

Evaluarea necesităților de îmbunătățire a cadrului legal privind răspunderea disciplinară a judecătorului

Pavel GRECU

Nadejda HRIPTIEVSCHI



DOCUMENT DE POLITICI

Evaluarea necesităților de îmbunătățire a cadrului legal privind răspunderea disciplinară a judecătorului

Pavel GRECU

Nadejda HRIPTIEVSCHI



Acest document a fost elaborat cu susținerea financiară a Fundației Soros-Moldova în cadrul proiectului „Promovarea mecanismelor eficiente de responsabilizare a judecătorilor în Moldova”. Opiniile exprimate în acest document aparțin în exclusivitate autorilor și nu reflectă neapărat poziția instituției finanțatoare.

Chișinău, 2016

Cuprins

Sumar executiv	1
1. Scopul documentului și cadrul legal vizat	3
1.1. Scopul prezentului document	3
1.2. Contextul adoptării Legii nr. 178 cu privire la răspunderea disciplinară a judecătorilor	3
1.3. Unele constatări ale Comisiei de la Veneția cu privire la proiectul Legii nr. 178	5
2. Rolul Inspecției Judiciare în procedurile disciplinare	8
2.1. Distincția între petiție și sesizare	8
2.2. Verificarea sesizărilor de către Inspecția Judiciară	9
2.2.1. Restituirea sesizării	9
2.2.2. Respingerea sesizărilor ca vădit neîntemeiate	10
2.2.3. Verificarea sesizărilor și întocmirea raportului. Lipsa prevederilor exprese cu privire la încadrarea juridică a faptelor și prezentarea acuzației judecătorului	11
2.3. Rolul Inspecției la examinarea cauzei în Plenul Colegiului Disciplinar – lipsa prevederilor exprese cu privire la prezentarea acuzației	13
3. Completele de admisibilitate: rolul și oportunitatea acestora	15
4. Examinarea cauzei de Plenul Colegiului Disciplinar. Alte aspecte legate de Colegiul Disciplinar	19
4.1. Rolul membrului raportor în ședințele Colegiului disciplinar	19
4.2. Componenta și revocarea membrilor Colegiului Disciplinar	19
4.3. Incompatibilitățile membrilor Colegiului disciplinar din rândul societății civile	20
4.4. Recuzarea / abținerea membrilor. Membrii supleanți	21
5. Căile de atac în procedurile disciplinare: CSM sau CSJ?	22
6. Rolul autorului sesizării în procedurile disciplinare	25
7. Suspendarea judecătorului pe durata procedurii disciplinare	27
8. Sumarul recomandărilor	28

Sumar executiv

Centrul de Resurse Juridice din Moldova (CRJM) îndeamnă factorii de decizie să modifice legislația cu privire la răspunderea disciplinară a judecătorilor prin consolidarea statutului și responsabilizarea Inspecției Judiciare și reducerea etapelor și organelor implicate în examinarea sesizărilor cu privire la abaterile disciplinare ale judecătorilor.

CRJM a analizat Legea nr. 178 cu privire la răspunderea disciplinară a judecătorilor și practica de aplicare a acesteia în primul an de implementare și a elaborat documentul de politici publice “Evaluarea necesităților de îmbunătățire a cadrului legal privind răspunderea disciplinară a judecătorului”. Documentul evidențiază mai multe lacune ale sistemului actual de răspundere disciplinară a judecătorilor, care se datorează atât cadrului legal imperfect, cât și practicii problematice de aplicare a acestuia.

