în exercitarea atribuțiilor de serviciu sau în afara acestora. În această speță, nu sunt temeuri ale abaterii de la lit. k), întrucât acțiunile reclamate nu au avut loc în timpul soluționării unui dosar judiciar. Astfel, în cauză, se putea reține ca încadrare juridică corectă doar abaterea de la lit. p). Oricum, Plenul Colegiului nu i-a dat dreptate petentei. Aceasta a contestat la CSM care, la rândul său, a respins demersul⁴⁸, reținând ca argument că, potrivit jurisprudenței Curții Constituționale, judecătorul are imunitate în exercitarea justiției și trebuie să fie liber de orice presiuni. Considerăm că motivarea este greșită: reclamația viza comportamentul persoanei în exercitarea funcției administrative de vicepreședinte, nicidecum ca judecător al unei cauze, prin urmare abaterea de la lit. k) nu putea fi invocată.

În concluzie, abaterea analizată trebuie să se aplice numai cu privire la activitatea de soluționare a unui dosar.

l) încălcarea prevederilor referitoare la incompatibilitățile, interdicțiile și restricțiile de serviciu care îi privesc pe judecători;

Normele legale care reglementează regimul incompatibilităților și al interdicțiilor sau restricțiilor judecătorilor sunt imperative și sunt reglementate în art. 8 din Legea nr. 544.

Ca să se stabilească faptul că judecătorul nu respectă regimul incompatibilităților, trebuie să se constate că acesta nu a formulat declarație de abținere când aceasta este obligatorie. Or, această faptă ar intra la abaterea de la lit. a), astfel că nu vedem necesară această dublă reglementare. Prin urmare, ar trebui să se prevadă pe cale legislativă ce interdicții și restricții de serviciu se referă la abaterea analizată sau s-ar putea ca CSM să stabilească sfera de incidență a acesteia.

m') nerespectarea prevederilor art. 7 alin. (2) din Legea nr. 325 din 23 decembrie 2013 privind evaluarea integrității instituționale;

Această abatere corespunde cu obligația judecătorului cuprinsă în art. 15 alin. (1) lit. d¹ din Legea nr. 544: „să respecte prevederile art. 7 alin. (2) din Legea nr. 325 din 23 decembrie 2013 privind evaluarea integrității instituționale”. Acesta din urmă are următorul conținut:

„(2) Agenții publici au obligația:

- a) să nu admită manifestări de corupție;
- b) să denunțe imediat organelor competente orice tentativă de a fi implicați în acțiunile prevăzute la lit. a);
- c) să denunțe imediat influențele necorespunzătoare, să declare cadourile și conflictul de interese în conformitate cu legislația;
- d) să cunoască și să respecte obligațiile ce le revin conform politicilor anticorupție naționale și sectoriale prevăzute la art. 5;
- e) să respecte cerințele specifice de integritate profesională pentru activitatea agenților publici în cadrul entităților publice, care i-au fost aduse la cunoștință;

⁴⁸ CSM, Hotărârea nr. 433/20 din 27 iunie 2017 cu privire la contestarea hotărârii Plenului Colegiului disciplinar nr. 3/1 din 27 ianuarie 2017, disponibilă la: <https://www.csm.md/files/Hotaririle/2017/20/433-20.pdf>.

f) să îndeplinească măsurile incluse în planul de integritate adoptat în urma evaluării integrității instituționale”.

Nu am găsit cazuri în practica organelor disciplinare din Republica Moldova cu privire la această abatere.

n) obstrucționarea, prin orice mijloace, a activității inspectorilor-judecători;

Nici cu privire la această abatere, care este suficient de clar formulată, nu am găsit cazuri în practica organelor disciplinare.

Cu toate acestea, reamintim cazul analizat mai sus, când judecătorul a fost sancționat cu sancțiunea disciplinară sub formă de „avertisment” pentru că nu a expus punctul său de vedere organului disciplinar. Plenul Colegiului disciplinar a reținut drept „*inadmisibilă atitudinea manifestată de judecător la examinarea cauzei disciplinare, care a ignorat solicitările inspectorilor-judecători și a Colegiului disciplinar de a prezenta opinia asupra motivelor sesizării*”⁴⁹. Dacă e să fie sancționat acest judecător, atunci fapta lui ar trebui cercetată în raport cu abaterea de la lit. n). Însă reiterăm cele spuse deja: apărarea judecătorului în fața Inspecției judiciare este un drept, nu o obligație. Ca urmare, această abatere se poate aplica doar pentru orice alte acțiuni, ale oricărei persoane, cu excepția celor care intră în exercitarea dreptului la apărare al judecătorului.

p) alte fapte care aduc atingere onoarei sau probității profesionale ori prestigiului justiției în așa măsură încât se afectează încrederea în justiție, comise în exercitarea atribuțiilor de serviciu sau în afara acestora, care, după gravitatea lor, nu pot fi calificate doar ca încălcări ale Codului de etică și conduită profesională a judecătorilor.

Această abatere corespunde oarecum cu obligația judecătorului cuprinsă în art. 15 alin. (1) lit. d din Legea nr. 544: „*să se abțină de la fapte care dăunează intereselor serviciului și prestigiului justiției, care compromit cinstea și demnitatea de judecător*”.

Regula aplicabilă în materie disciplinară, la fel ca și în materie penală, este aceea că faptele trebuie descrise cât mai exact, căci numai astfel e posibil ca judecătorii să își adapteze în mod adecvat conduita lor. Formulările „alte fapte” sau „prestigiul justiției” sunt oarecum vagi⁵⁰. Sub acest aspect, notăm orientarea CtEDO care a statuat că legea trebuie să fie accesibilă justițiabilului și previzibilă în ceea ce privește efectele sale. Pentru ca legea să satisfacă cerința de previzibilitate, ea trebuie să precizeze cu suficientă claritate întinderea și modalitățile de exercitare a puterii de apreciere a autorităților în domeniul respectiv, ținând cont de scopul legitim urmărit, pentru a oferi persoanei o protecție adecvată împotriva arbitrarului (*a se*

⁴⁹ Plenului Colegiului disciplinar, Hotărârea nr. 11/2 din 15 februarie 2019, disponibilă la: https://www.csm.md/files/Hotarirele_CDisciplinar/2019/Sesizari/11-2.pdf.

⁵⁰ Opinia comună a Comisiei de la Veneția și a OSCE nr. 755/2014 cu privire la proiectul de lege privind răspunderea disciplinară a judecătorilor în Republica Moldova, pct. 32, disponibilă la: www.legislationline.org/download/id/5274/file/Joint_VC_Opinion_JUD_MLD_24March2014_ro.pdf.

vedea Hotărârea din 4 mai 2000, pronunțată în Cauza Rotaru împotriva României, para. 52⁵¹ și Hotărârea din 25 ianuarie 2007, pronunțată în Cauza Sissanis împotriva României, para. 66⁵²).

Un lucru pozitiv este că se face distincție între abaterea disciplinară și încălcarea Codului etic. Astfel, în timp ce normele disciplinare sunt imperative și încălcarea lor trebuie sancționată, normele de etică au doar caracter de recomandare. În orice caz, este de remarcat că pentru încălcarea Codului etic nu se pot aplica sancțiuni disciplinare.

În legătură cu această abatere există o speță în care judecătorul a fost eliberat din funcție pentru că ar fi pretins că a împrumutat sume mari de bani de la cinci persoane, pe care nu le-a mai înapoiat. Este de menționat că în cursul procedurii doi din penenți și-au retras sesizările, dar legislația moldovenească permite, totuși, continuarea procedurii. Colegiul disciplinar a dispus eliminarea din magistratură a judecătorului, justificând soluția prin aceea că „în caz de neexecutare a obligațiilor de către judecător, se pot genera incorectitudini sau aparența unor incorectitudini, care subminează încrederea publicului în justiție”⁵³. S-a constatat că nu există nicio referire concretă la cum se poate diminua încrederea în justiție dacă un judecător nu își îndeplinește obligațiile civile față de particulari și nici referiri la antecedentele judecătorului pentru a analiza dacă era cazul să i se aplice sancțiunea cea mai aspră.

O situație aparte este modul de exercitare și de sancționare cu privire la libertatea de exprimare a magistraților⁵⁴. Există situații în care magistrații moldoveni expun public situații de nereguli în sistem, mergând de la repartizarea dosarelor care nu ar fi distribuite aleatoriu până la imixțiuni ale unor judecători, în special cu funcții de conducere, în activitatea de judecată. Trebuie de menționat că îndatorirea de a fi integru presupune nu doar ca judecătorul să fie corect în activitatea sa de judecată, ci și să vegheze ca ceilalți din jurul său să fie corecți. Dezvăluirea unor nereguli din sistem nu este doar o obligație legală, ci, mai ales, o îndatorire morală. Din păcate, există o convingere a multor magistrați că în situația în care ar dezvălui nereguli ar putea suporta repercusiuni. Aceasta se datorează și unui sistem de evoluție în carieră care, de-a lungul anilor, a permis decizii subiective. Inclusiv numirea membrilor în Colegiul disciplinar a permis astfel de decizii: unii au fost aleși la recomandarea sau cu susținerea șefilor de instanță, ceea ce creează impresia unui fel de imunitate disciplinară a respectivilor președinți.

Mai degrabă se pare că în Republica Moldova au avut de suferit cei care au făcut astfel de dezvăluiri, ceea ce este inadmisibil și sancționat de către CtEDO⁵⁵. De exemplu, menționăm cazul unei judecătoare, membră a unei organizații profesionale extrem de vocală, înființată

⁵¹ CtEDO, Hotărârea *Rotaru c. România*, 4 mai 2000, disponibilă la: <http://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocumentAfis/25965>.

⁵² CtEDO, Hotărârea *Sissanis c. România*, 25 ianuarie 2007, disponibilă la: <http://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocumentAfis/99496>.

⁵³ CSM, Hotărârea nr. 357/17 din 30 mai 2017 cu privire la contestarea hotărârii Plenului Colegiului disciplinar nr. 6/1 din 27 ianuarie 2017, disponibilă la: <https://www.csm.md/files/Hotaririle/2017/17/357-17.pdf>.

⁵⁴ Pentru un studiu comprehensiv în domeniu a se vedea Opinia Comisiei de la Veneția 806/2015: Raport cu privire la libertatea de exprimare a judecătorilor, aprobat în sesiunea plenară din 19-20 iunie 2015, CDL-AD(2015)018.

⁵⁵ CtEDO, hotărârea *Kudeshkina c. Rusia*, 26 februarie 2009, disponibilă la: <http://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-91501>.

în anul 2019, mamă a cinci copii, care face zilnic naveta 4 ore dus și 4 ore întors la locul de muncă, refuzându-i-se în mod repetat transferul într-o instanță mai aproape de casă⁵⁶. În condițiile în care magistrații moldoveni intră în ședințe de judecată zilnic și nu există timp alocat pentru motivarea hotărârilor, a cere atenție sau celeritate într-o asemenea situație este imposibil. În acest context, credem că interdicția de a dispune transferul pentru cei care încă nu au împlinit 5 ani de la numirea în funcție nu trebuie păstrată sau, în orice caz, ar trebui redusă⁵⁷.

Mai semnalăm cazul unui judecător căruia, la expirarea numirii inițiale de 5 ani de zile conform art. 11 alin. (1) din Legea nr. 544 și după câteva declarații publice ale lui despre imixtiuni în dosare ale unor judecători cu funcții de conducere, CSM a decis la data de 16 aprilie 2020 să îi respingă cererea de a fi numit judecător până la atingerea plafonului de vârstă⁵⁸. În cazul acestui judecător este de menționat că, cu doar două luni și jumătate înainte, la 31 ianuarie 2020, Colegiul de evaluare a performanțelor judecătorilor a evaluat activitatea sa cu calificativul „foarte bine”⁵⁹. Este adevărat că la data refuzului de numire de către CSM, împotriva sa erau inițiate patru acțiuni disciplinare, însă nicio sancțiune nu era activă. Respingerea cererii de numire până la atingerea plafonului de vârstă ridică mai multe semne de îngrijorare. În primul rând, readuce în actualitate angajamentul Guvernului de modificare a Constituției, care prevede inclusiv excluderea termenului inițial de 5 ani de numire în funcție a judecătorului. În ședința Guvernului din 22 ianuarie 2020 a fost aprobat proiectul de modificare a Constituției, iar la 20 martie 2020, Comisia de la Veneția a emis un aviz favorabil în acest sens⁶⁰. În al doilea rând, votul discreționar al membrilor CSM nu a putut imputa judecătorului nici evaluări negative, nici sancțiuni disciplinare. În al treilea rând, s-a indus percepția că judecătorii care vorbesc despre presiunile din sistem nu sunt acceptați în sistemul judecătoresc și pot fi pedepsiți dacă vorbesc despre acestea, ceea ce este un semnal de descurajare a altor magistrați.

Credem că astfel de situații ar putea fi evitate dacă s-ar asigura aplicarea legii privind avertizorii de integritate⁶¹ și pentru sistemul instanțelor judecătorești. Din păcate, la data redactării studiului, această lege nu a fost implementată la nivelul personalului din justiție.

⁵⁶ CSM, Hotărârea nr. 321/19 din 6 august 2019, disponibilă la: www.csm.md/files/Hotaririle/2019/19/321-19.pdf.

⁵⁷ Art. 20 alin (3) din Legea nr. 544: „Judecătorii pot solicita transferarea la o instanță de același nivel doar după expirarea a 5 ani de la numirea în funcție, iar judecătorii care dețin funcția de președinte sau de vicepreședinte al instanței judecătorești pot solicita transferarea la o instanță de același nivel sau la o instanță inferioară doar după expirarea mandatelor respective sau revocarea din funcție”. A se vedea și cap. V din Regulamentul CSM cu privire la criteriile de selecție, promovare și transferare a judecătorilor, disponibil la: www.csm.md/files/Acte_normative/Legislatia/Interne/2018/Regulament_criterii_selectie_2018.pdf.

⁵⁸ CSM, Hotărârea nr. 67/6 din 16 aprilie 2020, disponibilă la: www.csm.md/files/Hotaririle/2020/06/67-6.pdf.

⁵⁹ Colegiul de evaluare a performanțelor judecătorilor, Hotărârea nr. 3/1 din 31 ianuarie 2020, disponibilă la: <https://www.csm.md/files/Hotaririle%20CEvaluare/2020/01/3-1.pdf>.

⁶⁰ Opinia Comisiei de la Veneția, nr. 983/2020 cu privire la amendamentele aduse Constituției în privința CSM, CDL-AD(2020)001, disponibilă la: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2020\)001-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2020)001-e).

⁶¹ Legea nr. 122 din 12 iulie 2018 privind avertizorii de integritate, disponibilă la: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=105486&clang=ro.

Nu există norme regulamentare de aplicare a sa și nici dezbateri despre aceasta în cadrul CSM, conducerilor instanțelor sau asociațiilor de judecători.

2.2. Pentru judecătorii cu funcții de conducere

Conform art. 4 alin. (2) din Legea nr. 178, *constituie abatere disciplinară comisă de președinții și vicepreședinții instanțelor judecătorești neindeplinirea sau îndeplinirea cu întârziere sau necorespunzătoare, fără o justificare rezonabilă acestora, a atribuțiilor stabilite de articolul 16¹ din Legea nr. 514-XIII din 6 iulie 1995 privind organizarea judecătorească și dacă aceasta a afectat activitatea instanței.*

Acest din urmă articol prevede competența președinților și vicepreședinților instanțelor judecătorești. Astfel, președintele instanței judecătorești: *a) participă la examinarea cauzelor distribuite în condițiile art. 6¹; b) aprobă componența colegiilor și coordonează activitatea acestora; c) coordonează activitatea judecătorilor pentru a asigura judecarea cauzelor în termen rezonabil, distribuie sarcinile între judecători; d) delimitează atribuțiile vicepreședinților; e) propune Consiliului Superior al Magistraturii numirea unuia sau mai multor judecători dintre judecătorii instanței în calitate de judecător de instrucție; f) asigură specializarea și perfecționarea profesională a judecătorilor instanței; g) decide asupra necesității de a examina colegial unele cauze privind anumite materii sau categorii de persoane; h) constituie completele de judecată și decide asupra schimbării membrilor acestora, în condițiile art. 6¹ alin. (1¹); i) verifică procesul de repartizare aleatorie a dosarelor parvenite în instanță spre examinare; j) exercită controlul asupra întocmirii și afișării, în termenul stabilit de norma procesuală, a informației privind cauzele fixate pentru judecare, inclusiv privind obiectul acestora; k) conduce activitatea de generalizare a practicii judiciare și de analiză a statisticii judiciare și prezintă informații asupra acestor activități Consiliului Superior al Magistraturii și, respectiv, Agenției de administrare a instanțelor judecătorești în partea ce ține de analiza statisticii judiciare; l) examinează petițiile, în condițiile legii, cu excepția celor care țin de acțiunile judecătorilor în îndeplinirea justiției, precum și de conduita acestora; m) aprobă și prezintă spre informare Consiliului Superior al Magistraturii programul concediilor de odihnă anuale ale judecătorilor, acordă judecătorilor concediile de odihnă anuale și îi recheamă din concediu; n) reprezintă instanța de judecată în relațiile cu autoritățile publice și cu mass-media; o) numește în funcție funcționarii publici, modifică, suspendă și încetează raporturile de muncă ale acestora, angajează, modifică, suspendă și încetează raporturile de muncă ale personalului contractual al secretariatului instanței judecătorești; p) aplică sancțiuni disciplinare și adoptă măsuri de stimulare a personalului secretariatului instanței judecătorești; q) exercită alte atribuții, conform legii. Iar vicepreședintele instanței judecătorești exercită funcțiile președintelui instanței judecătorești în cazul absenței acestuia.*

După cum se vede, toate atribuțiile enumerate în articolul 16¹ din Legea nr. 514/1995 sunt manageriale, nu judiciare. De altfel, urmarea cerută de textul care prevede abaterea nu este în legătură cu vreun proces, ci cu activitatea întregii instanțe. Este de remarcat că nu există niciun criteriu după care poate fi stabilit dacă prin fapta președintelui a fost afectată activitatea instanței. Oricum, încălcarea atribuțiilor manageriale ar trebui să aibă drept efect doar o măsură managerială, cea mai indicată fiind, desigur, revocarea din funcția de conducere. Cu alte cuvinte, pentru management defectuos un președinte sau vicepreședinte

de instanță ar trebui schimbat din funcția de conducere, nicidecum sancționat disciplinar. Această abatere ar trebui să se aplice și pentru cei care ocupă asemenea funcții în cadrul organismelor administrative sau disciplinare precum CSM, Inspekția judiciară, Colegiile din cadrul CSM, etc.

Art. 6 alin. (2) din Legea nr. 178 prevede însă două tipuri de sancțiuni disciplinare pentru aceeași faptă: una este cea generală pentru judecătorii cu funcții de execuție – avertisment, mustrare, reducerea salariului – și una este specifică pentru judecătorii cu funcții de conducere – eliberarea din funcția respectivă. Două aspecte sunt defectuoase la această reglementare: pe de o parte, pentru aceeași faptă se pot aplica două sancțiuni, ceea ce încalcă principiile de drept. Pe de altă parte, legea prevede că aplicarea celei de a doua sancțiuni este *obligatorie* doar în cazul alin (7) al art. 6 din Legea nr. 178: dacă e vorba de abateri disciplinare grave sau repetate în îndeplinirea funcției administrative de conducere. În rest, chiar dacă (vice) președintele este sancționat disciplinar – pentru una sau mai multe abateri disciplinare⁶² ușoare în îndeplinirea funcției administrative de conducere sau pentru una sau mai multe abateri disciplinare în îndeplinirea funcției judiciare – eliberarea din funcție este doar o *facultate* a organului disciplinar. Cu alte cuvinte, se permite din rațiuni pur subiective ca un președinte de instanță să fie totuși păstrat în funcție, deși a fost sancționat, de exemplu, cu reducerea salariului pentru activitatea lui ca judecător sau pentru activitatea lui ca (vice) președinte.

Remarcăm un paradox: dispozițiile din art. 7 alin. (5) din Legea nr. 178 interzic unui judecător care a fost sancționat disciplinar să fie numit (vice)președinte de instanță⁶³; dar, după cum am văzut, dacă este sancționat disciplinar după ce a fost numit (vice)președinte de instanță, el poate exercita în continuare această funcție de conducere.

2.3. Pentru inspectorii-judecători

Există o normă specială aplicabilă lor: art. 24 alin. (1) lit. f) prevede obligația „*să se abțină de la verificarea sesizării și cercetarea disciplinară dacă se află în raporturi de rudenie până la al patrulea grad inclusiv sau de afinitate până la al treilea grad, inclusiv cu judecătorul subiect al procedurii disciplinare sau cu persoana care a depus sesizarea, precum și în cazul în care are un interes personal, direct sau indirect, în soluționarea cauzei disciplinare sau există alte împrejurări care pun la îndoială obiectivitatea și imparțialitatea sa*”. În caz de încălcare a acestei obligații, devine incidentă abaterea disciplinară din art. 4 lit. a) din Legea nr. 178, ceea ce ni se pare normal.

Dar, tot atât de firesc ni se pare să existe reglementări speciale privind inspectorii-

⁶² În caz de pluralitate de fapte reclamate cu privire la același judecător, se pare că legea face o distincție între concursul de abateri disciplinare și comiterea repetată a unei abateri disciplinare. Ațfel, art. 6 alin. (3) din Legea nr. 178: „*Comiterea repetată a unei abateri disciplinare reprezintă comiterea unei abateri disciplinare în perioada de acțiune a sancțiunii disciplinare anterioare, indiferent de tipul abaterii disciplinare comise*”.

⁶³ Conform art. 7 alin. (5) din Legea nr. 178 „*Pe perioada acțiunii sancțiunilor disciplinare judecătorul nu poate fi transferat, numit în funcția de președinte sau vicepreședinte de instanță sau promovat în altă instanță*”. Conform art. 6 alin. (3) – (5) din Legea nr. 178, termenul de acțiune a avertismentului este de 1 an, termenul de acțiune a mustrării este de 2 ani, iar reducerea salariului reprezintă micșorarea salariului pentru o perioadă de la 3 luni până la 1 an.

judecători în Legea cu privire la răspunderea disciplinară. Există astfel de norme în Regulamentul Inspecției, ceea ce este neconstituțional pentru că adaugă la lege: pct. 4.1 și următoarele din Regulament consacră abaterile disciplinare și sancțiunile disciplinare aplicabile inspectorilor; iar conform pct. 3.18 lit. c), inspectorul-judecător este eliberat din funcție în cazul comiterii unei abateri disciplinare, dar nu se arată cine și cum este anchetat și după care procedură.

Cu toate acestea, Regulamentul arată că pentru neîndeplinirea obligațiilor sale inspectorul poate fi tras la răspundere disciplinară, dar numai cu caracter subsidiar, și anume dacă nu sunt elemente ale răspunderii sale penale sau civile (pct. 3.17), ceea ce pare o confuzie a formelor de răspundere: cel puțin răspunderea civilă și cea disciplinară nu sunt incompatibile. Oricum, inspectorul pare un fel de super-judecător.

În Regulament se prevede că inspectorul nu poate fi tras la răspundere pentru opinia sa exprimată în înfăptuirea justiției (pct. 3.2), reglementare greu de înțeles. Pe de o parte, judecătorul inspector nu înfăptuiește justiția, care este o atribuție a judecătorilor ce își desfășoară activitatea în sala de judecată. Pe de altă parte, orice judecător este supus abaterii cu privire la încălcarea normelor imperative, dar nu și inspectorul judiciar și asta nu prin voința legiuitorului, ci a membrilor CSM.

2.4. Pentru judecătorii din Colegiul disciplinar

Art. 11 din Legea nr. 178 arată că în cazul participării la adoptarea unei hotărâri fără a se abține în cazurile expres arătate de lege (art. 14 alin. 1), în cazul apariției unei situații de incompatibilitate (art. 11 alin. (1) lit. d) – sau în caz de neîndeplinire timp de cel puțin 3 luni, fără motive întemeiate, a obligațiilor de membru în Colegiul disciplinar stabilite de lege (art. 11 alin. 1 lit. e), mandatul membrului încetează.

Legea nu detaliază procedura prin care se constată cele două încălcări. Mai mult, atunci când este vorba de un membru judecător, având în vedere că cele două fapte menționate mai sus sunt abateri disciplinare, se pune problema dacă membrul Colegiului trebuie supus și procedurii disciplinare pentru comiterea abaterilor prevăzute de art. 4 alin. (1) lit. a) sau lit. j) din Legea nr. 178. Dacă răspunsul ar fi afirmativ, apare o dificultate: mai întâi trebuie finalizată procedura disciplinară și abia apoi devine incidentă revocarea sau mai întâi are loc revocarea și apoi va avea loc procedura disciplinară?