Legea nr. 178 a creat un mecanism prea complicat de răspundere disciplinară a judecătorilor. Astfel, o sesizare privind abaterile disciplinare ale judecătorilor poate trece prin cinci organe – Inspecția Judiciară, Completul de admisibilitate al Colegiului Disciplinar, Plenul Colegiului Disciplinar, Consiliul Superior al Magistraturii și Curtea Supremă de Justiție – dintre care, la o etapă sau alta, fiecare din acestea poate să anuleze decizia organului care a examinat anterior cauza disciplinară. Potrivit datelor oficiale, 72% din toate sesizările depuse în anul 2014 au fost respinse de Inspecția Judiciară ca vădit neîntemeiate. Dintre acestea doar 28% au fost contestate la completele de admisibilitate ale Colegiului Disciplinar. Deciziile de respingere emise de Inspecția Judiciară nu sunt publicate iar contestațiile împotriva acestora sunt respinse în proporție de 97%. La o examinare mai atentă a sesizărilor respinse ca vădit neîntemeiate se pare că Inspecția Judiciară, deși nu se încadrează în termenul legal prevăzut pentru respingerea sesizărilor ca vădit neîntemeiate, respinge un număr mare de sesizări din dorința de a reduce volumul de lucru al completelor de admisibilitate și al Plenului Colegiului Disciplinar. Într-un asemenea sistem, riscul de a respinge sesizări, care de fapt, sunt întemeiate, este mare.

În același timp, Inspecția Judiciară nu are competențe expres prevăzute de lege de a încadra faptele juridice imputate în sesizare și a înainta acuzarea disciplinară judecătorului. În rezultat, deseori membrul raportor al Colegiului Disciplinar este nevoit să acționeze ca acuzator împotriva judecătorului, deși ar trebui să fie neutru, iar reprezentantul Inspecției Judiciare are o prezență formală la ședință. Un asemenea sistem afectează atât drepturile judecătorului cât și capacitatea sistemului de a se auto-responsabiliza.

În primul an de implementare a Legii nr. 178, statistica a arătat că rata de intentare a procedurilor disciplinare în anul 2015 a scăzut cu aproape 27% în comparație cu anul 2014, deși cercul subiecților care depun sesizări s-a extins. Astfel, dacă în anul 2014 era intentată o

cauză la fiecare 48 de petiții disciplinare, atunci în anul 2015 s-a intentat o cauză la fiecare 61 de sesizări. Mai mult, și rata de sancționare a judecătorilor a scăzut de patru ori. În condițiile în care, potrivit ultimelor sondaje, în jur de 75% din populație nu au încredere în sistemul justiției, o scădere atât de mare a ratei de sancționare este greu de explicat altfel decât printr-un mecanism mult prea complicat și formalist de tragere la răspundere disciplinară.

La adoptarea Legii nr. 178 nu au fost luate în considerație recomandările Comisiei de la Veneția, precum și a unor experți naționali și internaționali. După un an de implementare, este oportună implicarea factorilor de decizie în evaluarea și îmbunătățirea sistemului de răspundere disciplinară a judecătorilor, astfel ca acesta să asigure într-un mod eficient responsabilizarea judecătorilor și să ajute la creșterea credibilității justițiabililor în justiție. Documentul "Evaluarea necesităților de îmbunătățire a cadrului legal privind răspunderea disciplinară a judecătorului" include o serie de recomandări. Acestea se referă în special la acordarea unei autonomii funcționale a Inspecției Judiciare față de CSM, a competenței de a verifica sesizările depuse și a le respinge pe cele care nu conțin indicii unei abateri disciplinare, precum și a prezenta învinuirea pe cauzele disciplinare direct în Plenul Colegiului Disciplinar. Pentru asigurarea responsabilității Inspecției Judiciare, dispozițiile de respingere a sesizărilor sau clasare a procedurilor disciplinare ale Inspecției Judiciare urmează a fi publicate pe pagina sa web și urmează a fi contestate la Completele Colegiului Disciplinar. În vederea asigurării unei proceduri echitabile și în termeni rezonabili, hotărârile Colegiului Disciplinar urmează a fi contestate direct la Curtea Supremă de Justiție.

1. Scopul documentului și cadrul legal vizat

1.1. Scopul prezentului document

Prezentul document este elaborat cu scopul de a iniția discuțiile cu factorii de decizie, în special Ministerul Justiției (MJ), Consiliul Superior al Magistraturii (CSM), Colegiul Disciplinar (CD) și Inspekția Judiciară (IJ), cu privire la lacunele cadrului legal ce ține de răspunderea disciplinară a judecătorilor și necesitatea modificării acestuia. Documentul se referă în special la modificări la Legea nr. 178 cu privire la răspunderea disciplinară a judecătorilor din 26 iulie 2014, în vigoare din 1 ianuarie 2015 (*Legea nr. 178*), Legea nr. 947 cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii din 19 iulie 1996 (*Legea nr. 947*) și, eventual, necesitatea elaborării unei legi noi cu privire la Inspekția Judiciară.

La adoptarea Legii nr. 178 nu au fost luate în considerație recomandările Comisiei de la Veneția, precum și a unor experți naționali și internaționali. Mai jos sunt identificate câteva probleme principale, atât în baza recomandărilor Comisiei de la Veneția, cât și în baza analizei și monitorizării activității CD de către CRJM, precum și propuse câteva soluții alternative la fiecare problemă identificată. Ne-am propus să identificăm parametrii unui mecanism de răspundere disciplinară care ar asigura un sistem judiciar responsabil în Republica Moldova. Proiectul documentului a fost discutat cu reprezentanții CSM, CD și IJ la atelierul de lucru din 26–27 noiembrie 2015, după care a fost finalizat de CRJM. Sperăm că recomandările documentului vor servi factorilor de decizie în procesul de îmbunătățire a cadrului legal cu privire la răspunderea disciplinară a judecătorilor.

1.2. Contextul adoptării Legii nr. 178 cu privire la răspunderea disciplinară a judecătorilor

Lucrul asupra proiectului de lege cu privire la răspunderea disciplinară a început încă în septembrie 2012,¹ odată cu crearea grupului de lucru de către MJ. În componența grupului de lucru au fost incluși membri ai CSM și ai CD, judecători, colaboratori ai MJ, și reprezentanți ai societății civile. Grupului de lucru i-a fost pus la dispoziție Studiul cu privire la spectrul de abateri disciplinare și procedura disciplinară cu privire la judecători în Republica Moldova,² unele din concluziile căruia au fost utilizate în procesul de elaborare a noii legi. În decembrie

¹ Ordinul Ministrului Justiției nr. 417 din 13 septembrie 2012.

² Studiul cu privire la spectrul de abateri disciplinare și procedura disciplinară cu privire la judecători în Republica Moldova, elaborat de Nadejda Hriptievski, disponibil la cerere.

2012 au avut loc primele dezbateri publice cu privire la proiectul de lege. MJ a primit avize cu privire la proiectul de lege de la Oficiul OSCE pentru Instituții Democratice și Drepturile Omului (OSCE/ODIHR), expertul internațional Cristi DANILEȚ și reprezentanți ai societății civile din Moldova (Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției și Raisa BOTEZATU, judecător al CSJ în demisie onorată, expert în domeniul justiției și drepturile omului).³

În urma dezbaterilor și avizelor permise, MJ a modificat proiectul de lege și l-a transmis Guvernului spre aprobare. Proiectul de lege a fost aprobat prin hotărârea Guvernului nr. 831 din 28 octombrie 2013 și transmis spre examinare Parlamentului, în mod prioritar, la 29 octombrie 2013, înregistrat cu nr. 423. Deși mai multe persoane prezente la dezbateri și experți care au prezentat avize scrise au menționat faptul că proiectul de lege creează o procedură complicată și diminuează nejustificat rolul IJ, neacordându-i dreptul de a intenta procedura disciplinară și de a respinge sesizările nefondate, aceste aspecte nu au fost luate în considerare la modificarea proiectului de lege. Argumentul principal adus de reprezentanții MJ și membrii grupului de lucru, care au susținut crearea completelor de admisibilitate și investirea acestora cu dreptul de a declara admisibile sesizările, a fost lipsa independenței IJ.