S-ar putea contraargumenta că, în temeiul art. 7 alin. (1) din Legea nr. 178, abaterile disciplinare vizează doar faptele comise în activitatea de judecător și, prin urmare, un judecător care comite abateri disciplinare în calitate de membru al Colegiului disciplinar nu este tras la răspundere disciplinară. Este discutabil dacă e chiar așa, pentru că tot există o abatere disciplinară, cea din art. 4 alin. (1) lit. p) al Legii nr. 178 care se referă la *orice fapte*, inclusiv cele comise în afara exercitării atribuțiilor de serviciu ale judecătorului.

La fel, art. 13 alin. (2) lit e) din Legea nr. 178 arată că membrii Colegiului sunt obligați să respecte caracterul confidențial al actelor și informațiilor recepționate. Dacă un membru judecător încalcă această obligație, ar putea sau nu să fie cercetat disciplinar pentru comiterea abaterii art. 4 alin. (1) lit f) din lege? Noi credem că răspunsul trebuie să fie unul afirmativ. Așadar, dacă un magistrat este și membru în Colegiul disciplinar nu înseamnă că nu mai are

calitatea de judecător, mai ales că art. 13 alin. (3) din Legea nr. 178 spune că lui/ei doar i se reduce volumul de lucru la instanță.

2.5. Pentru membrii CSM

Nu există reguli speciale cu privire la răspunderea disciplinară a membrilor CSM. Noi credem că membrii care sunt judecători trebuie să se supună acelorași norme referitoare la abaterile disciplinare aplicabile judecătorilor ordinari. În acest caz, procedura de investigare a lor va trebui să se desfășoare după reguli speciale, pentru a grăbi procedurile. Iar în caz de aplicare a unei sancțiuni disciplinare, membrul CSM ar trebui revocat de drept din funcția în CSM⁶⁴.

2.6. Pentru judecătorii demisionați

Art. 7 alin. (1) din Legea nr. 178 prevede că „Sancțiunile disciplinare se aplică judecătorilor în funcție și judecătorilor demisionați pentru faptele comise în timpul exercitării mandatului de judecător”.

Considerăm ca fiind adecvată această reglementare.

3. Urmarea abaterii

Art. 7 alin. (2) teza a treia din Legea nr. 178 prevede: „Consecințele produse sunt evaluate având în vedere atât efectele asupra persoanelor implicate în procesul judiciar în cadrul căruia s-a comis fapta, cât și efectele asupra imaginii și prestigiului justiției”.

Aici, la fel ca mai sus, sintagma „imaginea și prestigiul justiției” este neclară. O astfel de chestiune s-a dezbătut în România cu privire la legea profesiei de avocat care permitea respingerea unui candidat pentru comiterea de infracțiuni intenționate de natură să aducă atingere prestigiului profesiei de avocat. Astfel, prin Decizia nr. 225/2017⁶⁵, para. 25-26, Curtea Constituțională din România a decis că sintagma „de natură să aducă atingere prestigiului profesiei” de avocat din cuprinsul art. 14 lit. a) din Legea nr. 51/1995 pentru organizarea și exercitarea profesiei de avocat, republicată, este neconstituțională și contravine dispozițiilor art. 1 alin. (5) din Constituție, redactarea acesteia fiind lipsită de claritate și precizie, având în vedere că nu se precizează în mod clar acele infracțiuni intenționate care aduc atingere prestigiului profesiei de avocat. Prin urmare, necircumstanțierea expresă a infracțiunilor⁶⁶ a căror săvârșire este de natură să aducă atingere prestigiului profesiei de avocat lasă loc arbitrarului. Aceasta face posibilă aplicarea diferențiată a sancțiunii excluderii din profesie, în funcție de aprecierea subiectivă a structurilor profesiei de avocat competente să aprecieze asupra cazului

⁶⁴ Despre revocarea din funcție a membrilor CSM în cazul aplicării unei sancțiuni disciplinare a se vedea para. 82 din Opinia nr. 966/2019 a Comisiei de la Veneția și Direcția Drepturilor Omului din cadrul Consiliului Europei cu privire la proiectul de lege privind reforma Curții Supreme de Justiție și a Procuraturii din Republica Moldova, disponibilă la: [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2019\)020-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2019)020-e).

⁶⁵ Decizia este disponibilă la: <http://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocumentAfis/190287>.

⁶⁶ Curtea Constituțională din România se referă la *infracțiuni* a căror săvârșire este de natură să aducă atingere prestigiului profesiei de avocat, dar justificarea prezentată este pe deplin aplicabilă *faptelor care afectează imaginea și prestigiul justiției* la care se referă textul din Moldova.

de nedemnitate. Această lipsă de claritate, precizie și previzibilitate⁶⁷ a sintagmei menționate creează, astfel, premisa aplicării acesteia în mod diferit, într-o manieră discriminatorie, ca rezultat al unor interpretări sau aprecieri arbitrare. Prin urmare, Curtea consideră că legiuitorului îi revine sarcina de a conferi norme legale criticate un conținut normativ edificator și de a stabili un cadru legislativ coerent și lipsit de echivoc cu privire la condițiile concrete în care intervine încetarea calității de avocat, prin excluderea din profesie, ca urmare a incidenței cazului de nedemnitate prevăzut de art.14 lit.a) din Legea nr.51/1995, republicată.

4. Forma de vinovăție

Procedura de sancționare a judecătorului urmează a fi realizată în strictă conformitate cu Constituția și prevederile legale. Colegiul disciplinar, în calitate de instanță disciplinară, pentru a reține în sarcina judecătorului săvârșirea unei abateri disciplinare, trebuie să stabilească dacă sunt întrunite elementele constitutive ale acesteia, respectiv latura obiectivă și subiectivă. În lipsa unuia dintre aceste elemente constitutive abaterea disciplinară nu există și, deci, nu poate fi angajată răspunderea disciplinară a judecătorului⁶⁸.

Conform art. 36 alin. (1)¹ din Legea nr. 178: „*Colegiul disciplinar poate constata abaterea disciplinară și poate aplica sancțiuni disciplinare (...) doar în cazul în care constată că fapta imputată a fost săvârșită cu intenție sau din neglijență gravă*”. Rezultă că această formă de vinovăție trebuie să fie identificată pentru toate abaterile din art. 4 și nu doar pentru cea pe care legiuitorul a indicat-o în mod expres.

Dacă este clar ce este intenția, credem că legea ar trebui să definească grava neglijență. În România, prin gravă neglijență se înțelege situația „când judecătorul nesocotește din culpă, în mod grav, neîndoielnic și nescuzabil, normele de drept material ori procesual”⁶⁹.

În Republica Moldova, definiția celor două forme de vinovăție este formulată în Raportul anual al Inspecției judiciare: „*Având în vedere noțiunile de gravă neglijență, care este considerată aplicabilă atunci când diligența necesară în desfășurarea unor proceduri este grav încălcată, atunci când nu sunt aplicate chiar și cele mai simple și evidente raționamente și atunci când nu s-a luat în considerare ceea ce ar fi fost evident pentru oricine, iar reaua-credința presupune distorsionarea conștiinței a dreptului, fiind o eroare evidentă și conștiință, chiar și în situația existenței unor asemenea fapte, nu orice eroare, fie ea gravă, poate face obiectul unei sancțiuni disciplinare*”⁷⁰.

De asemenea, am mai găsit o definiție în cadrul unei hotărâri a Completului de examinare a contestațiilor al Colegiului disciplinar de pe lângă CSM: „*noțiunea de neglijență gravă este oportună atunci când judecătorul nesocotește în mod grav, neîndoielnic și*

⁶⁷ Cu privire la aceste cerințe în Republica Moldova, a se vedea, de exemplu, decizia Curții Constitutionale nr. 24 din 17 octombrie 2019, disponibilă la: <http://constcourt.md/ccdocview.php?tip=hotariri&docid=30&l=ro>.

⁶⁸ Curtea Constituțională, Hotărârea nr. 12 din 7 iunie 2011 (*temeiurile de răspundere disciplinară a judecătorilor*), para. 8, disponibilă la: <http://constcourt.md/ccdocview.php?tip=hotariri&docid=30&l=ro>.

⁶⁹ Art. 991 alin. (2) din Legea nr. 303/2004 28 iunie 2004 cu privire la statutul judecătorilor și procurorilor din România, disponibilă la: <http://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/53074>.

⁷⁰ Raportul de activitate al Inspecției judiciare pentru anul 2018, pag. 19, disponibil la: www.csm.md/files/RAPOARTE/2018/2018_raport_IJ.pdf.

*nescuzabil normele de drept material sau procesual*⁷¹. Tot astfel, într-o altă hotărâre se reține că „*grava neglijență este considerată aplicabilă atunci când diligența necesară în desfășurarea unor proceduri este grav încălcată, atunci când nu sunt aplicate chiar și cele mai simple și evidente raționamente și atunci când nu s-a luat în considerare ceea ce ar fi fost evident pentru oricine, iar reaua-credință presupune distorsionarea conștiinței a dreptului, fiind o eroare evidentă și conștiință*”⁷².

Mai menționăm că Plenul CSM a stabilit că „*Există neglijență-gravă, când judecătorul încalcă din culpă, normele de drept material și procesual. Legiuitorul, prin folosirea sintagmei „gravă neglijență”, a stabilit gradul culpei ca fiind cel al „culpei lata”. Prin urmare, răspunderea disciplinară poate fi atrasă numai de greșelile care au un caracter evident, neîndoielnic și lipsite de orice justificare, fiind în vădită contradicție cu dispozițiile legale. Aplicând acest criteriu obiectiv la segmentul de activitate pe care îl presupune îndeplinirea actului de justiție, etalonul ar trebui să fie cel al „magistratului diligent” care acționează cu grijă față de interesul public de îndeplinire a justiției și de apărare a intereselor generale ale societății, care își subordonează comportarea sa exigențelor ce decurg din îndatoririle profesionale și normele deontologice pe care trebuie să le respecte*”⁷³.

Acțiunea intenționată sau cu rea-credință din partea judecătorului, presupune că judecătorul a încălcat conștient normele de drept material ori procesual, urmărind sau acceptând vătămarea unei persoane⁷⁴.

Un lucru neclar este cine și când anume stabilește, ca latură subiectivă a răspunderii disciplinare, forma de vinovăție a judecătorului atunci când acesta este acuzat de ilegalități în exercitarea actului de justiție: organul competent în materie disciplinară sau organul superior ierarhic în procedura judiciară? Astfel, într-o speță disciplinară, petentul s-a plâns că judecătorul de la judecătoria a încuviințat percheziția la sediul său fără a exista probe la dosar, iar după exercitarea căii de atac demersul procurorului a fost respins. La 27 ianuarie 2017, Plenul Colegiului disciplinar, examinând în ansamblu materialele procedurii disciplinare, prin hotărârea nr. 2/1, l-a sancționat cu avertisment pe judecător pentru comiterea abaterii disciplinare prevăzute de art. 4 alin. (1) lit. i) din Legea nr. 178. Plenul CSM a admis contestația judecătorului și a respins sesizarea motivând că, deși curtea de apel a reținut că „*judecătorul de instrucție a emis o încheiere nemotivată, pripită și nu a ținut cont de circumstanțele de fapt și de drept*” în aceasta „*nu este menționat că judecătorul ar fi comis careva ilegalități, care îi pot fi imputate*” și „*nu este menționat că judecătorul ar fi aplicat în mod intenționat, cu rea-voiență sau aplicat repetat din neglijență gravă legislația*

⁷¹ Completul nr. 1 de examinare a contestațiilor al Colegiului disciplinar, Hotărârea nr. 230/8 din 18 octombrie 2019, disponibilă la: https://www.csm.md/files/Hotaririle_CDisciplinar/2019/CC1/08/230-8.pdf.

⁷² Hotărârea Completului de contestație nr. 2 al Colegiului disciplinar nr. 182/8 din 19 septembrie 2019, disponibilă la: https://www.csm.md/files/Hotaririle_CDisciplinar/2019/CC2/08/182-8.pdf.

⁷³ CSM, Hotărârea nr. 4/1 din 16 ianuarie 2018 cu privire la contestarea Hotărârii Plenului Colegiului disciplinar nr. 44/41 din 24 noiembrie 2017, disponibilă la: <https://www.csm.md/files/Hotaririle/2018/01/4-1.pdf>.

⁷⁴ Completul nr. 1 de examinare a contestațiilor al Colegiului disciplinar Hotărârea nr. 230/8 din 18 octombrie 2019, disponibilă la: https://www.csm.md/files/Hotaririle_CDisciplinar/2019/CC1/08/230-8.pdf.

*contrar practicii judiciare uniforme*⁷⁵. Suntem în dezacord cu o astfel de motivare: rolul instanței de control judiciar este să stabilească doar dacă soluția primei instanțe este conformă cu legile și probele cauzei, nu dacă eventuala încălcare a legislației sau evaluarea greșită a probelor a fost comisă cu vinovăție de către judecătorul de la instanța inferioară ierarhic. Numai organul disciplinar are această atribuție legală. În caz contrar, dacă instanța ar trebui să stabilească nu doar încălcarea legii de către judecător, ci și forma de vinovăție, ar însemna că: judecătorii ultimei instanțe nu ar putea fi nicicând trași la răspundere disciplinară, deoarece nu are cine stabili încălcarea normelor de către ei și că judecătorii instanței de control judiciar devin organism disciplinar pentru judecătorii de la instanțele ierarhic inferioare. Astfel, CSM nu are de făcut decât să aplice în mod automat sancțiuni disciplinare, orice procedură de investigare și judecată disciplinară fiind inutilă.

Într-o altă speță, procurorul a sesizat Inspekția judiciară pentru că, din cauza unei soluții a judecătorului, o persoană s-a sustras de la procedura de extrădare. Cauza a ajuns în fața CSM care a menținut soluția de respingere a sesizării pe motiv că *„aprecierea legalității actelor judecătorești poate fi verificată numai de către instanța ierarhic superioară”* și reia argumentarea făcută de Plenul Colegiului disciplinar cum că *„simpla anulare sau modificare a hotărârii judecătorești nu poate genera sancționarea judecătorului. În speță, nu a fost demonstrat că judecătorul a acționat cu reacredință sau neglijență gravă, prin emiterea încheierii”*⁷⁶. Întrebarea rămâne: cine trebuie să demonstreze forma de vinovăție? Procurorul care a făcut sesizarea, Inspekția care a făcut cercetarea disciplinară, Colegiul disciplinar care a judecat în materie disciplinară sau CSM care a verificat această din urmă soluție?

În fine, într-o altă speță se reține că petenții *„nu au demonstrat că, judecătorii de la Judecătoria, la examinarea cauzelor contravenționale cu participarea lor, au acționat ilegal, tratându-i cu rea-credință și parțial”*⁷⁷. Se pare că aici CSM stabilește că sarcina probei revine celui care a făcut sesizarea, ceea ce ni se pare imposibil.

Opinia noastră este că însuși Colegiul disciplinar este cel care trebuie să cerceteze latura subiectivă a abaterii și că o justificare corectă într-un caz ca cele citate mai sus ar trebui să fie aceea cum că *„organul disciplinar constată că judecătorul nu a acționat cu intenție și nici măcar cu gravă neglijență”*.

5. Procedura disciplinară în raport cu alte proceduri

5.1. Raportul cu exercitarea căii de atac

Conform art. 4 alin. (2) din Legea nr. 178, *„Răspunderea disciplinară nu depinde de faptul că*

⁷⁵ CSM, Hotărârea nr. 452/51 din 4 iulie 2017 cu privire la contestarea Hotărârii Plenului Colegiului disciplinar nr. 2/1 din 27 ianuarie 2017, disponibilă la: <https://www.csm.md/files/Hotaririle/2017/21/452-21.pdf>.

⁷⁶ CSM, Hotărârea nr. 595/27 din 12 septembrie 2017 cu privire la contestarea hotărârii Plenului Colegiului disciplinar nr. 28/4 din 5 mai 2017, disponibilă la: <https://www.csm.md/files/Hotaririle/2017/27/595-27.pdf>.

⁷⁷ CSM, Hotărârea nr. 535/25 din 27 noiembrie 2018 cu privire la contestarea Hotărârii Plenului Colegiului disciplinar nr. 19/6 din 22 iunie 2018, disponibilă la: <https://www.csm.md/files/Hotaririle/2018/25/535-25.pdf>.

actul emis de judecătorul subiect al cauzei disciplinare a fost sau nu a fost contestat ori de rezultatul examinării apelului sau a recursului”.

Constatăm astfel că, în paralel cu procedura de judecată pe care o gestionează, judecătorul cauzei ar putea fi investigat disciplinar fără ca organele disciplinare să aștepte pronunțarea sentinței ori soluționarea căii de atac, iar termenul de tragere a sa la răspundere disciplinară este de doi ani de la comiterea abaterii disciplinare, conform art. 5 alin. (1) din Legea nr. 178.

Aceasta poate genera anumite dificultăți. De exemplu, dacă justițiabilul este nemulțumit de modul în care judecătorul de la prima instanță a soluționat o excepție de procedură sau se plânge de încălcarea unui drept fundamental ca efect al sentinței, Inspekția ar trebui să demareze cercetarea disciplinară cu privire la comiterea abaterilor din art. 4 alin. (1) lit. i), respectiv lit. b) din Legea nr. 178 și Colegiul disciplinar să decidă dacă judecătorul a comis sau nu încălcările respective. Între timp, cauza pe care el a soluționat-o ar ajunge în calea de atac a apelului sau a recursului. În această situație, dacă organismul disciplinar nu așteaptă soluția din partea instanței de control judiciar, s-ar ajunge la un paradox: judecătorul de primă instanță poate că este sancționat de comiterea abaterii disciplinare, dar completul de judecată din apel/recurs să constate că soluția sa este totuși legală și temeinică; în mod firesc, inspekția judiciară ar trebuie să înceapă investigația disciplinară și împotriva judecătorilor din calea de atac, ceea ce este inadmisibil; judecătorii din apel/recurs, văzând soluția Inspekției sau a Colegiului disciplinar, ar putea să-și adapteze soluția la cea decisă de organele disciplinare, pentru a nu risca să fie ei înșiși cercetați disciplinar. Este evident că în acest fel ar fi încălcat principiul independenței justiției consacrat legal⁷⁸.

Problema sesizată se poate rezolva doar pe calea practicii, printr-o aplicare corectă a procedurii disciplinare. Judecătorii trebuie protejați de plângeri din partea unor justițiabili care să îi hărțuiască sau să îi preseze în vreun fel. Inspekția judiciară trebuie să efectueze procedurile cât mai rapid și să evite cercetarea fondului dosarelor pe care judecătorii le soluționează.

Pe de altă parte, conform art. 5 alin. (2) din Legea nr. 178 *„în cazul în care dintr-o hotărâre irevocabilă a unei instanțe judecătorești naționale (...) rezultă comiterea de către judecător a unei abateri disciplinare, judecătorul poate fi tras la răspundere disciplinară în termen de 1 an de la data devenirii irevocabile a hotărârii instanței naționale (...), dar nu mai târziu de 5 ani de la data comiterii abaterii”*. Existența acestui text de lege înseamnă că, practic, sunt două termene de prescripție pentru aceeași faptă, după cum este constatată abaterea comisă de judecător în cursul soluționării unei cauze. Astfel, dacă abaterea a fost constatată în timpul procesului, atunci el trebuie sancționat în cel mult 2 ani; dacă abaterea a fost constatată după finalizarea de către el a cauzei, prin hotărârea unei instanțe de control judiciar, atunci termenul pentru a fi sancționat este de cel mult 5 ani de la data comiterii. Aici ar trebui o reglementare unitară.

⁷⁸ Art. 1 din Legea nr. 544/1995 cu privire la statutul judecătorului: *„Judecătorii iau decizii în mod independent și imparțial și acționează fără nici un 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”*; art. 2 din Legea nr. 178: *Principiile procedurii disciplinare privind judecătorii – „Procedura disciplinară privind judecătorii se bazează pe principiile: a) legalității; b) respectării independenței justiției; c) echității procedurii; d) proporționalității dintre abaterea disciplinară comisă și sancțiune; e) transparenței”*.

5.2. Raportul cu evaluarea judecătorului

Potrivit art. 23 alin. (4) din Legea nr. 154/2012 „În cazul depistării unor temeieri de tragere la răspundere disciplinară a judecătorului evaluat, colegiul de evaluare suspendă procedura de evaluare a judecătorului în cauză și sesizează Consiliul Superior al Magistraturii în vederea examinării oportunității de a intenta procedura disciplinară. Procedura de evaluare a performanțelor judecătorului va fi reluată după recepționarea unui răspuns din partea Consiliului Superior al Magistraturii privind refuzul de a intenta procedura disciplinară sau, după caz, după finalizarea procedurii disciplinare în privința judecătorului evaluat, cu excepția cazului în care judecătorul în cauză este eliberat din funcție”.

După părerea noastră, evaluarea și disciplinarea unui judecător nu sunt în conexiune și una nu ar trebui să fie blocată de cealaltă⁷⁹.

5.3. Coraportul cu procedura etică

Prin Hotărârea CSM nr. 317/16 din 3 iulie 2018⁸⁰ a fost constituită Comisia de etică și conduită profesională a judecătorilor, din care fac parte cinci membri CSM. Regulamentul cu privire la activitatea Comisiei de etică și conduită profesională a judecătorilor a fost aprobat prin Hotărârea CSM nr. 229/12 din 8 mai 2018⁸¹. Pe parcursul activității (2018-2019), Comisia de etică s-a convocat în două ședințe (20 decembrie 2018 și 22 aprilie 2019), adoptând patru opinii consultative⁸² cu referire la: Participarea judecătorilor în activități politice (Opinia consultativă nr. 1 din 20 decembrie 2018), Imparțialitatea judecătorului (Opinia consultativă nr. 2 din 22 aprilie 2019), Utilizarea rețelelor de socializare de către judecători (Opinia consultativă nr. 3 din 24 iunie 2019), Comunicarea judecătorilor cu personalul instanței, procurorii, avocații și alți judecători (Opinia consultativă nr. 4 din 1 iulie 2019).

Atunci când există o procedură disciplinară, soluționarea aspectelor de natură etică nu este împiedicată. Astfel, potrivit Regulamentului cu privire la activitatea Colegiului disciplinar, dacă faptele indicate în sesizare conțin elemente atât ale abaterilor disciplinare, cât și ale încălcărilor Codului de etică a judecătorului, acestea din urmă se disjung și vor fi examinate de Plenul CSM (a se vedea pct.62).

Dacă deja a fost sesizată Comisia de etică, Regulamentul cu privire la activitatea Comisiei de etică și conduită profesională a judecătorilor prevede la pct. 4.3 că „Comisia nu este în drept să emită o opinie consultativă/recomandare într-o dilemă sau problemă, despre care se știe că face obiectul unui litigiu, sau al unei investigații sau proceduri disciplinare din trecut sau în curs de examinare, sau există deja o opinie consultativă a Comisiei în acest sens”.

⁷⁹ Pentru tratarea pe larg a acestui aspect a se vedea Opinia nr. 17 (2014) asupra evaluării activității judecătorilor, calității justiției și respectării independenței sistemului judiciar, adoptată de Consiliul Consultativ al Judecătorilor Europeni, disponibilă la: <https://rm.coe.int/16807475cb>.

⁸⁰ CSM, Hotărârea nr. 317/16 din 3 iulie 2018, disponibilă la: www.csm.md/files/Hotaririle/2018/16/317-16.pdf.

⁸¹ CSM, Hotărârea nr. 229/12 din 8 mai 2018, disponibilă la: www.csm.md/files/Hotaririle/2018/12/229-12.pdf.

⁸² Opiniile Comisiei de etică sunt disponibile la: www.csm.md/ro/organe-subordonate/comisia-de-etica/opinii.html.

Nu este clar ce efect are încălcarea Codului etic asupra carierei judecătorului. Astfel, cu ocazia soluționării unei contestații a petentului nemulțumit că judecătorul nu a fost sancționat de Colegiul disciplinar pentru că în timpul unei ședințe nu a purtat mantia, Plenul CSM a menținut decizia Colegiului disciplinar pe motiv că fapta judecătorului este doar o încălcare a Codului etic, că nu ar fi comis vreo abatere disciplinară⁸³. La fel, într-o altă speță, Colegiul disciplinar a respins cererea de sancționare a unui judecător pe motiv că fapta sa este doar abatere de la Codul etic⁸⁴.