La 14 noiembrie 2013, Parlamentul a adoptat proiectul de lege cu privire la răspunderea disciplinară a judecătorilor în prima lectură. La 23 decembrie 2013 urma să fie adoptat proiectul de lege în a doua lectură, însă acesta a fost retras de pe ordinea de zi a Parlamentului.⁴ La indicația Parlamentului, MJ a remis proiectul de lege spre expertiză Oficiului Consiliului Europei în Republica Moldova și Comisiei Europene pentru Democrație prin Drept (Comisia de la Veneția). La 24 martie 2014 a fost adoptată [Opinia Comună a Comisiei Europene pentru Democrație prin Drept \(Comisia de la Veneția\) și a Oficiului OSCE pentru Instituții Democratice și Drepturile Omului \(ODIHR/OSCE\) cu privire la proiectul de lege cu privire la răspunderea disciplinară a judecătorilor a Republicii Moldova, nr.755/2014](#)⁵ (*Opinia Comisiei de la Veneția în continuare*).

La 1 aprilie 2014, CRJM a organizat o dezbatere publică privind proiectul de lege cu privire la răspunderea disciplinară a judecătorilor, la care au participat reprezentanți ai Parlamentului, MJ, CSM, CD, IJ și a societății civile. La eveniment a fost prezentată [opinia CRJM cu privire la proiectul de lege cu privire la răspunderea disciplinară a judecătorilor](#)⁶ și au fost discutate o serie de aspecte care ar fi putut fi îmbunătățite în proiectul de lege, inclusiv ca urmare a Opiniei Comisiei de la Veneția. La 17 aprilie 2014, CRJM a expediat Comisiei Juridice, Numiri și Imunități a Parlamentului un șir de [propuneri de modificare a proiectului de lege cu privire la răspunderea disciplinară a judecătorilor](#).⁷ Din câte cunoaștem, proiectul a fost dezbătut în cadrul Comisiei Juridice, Numiri și Imunități și au fost primite propuneri și de la alte organizații. Modificările sau concluziile dezbaterilor în cadrul Parlamentului încă nu au fost niciodată publicate, deși proiectul s-a aflat la Parlament mai mult de 6 luni.

³ Toate avizele respective sunt disponibile la cerere.

⁴ Proiectul a fost retras la solicitarea dnei Raisa APOLSCH, a se vedea stenograma ședinței din 23 decembrie 2013.

⁵ Opinia Comună a Comisiei Europene pentru Democrație prin Drept (Comisia de la Veneția) și a Oficiului OSCE pentru Instituții Democratice și Drepturile Omului (ODIHR/OSCE) cu privire la proiectul de lege cu privire la răspunderea disciplinară a judecătorilor a Republicii Moldova, 24 martie 2014, este disponibilă aici: <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD%282014%29006-e>.

⁶ CRJM, Opinia cu privire la proiectul de lege nr. 423 cu privire la răspunderea disciplinară a judecătorilor, 31 martie 2014, disponibilă aici: <http://crjm.org/wp-content/uploads/2014/04/CRJM-opinie-lege-rasp-discipl-jud1.pdf>.

⁷ CRJM, Propuneri cu privire la modificarea proiectului de lege nr. 423 cu privire la răspunderea disciplinară a judecătorilor, 17 aprilie 2014, disponibile aici: http://crjm.org/wp-content/uploads/2014/02/2014-04-17-PrLegge-RaspDisc-Judecatori_CRJM.pdf.

La 21 iulie 2014, Guvernul a adoptat hotărârea nr. 610 privind angajarea răspunderii asupra proiectului de lege cu privire la răspunderea disciplinară a judecătorilor (în versiunea transmisă de Guvern Parlamentului, fără a lua în considerare cel puțin recomandările Comisiei de la Veneția). Președintele a promulgat legea la 11 august 2014. Legea nr. 178 din 25 iulie 2014 a fost publicată în Monitorul Oficial la 15 august 2014 și a intrat în vigoare la 1 ianuarie 2015.

Astfel, procesul de adoptare a legii nr. 178 a fost destul de anevoios, ceea ce ar putea reflecta lipsa voinței politice de a crea un cadru legal adecvat pentru tragerea la răspundere disciplinară a judecătorilor, fie interesul prea mare în menținerea status - quo-ului, fie neînțelegeri la nivel conceptual între factorii de decizie cu privire la unele aspecte ale legii. Cert este faptul că semnale cu privire la unele lacune importante ale proiectului de lege cu privire la răspunderea disciplinară au fost date încă la etapa elaborării proiectului, însă nu au fost luate în considerație.

1.3. Unele constatări ale Comisiei de la Veneția cu privire la proiectul Legii nr. 178

Prin [opinia nr. 755/2014](#), Comisia de la Veneția și-a exprimat viziunea asupra compatibilității proiectului de lege cu standardele internaționale. Din cauza procesului problematic de adoptare a proiectului de lege, niciuna din propunerile Comisiei de la Veneția nu au fost luate în considerare. Astfel, multe din recomandările Comisiei de la Veneția sunt încă valabile în discuția despre îmbunătățirea mecanismului de răspundere disciplinară a judecătorilor.

Sub aspect pozitiv, Comisia de la Veneția a apreciat faptul că proiectul legii prevedea crearea CD separat de CSM (para. 46).⁸ Însă aceasta și-a exprimat îngrijorarea cu privire la faptul dacă art. 8 din proiectul de lege, care crea CD drept un organ independent, nu contravenea art. 123 din Constituția Republicii Moldova, potrivit căruia „*Consiliul Superior al Magistraturii asigură ... aplicarea de măsuri disciplinare față de judecători*”. În final, Comisia de la Veneția nu s-a expus asupra acestui aspect, menționând că este sarcina Curții Constituționale din Republica Moldova de a se expune asupra compatibilității legislației naționale cu normele constituționale (la acest subiect vom reveni în cap. 5 al documentului).

Comisia de la Veneția a mai subliniat faptul că enumerarea exhaustivă a abaterilor disciplinare de proiectul de lege este o practică ce corespunde standardelor internaționale. Aceasta a menționat că o asemenea practică este mai bună decât stabilirea unei definiții generale, care ar putea să fie prea vagă (para. 15). În mod similar, Consiliul Consultativ al Judecătorilor Europeni (CCJE) a menționat că, deși în multe state procedurile disciplinare sunt intentate în baza unor temeuri foarte generale, este de dorit ca acestea să fie cât mai specifice.⁹

Comisia de la Veneția a venit și cu un șir de recomandări de îmbunătățire a proiectului de lege, care sunt valabile și pentru Legea nr. 178. Cele mai importante, din punctul nostru de vedere, sunt următoarele:

- ◆ Comisia a propus ca în proiect să fie introdusă posibilitatea suspendării procedurii disciplinare atunci când o faptă constituie abatere disciplinară și în același timp

⁸ Existența unui organ specializat cu privire la examinarea cauzelor cu privire la răspunderea disciplinară a judecătorilor, separat de organul de autoadministrare a sistemului, este recomandat și de Recomandările de la Kiev privind independența judiciară în Europa de Est, Caucazul de Sud și Asia Centrală – administrarea sistemului judecătoresc, selectarea și responsabilitate, 23-25 iunie 2010, în special alineatele 2 și 5, precum și Recomandarea CM/Rec (2010) 12 p. 69.

⁹ CCJE, Opinia nr. 3 (2002), para. 63-65.

infrațiune sau contravenție. În proiect, de asemenea, lipsește o prevedere care ar clarifica ce acțiune disciplinară urmează a fi luată după ce procedura penală sau contravențională încetează (para. 14).