A fost identificat un caz în care, în dispoziția nr. 1 din 3 ianuarie 2020 a Judecătoriei Chișinău i se respinge judecătorului cererea de concediu pentru îngrijirea copilului și i se impută lipsa de la serviciu o perioadă și nereguli în instrumentarea unor dosare⁸⁵, în timp ce prin Hotărârea nr. 3 din 21 ianuarie 2020 Colegiul de evaluare a performanțelor l-a evaluat cu calificativul „foarte bine”⁸⁶. Cifrele și faptele din dispoziția vicepreședintelui și hotărârea Colegiului nu coincid, ceea ce duce la o concluzie: fie este defectuos procesul de evaluare a judecătorilor, fie administrația instanței a acționat incorect.

De asemenea, prin hotărârea nr. 3/4 din 20 aprilie 2018, Colegiul disciplinar a sancționat cu excluderea din magistratură pe un judecător, iar CSM a respins contestația sa. Președintele țării l-a eliberat din funcție. Curtea de Apel Chișinău anulează cele două hotărâri și Plenul CSM, prin Hotărârea nr. 370/21 din 24 septembrie 2019, a admis cererea ex-judecătorului referitor la repunerea în drepturile avute anterior. Ulterior, prin Hotărârea nr. 19 din 14 ianuarie 2020, CSM a respins cererea lui de a repara prejudiciul moral pentru eliberarea din funcție, absența de la serviciu în perioada 20 aprilie 2018–22 noiembrie 2019 și împiedicarea promovării pe scara ierarhiei profesionale în această perioadă⁸⁷. CSM a argumentat că: *„răspunderea civilă delictuală nu poate interveni dacă nu s-a produs un prejudiciu. Or, chiar dacă instanța de judecată a stabilit că judecătorul Gheorghe Balan a fost ilegal eliberat din funcția deținută, gradul de suferințe suportat de magistrat este acoperit prin restabilirea acestuia în drepturi. Totodată, chiar dacă acțiunile judecătorului, potrivit hotărârii irevocabile a instanței de judecată, nu se încadrează într-o abatere disciplinară, sunt de față semnele caracteristice unei încălcări a Codului de etică, care nu generează eliberarea din funcție a acestuia. Important este că acțiunile ilegale ale Consiliului nu au condiționat privirea judecătorului Gheorghe Balan de dreptul la muncă, acesta având posibilitatea să activeze în alte domenii. În acest sens, este cunoscut*

⁸³ CSM, Hotărârea nr. 133/7 din 21 februarie 2017 CSM cu privire la contestarea hotărârii Plenului Colegiului disciplinar nr. 62/17 din 16 decembrie 2016, disponibilă la: <https://www.csm.md/files/Hotaririle/2017/07/133-7.pdf> și opinia separată disponibilă la: <https://www.csm.md/files/Hotaririle/2017/07/133-opinia.pdf>.

⁸⁴ Plenul Colegiului disciplinar, Hotărârea nr. 7/1 din 27 ianuarie 2017, menținută prin Hotărârea CSM nr. 356/17 din 30 mai 2017, disponibilă la: <https://www.csm.md/files/Hotaririle/2017/07/133-opinia.pdf>.

⁸⁵ Document nepublic, dar consultat de expert.

⁸⁶ Colegiul de Evaluare a Performanțelor Judecătorilor, Hotărârea nr. 3/1 din 31 ianuarie 2020, disponibilă la: <https://www.csm.md/files/Hotaririle%20CEvaluare/2020/01/3-1.pdf>.

⁸⁷ CSM, Hotărârea nr. 19/1 cu privire la demersul președintelui Judecătoriei Chișinău, Radu Țurcanu, referitor la soluționarea chestiunii privind achitarea unor plăți judecătorului Gheorghe Balan din 14 ianuarie 2020, disponibilă la: <https://www.csm.md/files/Hotaririle/2020/01/19-1.pdf>.

faptul că în perioada iunie–noiembrie 2019 Gheorghe Balan a exercitat funcția de șef interimar al Inspectoratului General de Poliție. În perioada în care a fost lipsit de posibilitatea de a activa în funcția de judecător, a avut posibilitate să lucreze, deținând o funcție de stat înaltă, remunerată corespunzător. Se pare că CSM s-a transformat într-o instanță de judecată. Obținerea de daune morale pentru perioada în care judecătorul a fost urmărit disciplinar pe nedrept, eventual pentru afirmații nefondate făcute prin hotărârile date împotriva sa etc., trebuie să fie atribuția instanței civile.

5.4. Raportul cu procesul penal

Potrivit art. 116 alin (1) din Constituția Republicii Moldova, *„Judecătorii instanțelor judecătorești sunt independenți (...) potrivit legii”*. Credem că legea la care se referă Constituția este norma juridică din art. 19 alin. (3) din Legea nr. 544 potrivit căreia *„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”*. Așadar, judecătorul are libertate decizională numai dacă el respectă legea în soluționarea unei cauze, în caz contrar imunitatea funcțională nemaiputând fi incidentă și, deci, judecătorul va trebui tras la răspundere.

Răspunderea penală și cea disciplinară au naturi diferite: prima vizează comiterea unei infracțiuni, cealaltă - încălcarea unei sarcini de serviciu. Așadar, ele nu se exclud una pe cealaltă⁸⁸. De altfel, CSJ, într-o cauză privind un polițist, a decis în mod expres că aplicarea sancțiunii disciplinare nu exclude răspunderea penală, contravențională sau civilă⁸⁹.

Este adevărat, sunt situații în care aceeași faptă poate fi încadrată juridic și în legea cu privire la răspunderea disciplinară și în Codul penal. De exemplu, atunci când un judecător intervine la un complet de judecată pentru a soluționa într-un anumit fel o cauză, se pune problema răspunderii disciplinare pentru abaterea din art. 4 alin. (1) lit d) din Legea nr. 178, dar și a celei penale pentru comiterea infracțiunii prevăzute de art. 303 din Codul penal sau, în anumite condiții, chiar a unei infracțiuni de corupere activă reglementată de art. 325 din Codul penal. Tot astfel, atunci când judecătorul care are de soluționat o cauză, acceptă intervenția asupra lui provenind de la orice persoană, se pune problema răspunderii disciplinare pentru abaterea din art. 4 alin. (1) lit p) din Legea nr. 178, dar în anumite condiții și a celei penale pentru comiterea infracțiunii de corupere pasivă reglementată de art. 324 din Codul penal. De asemenea, dacă până la urmă judecătorul cauzei a dat curs intervenției și a comis actul abuziv, se va antrena și răspunderea lui disciplinară pentru comiterea abaterii prevăzute de art. 4 alin. (1) lit b) din Legea nr. 178 și a celei penale pentru comiterea infracțiunii prevăzute de art. 307 sau chiar de art. 308 din Codul penal.

⁸⁸ Opinia nr. 880/2017, Amicus Curiae adresat Curții Constituționale din Republica Moldova cu privire la răspunderea penală a judecătorilor, adoptată de Comisia de la Veneția la a 111-a Sesiune plenară, desfășurată la Veneția pe 10-11.03.2017, para. 53, disponibilă la: www.constcourt.md/public/files/file/comisia_venetia/Amicus_Curiae_raspunderea_judecatorilor_2017_CDL-AD2017002-e_rom_002.pdf.

⁸⁹ Decizia CSJ nr. 3ra-1226/16 din 28 septembrie 2016 stabilește acest lucru potrivit art. 55 alin. 8 al Legii nr. 320 din 27 decembrie 2012 cu privire la activitatea Poliției și Statutului polițistului. Decizia CSJ nr. 3ra-1226/16 din 28 septembrie 2016 este disponibilă la: http://jurisprudenta.csj.md/search_col_civil.php?id=31171.

În asemenea situații, dacă în paralel este sesizată atât Inspekția judiciară, cât și organul de urmărire penală, trebuie lămurit dacă anchetele pot fi derulate în paralel sau una este blocată de desfășurarea celeilalte. Este evident că, dacă mai întâi se desfășoară ancheta penală și judecătorul va fi găsit vinovat, fiind condamnat, el va trebui să fie exclus din magistratură conform art. 25 alin. (1) lit.g) din Legea nr. 544, deci nu se va mai pune problema răspunderii lui disciplinare. Așadar, prevederea din art. 19 alin. (3) din Legea nr. 544 nici nu se mai poate aplica dacă e vorba de această formă de răspundere.

Rezultă că există o problemă numai atunci când se desfășoară verificarea, cercetarea sau chiar examinarea cauzei disciplinare fără să existe o condamnare penală a judecătorului pentru acea faptă. În această situație, este de remarcat că nu există o normă care să prevadă în mod expres că procedura disciplinară se suspendă în perioada procedurii penale. În practică Inspekția judiciară oprește verificările, trimite cauza la procuror și după încetarea procedurii penale se reia procedura disciplinară însă, de regulă, se constată împlinit termenul de prescripție. De aceea, trebuie reglementat în mod expres acest lucru. O soluție ar fi să se prevadă în lege faptul că ancheta penală nu împiedică desfășurarea procedurii disciplinare. O altă soluție ar fi aceea ca legiuitorul să prevadă suspendarea termenului de prescripție a răspunderii disciplinare pe parcursul derulării unei proceduri penale pentru aceeași faptă – în felul acesta Inspekția judiciară va finaliza verificarea disciplinară și, dacă constată că fapta poate primi o încadrare juridică penală, atunci va suspenda procedura disciplinară și va trimite cauza la procuror; dacă procurorul nu constată că sunt temeieri ale răspunderii penale, se va relua procedura disciplinară⁹⁰.

Într-o cauză aflată pe rolul Inspekției judiciare, s-au făcut cercetări cu privire la imixtiunea comisă de președintele Curții de Apel Chișinău în activitatea unor judecători. Reclamația o făcuse o judecătoare ce a fost eliberată din funcție în mod disciplinar. Sesizarea a fost respinsă de Inspekția judiciară pe motiv că nu este fondată. Ulterior, audiat ca martor la data de 7 noiembrie 2019, un asistent judiciar ce își desfășura activitatea la Curtea de Apel Chișinău a declarat sub jurământ acte de imixtiune comise de președintele instanței în activitatea mai multor judecători. De la data declarației și până la data de 16 aprilie 2020, când CSM a acceptat fără nicio rezervă demisia președintelui⁹¹, Inspekția judiciară nu a reluat cercetările, ceea ce nu este de acceptat: din moment ce probe noi obținute în procedura penală arătaseră că președintele instanței a comis imixtiuni, cauza disciplinară în privința lui trebuia redeschisă.

Tot în acest context trebuie să facem referire la procedura de urmărire penală a unor magistrați. Astfel, conform art. 19 alin. (4) și (5) din Legea nr. 544, „*Urmărirea penală împotriva judecătorului poate fi pornită doar de către Procurorul General sau prim-adjunctul, iar în lipsa acestuia de către un adjunct în temeiul ordinului emis de Procurorul General, cu acordul Consiliului Superior al Magistraturii, în condițiile Codului de procedură penală. În cazul săvârșirii*

⁹⁰ În același sens a se vedea pct. 14 din Opinia comună a Comisiei de la Veneția și a OSCE nr. 755/2014, mai sus citată.

⁹¹ CSM, Hotărârea nr. 66/6 din 16 aprilie 2020, disponibilă la: www.csm.md/files/Hotaririle/2020/06/66-6.pdf. La 11 mai 2020, a fost emis decretul Președintelui Republicii de eliberare din funcție.

de către judecător a infracțiunilor specificate la art. 243, 324, 326 și 330² ale Codului penal al Republicii Moldova, precum și în cazul infracțiunilor flagrante, acordul Consiliului Superior al Magistraturii pentru pornirea urmăririi penale nu este necesar. Judecătorul nu poate fi reținut, supus aducerii silite, arestat, percheziționat fără acordul Consiliului Superior al Magistraturii. Toate acțiunile procesuale în privința judecătorului, cu excepția cazurilor de infracțiune flagrantă, pot fi efectuate numai după emiterea ordonanței de pornire a urmăririi penale, cu respectarea garanțiilor instituite de normele constituționale și actele internaționale. Acordul Consiliului Superior al Magistraturii nu este necesar în caz de infracțiune flagrantă”.

Implicarea Inspecției judiciare în urmărirea penală constă în prezentarea către CSM a unei note informative atunci când Procurorul General solicită acordul de urmărire penală (pct. 7.1 și 7.2 din Regulamentul Inspecției). Se pare că Inspecția judiciară se rezumă doar la o prezentare a aspectelor de procedură, fără niciun fel de evaluare: doar preia direct susținerile procurorului, fără trimitere la legea aplicabilă speței, fără o analiză a argumentelor aduse de magistrat. În felul acesta, nu funcționează ca un filtru de protecție a independenței magistraților urmăriți pentru activitatea judiciară, aspect incompatibil cu standardele internaționale. În baza notei informative prezentate de Inspecția judiciară, CSM va trebui să ia o hotărâre care nu poate fi formală, automată, după cum a decis Curtea Constituțională, ci una motivată, astfel încât să evite arbitrariul⁹².

A fost semnalat un caz când procurorii au primit toate dosarele aflate în procedură la un judecător, furnizate – se pare – de conducerea instanței, fără a exista vreo sesizare din partea justițiabililor. Ne întrebăm dacă nu cumva este vorba de percheziție camuflată desfășurată de un organ necompetent. Astfel de practici sunt menite să constituie presiuni asupra judecătorilor, care trebuie combătute rapid și în mod ferm de către CSM.

5.5. Raportul cu plângerea la CtEDO

Conform art. 5 alin. (2) din Legea nr. 178 „*în cazul în care dintr-o hotărâre irevocabilă a unei instanțe judecătorești (...) internaționale rezultă comiterea de către judecător a unei abateri disciplinare, judecătorul poate fi tras la răspundere disciplinară în termen de 1 an de la data devenirii irevocabile a hotărârii instanței (...) internaționale, dar nu mai târziu de 5 ani de la data comiterii abaterii.*

O procedură la CtEDO durează, de regulă, mai mult de 5 ani. De aceea, propunerea noastră este să se mărească la 7 ani termenul de prescripție al abaterii disciplinare în cazul descris.

6. Măsuri disciplinare

Urmare a constatării vinovăției judecătorului pentru comiterea unei abateri disciplinare, consecințele sunt următoarele:

6.1. Sancțiuni disciplinare

⁹² Curtea Constituțională, Hotărârea nr. 23 din 27 iunie 2017 cu privire la art. 23 alin. (2) din Legea nr. 947/1996 privind CSM (*ridicarea imunității judecătorului*) disponibilă la: www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=101651&lang=ro.

Art. 6 din Legea nr. 178 arată care sunt sancțiunile disciplinare ce se pot aplica judecătorilor: a) avertismentul; b) mustrarea; c) reducerea salariului; d) eliberarea din funcția de judecător. Pentru judecătorii care îndeplinesc funcția de președinte sau vicepreședinte al instanței de judecată, în afară de sancțiunile indicate la lit.a)–c), poate fi aplicată și sancțiunea disciplinară de eliberare din funcția administrativă.

Conform art. 24 alin. (1¹) din Legea nr. 544, judecătorul este suspendat de drept din funcție dacă Colegiul disciplinar a propus eliberarea sa din funcție. Suspendarea durează din ziua adoptării hotărârii corespunzătoare a CSM până la eliberarea sa din funcție de către Președintele țării, respectiv Parlament.

Art. 7 alin. (6) din Legea nr. 178 prevede o sancțiune specifică în cazul judecătorilor demisionați: „În cazul aplicării față de judecătorul demisionat a sancțiunii disciplinare prevăzute de art. 6 alin. (1) lit. d), acestuia îi va fi retrasă indemnizația unică de concediere și îi va fi recalculată pensia, potrivit art. 25 alin. (3¹) din Legea nr. 544 din 20 iulie 1995 cu privire la statutul judecătorului”. Norma are drept scop să sublinieze apartenența judecătorilor la un corp de profesioniști chiar și după demisie. Ca urmare, plecarea în demisie a magistraților nu trebuie să îi scutească de răspunderea specifică funcției pe care o dețin.

6.2. Pluralitate de abateri

În cazul în care se comit mai multe abateri disciplinare, deosebim patru situații:

- a) dacă prin aceeași sesizare sunt reclamate mai multe fapte: este un concurs de abateri disciplinare și ele vor trebui cercetate odată;
- b) dacă prin sesizări diferite sunt reclamate mai multe fapte comise de același judecător: cauzele trebuie conexe;
- c) dacă se comite o nouă abatere disciplinară după finalizarea unei cauze disciplinare anterioare, dar în perioada de acțiune a sancțiunii disciplinare aferentă acesteia: această împrejurare constituie o circumstanță agravantă – art. 7 alin. (3) din Legea nr. 178;
- d) dacă se comite o nouă abatere disciplinară după încetarea perioadei de acțiune a sancțiunii disciplinare aferentă unei abateri anterioare: această împrejurare va fi tratată ca și cum judecătorul nu are niciun antecedent disciplinar.

6.3. Afectarea carierei

Sunt trei categorii de consecințe ce se răsfrâng asupra judecătorului sancționat:

- a) Pe perioada acțiunii sancțiunilor disciplinare judecătorul nu poate fi transferat, numit în funcția de președinte sau vicepreședinte de instanță sau promovat în altă instanță, potrivit art. 7 alin. (5) din Legea nr. 178. Credem că interdicția cu privire la transfer este prea dură⁹³. Astfel, dacă un judecător nu a redactat în termenul legal o hotărâre și este sancționat cu avertisment, el nu ar mai putea fi transferat pentru o perioadă de un an, iar în caz de mustrare interdicția este pe timp de doi ani. Credem că pentru fapte minore sau sancțiuni ușoare interdicția transferului nu ar trebui să opereze, dar pentru aceasta ar trebui modificată legislația;

⁹³ În același sens, pct. 45 din Opinia comună a Comisiei de la Veneția și a OSCE nr. nr. 755/2014, mai sus citată.

- b) Cel care a fost sancționat disciplinar în ultimii trei ani de zile nu poate candida la funcția de membru al CSM, conform art. 82 alin. (1) lit. b) din Legea nr. 947;
- c) Judecătorul sancționat cu eliberarea din funcție nu poate fi ales sau numit ulterior timp de cinci ani în nici o funcție din cadrul CSM și organele specializate și nu poate activa în cadrul Institutului Național de Justiție, atât în funcții administrative, cât și în calitate de formator, conform art. 7 alin. (7) din Legea nr. 178.

6.4. Redeschiderea cauzei

Pentru repararea situației, credem că atunci când un judecător a fost sancționat disciplinar definitiv pentru exercitarea funcției cu rea-credință sau gravă neglijență, dacă aceste împrejurări au influențat soluția pronunțată în cauză, cauza trebuie revizuită. Dar, din motive care ne scapă, niciun Cod de procedură nu prevede acest caz de revizuire.

Este și firească o astfel de soluție: așa cum există cazul de revizuire când un judecător este condamnat pentru o infracțiune comisă în timpul soluționării cauzei (de exemplu, ia mită), tot astfel trebuie să existe cazul de revizuire când un judecător a fost sancționat disciplinar pentru o abatere disciplinară față de o faptă care a determinat adoptarea unei hotărâri ilegale.

Ca referință, indicăm dispozițiile din art. 509 alin. (1) pct. 4 al Codului de procedură civilă din România care are următorul conținut: *„Revizuirea unei hotărâri pronunțate asupra fondului sau care evocă fondul poate fi cerută dacă un judecător a fost sancționat disciplinar definitiv pentru exercitarea funcției cu rea-credință sau gravă neglijență, dacă aceste împrejurări au influențat soluția pronunțată în cauză”*.

CAPITOLUL II.

Organizarea și funcționarea instituțională

SECȚIUNEA I. Inspecția judiciară

1. Natura juridică

Din reglementările legale actuale, Colegiul disciplinar este fără îndoială prima instanță de judecată în materie disciplinară. Dar în procedura anterioară judecătii, cauza este instrumentată de către Inspecția judiciară. Aceasta verifică alegațiile din sesizare, cercetează disciplinar pe judecător și, eventual, îl trimite în fața Colegiului disciplinar pentru a fi sancționat. Ca urmare, credem că este corect să spunem că Inspecția judiciară este un *organ de urmărire disciplinară*.

2. Reglementarea legală

Modul de organizare și de funcționare a Inspecției judiciare este stabilit în Legea nr. 947 (art. 7 și 7¹), Legea nr. 544 (art. 24¹), Legea nr. 178 și Regulamentul Inspecției⁹⁴. Această reglementare este deficitară și pune probleme de constituționalitate.

Astfel, statutul magistraților este consacrat la nivel constituțional, iar elementele esențiale referitoare la încheierea, executarea, modificarea, suspendarea și încetarea raportului juridic de muncă al acestora sunt reglementate prin lege organică (Legea nr. 947, Legea nr. 178) și ordinară (Legea nr. 544), iar nu printr-un act administrativ cu forță inferioară acestora. Condițiile de concurs, procedura de organizare a concursului, statutul și obligațiile inspectorilor, răspunderea lor disciplinară trebuiau reglementate prin lege. Or, aceste aspecte esențiale sunt reglementate prin Regulamentul adoptat printr-o hotărâre a CSM⁹⁵. De exemplu, prin regulament, inspectorul este declarat inviolabil (pct. 3.2.), ceea ce nicio lege privind sistemul judiciar nu reglementează.

⁹⁴ Regulament cu privire la organizarea, competența și modul de funcționare a Inspecției judiciare, aprobat prin Hotărârea CSM nr. 506/24 din 13 noiembrie 2018, disponibilă la: <https://www.csm.md/files/Hotaririle/2018/24/506-24.pdf>.

⁹⁵ La 10 martie 2020, Curtea Constituțională din România a declarat neconstituțională prevederea din Legea privind statutul magistraților care a permis adoptarea unui *Regulament de admitere în magistratură* de către CSM care cuprinde o procedură completă, dar neprevăzută de lege. Hotărârea încă nu era redactată la data finalizării prezentului studiu - a se vedea comunicatul de presă la: www.ccr.ro/download/comunicate_de_presa/Comunicat-de-presa-10-martie-2020.pdf

3. Poziția în cadrul sistemului

Inițial, Inspecția judiciară era un organ subordonat în cadrul CSM. În prezent, legal ea este un organ *specializat* fără a fi fixat în cadrul sau pe lângă altă instituții (art. 7 din Legea nr. 947). Cu toate acestea, Regulamentul Inspecției prevede că Inspecția judiciară este un organism *pe lângă CSM* (art. 1.1), iar Colegiul disciplinar vede Inspecția judiciară ca un organ specializat *al CSM*⁹⁶.

În realitate, analizând dispozițiile legale, rezultă că, în fapt, Inspecția judiciară este în continuare un organism *subordonat*, fiind un departament în cadrul CSM. Sesizarea privind faptele care pot constitui abateri disciplinare se depun la secretariatul CSM, CSM este cel ce recrutează inspectorii și numește șeful acestei structuri, CSM eliberează legitimațiile pentru inspectorii, CSM eliberează inspectorii din funcție, salariile se încasează de la CSM, inspectorii au biroul în sediul CSM, asigurarea materială este asigurată de CSM.

4. Componerea

Inițial, Inspecția judiciară avea cinci membri. Prin Hotărârea CSM nr. 983/32 din 9 decembrie 2014, s-a propus ca Inspecția să aibă un număr de 15 inspectorii-judecători și 15 asistenți-judiciari. Art. 7¹ din Legea nr. 947, prevede că în cadrul Inspecției judiciare activează șapte inspectorii-judecători. La 1 mai 2020, în funcția de inspector-judecător activau doar 5 inspectorii-judecători, care nu sunt asistați de juriști sau alt personal specializat.

Poate fi aleasă în funcția de inspector-judecător, persoana care deține diploma de licențiat în drept sau echivalentul acesteia, cu o vechime în specialitatea juridică de cel puțin șapte ani și o reputație ireproșabilă, în condițiile stabilite la art. 6 alin. (4) din Legea cu privire la statutul judecătorului, și care nu a exercitat funcția de judecător pe parcursul ultimilor 3 ani. Actuala componență a Inspecției judiciare este constituită și din inspectorii care nu au exercitat funcția de judecător. Ne îndoiim că a fost o soluție înțeleaptă ca foști avocați să inspecteze judecătorii sau să verifice managementul instanțelor, căci procedurile sunt greu de cunoscut chiar de judecătorii înșiși, darămite de persoane din afara sistemului judecătoresc⁹⁷. Interdicția de a activa în calitate de inspectorii-judecători pentru cei care au fost judecători în ultimii trei ani este prea dură, căci se înlătură posibilitatea de recrutare a unei serii de persoane. În realitate, procedura de selecție ar trebui să fie extrem de serioasă.

Numărul de inspectorii este insuficient pentru că ei au în total 18 atribuții legale, pe lângă cele legate de urmărirea disciplinară. Acest lucru face, pe de o parte, să nu se poată respecta termenele legale de soluționare a plângerilor primite, pe de altă parte, împiedică inspectorii să facă controale regulate la instanțe. Acești inspectorii nu ar trebui să fie doar din Chișinău, dar cointeresarea celor din afară pentru a veni în Inspecția judiciară ridică problema decontării

⁹⁶ A se vedea, de exemplu, Hotărârea Completului de contestație nr. 2 al Colegiului disciplinar nr. 239/2 din 24 octombrie 2019, disponibilă la: https://www.csm.md/files/Hotarirele_CDisciplinar/2019/CC2/09/239-9.pdf.

⁹⁷ În anul 2018, Parlamentul a modificat art. 7¹ alin. (3) din Legea CSM astfel încât, în prezent, în funcția de inspector nu pot fi numite persoanele care în ultimii trei ani au fost judecători. CRJM a fost împotriva unei asemenea modificări. Pentru detalii a se vedea Opinia cu privire la proiectul de lege nr. 182 pentru modificarea și completarea unor acte legislative din 4 iulie 2018, disponibilă la: <https://crjm.org/wp-content/uploads/2018/07/2018-07-04-PL-182-SistJust-Op-CRJM.pdf>.

cheltuielilor pentru transport și cazarea lor. Considerăm că un număr mai mare al inspectorilor ar permite o specializare a lor pe atribuții distincte ce revin Inspecției judiciare. De asemenea, se impune ca Inspecția să beneficieze de propriul aparat, distinct de cel al CSM.

Se impune identificarea unor mecanisme de creștere a performanțelor Inspecției judiciare. Concursul de recrutare a inspectorilor ar trebui bazat pe examinarea cunoștințelor de drept, de legi ale sistemului și de management, iar modalitatea să fie una care să excludă subiectivismul (cum ar fi interviul în fața membrilor CSM).

Cu privire la formarea inspectorilor, credem că trebuie să li se asigure condiții de pregătire profesională (având în vedere că verifică calitatea soluțiilor date în cauze concrete sau, inclusiv activitatea instanței supreme) și de specialitate (de exemplu, în materie etică sau disciplinară, ori de management).

5. Atribuțiile

5.1. Înregistrarea sesizării

Conform Legii nr. 178, sesizarea privind faptele care pot constitui abatere disciplinară se depune la secretariatul CSM, se înregistrează și se transmite inspectorului-principal în termen de 3 zile de la recepționare. Ulterior, este repartizată aleatoriu unui inspector pentru verificare (art. 21).

Dacă se dorește ca Inspecția judiciară să fie independentă, nu vedem de ce sesizarea ar trebui înregistrată la o altă instituție, și anume CSM, care este deja a treia entitate implicată în lanțul instituțiilor cu atribuții în materie disciplinară. De asemenea, nu se înțelege de ce este nevoie de trei zile pentru a înregistra o sesizare și a o duce la un alt etaj din aceeași clădire. Legea nu arată de cât timp e nevoie ca sesizarea să ajungă de la inspectorul șef la inspectorul de caz.

Constatăm cu surprindere că CSM și-a propus pentru anul 2020 „Inițierea modificărilor legislative prin introducerea posibilității sesizării din oficiu a Inspecției judiciare referitor la articolele publicate în mass-media care vizează judecătorii”⁹⁸. Considerăm că propunerea este inutilă. Astfel, art. 19 din Legea nr. 178 prevede la alin. (1) lit. d) că Inspecția judiciară se poate autosesiza, iar la alin. (2) că o poate face cu privire la faptele care le-a devenit cunoscute în exercitarea drepturilor sau atribuțiilor de funcție ce le dețin sau în baza informațiilor difuzate de mass-media. De altfel, într-o cauză, chiar CSM a reținut că prin încheierea din data de 4 septembrie 2017, Inspecția judiciară din cadrul CSM s-a autosesizat pe marginea informațiilor din mass-media cu privire la posibilele încălcări, admise la adoptarea încheierii de aplicare a măsurii preventive de arest în privința inculpatului, care, ulterior, aflându-se în custodia statului, a decedat⁹⁹.

Este adevărat, însă, că nu există proceduri clare ale Inspecției judiciare de a se autosesiza și acestea ar trebui prevăzute în Regulament. În prezent, gradul de discreție în legătură cu

⁹⁸ CSM, Hotărârea nr. 59/6 din 16 aprilie 2020, pct. 9, disponibilă la: www.csm.md/files/Hotaririle/2020/06/59-6.pdf.

⁹⁹ CSM, Hotărârea nr. 4/1 din 16 ianuarie 2018 cu privire la contestarea Hotărârii Plenului Colegiului disciplinar nr. 44/11 din 24 noiembrie 2017, disponibilă la: <https://www.csm.md/files/Hotaririle/2018/01/4-1.pdf>.

acest aspect este unul ridicat. Cât timp nu există norme obiective, vor fi formulate acuze cu privire la vânărea unor anumiți magistrați percepuți ca fiind corecți ori curajoși, respectiv de acoperire a neregulilor comise de alți magistrați.

5.2 Verificarea formală a sesizării

Dacă sesizarea nu corespunde formei prevăzute de legislație, în termen de trei zile ea se restituie autorului pentru a o corecta.

5.3. Verificarea admisibilității sesizării

Din cauza unor incoerențe legislative, facem câteva precizări prealabile care se bazează pe terminologia utilizată în procedurile existente în România:

- dacă se formulează o sesizare (plângere, reclamație, contestație, cale de atac), dar legea nu permite acest lucru sau sesizarea are la bază alte motive decât cele prevăzute în lege, atunci sesizarea se respinge ca *inadmisibilă*. Ca urmare, ea nu este permisă de la bun început, fără a se face vreo analiză a fondului, căci acea sesizare nu se încadrează în lege;
- când sesizarea este depusă înainte ca termenul legal pentru a o formula să înceapă să curgă, atunci ea se respinge ca *prematură*; aceasta înseamnă că există posibilitatea de a formula sesizarea, dar încă nu a fost deschisă acea cale;
- când sesizarea este depusă cu depășirea termenului legal imperativ de formulare a sa, atunci sesizarea se respinge ca *tardivă*;
- când prin sesizare se invocă aspecte care nu se confirmă, adică nu pot fi probate, atunci sesizarea se respinge ca *neîntemeiată* (sau nefondată, ceea ce semnifică același lucru);
- când sesizarea se face în mod repetat, pentru aceleași fapte: ea se *clasează* (când e vorba de chestiuni administrative sau disciplinare) sau se respinge pentru *autoritate de lucru soluționat sau judecat* potrivit principiului ne bis in idem (când este vorba de chestiuni judiciare aflate în faza de urmărire penală, respectiv de judecată).

Revenind la legislația moldovenească, arătăm că la primirea cererii trebuie să se facă o analiză clară a admisibilității sesizării, adică a posibilității de a o primi pentru a fi analizată apoi pe fond. Dar, din punctul de vedere al terminologiei, se generează confuzii în Legea nr. 178. Astfel, conform art. 20 alin. (2) „*Se consideră vădit neîntemeiată sesizarea în care sînt invocate fapte care nu fac referință la abaterile prevăzute de art. 4, căreia i-a expirat termenul de prescripție prevăzut la art. 5 sau care este declarată repetat, fără a aduce noi probe*”. Termenul „vădit neîntemeiată” ne duce cu gândul la fondul cauzei, însă suntem în faza de admisibilitate. În realitate, niciuna din cele trei situații nu vizează fondul cauzei, ci: primul aspect vizează o sesizare care ar trebui respinsă ca inadmisibilă (nu că nu există fapta, ci că aceasta nu poate fi încadrată în vreuna din abaterile expres și limitativ prevăzute de lege); al doilea aspect vizează o sesizare care ar trebui respinsă ca tardivă (așadar sesizarea este admisibilă, dar nu poate fi analizată, fiindcă sesizarea s-a depus după ce a expirat posibilitatea ca judecătorul să mai fie tras la răspundere disciplinară); al treilea aspect vizează o sesizare care ar trebui

clasată (pentru că ea a fost depusă anterior și este deja soluționată în orice fel, iar petentul revine cu ea fără a mai aduce nimic nou). Aceste aspecte ar trebui clarificate în mod expres prin lege.

Mai menționăm că prin Hotărârea nr. 104/4 din 18 aprilie 2019 a Completului de contestație nr. 2 al Colegiului disciplinar de pe lângă CSM s-a constatat că „*în conformitate cu prevederile art. 10 alin. (3) al Legii nr 190 din 19 iulie 1994 cu privire la petiționare, organul sau persoana oficială are dreptul să nu examineze pe fond petițiile care conțin un limbaj necenzurat sau ofensator, amenințări la securitatea națională, la ordinea publică, la viața și sănătatea persoanei oficiale, precum și a membrilor familiei acesteia*”. Nu credem că această dispoziție ar trebuie să se aplice în privința justiției. Pentru limbaj ofensator, petenții ar trebui sancționați civil, material, dar nu să li se blocheze o cerere prin care solicită investigarea unor magistrați. Pentru sesizarea Inspecției judiciare se aplică doar dispozițiile din legea nr. 178, nu din alte legi.

5.4. Verificarea pe fond a sesizării

Aspectele reclamate în sesizare sunt cercetate în trei etape:

În prima etapă, sesizarea este verificată de inspector din punct de vedere al veridicității celor susținute. Termenul este de 20 de zile, care poate fi prelungit cu încă 15 zile. Inspectorul poate ajunge la următoarele concluzii:

- alegațiile nu se confirmă: va emite o decizie motivată de respingere a sesizării ca neîntemeiată. Autorul sesizării o poate contesta la Colegiul disciplinar în 15 zile de la comunicare;
- alegațiile se confirmă: va emite o rezoluție de pornire a procedurii disciplinare.

În a doua etapă, după pornire, inspectorul efectuează procedurile disciplinare, având la dispoziție un termen de 30 de zile lucrătoare, dar cu posibilitatea de prelungire pentru încă 15 zile. Această a doua etapă a fost introdusă prin Legea nr. 136/2018, cu scopul de a fi evitată contactarea judecătorilor imediat după ce este formulată o sesizare împotriva sa. Astfel, după ce sesizarea a trecut de filtrul admisibilității, Inspecția judiciară trebuie să înceapă anchetarea: prima dată trebuie verificate faptele reclamate și dacă acestea nu se confirmă, procedura încetează; în caz contrar, se pornește procedura față de judecător. În practică însă, se pare că, între verificarea pe fond a sesizării și cercetarea disciplinară nu există nicio diferență: inspectorul are obligația să stabilească faptele cu ajutorul probelor în ambele proceduri, se ia opinia scrisă a judecătorului reclamat în ambele proceduri, se stabilește încadrarea juridică în ambele proceduri. Considerăm că, astfel, se prelungeste inutil procedura disciplinară desfășurată în fața inspectorului, motiv pentru care, fie pe cale legală, fie pe calea practicii, trebuie făcută distincția dintre cele două etape.

Au fost semnalate situații în care s-a luat legătura telefonică cu magistratul de către inspector, dar acest lucru nu este consemnat în dosarul disciplinar. Considerăm că orice discuție verbală, inclusiv purtată prin intermediul telefonului, între funcționari ai instituțiilor disciplinare și magistratul investigat ar trebui consemnată în scris într-un proces verbal și depusă la dosar.

În a treia etapă, după finalizarea cercetării disciplinare¹⁰⁰, inspectorul poate ajunge la următoarele concluzii:

- nu există abaterea disciplinară: va emite o decizie motivată de respingere a sesizării ca neîntemeiată. Autorul sesizării o poate contesta la Colegiul disciplinar în 15 zile de la comunicare;
- există abaterea disciplinară: va emite un raport care va fi trimis cu dosarul cauzei la Colegiul disciplinar.

Se impune o mențiune: conform art. 25 alin. (2) lt. b) din Legea nr. 178, judecătorul cercetat îl poate contacta pe autorul sesizării, personal sau prin reprezentant, în prezența inspectorului judiciar. O astfel de reglementare nu ar trebui să existe, pentru că nu ar trebui permis un astfel de contact ce are natura juridică a unei confruntări judiciare care este specifică doar părților din procedura judiciară clasică. Pare ciudat ca judecătorul unei cauze judiciare în fața căruia se prezintă un justițiabil să fie reclamat de acesta din urmă, iar judecătorul să aibă o confruntare cu justițiabilul chiar în timpul procesului, dar în fața inspectorului. Dacă judecătorul este reclamat pentru un act ilegal comis în cursul instrumentării cauzei, scopul acestei confruntări ar fi doar explicarea sau motivarea actului respectiv. Or, faptul ca un judecător să explice acțiunile sau deciziile sale uneia dintre părțile din cauza judiciară, dar în afara cadrului procesual, este neconceput și ar contrazice principiul independenței judecătorului.

Prin Hotărârea nr. 14/1 din 25 ianuarie 2019 a Completului de admisibilitate nr. 2 al Colegiului disciplinar de pe lângă CSM s-a stabilit că „*în condițiile prevederilor Legii nr. 87 din 21 aprilie 2011 Inspekția Judiciară a concluzionat că, Consiliul Superior al Magistraturii, în virtutea atribuțiilor sale atribuite prin lege, nu are dreptul să intervină în procesul de desfășurare a justiției, respectiv să se expună în privința legalității și temeiniciei hotărârii judecătorești*”. Hotărârea este surprinzătoare prin faptul că Inspekția judiciară, deși organism autonom față de CSM, motivează o soluție de respingere a unei sesizări ca și cum ar fi însuși CSM, cu toate că aplicarea sancțiunilor disciplinare este atribuția Colegiului disciplinar¹⁰¹.

5.5. Revocarea sesizării.

Un justițiabil poate face plângere împotriva judecătorului care începe să fie verificat și cercetat de către Inspekția judiciară. Dacă justițiabilul decide să renunțe la sesizare (să o revoce), legea nu arată ce se întâmplă cu procedura derulată până în acel moment. Numai dacă dosarul a ajuns în fața Colegiului disciplinar există o normă care permite acestuia să decidă continuarea procedurii – art. 19 alin. 4 Legea nr. 178. În realitate, această dispoziție ar trebui să se aplice și în cazul Inspekției judiciare, care ar putea să se considere sesizată din oficiu dacă există interes public.

¹⁰⁰ Remarcăm o incoerență legislativă din cauza modificărilor din anul 2018 ale legii: denumirea marginală a art. 26 este „Rezultatul verificării sesizării”, dar conținutul său se referă la cercetarea disciplinară.

¹⁰¹ Aceeași soluție și în cazul Hotărârii Completului de admisibilitate nr. 2 al Colegiului disciplinar nr. 21/2 din 8 februarie 2018, disponibilă la: https://www.csm.md/files/Hotarirele_CDisciplinar/2018/CA2/02/21-2.PDF și 92/3 din 16 martie 2018, disponibilă la: https://www.csm.md/files/Hotarirele_CDisciplinar/2018/CA2/03/92-3.PDF.

SECȚIUNEA A II-A. Colegiul disciplinar

1. Rolul

Conform art. 8 alin. (1) din Legea nr. 178, Colegiul disciplinar este un organ care examinează cauzele disciplinare în privința judecătorilor în funcție și a celor demisionați și aplică sancțiuni disciplinare. Așadar, este o *instanță de judecată în materie disciplinară*.

Până la adoptarea noii legi cu privire la răspunderea disciplinară a judecătorilor din 2014, exista o confuzie cu privire la organul competent pentru a sancționa magistrații. Astfel, în practica Curții Constituționale unele decizii spun că disciplinarea este o atribuție a CSM, pe când altele spun că este și a CSM. Astfel, Curtea Constituțională stabilește într-o hotărâre că „CSM este instanță disciplinară, care poate reține în sarcina judecătorului săvârșirea unei abateri disciplinare după ce stabilește dacă sunt întrunite elementele constitutive ale acesteia, respectiv latura obiectivă și cea subiectivă”¹⁰². Într-o altă hotărâre, Curtea stabilește că CSM și Colegiul disciplinar sunt instanțe disciplinare¹⁰³. În fine, într-o nouă hotărâre, Curtea Constituțională precizează că examinarea acțiunii disciplinare este competența exclusivă a Colegiului disciplinar, căruia îi revine sarcina de a emite hotărâri motivate, cu menționarea probelor și aplicarea sancțiunilor disciplinare (para. 36); apoi, după ce citează Legea nr. 947 potrivit căreia CSM are atribuția de a aplica sancțiuni disciplinare în privința judecătorilor (para. 37), Curtea conchide în mod curios că dreptul decizional privind aplicarea sancțiunii disciplinare față de judecător aparține Colegiului disciplinar și CSM (para. 41)¹⁰⁴.

Este de reflectat dacă este necesară fie o modificare legală, fie o reorientare a practicii Curții Constituționale, care să considere că aplicarea sancțiunilor disciplinare de către Colegiul disciplinar este valabilă și fără a mai fi necesară implicarea CSM, în virtutea unui tip de „delegare” a Colegiului disciplinar de către CSM¹⁰⁵.

2. Reglementare legală

Art. 8 alin. (3) din Legea nr. 178 menționează că activitatea Colegiului disciplinar este reglementată în Legea nr. 178 și în Regulamentul Colegiului disciplinar aprobat de CSM¹⁰⁶. La fel, art. 13 alin. (2) lit. a) din Legea nr. 178 arată că atribuțiile membrilor sunt cele din lege și regulament.

Principiul de drept este că prin regulament nu se poate adăuga la lege. Regulamentul poate doar dezvolta reglementări deja descrise în lege. Altfel, organul administrativ

¹⁰² Curtea Constituțională, Hotărârea nr. 12 din 7 iunie 2011 (*temeiurile de răspundere disciplinară a judecătorilor*), disponibilă la: <http://constcourt.md/ccdocview.php?tip=hotariri&docid=30&l=ro>.

¹⁰³ Curtea Constituțională, Hotărârea nr. 28 din 14 decembrie 2010 (*acțiune în regres*), disponibilă la: <http://constcourt.md/ccdocview.php?tip=hotariri&docid=45&l=ro>.

¹⁰⁴ Curtea Constituțională, Hotărârea nr. 9 din 28 iunie 2012, disponibilă la: <http://constcourt.md/ccdocview.php?tip=hotariri&docid=2&l=ro>.

¹⁰⁵ În același sens, a se vedea CRJM, Document de politici: „Evaluarea necesităților de îmbunătățire a cadrului legal privind răspunderea disciplinară a judecătorului”, februarie 2016, pag. 23, disponibil la: <https://crjm.org/wp-content/uploads/2016/02/2016-02-DDP-Legea-178-CRJM-web.pdf>.

¹⁰⁶ CSM, Regulament cu privire la activitatea Colegiului disciplinar, aprobat prin Hotărârea CSM nr. 505/24 din 13 noiembrie 2018, disponibil la: www.csm.md/files/Hotaririle/2018/24/505-24.pdf.

uzurpează atribuții aparținând Parlamentului, ceea ce nu poate fi acceptat.

3. Poziția în cadrul sistemului

În anul 2016, conform Legii nr. 947, Colegiul disciplinar era un organ care funcționa *pe lângă* CSM. Potrivit Legii nr. 947 actuale – art. 7 alin.(1) lit.c) – Colegiul disciplinar este un organ *specializat*, dar nu este situat în cadrul CSM, ci este una din componentele din sistemul judiciar. Aceasta reiese cu claritate din reglementarea cuprinsă în art. 8 alin. (1) din Legea nr. 178 potrivit căreia Colegiul disciplinar este un organ *independent*.

Cu toate că legal lucrurile par clare, nu același lucru îl putem spune după ce am consultat documente oficiale. Astfel, în partea introductivă a hotărârilor verificate de noi apare sintagma „Complețul de examinare a contestațiilor din cadrul Colegiului disciplinar *de pe lângă* CSM”. În mod contradictoriu, într-un raport de activitate al CSM este notat: „În corespundere cu art. 7 al Legii cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii nr. 947 din 19 iulie 1996, unul dintre organele specializate care funcționează în subordinea Consiliului Superior al Magistraturii este Colegiul disciplinar, care, la rândul său, reprezintă un organ independent, ce examinează cauzele disciplinare în privința judecătorilor și aplică sancțiuni disciplinare”¹⁰⁷. Credem că această mențiune este o greșeală tehnică și nu o constatare a CSM.

Însă sunt dispoziții în Legea nr. 178 care creează totuși o relație dependență de CSM. Astfel, CSM este cel care aprobă Regulamentul cu privire la activitatea Colegiului disciplinar (art. 8 alin. 3 din Legea nr. 947); Ministrul Justiției organizează concursul și numește membrii Colegiului, membri ai societății civile, iar CSM are și el reprezentanți în comisia de selecție a candidaților (art. 10 alin. 3 din Legea nr. 947); CSM asigură activitatea organizatorică și lucrările de secretariat ale Colegiului (art. 16 alin. 1 din Legea nr. 947); hotărârea Colegiului se publică pe pagina de web a CSM (art. 35 alin. 4 din Legea nr. 947); hotărârea de eliberare din funcție se trimite la CSM pentru a se înainta la Președintele țării/Parlamentului (art. 38 alin. 1 din Legea nr. 947); Colegiul disciplinar prezintă CSM un raport anual de activitate și acesta se publică pe pagina de web a CSM (art. 17 din Legea nr. 947). De asemenea, în fapt, Colegiul își desfășoară ședințele în clădirea CSM.

Din aceste norme rezultă că, de fapt, Colegiul disciplinar este în subordinea CSM. Prin *subordonare* se înțelege că entitatea nu are autonomie, de altfel nici nu are personalitate juridică, ea fiind dependentă în cazul de față de un alt organism care are atribuții în ceea ce privește organizarea și funcționarea ei. Prin urmare, se propune creșterea autonomiei Colegiului disciplinar, care să aibă la dispoziție, eventual, un aparat administrativ cu Inspekția judiciară.

4. Componenta

Potrivit art. 9 și 10 din Legea nr. 178, Colegiul disciplinar are nouă membri: cinci sunt judecători - membrii și supleanții din Colegiul disciplinar se aleg de către Adunarea Generală a Judecătorilor (art. 23³ din Legea nr. 514) – și patru sunt persoane din societatea civilă, numite de Ministrul Justiției.

¹⁰⁷ CSM, „Raport cu privire la activitatea Consiliului Superior al Magistraturii și a instanțelor judecătorești în anul 2019”, pag 54, disponibil la: www.csm.md/files/Raport_anual/RAPORTCSM2019.pdf.

Fiecărui membru titular îi corespunde un membru supleant. Membrii supleanți își ocupă locul în Colegiul disciplinar doar în cazul încetării sau revocării mandatului unui membru titular – art. 11 alin. (3) Legea nr. 178. Este interesant că un membru supleant poate deveni activ numai pentru lipsa definitivă a titularului, nu pentru lipsa temporară a acestuia. Așadar, cel puțin la nivel teoretic, din cei nouă membri cel puțin trei dintre ei pot lipsi o perioadă de până la trei luni, fără ca acest lucru să afecteze funcționarea Plenului Colegiului disciplinar, căci pentru cvorum sunt suficienți șase membri, conform art. 15 alin. (4) din Legea nr. 178. Cum deciziile se iau cu majoritatea membrilor prezenți, potrivit art. 35 alin. (2) din Legea nr. 178, rezultă că pot exista situații în care hotărârea cu privire la cariera unui magistrat să fie luată chiar și de patru membri prezenți din cei nouă membri titulari. Or, asemenea situații trebuie de evitat din considerente ce țin de legitimitatea hotărârilor adoptate de acest organism.

Astfel, am arătat că Plenul Colegiului este o *instanță disciplinară*, din moment ce are competențe jurisdicționale în materie disciplinară. Or, ca orice instanță, ea ar trebuie să funcționeze cu un număr fix de membri. Ca urmare, toți cei nouă membri ar trebui să fie prezenți la ședințe, iar când sunt în imposibilitate de a participa la ședințe chiar și temporar, ei să fie înlocuiți de membrii supleanți. Un argument în favoarea celor susținute este acesta: în cazul în care un membru este recuzat sau se abține, el trebuie înlocuit și se pare că art. 14 alin (5) din Legea nr. 178 permite aceasta. Tot astfel, dacă un membru titular ar lipsi temporar (mai puțin de trei luni) din diverse motive, ar trebui reglementat în mod expres faptul că el este înlocuit de supleant. În felul acesta, din completul de judecată disciplinară vor face parte tot timpul nouă membri.