- ◆ În ceea ce privește sancțiunea de reducere a salariului, Comisia de la Veneția a recomandat ca în proiect să fie specificat că această sancțiune poate fi aplicată doar în caz de încălcări intenționate și nu în cazuri legate de performanța judecătorului (para. 41). Această recomandare rezultă și din Recomandarea CM/REC(2010)12 potrivit căreia salariul de bază al judecătorului nu trebuie să depindă de performanța acestuia.¹⁰
- ◆ Comisia s-a referit și la componența CD. Deși a lăudat faptul că membrii judecători ai CD sunt aleși de colegii săi, în cadrul Adunării Generale a Judecătorilor, aceasta nu a înțeles rațiunea alegerii majorității judecătorilor din rândul instanțelor judecătorești superioare, adică doi din curțile de apel, doi din cadrul Curții Supreme de Justiție (CSJ) și doar unul din judecătorii (para. 52).
- ◆ Cu referire la modul de revocare a membrilor CD, Comisia de la Veneția a menționat, în primul rând, că urmează a fi determinat dacă cele 2/3 din numărul CD pentru revocarea unui membru se referă la 2/3 din numărul total al membrilor sau din numărul celor prezenți la vot (para. 55). În al doilea rând, Comisia de la Veneția consideră că CD ar trebui să poată revoca de sine stătător un membru al CD, fără intervenția organului care l-a ales. În caz contrar, ar putea fi pusă în pericol credibilitatea CD. Totuși, pentru aceasta ar trebui să fie prevăzută o procedură clară de revocare a membrului care nu-și îndeplinește obligațiile de membru, cu înștiințarea prealabilă a acestuia (para. 56). În al treilea rând, Comisia de la Veneția a recomandat ca lista membrilor supleanți care pot să înlocuiască membrul revocat ar trebui să fie predeterminată, astfel încât să fie clar cine va suplini postul vacant (para. 57).
- ◆ Comisia a salutat alegerea Președintelui CD, prin vot secret, de către membrii acestuia și a recomandat ca să fie ales și un Vice-Președinte care să-l înlocuiască pe Președinte în caz de absență sau vacanță a funcției (para. 58). Proiectul de lege prevedea că Președintele este înlocuit de membrul cel mai în vârstă al CD, prevedere menținută și în Legea nr. 178.
- ◆ Potrivit art. 14 alin. (5) din proiectul de lege, recuzarea sau abținerea membrului nu este admisă dacă va fi imposibilă asigurarea caracterului deliberativ al ședinței CD. Comisia de la Veneția a criticat această formulare, și a propus ca un membru supleant să poată înlocui membrul recuzat sau abținut (para. 63).
- ◆ Una din cele mai importante constatări a Comisiei de la Veneția se referă la fortificarea rolului IJ în procedurile disciplinare. Comisia a constatat că potrivit proiectului de lege inspectorii-judecători aveau doar rolul de a face verificări și de a pregăti dosarul disciplinar. Potrivit Comisiei, IJ ar trebui să fie responsabilă de înaintarea învinuirii disciplinare (para. 71).

¹⁰ Comitetul de Miniștri, Recomandarea CM/REC(2010)12, para. 55.

Comisia a menționat că procedura ar fi ușurată dacă Inspekția ar prezenta cauza în fața CD (para. 76). Astfel, inspectorul-judecător va prelua atribuțiile membrului raportor. Totodată, potrivit Comisiei, păstrarea instituției membrului raportor în condițiile stabilite de proiectul de lege ar trebui să fie însoțită de o specificare că membrul raportor nu trebuie să ia parte la votul asupra hotărârii (para. 80).

- ◆ În final, Comisia a observat că potrivit proiectului de lege sesizarea privind abaterile disciplinare poate fi depusă și de un membru al CSM. Însă, proiectul de lege nu împiedică același membru să se expună asupra aceleiași cauze dacă aceasta ar fi ajuns la CSM în urma unei contestări depuse împotriva hotărârii CD. Lipsa unei asemenea interdicții ar putea ridica îngrijorări cu privire la părtinirea acestui membru la examinarea cauzei de către CSM (para. 83).

Astfel, Comisia de la Veneția, deși nu s-a expus în opinia sa asupra unor chestiuni importante, cum ar fi crearea completelor de admisibilitate sau numărul necesar de căi de atac în procedurile disciplinare, a identificat un șir de prevederi din proiectul de lege care puteau fi îmbunătățite. Prezentul document include recomandările principale ale Comisiei de la Veneția care nu au fost luate în considerare, dar care, în viziunea noastră, mai sunt valabile. Considerăm că recomandările indicate mai sus sunt importante pentru a fi analizate de factorii de decizie la o revizuire eventuală a Legii nr. 178. Unele dintre acestea sunt detaliate mai jos.