Evident, suntem conștienți de dificultățile întrunirii a nouă membri. De aceea, credem că ar putea fi gândită o modificare legislativă care să reducă numărul membrilor din Colegiul disciplinar, mai ales că deciziile Colegiului sunt contestabile la instanțele judecătorești (la Curtea de Apel Chișinău în complet de 3 judecători și la CSJ în complet de 5 judecători).

5. Sesizarea Colegiului disciplinar

5.1. Trimiterea cauzei

Cauza disciplinară ajunge în fața Colegiului în două modalități:

- prin *contestație*, atunci când inspectorul respinge sesizarea prin decizie;
- prin *raport* întocmit de inspector, atunci când se confirmă cele reclamate în sesizare¹⁰⁸.

5.2. Revocarea sesizării

Dacă dosarul a ajuns în fața Colegiului disciplinar și se revocă sesizarea de către cel care a formulat, art. 19 alin. 4 Legea nr. 178 permite Colegiului să decidă continuarea procedurii când „*există un interes public de natură să afecteze prestigiul justiției*”. Există mai multe probleme ridicate de această reglementare.

Pe de o parte, textul este formulat defectuos. Nu *interesul public* trebuie să fie cel care afectează prestigiul justiției, ci *fapta* comisă de judecător cu privire la care justițiabilul a decis

¹⁰⁸ Raportul este susținut de inspector în ședința Colegiului disciplinar (art. 34 alin. 3 din Legea nr. 178) și constituie limitele judecății disciplinare (art. 34 alin. 5 din Legea nr. 178).

să renunțe la sesizare.

Pe de altă parte, legea nu definește ce înseamnă „prestigiul justiției” și cum este evaluat acesta, ceea ce dă naștere subiectivismului din partea organului chemat să îl constate. De altfel, în legislația Republicii Moldova se mai găsesc astfel de sintagme neclare – de exemplu, „*fapte ce discreditează justiția sau compromit cinstea și demnitatea de judecător*” cuprinsă în conținutul art. 26 alin. (1) și alin. (6) din Legea nr. 544. În condițiile în care nu se modifică legea, aceste sintagme trebuie lămurite pe calea practicii, indicându-se câteva criterii obiective după care pot fi constatate.

5.3. Modul de sesizare a Colegiului disciplinar

Atunci când se formulează *contestație* împotriva deciziei de respingere a sesizării de către inspector după epuizarea verificării (art. 23 alin. 1¹ din Legea nr. 178) sau după epuizarea cercetării disciplinare (art. 26 alin. 1 din Legea nr. 178), este evident că declanșarea procedurii care urmează a se desfășura în fața completului de examinare se produce ca urmare a formulării acestei contestații.

Dar, atunci când se finalizează cercetarea disciplinară și inspectorul-judecător întocmește raportul și trimite dosarul disciplinar Colegiului disciplinar, Legea nr. 178 este neclară cu privire la persoana sau organul care generează procedura care urmează a se desfășura în fața acestui Colegiu. Aceasta prezintă importanță pentru a lămurii care sunt părțile care trebuie convocate în procedura din fața Colegiului, respectiv cine poate contesta soluția dată de Colegiu și, ulterior, hotărârea pronunțată de prima instanță de judecată. Așadar, se pune problema care e actul de sesizare: reclamația înregistrată la Inspekția judiciară care este denumită de lege „*sesizare*”¹⁰⁹ și care a fost deja supusă verificării de către inspectorul-judecător sau *raportul* pe care inspectorul l-a trimis la Colegiu odată cu tot dosarul disciplinar? Cu alte cuvinte, care este organul care sesizează Colegiul: justițiabilul sau Inspekția?

Problema prezintă importanță căci, dacă se consideră că reclamantul este cel care sesizează Colegiul, atunci nu se mai explică rolul și prezența Inspekției judiciare în cadrul procedurii de judecată disciplinară, care ar urma să se desfășoare în contradictoriu doar între judecătorul cercetat și reclamantul care a făcut sesizarea. Numai când Inspekția judiciară s-ar fi sesizat din oficiu sau când un membru CSM ar fi formulat sesizarea, atunci aceștia ar trebui să se prezinte în fața Colegiului pentru a-și susține reclamația.

Însă, dacă se consideră că Inspekția judiciară este cea care sesizează Colegiul disciplinar, atunci nu se mai explică prezența justițiabilului în cadrul procedurii de judecată disciplinară, căci aceasta ar urma să se desfășoare în contradictoriu între judecătorul cercetat și Inspekția

¹⁰⁹ Considerăm inadecvat modul în care este folosit termenul „sesizare” în lege. A sesiza o instituție înseamnă a o încunoaștința, verbal sau prin depunerea unui document scris. Prin urmare, Legea nr. 178 ar fi trebuit să menționeze de „plângere” sau „reclamație” atunci când se referă la documentul depus de cel care informează Inspekția cu privire la o posibilă abatere a unui judecător. Prin această plângere/reclamație este sesizată Inspekția. Ținem să facem această distincție pentru că în cursul procedurii disciplinare ajung să fie sesizate și alte organe, de exemplu Curtea Supremă de Justiție. Or, recursul de la Curtea Supremă are loc ca urmare a sesizării făcute de una dintre părți prin „declarația/cerere de recurs”, nicidecum prin sesizarea inițială, care a fost depusă la Inspekția judiciară. Oricum, reținem că Legea nr. 178 menționează de sesizare numai atunci când se referă la sesizarea privind comiterea abaterii disciplinare.

judiciară. Aceasta este soluția aplicabilă în România¹¹⁰ și pe care o susținem: contactul dintre judecătorul unei pricini și oricare dintre părți nu poate avea loc în afara sălii de judecată, nici măcar dacă este vorba de o procedură disciplinară. În afara procesului de judecată, judecătorul nu are de ce să își justifice măsurile sau dispozițiile în fața unei persoane pe care o judecă. Prin urmare, rolul acestui justițiabil în procedura disciplinară ar trebui să se limiteze doar la sesizarea adresată Inspecției judiciare, după care acest din urmă organism să exercite acțiunea disciplinară cu privire la judecătorul cercetat: să facă verificări, să facă cercetare, să sesizeze Colegiul disciplinar, să conteste soluția Colegiului la CSM, să atace soluția CSM la instanțele judecătorești.

Suntem de acord cu afirmația că într-un sistem în care Inspecția judiciară este eficientă, activă și autonomă, iar organele disciplinare își asumă rolul de a asigura un sistem judiciar responsabil, participarea autorului sesizării în procedurile disciplinare devine inutilă și chiar exagerată¹¹¹.

6. Atribuțiile Colegiului disciplinar

6.1. Organ de contestație

Trei membri ai Colegiului sunt în completul de contestație: doi sunt judecători, unul este reprezentant al societății civile – art. 27 Legea nr. 178. Legea nu spune câte complete de contestație există, dar Regulamentul limitează numărul acestora la două (pct. 51).

Aceste complete verifică legalitatea și temeinicia deciziei date de inspectorii care au respins sesizarea. Legea nu detaliază modul de organizare a ședințelor, lăsând aceasta pe seama Regulamentului. Reiterăm faptul că această tehnică legislativă este defectuoasă pentru că a transformat CSM într-un legiuitor. Or, prin Regulament nu se poate adăuga la lege.

Procedura este doar scrisă, potrivit art. 28 alin. (3) din Legea nr. 178.

Legea permite ca membrii completelor să solicite Inspecției judiciare verificări suplimentare sau colectare de documente ori probe noi – art. 28 alin. (2). Nu credem că legiuitorul a intenționat să dea dreptul oricărui *membreu* al completului să facă această solicitare, ci ea trebuie să fie o atribuție a *completului*. Oricum, noi credem că trebuie să se renunțe la această atribuție, fiindcă între Inspecția judiciară și Completul de contestație nu poate avea loc un schimb de scrisori administrative, ci există posibilitatea de completare a materialului întocmit de Inspecția judiciară în cadrul soluției arătate în mod expres în art. 28 alin. (3) lit. a) din Legea nr. 178.

Astfel, legea arată că acest Complet de contestație are două soluții posibile:

- a) *respinge contestația ca neîntemeiată* printr-o hotărâre care este declarată de lege ca fiind definitivă. Este discutabil dacă în acest caz nu ar trebui respectat dreptul de acces la justiție și, astfel, să se prevadă dreptul celui care a formulat sesizarea la o cale

¹¹⁰ A se vedea art. 44 și următoarele din Legea nr. 317 din 1 iulie 2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii (din România), disponibilă la: <http://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/64942>.

¹¹¹ CRJM, Document de politici: „Evaluarea necesităților de îmbunătățire a cadrului legal privind răspunderea disciplinară a judecătorului”, februarie 2016, pag. 26, disponibil la: <https://crjm.org/wp-content/uploads/2016/02/2016-02-DDP-Legea-178-CRJM-web.pdf>.

de atac în fața unei instanțe. Astfel în România, prin decizia Curții Constituționale nr. 397/2014¹¹² s-a stabilit că dispozițiile legale potrivit cărora inspectorul judiciar, prin rezoluție scrisă și motivată, poate dispune prin rezoluție definitivă clasarea sesizării dacă în urma efectuării verificărilor prealabile se constată că nu există indiciile săvârșirii unei abateri disciplinare, contravin prevederilor constituționale privind accesul liber la justiție, precum și celor convenționale privind dreptul la proces echitabil. În Republica Moldova o sesizare a Curții Constituționale este în curs de soluționare la data redactării prezentului studiu.

- b) *admite contestația* și restituie cauza Inspecției judiciare pentru verificări suplimentare. În acest caz, hotărârea e obligatorie pentru Inspecția judiciară, dar nu este clar din ce fază se reiau aceste verificări pentru că decizia Inspecției judiciare poate fi ori cea dată în urma verificărilor, ori cea dată în urma cercetării disciplinare. Însă, art. 29 alin. (3) din Legea nr. 178 spune că, după restituire, Inspecția este obligată să efectueze direct cercetarea disciplinară, ceea ce înseamnă că nu are importanță dacă verificarea sesizării s-a făcut ori nu. Or, dacă verificarea nu s-a făcut și se trece direct la cercetarea disciplinară, se sare peste o etapă obligatorie. Termenul de efectuare a acestor verificări nu poate depăși 20 de zile, cu posibilitatea unei prelungiri de maxim încă 15 zile. Dacă inspectorul nu se supune hotărârii Colegiului disciplinar, după părerea noastră el se face vinovat de comiterea abaterii disciplinare prevăzute de art. 4 alin. (1) lit. j) din Legea nr. 178.

Noi credem că mai există o a treia soluție care ar fi trebuit reglementată - *respinge contestația ca tardivă*, dacă s-a depășit termenul de 15 zile în care putea fi formulată.

6.2. Organ de judecată

Membrii judecători ai Colegiului disciplinar activează în paralel atât la instanța judecătorească, cât și la Colegiu. Print-o hotărâre a CSM din anul 2015 se stabilește o încărcătură de 70% din volumul dosarelor ce li s-ar cuveni¹¹³, dar se pare că nu întotdeauna se respectă acest procentaj. Având în vedere că în Colegiu ei trebuie să întocmească și rapoarte, și motivări ale hotărârii, până în 20 de zile de la pronunțarea dispozitivului, este evident că la rândul lor nu pot respecta termenele legale.

Inspecția judiciară trimite raportul și dosarul disciplinar la Colegiul disciplinar, care trebuie să examineze cauza în maxim 60 de zile (art. 33 Legea nr. 178). Președintele distribuie materialele, în mod aleatoriu, către un membru raportor (art. 30 și 32 Legea nr. 178) care asigură: a) pregătirea dosarului pentru examinare în cadrul ședinței colegiului; b)

¹¹² Decizia Curții Constituționale din România nr. 397 din 3 iulie 2014, referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 47 alin. (1) lit. b) din Legea nr. 317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii, este disponibilă la: <http://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocumentAfis/159921>.

¹¹³ CSM, Hotărârea nr. 98/4 cu privire la stabilirea procentajului la repartizarea dosarelor prin Programul Integrat de Gestionare a Dosarelor (PIGD) în instanțele judecătorești și membrilor Colegiului disciplinar, Colegiului de evaluare a performanțelor judecătorilor și Colegiului pentru selecția și cariera judecătorilor din 10 februarie 2014, disponibilă la: www.csm.md/files/Hotaririle/2015/04/98-4.pdf.

citarea părților și a altor participanți la cauza disciplinară; c) redactarea proiectului hotărârii Colegiului disciplinar. Considerăm că aceste sarcini administrative pentru membrul-raportor țin de secretariat, nu e nevoie de un membru al colegiului pentru a le îndeplini.

Se citează judecătorul vizat, inspectorul și cel care a depus sesizarea (care poate fi un justițiabil, un terț sau chiar un membru CSM) – art. 31 alin. (1) din Legea nr. 178. Din nou, sesizăm inconsistența – în timpul procedurii disciplinare un judecător se întâlnește față în față cu justițiabilul pe care îl judecă în procesul judiciar sau cu un membru CSM care îi decide cariera. Ne mai punem o problemă: dacă sesizarea o face Agenția de Administrare a Instanțelor Judecătorești, instituție din cadrul Ministerului Justiției, va fi și ministrul citat în procedura de anchetare disciplinară a magistratului? Acest lucru nu este admisibil.

Remarcăm că la judecata disciplinară participanții la proces nu au poziții egale: numai judecătorul și membrii colegiului pot solicita audierea vreunor persoane (art. 31 alin. 5), nu și autorul sesizării sau inspectorul. Aici Regulamentul adaugă la lege: pct. 91 arată că toate părțile (*fără a le defini!*) și orice membru al Colegiului poate solifica administrarea probelor, inclusiv audierea de persoane.

Mai mult, în procedura de pregătire a dosarului pentru examinare, numai membrii Colegiului pot solicita Inspecției judiciare verificări suplimentare sau colectarea de documente ori probe noi (art. 32 alin. 2). Este de remarcat că nu există o obligație a Inspecției judiciare de a se supune acestor dispoziții și nici nu se prevede prin ce fel de act se iau. Oricum, această reglementare este anacronică: pe de o parte, în faza de pregătire a dosarului pentru examinare doar judecătorul raportor are acces la dosar, care i-a fost trimis în mod aleatoriu; pe de altă parte, instrumentarea dosarului de către Colegiu trebuie să fie rodul colaborării dintre membri și deliberării cu privire la probe, ele nu pot fi administrate individual! Orice probă trebuie propusă și aprobată în cadrul procesual, după punerea în discuție părților, nu pot fi dispuse în procedura administrativă de fiecare membru din Colegiu. În fine, un alt argument este cel tras din art. 34 alin. (5) din Legea nr. 178: cauza disciplinară se examinează doar în limitele raportului Inspecției judiciare, care deja face referire la faptele stabilite și probele luate în considerare în timpul fazei desfășurate în fața Inspecției judiciare. Nu vedem cum s-ar mai aplica art. 34 alin. (5) dacă înainte de a începe ședința în fața Colegiului disciplinar s-ar ordona verificări suplimentare și probe noi.

Hotărârea se ia după deliberare în secret, cu votul majorității celor prezenți (art. 35 alin. 2 Legea nr. 178), adică cu minim patru voturi dacă sunt doar șase prezenți, ceea ce ridică o problemă de legitimitate cât timp dintr-un organism colegial alcătuit din 9 membri un număr de patru ar lua deciziile.

Regulamentul de activitate al Colegiului disciplinar arată că la etapa deliberării membrul raportor prezintă proiectul hotărârii – pct. 121. După părerea noastră, el se antepunonță, nemaiputând fi imparțial. Este încă un argument că instituția membrului-raportor trebuie eliminată sau să se prevadă ca acest judecător să se abțină de la vot¹¹⁴.

La finalul judecății, Colegiul poate ajunge la următoarele concluzii (art. 36):

– abaterea nu e dovedită sau sesizarea este revocată (cu excepția arătată mai sus): în

¹¹⁴ În acest sens, a se vedea și pct. 80 din Opinia comună a Comisiei de la Veneția și a OSCE nr. 755/2014, mai sus citată.

aceste cazuri procedura disciplinară încetează;

- abaterea este dovedită, dar s-a prescris răspunderea disciplinară: aici se sistează procedura disciplinară;
- abaterea este dovedită: judecătorul este sancționat disciplinar și, eventual, propune CSM a se dispune evaluarea extraordinară a performanțelor judecătorului¹¹⁵. Cu privire la acest din urmă aspect, considerăm că această prevedere ar trebui eliminată: între răspunderea disciplinară și evaluare nu ar trebui să existe nicio legătură, pentru motivele pe care le-am arătat deja.

6.3. Publicarea hotărârilor disciplinare

Hotărârile de sancționare a unor judecători sau de încetare a procedurilor cu privire la alții sunt publicate pe pagina web a CSM, chiar dacă nu sunt definitive. Până când sistemul va deveni unul mai eficient, acest sistem trebuie păstrat ca o modalitate de responsabilizare în fața publicului interesat care trebuie să redobândească încrederea în justiție. Ulterior însă, credem că legea va trebui modificată, ca publicarea hotărârilor disciplinare să fie posibilă de la momentul rămânerii definitive a hotărârii. Deocamdată, credem că numele judecătorilor trebuie anonimizate în Rapoartele de activitate ale CSM și ale organelor acestora. În prezent, numele judecătorilor cercetați apar în aceste rapoarte chiar și când sesizările au fost clasate sau procedurile închise, ceea ce nu are vreo justificare.

Din analiza hotărârilor publicate de Colegiul disciplinar, am observat că peste 90% din ele se rezumă la preluarea stării de fapt care este deja stabilită și descrisă de Inspekția judiciară și la redarea unor paragrafe preluate direct din standarde internaționale sau decizii ale Curții Constituționale privind independența justiției. Am ajuns la concluzia că motivările trebuie îmbunătățite.

Astfel, este evident că trebuie făcută referire la actul Inspekției și la instrumentele legislative incidente, însă Colegiul trebuie să emită o hotărâre care să fie consistentă. Întocmai ca orice altă soluție judecătorească, hotărârea privind acțiunea disciplinară trebuie să plece de la actul de sesizare, să facă referire la probele administrate, să cuprindă argumentele legale, să le interpreteze la speța în cauză, să se cuprindă concluzia logică cu privire la comiterea sau nu a abaterii, după care – dacă este cazul – să conțină elementele de individualizare a sancțiunii disciplinare care să justifice criteriile de alegere a uneia sau a alteia dintre sancțiuni.

Trebuie de evitat dubla încadrare juridică a aceleiași fapte și teoretizarea excesivă. Este de preferat analiza proporționalității în momentul alegerii sancțiunii.

¹¹⁵ Art. 13 alin. (4) Legea nr. 544: *„Judecătorii pot fi supuși evaluării performanțelor și în mod extraordinar în cazul în care hotărârile judecătorești adoptate de ei pun la îndoială nivelul de calificare și abilitățile lor profesionale”.*

SECȚIUNEA A III-A. Consiliul superior al magistraturii

1. Norme internaționale

Puterea judecătorească este una dintre cele trei puteri în stat. Înfăptuirea justiției este atribuția exclusivă a instanțelor de judecată și ea se realizează prin judecători. Într-o societate democratică judecătorul are trei roluri¹¹⁶:

- a. să rezolve disputele dintre cetățeni și cele dintre aceștia și autorități;
- b. să garanteze drepturile și libertățile fundamentale ale omului;
- c. să promoveze și să susțină statul de drept.

În centrul sistemului de justiție este *justițiabilul*. El trebuie să aibă parte de un proces echitabil și acest lucru este asigurat de un judecător care trebuie să fie independent, competent și imparțial. Pentru a se asigura aceste pretenții s-a inventat Consiliul Judiciar. Rolul fundamental este, prin urmare, garantarea și apărarea independenței justiției, ceea ce înseamnă, în concret, următoarele¹¹⁷:

a. la nivelul sistemului judiciar:

- separația puterilor în stat, pentru a asigura guvernarea autonomă a justiției;
- indicatori și evaluare de sistem, pentru promovarea eficienței și calității justiției;
- responsabilitate față de public, prin asigurarea transparenței și educației juridice.

b. la nivelul fiecărui judecător:

- selectarea, numirea și promovarea: pe baza principiului meritocrației, luându-se în considerare, pe lângă cunoștințele juridice temeinice, stăpânirea unor noțiuni de etică și chiar sensibilitate la problemele sociale;
- asigurarea disciplinei și deontologiei judiciare: la un nivel care să nu permită verificarea legalității și temeiniciei hotărârilor judecătorești (căci acestea pot constitui obiect doar al căilor de atac);
- protecția imaginii justiției, pentru prezervarea încrederii în judecător.

Așadar, Consiliul Judiciar trebuie, pe de o parte, să protejeze independența justiției iar, pe de altă parte, să garanteze eficiența și calitatea acesteia. Astfel gândit, **CSM este menit să asigure un echilibru între independența și responsabilitatea justiției.**

¹¹⁶ Pentru prima dată, aceste trei roluri sunt enumerate în *Declarația Universală privind Independența Justiției* adoptată de Prima Conferință Mondială privind Independența Justiției din 1983: „2.01. Obiectivele și funcțiile judecătorilor includ, printre altele: a. Să soluționeze conflictele și să aplice legea în mod imparțial în conflictele dintre particulari, și între particulari și autoritățile publice; b. Să promoveze, în limitele normale ale atribuțiilor judiciare, respectarea drepturilor omului; c. Să se asigure că fiecare individ poate trăi în siguranță în cadrul statului de drept”.

¹¹⁷ Pe larg, despre atribuțiile unui Consiliu Judiciar, a se vedea Avizul nr. 10 (2007) referitor la Consiliul Justiției în serviciul societății adoptat de Consiliul Consultativ al Judecătorilor Europeni, disponibil la: <https://rm.coe.int/1680747da0>.

2. Norme naționale

În Republica Moldova CSM este reglementat la nivel de Constituție (în Titlul III și în Titlul V), legi (cea privind CSM, organizarea judecătorească, statutul judecătorului și alte acte normative) și regulamente.

CSM este una dintre componentele autorității judecătorești, fiind o autoritate fundamentală a statului¹¹⁸. El asigură autoadministrarea judecătorească (art. 24 Legea nr. 514) și este format în vederea organizării și funcționării sistemului judecătorec (art. 1 Legea nr. 947). Sub acest aspect, Curtea Constituțională a arătat că *rolul primar* al CSM privește procedurile privind numirea, promovarea, transferarea, demisia sau eliberarea din funcția de judecător, președinte și vicepreședinte al instanței de judecată¹¹⁹.

CSM este garantul independenței autorității judecătorești (art. 1 Legea nr. 947), iar Curtea Constituțională a precizat că CSM este garantul independenței judecătorului, a instanței judecătorești și în ansamblu a puterii judecătorești în Republica Moldova¹²⁰.

Art. 123 din Constituție stabilește care sunt *atribuțiile* CSM: acest organism asigură numirea, transferarea, detașarea, promovarea în funcție și aplicarea de măsuri disciplinare față de judecători. Însăși instanța de contencios constituțional reține aceste categorii de atribuții. „CSM are o dublă calitate: *administrativă* (de regulă, această autoritate desfășoară o activitate de natură administrativă) și *jurisdicțională* (atunci când acționează în calitate de instanță disciplinară)”¹²¹, respectiv, „Consiliului Superior al Magistraturii i-a fost *delegată prin lege competența* de a aproba regulamente”¹²².

3. Competențele disciplinare ale CSM

3.1. Atribuții legale

În art. 123 alin. (1) din Constituția Republicii Moldova se prevede: „CSM asigură numirea, transferarea, detașarea, promovarea în funcție și aplicarea de măsuri disciplinare față de judecători”. Aceste dispoziții sunt dezvoltate în legislația infraconstituțională.

Conform art. 4 alin. (3) din Legea nr. 947, în domeniul respectării disciplinei și eticii judecătorilor CSM are următoarele trei competențe:

- a) adoptă hotărâri privind petițiile cetățenilor în problemele ce țin de etica judecătorilor;
- b) examinează contestațiile hotărârilor emise de Colegiul disciplinar;
- c) în baza hotărârii Colegiului disciplinar, înaintează Președintelui Republicii Moldova

¹¹⁸ Curtea Constituțională, Hotărârea nr. 23 din 9 noiembrie 2011, para. 33, disponibilă la: <http://constcourt.md/ccdocview.php?tip=hotariri&docid=17&l=ro>.

¹¹⁹ Curtea Constituțională, Hotărârea nr. 11 din 27 aprilie 2010, disponibilă la: <http://constcourt.md/ccdocview.php?tip=hotariri&docid=54&l=ro>; Hotărârea nr. 23 din 9 noiembrie 2011, para. 36, disponibilă la: <http://constcourt.md/ccdocview.php?tip=hotariri&docid=17&l=ro>.

¹²⁰ Curtea Constituțională, Hotărârea nr. 9 din 28 iunie 2012, para. 32, disponibilă la: <http://constcourt.md/ccdocview.php?tip=hotariri&docid=2&l=ro>; Hotărârea nr. 23 din 9 noiembrie 2011, para. 34, disponibilă la: <http://constcourt.md/ccdocview.php?tip=hotariri&docid=17&l=ro>.

¹²¹ Curtea Constituțională, Hotărârea nr. 9 din 28 iunie 2012, para. 32, disponibilă la: <http://www.constcourt.md/ccdocview.php?tip=hotariri&docid=2&l=ro>

¹²² Curtea Constituțională, Hotărârea nr. 17 din 2 iulie 2013, para. 71, disponibilă la: <http://constcourt.md/ccdocview.php?tip=hotariri&docid=457&l=ro>.

sau, după caz, Parlamentului propunerea privind eliberarea din funcția de președinte sau vicepreședinte al instanței de judecată, sau privind eliberarea din funcția de judecător.

3.2. Examinarea contestațiilor la hotărârile Colegiului disciplinar

Contestația împotriva hotărârii date de Colegiul disciplinar poate fi formulată în termen de 15 zile de la comunicarea hotărârii de către autorul reclamației, Inspecția judiciară sau judecătorul sancționat (art. 39 alin. 1 din Legea nr. 178). Noi credem că, din nou, este încălcat principiul egalității de arme: judecătorul este purtat în procese de către autorul reclamației, care este un justițiabil în cadrul procesului pe care judecătorul îl soluționează și, în același timp, este urmărit de către Inspecția judiciară. Or, cât timp Inspecția judiciară este cea care adună toate probele cu privire la judecător pe care le depune la Colegiul disciplinar, în mod firesc doar ea ar trebui să aibă dreptul de a contesta hotărârea Colegiului.

Dosarul disciplinar contestat se repartizează aleatoriu între membrii CSM, excluzând membrii din oficiu (art. 39 alin. 1¹ din Legea nr. 178). Soluționarea cauzei are loc în 30 zile.

Despre examinarea contestației se anunță doar judecătorul vizat și persoana care a depus sesizarea (art. 39 alin. 3 din Legea nr. 178). De aici rezultă că, atunci când cauza ajunge în fața CSM, Inspecția nu este anunțată – remarcăm că nu există un text de lege precum cel din art. 31 alin. (4) din Legea nr. 178 care se referă la anunțarea Inspecției judiciare când cauza este în fața Colegiului disciplinar. Ni se pare o scăpare a legii, mai ales în situația în care însăși Inspecția este cea care a formulat contestația.

4. Adoptarea hotărârii

Conform art. 24 din Legea nr. 947, hotărârea se adoptă cu votul deschis al majorității membrilor săi. Membrii de drept ai CSM, dacă participă, nu au drept de vot. Soluția se pronunță în public și se motivează în cel mult 30 de zile.

CSM va analiza atât legalitatea, cât și temeinicia hotărârii Colegiului disciplinar. Potrivit art. 39 alin. (4) din Legea nr. 178, prin soluția dispusă CSM poate:

- respinge contestația și menține hotărârea Colegiului disciplinar;
- admite contestația și adopta o nouă hotărâre după toate regulile aplicabile Colegiului disciplinar.

Este de remarcat că soluția CSM este privită mai degrabă ca fiind una administrativă, din moment ce e semnată doar de președintele Consiliului. Spre deosebire de aceasta, hotărârea Colegiului disciplinar se semnează de fiecare membru al Colegiului, fiind privită ca o veritabilă hotărâre judecătorească. Noi nu vedem de ce se face această diferențiere: așa cum ambele hotărâri sunt pronunțate în cadrul procedurii disciplinare ele trebuie semnate de toți cei care le-au adoptat. Ca urmare, propunem ca în materie disciplinară hotărârile CSM să fie semnate de toți membrii care au participat la deliberare.

SECȚIUNEA IV. Instanțele de judecată

1. Curtea de apel

Potrivit art. 40 din Legea nr. 178: *„(1) Hotărârile Consiliului Superior al Magistraturii, adoptate în condițiile art.39, pot fi contestate la Curtea Supremă de Justiție de persoanele care au depus sesizarea, de inspecția judiciară sau de judecătorul vizat în hotărâre, în termen de 15 zile de la data recepționării hotărârii motivate. (2) Contestațiile se examinează de un complet format în condițiile art. 25 alin.(2) din Legea nr.947/1996 cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii. Termenul de examinare nu poate depăși 30 de zile”.*

Remarcăm că textul din lege nu a fost actualizat. Astfel, alin. (2) se referă la completul alcătuit din cinci judecători de la CSJ competent inițial să soluționeze astfel de contestații.

Conform art. 25 din Legea nr. 947 modificată în anul 2019, *„Hotărârile Consiliului Superior al Magistraturii pot fi contestate la Curtea de Apel Chișinău de orice persoană interesată, în termen de 30 de zile de la data comunicării acesteia”.* Această reglementare se completează cu dispozițiile din Codul administrativ.

Astfel, potrivit art. 191 alin. (3) din Codul administrativ, Curtea de Apel Chișinău soluționează în primă instanță acțiunile în contencios administrativ împotriva hotărârilor CSM. Conform art. 193 alin. (2) din Codul administrativ, Curtea de Apel soluționează acțiunile în contencios administrativ în complete formate din 3 judecători.

Cauzele care la data intrării în vigoare a Codului administrativ ajunseseră deja la CSJ au trebuit scoase de pe rol și trimise la Curtea de Apel pentru soluționarea lor¹²³. S-a procedat astfel potrivit art. 258 alin. (2) din Cod: *„Procedurile de contencios administrativ atribuite înaintea intrării în vigoare a prezentului cod, prin legi speciale, în competența altor instanțe de judecată se vor transmite după intrarea în vigoare a prezentului cod instanțelor competente conform prevederilor prezentului cod”.*

2. Curtea Supremă de Justiție

După ce se pronunță Curtea de Apel, părțile interesate mai au la dispoziție o cale de atac.

Astfel, conform art. 191 alin. (5) din Codul administrativ, CSJ soluționează cererile de recurs împotriva hotărârilor, deciziilor și încheierilor Curții de Apel. Potrivit art. 193 alin. (3) din Codul administrativ, *„Curtea Supremă de Justiție soluționează recursurile împotriva încheierilor și admisibilitatea cererilor de recurs în complete de trei judecători, iar cererile de recurs – în complete de cinci judecători”.*

Inițial, legislatorul a stabilit competența instanței judecătorești de a verifica legalitatea hotărârii contestate a CSM doar în partea ce se referă la procedura de emitere/adoptare a acesteia. Pe cale jurisprudențială se stabilise că etapa emiterii/adoptării hotărârii se realizează în cadrul ședinței deliberative, prin mecanismul votului, respectiv etapa dată este guvernată de importante formalități procedurale cum ar fi cvorumul, dezbateră, deliberarea

¹²³ Așa s-a procedat, de ex., în Dosarul nr. 3d-12/19, când prin încheierea din 28 august 2019 Colegiul CSJ a trimis cauza la Curtea de Apel Chișinău, precum și în alte cinci cauze.

și votarea¹²⁴. Așadar controlul judiciar era redus doar la aspectul procedural, excluzând, în mod cert, controlul actului ce se referă la fondul lui¹²⁵.

În prezent, cu privire la întinderea controlului exercitat de către CSJ în privința hotărârilor contestate ale CSM în materie disciplinară, este pe deplin aplicabilă hotărârea Curții Constituționale nr. 13 din 14 mai 2018, prin care s-a decis că instanța supremă trebuie să aibă abilitatea de a soluționa orice chestiune de drept sau de fond. Ca urmare, Curtea va putea respinge recursul ca nefondat, după cum va putea admite recursul și schimba soluția Colegiului disciplinar, inclusiv cu privire la sancțiunea aplicată judecătorului.

Față de noua cale de atac în fața Curții de Apel, opinăm că această modificare nu era necesară. Astfel, procedura disciplinară implică în prezent: două stadii la Inspecția judiciară, două etape la Colegiul disciplinar, o etapă la CSM, una la Curtea de Apel Chișinău și încă una la CSJ. Este o procedură care durează mult timp și presupune activitatea a peste 30 de persoane¹²⁶.

Ca urmare, propunem simplificarea întregii proceduri, care să se desfășoare doar în fața a trei instituții implicate: Inspecția judiciară, Colegiul disciplinar și CSJ. Astfel, fiecărei instituții i-ar reveni exercitarea unui rol procesual unic: prima instituție ar urma să facă investigația disciplinară, a doua - să soluționeze acțiunea disciplinară, iar ultima - să soluționeze calea de atac.

¹²⁴ CSJ, Hotărârea din 30 noiembrie 2017 în Dosarul 3d-17/2017, privind anularea hotărârii Plenului CSM nr.466/22 din 11 iulie 2017. Concluzia dată este reflectată și în Hotărârea Curții Constituționale a Republicii Moldova nr. 17 din 2 iulie 2013.

¹²⁵ CSJ, Hotărârea din 7 dec. 2017 în Dosarul 3d-20/2017, privind anularea hotărârii Plenului CSM nr.2845 m/i din 7 octombrie 2017.

¹²⁶ A se vedea Tabelul nr. 2 din anexă.

Concluzii și propuneri

Sistemul judiciar din Republica Moldova este pe drumul către independența autentică. Din punct de vedere legislativ, există reglementări moderne care consacră acest lucru și o generație nouă de judecători care înțeleg această valoare.

Însă suntem de părere că mai întâi trebuie ocrotită independența și abia apoi disciplinați judecătorii¹²⁷. CSJ este decredibilizată după scandalul din septembrie 2019 când în spațiul public au apărut relatări privind dovezi din care reiese că președintele instanței supreme ar fi dat indicații judecătorilor în anumite cazuri concrete¹²⁸ și care, în mare măsură, ar putea fi catalogate ca fiind legate de politic sau de anumite grupuri de interese afiliate politicului. Faptul că toate cauzele ajung la CSJ scade autoritatea judecătorilor de la instanțele inferioare, iar dacă este adevărat că sunt sau au fost cazuri de imixtiuni din partea președinților, este clar că la CSJ sunt tentațiile cele mai mari. În plus, sunt declarații îngrijorătoare din partea însuși a sistemului judiciar despre faptul că judecătorii care au adoptat soluții contrar așteptărilor sau au încercat să-și expună opoziția față de asemenea influențe, s-au ales imediat cu diferite proceduri disciplinare sau de altă natură, calificative slabe sau au fost nevoiți să plece din sistem¹²⁹.

Unii judecătorii nu au curaj să denunțe imixtiunile din sistem și presiunile din afara sistemului. Inspectia judiciară este inefficientă să investigheze declarațiile de influențare necorespunzătoare. Interesant, în ultimele luni unii politicieni au declarat public despre faptul că judecătorii s-au adresat la ei cu plângeri¹³⁰. Unii judecători sunt promovați, deși se cunoaște ca ei îi influențează pe alții în luarea deciziilor¹³¹. Presa a relatat că pentru declarații curajoase un judecător nu mai este numit în funcție după expirarea termenului

¹²⁷ Art. 14 lit. f) din Legea nr. 544 spune că pentru a se asigura independența judecătorului este nevoie, printre altele, de alocarea resurselor adecvate pentru funcționarea sistemului judiciar, crearea de condiții organizatorice și tehnice favorabile activității instanțelor judecătorești. Așadar, mai întâi se ocrotește independența, apoi se vorbește despre disciplinare, ceea ce rezultă și din conținutul art. 2 din Legea nr. 178.

¹²⁸ „*Dosarele în care Ion Druță ar fi dat indicații judecătorilor CSJ. Documentele, ridicate de procurori*”, știre din 25 Octombrie 2019, disponibilă la: <https://agora.md/stiri/63085/dosarele-in-care-ion-druta-ar-fi-dat-indicatiile-judecatorilor-csj--documentele--ridicate-de-procurori-doc>.

¹²⁹ Afirmații în cadrul Conferinței organizate de Asociația „Vocea Justiției” – „Agenda Adunării Generale a Judecătorilor, 12 martie 2020 – priorități, probleme și soluții”, disponibilă la: https://www.ipn.md/ro/csm-trebuie-sa-iasa-din-pozitia-de-victima-care-7967_1072131.html.

¹³⁰ Postare din 22 aprilie 2020 a judecătoarei Victoria Sănduța, ce face referire la o emisiune televizată privind un politician, disponibilă la: https://www.facebook.com/permalink.php?story_fbid=966613273735417&cid=100011602602549

¹³¹ Afirmație în cursul unui interviu cu expertul.

inițial de 5 ani¹³², fratele unui membru CSM este anchetat¹³³, iar patru judecători ai Curții Constituționale sunt filați¹³⁴. Aceste situații trebuie rapid lămurite pentru recredibilizarea sistemului.

În paralel, trebuie realizat că independența justiției este strâns legată de responsabilitate. Aceasta trebuie realizată atât la nivel de sistem, cât și la nivel de individ. Cât privește responsabilitatea judecătorilor, una dintre soluții este existența unui sistem disciplinar simplu și rapid. Sistemul disciplinar din Moldova este acum extrem de complex, ceea ce favorizează neîncrederea în proceduri atât din partea justițiabililor și a opiniei publice, cât și a judecătorilor înșiși. Noua lege a răspunderii disciplinare a judecătorilor și noul Cod administrativ au îngreunat activitatea de verificare și cercetare a judecătorilor și a aglomerat organismele implicate în procedura disciplinară. Astfel, pe parcursul anului 2019, pentru 13 judecători sancționați disciplinar s-a pus de fiecare dată în mișcare un sistem ce a implicat între 30 și 38 de persoane, din care 16 judecători, pe o durată de minim un an și jumătate¹³⁵. Așadar, a luat cel puțin un an și jumătate ca unui judecător să i se aplice sancțiunea avertismentului de către un mecanism în care au fost implicați 16 judecători. Un astfel de sistem este ineficient, fără niciun dubiu.

Disfuncționalitățile în materie de răspundere disciplinară țin nu doar de procedura de tragere la răspundere și sancționare a magistraților, ci și de aspecte care privesc administrația justiției și independența judecătorilor.

Recomandările noastre pentru eficientizarea activității în materie disciplinară sunt la nivel legislativ, managerial și în privința competenței profesionale:

a. cu privire la statutul judecătorilor

- Respectarea, garantarea și promovarea libertății de exprimare a judecătorilor;
- Reglementarea în lege a posibilității de revocare din funcția de conducere a președintelui instanței pe motive de necorespundere managerială (nu ca sancțiune disciplinară);

b. cu privire la management:

- Justiția moldovenească se confruntă cu o problemă de sistem - repartizarea inechitabilă a dosarelor între instanțele judecătorești, ceea ce duce la supraîncărcarea cu dosare a unor judecători care, astfel, devin vulnerabili și pot fi cu ușurință

¹³² „CSM a respins numirea până la atingerea plafonului de vârstă a judecătorului Murguleț, care a denunțat presiuni în sistemul judecătoresc”, știre din 16 aprilie 2020, disponibilă la: <https://cotidianul.md/2020/04/16/csm-a-respins-numirea-pana-la-atingerea-plafonului-de-varsta-a-judecatorului-murgulet-care-a-denuntat-presiuni-in-sistemul-judecatoresc>.

¹³³ „Șantaj la nivel înalt în justiție? Dosar penal pe numele fratelui unui membru al CSM care ar fi refuzat să-și dea demisia”, știre din 30 aprilie 2020, disponibilă la: www.zdg.md/stiri/stiri-justitie/santaj-la-nivel-inalt-in-justitie-dosar-penal-pe-numele-fratelui-unui-membru-al-csm-care-ar-fi-refuzat-sa-si-dea-demisia-eu-am-fost-filat-din-luna-iunie.

¹³⁴ „Sunt filați judecătorii incozoi, în numele creditului rusesc?”, știre din 1 mai 2020, disponibilă la: <https://moldova.europalibera.org/a/sunt-fila%C8%9Bi-judec%C4%83torii-incozoi-%C3%AEn-numele-creditului-rusesc-/30587304.html>

¹³⁵ A se vedea Tabelul nr. 1 din Anexă.

sanționați disciplinar. De aceea, CSM ar trebui să analizeze volumul de lucru al unui judecător astfel încât să rezulte care este numărul de dosare acceptabil pe judecător și să administreze adecvat numărul de judecători în fiecare instanță judecătorească. Ca urmare, *încărcătura maximă* cu dosare trebuie să fie folosită pentru repartizarea echitabilă și suportabilă de fiecare judecător; *încărcătura medie* cu dosare per fiecare judecător, pentru fiecare instanță, luându-se în considerare complexitatea cauzelor, trebuie folosită ca raportare când se face analiza tergiversării;

- Foarte multe rapoarte ale Inspecției judiciare vizează abaterea din art. 4 alin. (4) lit. g) din Legea nr. 178 (*încălcarea, din motive imputabile judecătorului, a termenelor de îndeplinire a acțiunilor de procedură, inclusiv a termenelor de redactare a hotărârilor judecătorești și de transmitere a copiilor acestora participanților la proces, dacă aceasta a afectat în mod direct drepturile participanților la proces sau ale altor persoane*). De aceea, judecătorii trebuie instruiți în domeniul *managementului dosarelor*, iar grefierii și asistenții judiciari să fie responsabilizați.

c. cu privire la abateri:

- Reformularea abaterilor disciplinare potrivit sugestiilor cuprinse în studiu și consolidarea practicii CSM care să furnizeze criteriile de stabilire a incidenței abaterilor formulate la modul general de lege;
- Definirea prin lege a „gravei-neglijențe”;
- Modificarea codurilor de procedură prin introducerea unui motiv de revizuire: *„când un judecător a fost sancționat disciplinar definitiv pentru exercitarea funcției cu rea-credință sau gravă neglijență, dacă aceste împrejurări au influențat soluția pronunțată în cauză”*;
- Mecanismul legal de răspundere disciplinară este mult prea complex: cinci instituții de stat și peste 30 de persoane trebuie să decidă dacă unui judecător i se poate aplica, de exemplu, un avertisment pentru că a venit târziu la serviciu, nu a purtat roba în timpul ședinței sau a întârziat patru luni în redactarea unei hotărâri. Procedura disciplinară ar putea avea doar trei organisme: unul care face investigația disciplinară (Inspecția judiciară), unul care soluționează acuzația (Colegiul disciplinar) și o instanță judecătorească (CSJ).

d. cu privire la Inspecția judiciară:

- Detalierea reglementărilor privind activitatea Inspecției judiciare prin alocarea unui capitol distinct în Legea nr. 947 sau Legea nr. 178 care să preia dispoziții care astăzi sunt doar în Regulamentul Inspecției judiciare;
- Majorarea personalului Inspecției judiciare la 10 inspectori-judecători și 5 secretari/asistenți;
- Revenirea la sistemul cu inspectori selectați din rândul judecătorilor, fără a se prevedea vreoa interdicție temporală, dar cu precizarea incompatibilității de a verifica propria instanță sau propriile dosare;
- Specializarea inspectorilor în două domenii: activitate disciplinară și verificarea

activității instanțelor judecătorești. Opinia noastră este că în cauzele disciplinare trebuie implicați inspectorii care au fost judecători în cariera lor;

- Limitarea atribuțiilor Inspecției judiciare la două roluri: investigație disciplinară și verificarea activității instanțelor judecătorești. Competențe precum răspunsul la petiții ori audiențe care țin de legea informațiilor publice ar trebui să revină aparatului CSM;
- Formarea inspectorilor să cuprindă domenii profesionale și specifice: managementul dosarelor, managementul instanței, jurisprudența disciplinară, standarde internaționale;
- Stabilirea de criterii pentru desemnarea inspectorului-șef și a procedurii de revocare a lui; stabilirea modului de exercitare a atribuțiilor inspectorului principal în caz de lipsă a acestuia;
- Implicarea Inspectorului-principal în procedura de recrutare a inspectorilor; recrutarea inspectorilor să includă verificarea cunoștințelor de drept, de legi ale sistemului și de management;
- Introducerea unui sistem de evaluare a activității și de revocare din funcție al inspectorilor;
- Prevederea procedurii de revocare a unui inspector pentru neperformanță, diferită de procedura disciplinară;
- Înregistrarea sesizărilor adresate Inspecției judiciare să fie făcute direct la Inspecția judiciară, într-un registru electronic separat;
- Reglementarea internă a procedurii de sesizare din oficiu a Inspecției judiciare pentru anumite nereguli în activitatea instanțelor semnalate în articole de presă;
- Simplificarea și clarificarea procedurii de verificare a admisibilității sesizării;
- Reglementarea expresă a obligației de a continua procedura disciplinară de către Inspecția judiciară chiar când este sesizată Procuratura cu privire la acel judecător;
- Imixtiunile din partea unor judecători, președinți de instanțe sau presiunile din partea procurorilor nu mai pot fi ignorate. Asemenea situații trebuie să dispară. De aceea, Inspecția judiciară trebuie să își prioritizeze verificările și cercetările, iar astfel de situații reclamate chiar de judecători trebuie făcute cu rapiditate;
- Inspecția trebuie să reacționeze adecvat la informațiile publicate în mass-media, atunci când se atentează la independența judecătorului.

e. cu privire la Colegiul disciplinar:

- Prevederea în lege a unor incompatibilități pentru avocați sau judecătorii membri în colegiu care să îi împiedice să soluționeze cauzele în care sunt implicați ca avocați, respectiv judecători;
- Lămurirea naturii juridice a Inspecției judiciare și a Colegiului disciplinar: fie sunt structuri autonome față de CSM, cu personalitate juridică și secretariat propriu, fie sunt departamente ale acestuia;
- Eliminarea posibilității ca membrii organismului colegial să poată solicita individual probe noi sau verificări suplimentare. Deciziile în acest sens trebuie discutate și adoptate de către întregul Colegiu;

- Eliminarea posibilității ca justițiabilul să fie prezent, altfel decât ca martor, în procedura disciplinară deschisă împotriva judecătorului;
- Îmbunătățirea calității motivărilor hotărârilor adoptate de Colegiul disciplinar: evitarea dublei încadrări juridice a aceleiași fapte, evitarea teoretizării excesive, analiza proporționalității în momentul alegerii sancțiunii;
- Anonimizarea numelor ce aparțin judecătorilor cercetați disciplinar din rapoartele CSM, ale Inspecției judiciare și ale Colegiului disciplinar.

f. cu privire la CSM:

- semnarea hotărârii adoptate în materie disciplinară de către toți membrii CSM care au participat la ședință;

g. cu privire la instanțele implicate:

- revenirea la sistemul anterior în care hotărârile CSM se puteau ataca doar la CSJ.

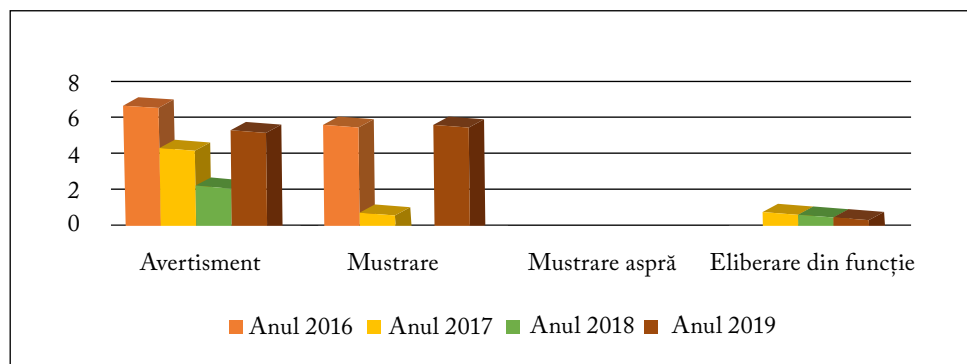
Tabel nr. 1 . Durata și persoanele implicate în procedura disciplinară

Instituție implicată	Operațiuni	Timpul maxim necesar	Resurse umane implicate
Secretariat CSM	Înregistrare sesizare	3 zile lucrătoare	1 secretar
Inspekția judiciară	- Repartizare sesizare - Restituire sesizare neconformă - Verificarea sesizării - Cercetarea disciplinară - Trimitere raport la CD	Nereglementat 3 zile 20 zile - 35 zile 30 zile - 45 zile 3 zile Nereglementat	1 inspector principal 1 inspector Un alt inspector în caz de abținere/ recuzare
Colegiul disciplinar - Complet contestație	-Soluționare contestație -Comunicare hotărâre	Termen rezonabil 7 zile	3 membri, eventual un inspector în caz de retrimiteră
- Plen	- Judecată - Redactare hotărâre - Comunicare hotărâre - Formulare contestație - Trimitere la CSM	60 zile 20 zile 3 zile 15 zile Nereglementat	un secretar pentru pregătire și între 6 și 9 membri (din care între 2 și 5 judecători) pentru judecată
CSM	Soluționarea contestației Redactare hotărâre	30 zile 30 zile	12 membri (din care 4 judecători)
Curtea de Apel	- Depunere contestație - Soluționare - Redactare hotărâre	30 zile Nereglementat 30 zile	3 judecători
Curtea Supremă de Justiție	- Soluționare - Redactare hotărâre	Nereglementat 30 zile	5 judecători
Total		Minim între 414 și 444 zile	Între 30 și 38, din care minim 16 sunt judecători

Tabel nr. 2. *Sesizările, procedurile și sancțiunile disciplinare*

Potrivit Rapoartelor anuale privind activitatea CSM¹³⁶, situația procedurilor și sancțiunilor disciplinare este următoarea:

Anul	Sesizări adresate Inspecției judiciare	Petiții adresate Inspecției judiciare	Cauze de soluționat de Plenul Colegiului disciplinar	Sanctiuni disciplinare aplicate de Colegiu
2019	1,595	415	43	13
2018	1,223	416	38	4
2017	1,234	471	55	7
2016	1,687	325	72	13
2015	1,889	580	41	12
Total	7,628	2,207	249	49

Figura nr. 1. *Aspecte comparative ale aplicării sancțiunilor față de judecători pe parcursul anilor 2016-2019*

¹³⁶ Rapoartele anuale privind activitatea CSM, disponibile la: www.csm.md/ro/activitatea/rapoarte-anuale.html.

Anexă: Standarde internaționale privind disciplinarea judecătorilor

Cu privire la justiție, există la nivel internațional (european, regional și mondial) mai multe organisme – statale și neguvernamentale – care au elaborat, fie instrumente obligatorii de tipul convențiilor sau pactelor, fie documente de tip „soft law”. Unele din reglementările internaționale privesc chestiunea răspunderii disciplinare a judecătorilor.

Toate instrumentele internaționale ar trebui acceptate ca politică publică de instituțiile publice sau autoritățile naționale care dezbat și decid în acest domeniu. Aceasta atât pentru a se respecta activitatea desfășurată de diverși experți din interiorul sistemelor juridice naționale și din afara acestora, cât și pentru a accepta aceste documente ca fiind adevărate standarde, mai ales că ele au fost întocmite la nivelul unor organisme statale sau profesionale din care și Republica Moldova face parte – standarde care, mai devreme sau mai târziu, vor trebui implementate în legislația și practicile naționale¹³⁷.

Prezentarea acestor documente în ordine cronologică permite observarea cu ușurință a evoluției cerințelor în privința acestei forme de răspundere. Cele mai recente standarde datează din anul 2018.

1981 - Proiect privind Principiile Independenței Justiției („Principiile de la Siracusa”) – a fost elaborat de un comitet de experți constituit de Asociația Internațională de Drept Penal, Comisia Internațională a Juriștilor și Centrul de Independență a Judecătorilor și Avocaților¹³⁸.

¹³⁷ Obligația statelor membre de a include în reglementările proprii recomandările diverselor organizații internaționale este uneori arătată în mod expres: fie chiar în reglementarea internațională respectivă – a se vedea, de exemplu, finalul părții introductive la Recomandarea (2010)12 a Comitetului Miniștrilor al Consiliului Europei, disponibilă la: <https://juridicemoldova.md/wp-content/uploads/2019/12/RecomandareaCMRec2010.pdf>; fie în cadrul unor reglementări internaționale subsecvente – a se vedea, de exemplu, „Procedures for the effective implementation of the Basic Principles on the Independence of the Judiciary” disponibil la: www.unodc.org/res/ji/import/international_standards/procedures_for_the_effective_implementation/procedures_for_the_effective_implementation.pdf și „Measures for the effective implementation of the Bangalore Principles of Judicial Conduct”, disponibil la: www.unodc.org/res/ji/import/international_standards/measures_implementation/measures_implementation.pdf. Pentru o amplă referire la standardele internaționale (privind statutul procurorilor) și luarea lor în considerare cu prilejul soluționării unei importante cauze, a se vedea hotărârea CtEDO din data de 5 mai 2020 în cauza *Kovesi c. României*, disponibilă la: <http://hudoc.echr.coe.int/eng-press?i=003-6688430-8898922>.

¹³⁸ Principiile de la Siracusa, disponibile la: www.icj.org/wp-content/uploads/2013/10/CIJL-Bulletin-2526-1990-eng.pdf.

Disciplina

Art. 13 Orice procedură disciplinară privind judecătoria trebuie să se desfășoare în fața unei instanțe sau a unui organism compus din și selectat de către membrii corpului judiciar.

Art. 14. Orice acțiune disciplinară trebuie să se bazeze pe normele privind conduita judiciară reglementate în lege sau stabilite prin regulamente ale instanței.

Art. 15. Decizia organismului disciplinar trebuie să poată fi atacată în fața unei instanțe judecătorești.

1983 - Declarația Universală privind Independența Justiției („Declarația de la Montreal”)

– a fost adoptată în unanimitate la 10 iunie 1983 la prima Conferința Mondială privind Independența Justiției. Scopul declarației este garantarea independenței judecătorilor internaționali, judecătorilor naționali, avocaților, juraților și asesorilor judiciari¹³⁹.

Sanțiuni disciplinare și înlăturarea din funcție

2.32. Plângerile îndreptate împotriva judecătorului vor fi soluționate cu celeritate și corectitudine, conform unei practici adecvate, iar judecătorul vizat va avea posibilitatea de a-și preciza poziția cu privire la plângere încă din stadiul incipient al soluționării acesteia. Examinarea plângerii în stadiul inițial va fi confidențială, cu excepția cazului în care judecătorul vizat solicită contrariul.

2.33. a) Procedura disciplinară și cea de înlăturare din funcție se va desfășura în fața unei instanțe sau a unui organism format predominant din membri ai puterii judecătorești și aleși de către aceștia.

[...]

2.34. Orice acțiune disciplinară se va întemeia pe reguli prestabilite de conduită judiciară.

2.35. Procedura disciplinară privind judecătoria va fi echitabilă și va asigura judecătorului posibilitatea de a fi audiat.

2.36. Cu excepția procedurii disciplinare care are loc în fața Legislativului, procedura disciplinară și cea de înlăturare din funcție va avea loc în camera de consiliu. Totuși, judecătorul va putea solicita ca audierile să fie publice, asupra solicitării sale urmând a se pronunța instanța disciplinară printr-o hotărâre motivată și definitivă. Hotărârile date ca urmare a unei proceduri disciplinare ținute fie în cameră de consiliu, fie în ședință publică, vor fi făcute publice.

2.37. Cu excepția deciziei date ca urmare a procedurii disciplinare care are loc în fața Legislativului, decizia organului disciplinar va fi supusă unei căi de atac în fața unei instanțe judecătorești.

2.38. Un judecător nu va putea fi înlăturat din funcție decât pe motiv dovedit de incapacitate sau conduită necorespunzătoare, care îl fac inapt pentru a continua mandatul.

¹³⁹ Declarația de la Montreal, disponibilă la: www.icj.org/wp-content/uploads/2016/02/Montreal-Declaration.pdf.

1985 - Principiile de Bază ale Independenței Justiției – au fost aprobate la Congresul al șaptelea al Națiunilor Unite cu privire la prevenirea infracționalității și tratamentul inculpaților din 26 august – 6 septembrie 1985 și apoi adoptate de Adunarea Generală a ONU prin rezoluțiile 40/32 din 29 noiembrie 1985 și 40/146 din 13 decembrie 1985¹⁴⁰.

16. Fără a aduce atingere vreunei proceduri disciplinare sau dreptului de a formula o cale de atac ori dreptului la despăgubiri din partea statului în conformitate cu dreptul național, judecătorii trebuie să se bucure de imunitate personală față de acțiunile în judecată pentru abținerea de despăgubiri bănești îndreptate împotriva lor pentru acte sau omisiuni inadecvate în exercitarea funcției judiciare.

17. Orice acuzație sau plângere îndreptată împotriva unui judecător în exercitarea atribuțiilor sale judiciare și profesionale trebuie soluționată cu celeritate și în mod echitabil, în conformitate cu o procedură adecvată. Judecătorul are dreptul la o audiere corectă. Faza inițială a cazului trebuie să rămână confidențială, cu excepția situației în care judecătorul solicită altfel.

18. Un judecător nu poate fi suspendat sau destituit decât pe motive de incapacitate sau conduită inadecvată care îl fac inapt pentru a continua îndeplinirea funcției.

19. În cadrul oricărei proceduri disciplinare, de suspendare sau de înlăturare din funcție, deciziile se iau pe baza reglementărilor prestabilite în materia conduitei magistraților.

20. Deciziile date în procedurile disciplinare, de suspendare sau înlăturare din funcție trebuie să poată fi supuse unei reexaminări independente. Acest principiu nu se aplică pentru deciziile date de instanța supremă și celor date de legislativ.

1989 - Proiectul pentru Declarația Universală privind Independența Justiției („Declarația Singhvi”)¹⁴¹.

Disciplina și îndepărtarea din funcție

26. (a) O plângere împotriva unui judecător trebuie să fie soluționată rapid și corect conform unei practici adecvate și judecătorul trebuie să aibă posibilitatea de a-și spune punctul de vedere cu privire la plângere încă din etapa inițială. Examinarea plângerii în etapa inițială va fi confidențială, cu excepția cazului în care judecătorul solicită altfel.

(b) Procedurile pentru îndepărtarea din funcție sau procedurile disciplinare se vor derula în fața unei instanțe sau a unui organ format în principal din membri ai sistemului judiciar. Este de preferat ca îndepărtarea din funcție, când această atribuție aparține Parlamentului, să fie dispusă la recomandarea unei asemenea instanțe sau organ.

27. Orice acțiune disciplinară trebuie să aibă la bază reglementări prestabilite de

¹⁴⁰ Principiile traduse în limba română la pag. 35-37, din colecția disponibilă la: www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2017/Bangalore_principles_commentary_Romanian.pdf.

¹⁴¹ Declarația Singhvi este cuprinsă în documentul E/CN.4/Sub.2/1985/18/Add.5/Rev.1, disponibil la: <https://digitallibrary.un.org/record/139884>.

conduită judiciară.

28. Acțiunile disciplinare privind judecătorii trebuie să asigure corectitudinea față de judecător și posibilitatea unei audieri complete.

29. Hotărârile în cadrul procedurilor disciplinare inițiate împotriva judecătorilor, indiferent dacă au avut loc cu ușile închise sau în public, vor fi publicate.

30. Un judecător nu poate fi îndepărtat din funcție decât pentru motive demonstrate de incapacitate sau comportament inadecvat și care îl caracterizează drept nepotrivit pentru a-și continua exercitarea funcției.

1997 - Carta Europeană a Judecătorului – aprobată de Asociația Europeană a Judecătorilor la data de 4 noiembrie 1997¹⁴².

9. Sancțiunile disciplinare pentru abateri judiciare trebuie aplicate de un organ alcătuit din membrii corpului judiciar în conformitate cu regulile procedurale stabilite.

1998 – Carta Europeană privind Statutul Judecătorilor: a fost adoptată de către participanții la reuniunea multilaterală privind statutul judecătorilor în Europa, organizată de către Consiliul Europei între 8 și 10 iulie 1998, la Strasbourg¹⁴³.

5. Răspunderea

5.1. Încălcarea de către un judecător a uneia dintre îndatoririle expres stabilite prin statut poate fi sancționată numai prin decizia, la propunerea, la recomandarea sau cu acordul unei organ jurisdicțional sau al unui organism alcătuit din cel puțin jumătate din judecători aleși, în cadrul unei proceduri care să permită audierea părților, iar judecătorul să poate fi asistat pentru a-și asigura apărarea. Scara de sancțiuni aplicabile trebuie precizată prin statut și aplicarea acestora trebuie supusă principiului proporționalității. Decizia de aplicare a sancțiunii aplicate de o autoritate executivă, de un organ jurisdicțional sau de o autoritate menționată în acest alineat, trebuie să poate fi contestată în fața unei instanțe superioare cu caracter jurisdicțional.

5.3. Orice persoană trebuie să aibă posibilitatea de a adresa unui organism independent, fără un formalism excesiv, reclamații privind neregulile în funcționarea justiției într-o anumită cauză. Acest organism poate, în cazul în care o examinare prudentă și atentă a reclamației relevă o încălcare din partea judecătorului precum cea menționată la punctul 5.1. să sesizeze organismul disciplinar sau, cel puțin, să recomande o asemenea sesizare unei anumite autorități care, potrivit statutului, are competența de a o face.

1999 - Statutul Universal al Judecătorilor - aprobat de către Uniunea Internațională a

¹⁴² Carta Europeană a Judecătorului, disponibilă la: www.icj.org/wp-content/uploads/2014/10/Judges-charter-in-europe.pdf.

¹⁴³ Carta Europeană privind Statutul Judecătorilor este însoțită de o expunere de motive (memorandum explicativ) pentru fiecare articol. Este disponibilă la: <http://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/106139>.

Judecătorilor la 17 noiembrie 1999¹⁴⁴.

Articolul 7 – Disciplina

Articolul 7-1 – Procedurile disciplinare

Administrarea sistemului de justiție și acțiunea disciplinară față de magistrați trebuie să fie organizate astfel încât să nu compromită independența reală a judecătorilor și să se bazeze pe criterii obiective și relevante.

Procedurile disciplinare trebuie exercitate de un organ independent, ai cărui membri să fie în majoritate judecători, sau de către un organism echivalent. Cu excepția cazurilor de rea-credință sau de neglijență gravă, stabilite printr-o hotărâre judecătorească definitivă, nu se poate declanșa vreo acțiune disciplinară împotriva unui judecător pentru modul în care el, într-o cauză concretă, a interpretat legea, sau a apreciat faptele, sau a evaluat probele.

Procedurile disciplinare trebuie să se desfășoare conform cu principiul procesului echitabil. Judecătorului trebuie să i se permită accesul la proceduri și să beneficieze de asistența unui avocat sau a unui coleg. Hotărârile disciplinare trebuie să fie motivate și să poată fi contestate în fața unui organism independent.

Acțiunea disciplinară împotriva unui judecător poate avea loc numai când este permisă de o normă legală pre-existentă și numai în conformitate cu reguli de procedură predeterminate. Sancțiunile disciplinare trebuie să fie aplicate potrivit principiului proporționalității.

2002 - Opinia nr. 3 privind principiile și regulile care guvernează conduita profesională a judecătorilor, și în mod deosebit etica, comportamentele incompatibile și imparțialitatea – adoptată la Strasbourg la 19 noiembrie 2002 de către Consiliul Consultativ al Judecătorilor Europeni (CCJE)¹⁴⁵.

77. În ceea ce privește răspunderea disciplinară, CCJE consideră că:

I) *în fiecare țară statutul sau carta fundamentală aplicabilă judecătorilor trebuie să definească, pe cât posibil în termeni clari, faptele care pot duce la aplicarea unor sancțiuni disciplinare, ca și procedurile care trebuie urmate;*

II) *în ceea ce privește instituirea procedurilor disciplinare, țările trebuie să ia în considerare înființarea unui organism specific sau a unei persoane responsabile cu primirea plângerilor, cu obținerea unui răspuns din partea judecătorului la alegații și pentru a hotări, în lumina dovezilor, dacă există sau nu cazul să se inițieze astfel de proceduri împotriva judecătorului;*

III) *orice proceduri disciplinare inițiate trebuie decise de o autoritate sau un organ*

¹⁴⁴ Statutul Universal al Judecătorilor, disponibil la: www.unodc.org/res/ji/import/international_standards/the_universal_charter_of_the_judge/universal_charter_2017_romanian.pdf

¹⁴⁵ Opinia nr. 3 privind principiile și regulile care guvernează conduita profesională a judecătorilor, disponibilă la: <https://rm.coe.int/1680747bac>.

jurisdicțional independente, care să folosească o procedură garantând drepturi complete de apărare;

IV) când această autoritate sau organ nu este o instanță de judecată, membrii săi trebuie numiți de autoritatea independentă (cu reprezentare juridică relevantă aleasă democratic de alți judecători) susținută de CCJE la alin. 46 al Avizului nr. 1 (2001);¹⁴⁶

V) reglementările privind procedurile disciplinare în fiecare țară trebuie să fie de așa natură încât să permită exercitarea unei căi de atac împotriva deciziei date de organismul disciplinar inițial (indiferent că este o autoritate, un organ jurisdicțional sau o instanță de judecată) în fața unei instanțe de judecată;

VI) sancțiunile aflate la dispoziția unei asemenea autorități în cazul unui comportament necorespunzător dovedit trebuie definite, pe cât posibil în termeni cât mai clari, în statutul sau carta fundamentală a judecătorilor și trebuie aplicate în mod proporțional.

2003 - Principiile Commonwealth privind cele trei puteri ale statului de drept („Principiile Latimer House”) – stabilesc relațiile dintre Parlament, sistemul judiciar și puterea executivă în țările membre și au fost agreate de miniștrii de justiție și aprobate de șefii de guverne din Comunitatea Națiunilor (Commonwealth) din 2003¹⁴⁷.

VII (b) Responsabilitatea judecătorească

Judecătorii sunt responsabili față de Constituție și lege, pe care trebuie să le aplice în mod în onest, independent și cu integritate. Principiile responsabilității și independenței judiciare stau la baza încrederii publice în sistemul judiciar și a importanței puterii judecătorești ca unul dintre cei trei piloni pe care se întemeiază o formă de guvernământ responsabilă.

În plus față de prevederea unor proceduri adecvate privind excluderea din profesie a judecătorilor pe motive de incapacitate sau comportament necorespunzător, necesare pentru a susține principiul independenței puterii judecătorești, orice procedură disciplinară trebuie să se desfășoare în mod echitabil și obiectiv. Procedurile disciplinare care ar putea avea ca efect excluderea din profesie a unui judecător ar trebui să includă măsuri de protecție adecvate care să asigure caracterul echitabil.

2007 - Raport asupra corupției globale pe anul 2007 – aparține asociației mondiale

¹⁴⁶ Este de observat că în Opinia nr. 3 este o greșeală de redactare – în realitate e vorba de paragraful 45 din Avizul nr. 1 din 2001 și acesta se referă la necesitatea unei autorități independente care are o reprezentare judecătorească substanțială, aleasă în mod democratic de către ceilalți judecători, care să formuleze o opinie, recomandare sau chiar să ia decizia propriu-zisă privind cariera judecătorilor.

¹⁴⁷ The Commonwealth este o asociație voluntară a 54 de state care care se sprijină una pe alta și colaborează în vederea realizării obiectivelor comune în democrație și dezvoltare. Principiile Latimer House sunt disponibile la: <https://thecommonwealth.org/history-of-the-commonwealth/latimer-principles>.

Transparency International¹⁴⁸.

Responsabilitatea și disciplina

11. *Procedurile disciplinare. Existența unor reguli disciplinare garantează faptul că sistemul judiciar verifică cu aceeași rigoare toate alegațiile. Un organ independent trebuie să cerceteze plângerile împotriva judecătorilor și să își motiveze hotărârile luate.*

12. *Procedură de revocare transparentă și echitabilă. La revocarea din funcție a unui judecător se aplică reguli stricte și exacte. Mecanismele de eliberare din funcție a judecătorilor trebuie să fie clare, transparente și echitabile, iar hotărârile trebuie motivate. Dacă se constată vreun act de corupție, judecătorul trebuie să răspundă penal.*

13. *Proces drept și cale de atac. Judecătorul are dreptul la un proces echitabil, la dreptul de a fi reprezentat legal și la dreptul de a ataca la instanță judecătorească orice decizie disciplinară.*

2008 - Standardele Internaționale de la Mount Scopus privind Independența Justiției – adoptate în anul 2008 și actualizate în anul 2015¹⁴⁹.

5. Excluderea din funcție și domeniul disciplinar

5.1. *Procedura disciplinară și procedura de eliberare din funcția de judecător vor fi soluționate cu celeritate și în mod echitabil și trebuie să asigure corectitudinea în raport cu judecătorul, inclusiv posibilitatea adecvată de audiere a sa.*

5.2. *Cu excepția procedurii în fața Parlamentului, procedura disciplinară trebuie să se desfășoare cu ușile închise. Judecătorul poate solicita, totuși, audierea publică, iar această cerere trebuie să fie respectată, sub rezerva soluționării rapide, definitive și motivate a acestei cereri de către organul disciplinar. Hotărârile din cadrul procedurilor disciplinare trebuie publicate indiferent dacă soluționarea a fost publică sau cu ușile închise.*

5.3. *Toate motivele pentru inițierea procedurii disciplinare, suspendarea sau revocarea din funcție a judecătorilor trebuie să aibă bază în reglementările constituționale sau să fie fixate prin lege și trebuie să fie clar definite.*

5.4. *Toate acțiunile disciplinare, de suspendare și de eliberare din funcție trebuie să se bazeze pe norme prestabilite de conduită judiciară.*

5.5. *Judecătorul nu va fi eliberat din funcție decât ca urmare a săvârșirii unei infracțiuni, sau datorită neglijenței grave și repetate, sau a încălcării grave a normelor disciplinare, ori a incapacității fizice sau psihice ce îl fac în mod vădit nepotrivit pentru a*

¹⁴⁸ Transparency International, raport „Global Corruption Report 2007 – Judicial Corruption”, disponibil la: http://files.transparency.org/content/download/173/695/file/2007_GCR_EN.pdf. În prezentul studiu sunt citate recomandările cuprinse în *Executive summary: key judicial corruption problems*.

¹⁴⁹ „Mount Scopus International Standards of Judicial Independence” include standardele de independență a justiției, atât pentru sistemul judiciar național, cât și pentru cel internațional. Ele sunt disponibile la: www.jiwp.org/mt-scopus-standards.

deține funcția de judecător. Motivele pentru eliberarea din funcție se limitează la motive de incapacitate medicale sau de comportament care îl fac inapt să-și îndeplinească sarcinile de judecător.

5.6. În sistemele în care atribuția de a exercita acțiunea disciplinară și de a elibera din funcție judecătorii aparține unei alte instituții decât Parlamentul, organul disciplinar trebuie să fie unul permanent și să fie compus în principal din membri ai sistemului judiciar.

5.7. Președintele instanței poate avea, în mod legitim, atribuții de supraveghere pentru a controla conduita judecătorilor în materie administrativă.

2010 - Recomandarea nr. (2010) 12 referitoare la judecători: independența, eficiența și responsabilitatea – adoptată de Comitetul Miniștrilor la 17 noiembrie 2010¹⁵⁰.

Responsabilitatea și procedurile disciplinare

66. Interpretarea legii, aprecierea faptelor sau evaluarea probelor, pe care judecătorii trebuie să le realizeze pentru soluționarea cauzelor, nu trebuie să dea naștere la angajarea răspunderii civile sau disciplinare, cu excepția cazurilor de rea-credință și gravă neglijență.

69. Împotriva judecătorilor care nu își îndeplinesc obligațiile ce le revin în mod eficient și în mod adecvat poate fi introdusă o procedură disciplinară. Această procedură ar trebui să fie derulată de către o autoritate independentă sau o instanță judecătorească cu toate garanțiile unui proces echitabil și să acorde judecătorilor dreptul de a exercita o cale de atac împotriva verdictului și a sancțiunii. Sancțiunile disciplinare trebuie să fie proporționale cu abaterile săvârșite.

70. Judecătorii nu ar trebui să fie personal trași la răspundere pentru o hotărâre pe motiv că acesta este infirmată sau modificată în urma exercitării unei căi de atac.

2010 - Recomandările de la Kiev cu privire la independența judiciară în Europa de Est, Caucazul de Sud și Asia Centrală – adoptate sub auspiciile Organizației pentru Securitate și Cooperare în Europa la întâlnirea experților de la Kiev din 23-25 iunie 2010¹⁵¹.

Partea III. Răspunderea judecătorilor și independența judiciară în soluționarea cauzelor

Procedurile disciplinare

25. Procedurile disciplinare împotriva judecătorilor trebuie să privească presupuse abateri profesionale care sunt grave și de neiertat și care discreditează sistemul judiciar. Răspunderea disciplinară a judecătorilor nu se extinde la conținutul hotărârilor sau la soluțiile adoptate, incluzând aici și diferențele de interpretare juridică între instanțe; sau la exemple de erori judiciare; sau la critica instanțelor.

¹⁵⁰ Recomandarea (2010)12 a înlocuit Recomandarea (1994)12, disponibilă la: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805cde7d.

¹⁵¹ Recomandările de la Kiev cu privire la independența judiciară în Europa de Est, Caucazul de Sud și Asia Centrală, disponibile la: www.osce.org/ro/odihr/73489?download=true.

Organ decizional independent în materie disciplinară

26. Trebuie să existe un organ independent special (instanță, comisie sau consiliu) pentru a se pronunța asupra cazurilor de disciplină judiciară. Organele care se pronunță asupra cazurilor de disciplină judiciară nu trebuie să aibă competența de a le iniția sau să includă ca membri persoane care le pot iniția. Aceste organe trebuie să-i ofere judecătorului acuzat garanții procedurale, inclusiv dreptul de a-și prezenta apărarea și, de asemenea, dreptul de a formula o cale de atac la o instanță competentă. Transparența trebuie să fie o regulă pentru audierile disciplinare ale judecătorilor. Astfel de audieri vor fi publice, cu excepția cazului când judecătorul acuzat solicită ca acestea să fie închise. În acest caz, instanța va decide dacă solicitarea este justificată. Hotărârile referitoare la disciplina judiciară vor fi motivate. Hotărârile finale privind sancțiunile disciplinare vor fi publicate.

2010 - Raportul cu privire la independența sistemul judiciar, Partea I: Independența Judecătorilor – adoptat de către Comisia Europeană pentru Democrație prin Drept (Comisia de la Veneția)¹⁵².

32. În viziunea Comisiei de la Veneția, pentru a garanta independența puterii judecătorești este necesar ca un consiliu judiciar independent să aibă un rol determinant în luarea deciziilor privind numirea și cariera judecătorilor. Având în vedere bogăția culturii juridice în Europa, care este prețioasă și trebuie apărată, nu există un model unic aplicabil tuturor țărilor. Deși respectă varietatea sistemelor judiciare, Comisia de la Veneția recomandă ca statele care încă nu au făcut acest lucru să ia în considerare instituirea unui consiliu judiciar independent sau a unui organism similar. În toate cazurile, consiliul trebuie să aibă o componentă pluralistă, condiția fiind ca o parte substanțială, dacă nu chiar o majoritate a membrilor să fie judecători. Cu excepția membrilor de drept, acești judecători trebuie să fie aleși de către colegii lor.

2010 - Măsuri pentru implementarea eficace a Principiilor de la Bangalore privind Conduita Judiciară – au fost adoptate de Grupul pentru Integritate Judiciară din 21-22 ianuarie 2010.¹⁵³

¹⁵² Raportul Comisiei de la Veneția cu privire la independența sistemul judiciar, disponibil la: https://cristidanilet.files.wordpress.com/2011/06/cven-raport_indep_jud.pdf.

¹⁵³ În 2001, la invitația ONU și a organizației Transparency International, un grup de înalți magistrați, președinți de instanță din sistemul anglo-saxon (iar apoi au fost consultați și magistrați din sistemul continental de drept), care a format Grupul Judiciar de Întărire a Integrității Judecătorilor, au alcătuit Principiile de la Bangalore cu privire la conduita judiciară. Principiile au fost îmbunătățite în 2002 la o întâlnire la Haga, Olanda. La elaborarea codului s-au avut în vedere principalele documente internaționale în domeniu, elaborate de instituții sau organizații din diverse țări. Prin Rezoluția 2003/43 din 29 aprilie 2003, Comisia ONU pentru Drepturile Omului a adoptat aceste Principii cu îndrumarea de a fi luate în considerare de statele membre, organismele interguvernamentale și organizațiile nonguvernamentale. În anul 2007, sub auspiciile ONU, s-au adunat mai mulți experți din toate statele, la Viena, unde au fost elaborat *Comentariul la Principiile de la Bangalore*. Principiile de la Bangalore privind Conduita

15. Disciplina judecătorilor

15.1 Procedurile disciplinare împotriva unui judecător pot fi declanșate doar pentru o abatere gravă¹⁵⁴. Legea aplicabilă judecătorilor poate defini, în măsura în care este posibil în termeni cât mai specifici, comportamentul care poate da naștere sancțiunilor disciplinare, precum și procedurile care trebuie urmate.

15.2 O persoană care pretinde că a suferit o nedreptate ca urmare a unei abateri grave comise de un judecător trebuie să aibă dreptul de a formula o reclamație depusă la persoana sau organismul responsabil pentru inițierea acțiunii disciplinare.

15.3 Prin lege trebuie să fie stabilit un organism specific sau o persoană care să aibă responsabilitatea de a primi reclamații, de a obține răspuns la acestea de la judecător și de a considera, în funcție de acest răspuns, dacă există sau nu motive suficiente pentru a fi inițiată acțiunea disciplinară împotriva judecătorului. În cazul în care se ajunge la o astfel de concluzie, organismul sau persoana trebuie să sesizeze acest caz autorității disciplinare¹⁵⁵.

15.4 Atribuțiile de disciplină privind judecătorii trebuie să fie acordate unei autorități sau unui organism jurisdicțional care este independent de legislativ și executiv, care este compus din judecători activi sau care sunt pensionați, dar care poate include în calitate de membri și alte persoane decât judecători, cu condiția ca astfel de alte persoane să nu fie membri ai legislativului sau executivului.

15.5 Toate procedurile disciplinare trebuie să se refere la reglementări preexistente de conduită judiciară și să se desfășoare în conformitate cu o procedură ce garantează drepturi depline de apărare.

15.6 Hotărârea autorității disciplinare trebuie să poată fi contestată la o instanță judecătorească.

15.7 Decizia finală în orice procedură declanșată împotriva unui judecător care implică o sancționare a acestuia, indiferent că a avut loc cu ușile închise sau în ședință publică, trebuie să fie publicată.

15.8 Fiecare jurisdicție trebuie să identifice sancțiunile permise, în conformitate cu propriul sistem disciplinar și să se asigure că aceste sancțiuni sunt proporționale.

2015 - Declarație cu privire la Principiile de Independență a Justiției – adoptată de Conferința Președinților de Instanțe Supreme din Europa Centrală și de Est din data de 14 octombrie 2015¹⁵⁶

22. Dacă un judecător este pasibil să fie eliberat din funcție, acesta trebuie să aibă

Judiciară și Comentariul la aceste principii sunt disponibile la: www.undoc.org/res/ji/import/international_standards/bangalore_principles/bangalore_principles_romanian.pdf.

¹⁵⁴ „Trebuie să se facă o distincție între conduita care poate da naștere unor sancțiuni disciplinare și o abatere de la respectarea standardelor profesionale. Standardele profesionale reprezintă bune practici pe care judecătorii trebuie să încerce să le dezvolte și spre care toți judecătorii trebuie să aspire. Ele nu trebuie echivalate cu comportamentul care justifică procedurile disciplinare. Cu toate acestea, încălcarea standardelor profesionale poate fi de o relevanță deosebită, în cazul în care o astfel de încălcare este considerată ca fiind o abatere suficientă pentru a justifica și a necesita o sancțiune disciplinară” (nota oficială).

¹⁵⁵ „Dacă nu există un astfel de filtru, judecătorii ar putea fi în situația de a se confrunta cu proceduri disciplinare declanșate în instanță de către justițiabili dezamăgiți” (nota oficială).

¹⁵⁶ Declarația cu privire la Principiile de Independență a Justiției este disponibilă la: <https://ceeliinstitute.org/wp-content/uploads/2015/10/Brijuni-statement-in-Romanian.pdf>.

dreptul la un aviz prealabil și la o audiere completă și echitabilă. Niciun judecător nu ar trebui sancționat disciplinar sau destituit pentru actele sale judiciare, cu excepția gravei neglijențe sau nerespectarea intenționată a legii.

24. Toate procedurile disciplinare, de suspendare sau de eliberare din funcție trebuie să fie stabilite în conformitate cu regulile preexistente de conduita judiciară și trebuie să fie transparente.

31. Principalele responsabilități de administrare a instanței, inclusiv cu privire la numirea, supravegherea și controlul disciplinar asupra personalului auxiliar trebuie să revină sistemului juridic însuși sau unui organ competent în care sistemul juridic să aibă o reprezentare majoritară sau un rol efectiv.

2015 - Standarde minime judiciare V: Proceduri disciplinare și răspunderea judecătorilor

– aprobate în iunie 2015, de către Adunarea Generală a Rețelei Europene a Consiliilor Judiciare¹⁵⁷.

Judecătorii ar trebui să se bazeze pe principii etice de conduită profesională, care să includă obligații și responsabilități a căror încălcare poate fi sancționată disciplinar. Judecătorii nu ar trebui să fie trași la răspundere civilă sau disciplinară pentru interpretarea pe care o dau legii, pentru analiza faptelor sau evaluarea probelor în soluționarea cauzelor, cu excepția situațiilor de rea-credință sau gravă neglijență. Orice măsuri și proceduri disciplinare trebuie să fie reglementate prin lege. Procedurile disciplinare stabilite pentru a asigura responsabilitatea sistemului judiciar nu trebuie să devină un mijloc de intimidare a judecătorilor.

Standardele minime care trebuie să se aplice în ceea ce privește aceste principii sunt:

1. Ghidurile și/sau un cod de conduită/etică ar trebui să fie elaborate de către judecători sau un Consiliu judiciar. Se poate cere unor membri din afara sistemului de justiție să contribuie prin consiliere sau îndrumări cu privire la conținutul unui astfel de cod sau ghiduri.

2. Ar trebui să existe o listă sau o descriere a tipurilor de conduită judiciară/etică a căror încălcare ar fi inacceptabil în orice țară. O astfel de listă sau descriere ar trebui să fie furnizate la nivel național și nu la nivel european.

3. Un judecător are dreptul la o viață privată, dar ar trebui să acționeze cu cel mai înalt grad de integritate atât în viața sa profesională, cât și în cea privată. Comportamentul prin care se poate aduce o discreditare sistemului de justiție ar trebui să atragă o acțiune disciplinară.

4. Trebuie să existe un organism responsabil cu primirea reclamațiilor și administrarea lor, independent de Ministerul Justiției, și care să răspundă de activitatea sa numai în fața sistemului de justiție.

5. În mod normal petiționarul trebuie să poată fi identificat. Cu toate acestea, în cazul în care o plângere ar putea fi făcută de oricine ar trebui să existe o procedură sumară prin

¹⁵⁷ Standarde minime judiciare, disponibile la: www.enj.eu/node/257.

care plângerea să poate fi respinsă. Procedura ar trebui să poată fi supusă unui control al unui judecător sau unui organism al judecătorilor, sau unei persoane direct răspunzătoare în fața sistemului de justiție.

6. Trebuie să existe o persoană sau un organism responsabil față de sistemul de justiție care să aibă puterea de a investiga plângerea. Investigația ar trebui să includă posibilitatea de a primi probe în scris și/sau oral.

7. Decizia pe care o ia persoana sau organismul trebuie să fie reglementate prin lege. Organismul ar trebui să includă o majoritate compusă din judecători și un judecător expert în acte de judecată și senior față de judecătorul investigat. Organismul responsabil de disciplina judiciară ar putea fi Consiliul Național de Justiție (ori chiar un comitet specific sau un departament din cadrul acestui Consiliu) sau un organism/comitet național de disciplină judiciară independent de executiv și legislativ.

8. Trebuie să existe o limită de timp pentru introducerea unei plângeri, iar această limită să poată fi extinsă doar în circumstanțe excepționale.

9. Trebuie să existe o limită de timp pentru încheierea anchetei, luarea deciziei și aplicarea sancțiunii. Aplicarea sancțiunii ar trebui să aibă loc după dezbaterile pe fondul cauzei și, în orice caz, fără întârzieri nejustificate. Aceste limite trebuie să poată fi prelungite doar în situații excepționale, cum ar fi complexitatea anchetei, boala judecătorului sau efectuarea în același timp a unei anchete penale.

10. Nu este de dorit să se publice numele judecătorului înainte de a fi aplicată sancțiunea. În cazul în care se aplică o sancțiune, hotărârea poate sau nu să fie publicată (cu sau fără numele judecătorului).

11. Un judecător ar trebui să fie suspendat numai în cazurile cele mai grave și excepționale, și numai dacă acest lucru este cerut de îndeplinirea justiției.

12. Un judecător suspendat ar trebui să beneficieze de întreg salariul în cursul investigației disciplinare, cu excepția cazului în care judecătorul provoacă întârzieri semnificative ori nu cooperează în cadrul anchetei sau în alte circumstanțe excepționale. Orice salariu reținut în cursul anchetei trebuie rambursat în cazul în care judecătorul nu este trimis în fața organului disciplinar sau, dacă mai târziu, se constată că nu a comis abaterile invocate.

13. Un judecător are dreptul de a fi reprezentat sau asistat de o persoană pe care acesta o dorește. Un judecător achitat de orice acuzații ar trebui să poată recupera de la stat costurile legale pe care le-a suportat în mod rezonabil.

14. Următoarele drepturi ar trebui să fie acordate judecătorului care face obiectul procedurii disciplinare: 1. să fie informat pe deplin cu privire la cauza care îl privește; 2. să fie reprezentat; 3. să fie audiat și să propună probe, în scris sau verbal; 4. să fie informat cu promptitudine în cazul unei plângeri care este analizată; 5. să se facă un calendar pentru investigarea plângerii și luarea deciziei; 6. să fie motivată orice decizie luată; 7. să facă apel.

15. Orice sancțiune trebuie să fie clar definită, permisă de lege și în principiu proporțională cu abaterea comisă.

16. Ar trebui să existe un drept de apel în fața unei instanțe judecătorești, dar acest lucru nu se poate aplica la deciziile luate de cea mai înaltă instanță sau de către legislativ.

2015 - Codul Mondial de la Bologna-Milano privind etica judiciară – aprobat de Conferința Internațională cu privire la Independența Justiției în iunie 2015¹⁵⁸.

1.2 Se consideră că împotriva unui judecător care a încălcat o regulă a Codului de conduită judiciară, poate fi formulată o plângere la autoritatea disciplinară, dacă comportamentul său constituie o încălcare intenționată sau gravă a codului, făcându-l impropriu pentru îndeplinirea rolului sau având o conduită care nu corespunde statutului de judecător.

1.2.1 Procedura disciplinară se va desfășura în deplină transparență, inclusiv cu privire la etapa finală a judecății.

1.3 Fiecare jurisdicție ar trebui să stabilească procedurile de reclamare din partea cetățenilor pentru a permite cetățenilor să depună plângeri cu privire la o conduită incorectă sau nepotrivită a judecătorilor. Organismul de examinare a plângerilor trebuie să includă persoane care nu sunt judecători sau foști judecători; ei trebuie să fie majoritari în acel organism.

7.13.1 Judecătorul cercetat trebuie să își notifice șeful dacă face obiectul oricărei plângeri sau proceduri disciplinare de către orice organism profesional din care fac parte; sau dacă ajunge în dificultăți financiare grave, în special din cauză că sunt inițiate proceduri legale.

7.13.2 Nerespectarea procedurilor de raportare, așa cum se prevede mai sus, poate duce la acțiuni disciplinare.

2016 - Lista de verificare cu privire la statul de drept – adoptată de Comisia de la Veneția la a 106-a sesiune plenară desfășurată în perioada 11-12 martie 2016¹⁵⁹.

I.a) iii. Motivele măsurilor disciplinare sunt clar definite și sancțiunile sunt limitate la abateri săvârșite cu intenție și gravă neglijență.

78. Abaterile care conduc la sancțiuni disciplinare și consecințele lor legale ar trebui să fie stabilite clar în lege. Sistemul disciplinar ar trebui să îndeplinească cerințele de echitate procesuală prin intermediul unei audieri corecte și posibilitatea apelului (apelurilor).

2017 - Opinia nr. 20 privind Rolul instanței pentru aplicarea unitară a legii – adoptată de Consiliul Consultativ al Judecătorilor Europeni din cadrul Consiliului Europei¹⁶⁰.

¹⁵⁸ Codul Mondial de la Bologna-Milano privind etica judiciară complează Standardele Internaționale privind Independența Justiției de la Muntele Scopus, prezentate mai sus și este disponibil la: www.icj.org/wp-content/uploads/2016/02/Bologna-and-Milan-Global-Code-of-Judicial-Ethics.pdf.

¹⁵⁹ Rule of Law Checklist, disponibil la [www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2016\)007-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)007-e).

¹⁶⁰ Opinia nr. 20 (2017) Rolul instanței pentru aplicarea unitară a legii, disponibilă în limba română la <https://rm.coe.int/opinia-nr-20-2017-rolul-instantelor-in-aplicarea-uniforma-a-legii/16807c123e>.

e. Consecințele pentru judecători pentru nerespectarea jurisprudenței consacrate

39. *Cunoștințele legale, inclusiv cu privire la jurisprudență, constituie un aspect al competenței și diligenței juridice; cu toate acestea, un judecător acționând cu bună credință, care se îndepărtează în mod conștient de jurisprudența consacrată și oferă argumente pentru aceasta, nu trebuie descurajat să declanșeze o schimbare a jurisprudenței. O astfel de îndepărtare de jurisprudență nu ar trebui să conducă la sancțiuni disciplinare sau să afecteze evaluarea activității judecătorului și ar trebui privită ca un element al independenței sistemului judiciar.*

2018 - Declarația privind integritatea judiciară – adoptată de Biroul Națiunilor Unite cu pentru Droguri și Criminalitate și Rețeaua Mondială de Integritate Judiciară¹⁶¹.

Noi, judecători și alți decidenți din sectorul justiției, adunați, în 9 și 10 aprilie 2018 la Națiunile Unite la Viena, decidem:

(...)

5. Sprijinirea creării și consolidării mecanismelor de supraveghere, evaluare, disciplinare și alte mecanisme de responsabilizare, fără a aduce atingere independenței justiției;

2018 - Opinia nr. 21 privind corupția judiciară – a fost adoptată de Consiliul Consultativ al Judecătorilor Europeni din cadrul Consiliului Europei¹⁶².

30. Procedurile disciplinare reprezintă un alt mecanism de reglementare important pentru combaterea corupției. În opinia CCJE, procedurile disciplinare ar trebui să fie atribuția unor organe judiciare (cum ar fi o comisie disciplinară sau o instanță sau un departament al consiliului judiciar). Acest lucru nu oferă doar puterii judecătorești un bun instrument de autoreglementare, dar, de asemenea, garantează că persoane cu pregătirea profesională necesară sunt cele care evaluează dacă un anumit comportament ar trebui să atragă răspunderea disciplinară și, dacă da, ce sancțiune ar fi adecvată și proporțională. În plus, judecătorii ar trebui să aibă întotdeauna dreptul de a contesta sancțiuni disciplinare îndreptate împotriva lor din partea unui organ judiciar¹⁶³.

Efectul preventiv al investigării și sancționării corecte a corupției în rândul judecătorilor

48. *În mod evident, sancțiunile penale, administrative sau disciplinare adecvate pentru comportamentul corupt al unui judecător și sancțiunile severe pronunțate împotriva judecătorilor corupți pot avea un puternic efect de descurajare și, astfel, pot avea un rezultat preventiv. CCJE reiterează cele spuse deja într-un context general din Opinia nr. 3 (2002) privind etica și*

¹⁶¹ Declarația privind integritatea judiciară, disponibilă la: www.unodc.org/documents/ji/draft_declaration/Declaration_23042018_final-PDF.pdf.

¹⁶² Opinia nr. 21 (2018) privind corupția judiciară, disponibilă la: <https://rm.coe.int/avis-no-21-du-ccje-en-roumain/168093ed29>.

¹⁶³ Curtea Europeană a Drepturilor Omului a declarat încălcarea acestui drept în cazurile *Baka c. Hungaria* din 23 Iunie 2016 și *Paluda c. Slovacia* din 23 mai 2017 (nota oficială).

răspunderea judecătorilor în ceea ce privește răspunderea penală și disciplinară a judecătorilor.

49. Corupția comisă de un judecător trebuie abordată în conformitate cu principiul proporționalității și luând în considerare gravitatea acesteia. În cadrul unei proceduri disciplinare, el poate fi sancționat prin revocarea din funcție sau printr-o altă măsură disciplinară corespunzătoare. Faptele penale trebuie pedepsite conform legii penale, până la pedeapsa cu închisoarea. Gravitatea faptei penale poate fi evaluată în special prin impactul pe care-l are asupra încrederii publicului general în sistemul judiciar.

„Termenii utilizați în prezentul document în forma de masculin pentru denumirea diverselor funcții se referă atât la masculin, cât și la feminin. Similar, termenii folosiți la singular se referă și la plural. Aceasta se aplică exclusiv pentru a facilita citirea textului.”

Bibliografie

Legea nr. 544 din 20 iulie 1995 cu privire la statutul judecătorului, publicată: 26 octombrie 1995 în Monitorul Oficial Nr. 59-60 art. 664;

Legea nr. 947 din 19 iulie 1996 cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii, publicată: 3 octombrie 1996 în Monitorul Oficial Nr. 64 art. 641;

Lege nr. 154 din 5 iulie 2012 privind selecția, evaluarea performanțelor și cariera judecătorilor, publicată: 14 septembrie 2012 în Monitorul Oficial Nr. 190-192 art. 636;

Legea nr. 325 din 23 decembrie 2013 privind evaluarea integrității instituționale, publicat: 14 februarie 2014 în Monitorul Oficial Nr. 35-41 art. 73;

Opinia comună a Comisiei de la Veneția și a OSCE nr. 755/2014 cu privire la proiectul de lege privind răspunderea disciplinară a judecătorilor în Republica Moldova, CDL-AD(2014)006;

Legea nr. 178 din 25 iulie 2014 cu privire la răspunderea disciplinară a judecătorilor, publicată: 15 august 2014 în Monitorul Oficial Nr. 238-246 art. 557;

CRJM, Document de politici: „**Evaluarea necesităților de îmbunătățire a cadrului legal privind răspunderea disciplinară a judecătorului**”, februarie 2016;

CRJM, Document de politici: „**Analiza legislației și practicii privind răspunderea disciplinară a judecătorilor 2015-2016**”, noiembrie 2016;

Opinia nr. 880/2017, Amicus Curiae adresat Curții Constituționale din Republica Moldova cu privire la răspunderea penală a judecătorilor, adoptată de Comisia de la Veneția la a 111-a Sesiune plenară, desfășurată la Veneția pe 10-11 martie 2017;

Legea nr. 122 din 12 iulie 2018 privind avertizorii de integritate, publicată: 17 august 2018 în Monitorul Oficial Nr. 309-320 art. 472;

Codul administrativ al Republicii Moldova nr. 116 din 19 iulie 2018, publicat: 17 august 2018 în Monitorul Oficial Nr. 309-320 art. 466;

Regulament cu privire la activitatea Comisiei de etică și conduită profesională a judecătorilor, aprobat de CSM prin hotărârea nr. 229/12 din 8 mai 2018;

Regulament cu privire la activitatea Colegiului disciplinar, aprobat prin Hotărârea CSM nr. 505 din 13 noiembrie 2018;

Regulament cu privire la organizarea, competența și modul de funcționare a inspecției judiciare, aprobat prin Hotărârea CSM nr. 506 din 13 noiembrie 2018;

Ghidul pentru sesizarea Inspecției judiciare, aprobat prin Hotărârea CSM nr. 2/1 din 15 ianuarie 2019.

Rapoartele de activitate ale CSM, Inspecției judiciare, Colegiului disciplinar pe anii 2015 - 2019.

Centrul de Resurse Juridice din Moldova este o organizație necomercială care contribuie la consolidarea democrației și a statului de drept în Republica Moldova, cu accent pe justiție și drepturile omului. Realizăm activități de cercetare și de advocacy. Suntem independenți și neafiliați politic.

Centrul de Resurse Juridice din Moldova

📍 Str. A. Șciusev 33, MD-2001 Chișinău,
Republica Moldova

☎️ +373 22 843601

☎️ +373 22 843602

@ contact@crjm.org

🌐 www.crjm.org

📘 CRJM.org

📺 CRJ Moldova

📺 CRJM