2. Rolul Inspecției Judiciare în procedurile disciplinare

Capitolul de mai jos se referă doar la rolul IJ în procedurile disciplinare și este gândit să atragă atenția factorilor de decizie la nevoia de modificare a cadrului legal actual cu privire la IJ. Implementarea propunerilor de modificare a rolului IJ în procedurile disciplinare presupune modificarea statutului și mărirea numărului inspectorilor-judecători. Documentul nu include o analiză a tuturor funcțiilor IJ, de aceea nu vine cu soluții cu privire la statutul și numărul inspectorilor-judecători. Aceste aspecte ar trebui abordate de un eventual grup de lucru, dacă se acceptă crearea acestuia de factorii de decizie în vederea elaborării unei legi sau regulament nou și modificarea Legii CSM în partea ce ține de IJ.

2.1. Distincția între petiție și sesizare

Conform art. 19 al Legii 178, sesizările pot fi depuse de orice persoană interesată, de membrii CSM, de Colegiul de evaluare a performanțelor¹¹ și de IJ, prin autosesizare în urma controalelor efectuate conform competenței sale.¹² Cercul persoanelor care pot depune sesizări este destul de larg, ceea ce asigură accesul liber către sistemul de responsabilizare a judecătorilor, care e o condiție importantă pentru un sistem eficient.

Legea nr. 178 face distincție între petițiile adresate CSM-ului și sesizările cu privire la abaterile disciplinare. În practică acest lucru ar trebui să însemne că IJ examinează doar sesizările cu privire la abaterile disciplinare, iar petițiile adresate CSM-ului se examinează de Secretariatul CSM. În cazul în care o petiție ridică în esență o problemă ce ține de răspunderea disciplinară a judecătorului, aceasta ar trebui trimisă spre examinare IJ, conform procedurii prevăzute de Legea nr. 178. Procedura respectivă nu este prevăzută expres de Legea nr. 178, dar reiese din spiritul Legii nr. 178 și a Legii CSM, care reglementează rolul CSM și al IJ. Prevederile respective ar trebuie incluse în Regulamentul de activitate al CSM pentru a asigura o aplicare uniformă a prevederilor legale.

Totuși, din raportul IJ pentru anul 2015, reiese că IJ examinează și petițiile, și sesizările. Astfel, între 1 ianuarie – 31 decembrie 2015, IJ i-au fost repartizate spre examinare 580 petiții și 1,889 sesizări. În rezultatul verificării sesizărilor, IJ a emis 1,367 decizii de respingere, 231 decizii de restituire și 5 decizii de încetare a procedurii (la cererea petiționarului).¹³

¹¹ Art. 23 alin. (4) al Legii nr. 154 privind selecția, evaluarea performanțelor și cariera judecătorilor.

¹² Art. 7² al Legii cu privire la CSM.

¹³ CSM, Raportul anual de activitate al Inspecției Judiciare pe anul 2015, disponibil la: http://csm.md/files/Inspectia_Judecatoreasca/Raport_inspectia2015.pdf.

2.2. Verificarea sesizărilor de către Inspekția Judiciară

Etaa cu privire la verificarea sesizării de către IJ nu este suficient de bine reglementată de lege, deoarece finalitatea verificării nu este clară și rolul IJ este nejustificat de limitat. Și anume, la verificare, IJ are doar următoarele trei opțiuni:

- a) restituirea de către IJ a sesizării în termen de 3 zile dacă nu sunt întrunite condițiile de formă și conținut prevăzute de art. 20 al Legii nr. 178, explicând persoanei dreptul de a depune o nouă sesizare;
- b) respingerea sesizării, în termen de 10 zile de la data când i-a fost repartizată, printr-o decizie motivată, dacă sesizarea este vădit neîntemeiată conform art. 20 alin. (2) al Legii nr. 178;
- c) verificarea sesizării, dacă nu a fost restituită sau respinsă, în termen de 30 de zile lucrătoare de la data recepționării acesteia de IJ (cu posibilitatea prelungirii termenului până la 15 zile calendaristice de inspectorul-judecător principal) și prezentarea completului de admisibilitate al CD a raportului, împreună cu dosarul cauzei, pentru examinare (art. 26 al legii nr. 178).

Mai jos sunt analizate fiecare din cele trei opțiuni pe care are IJ și evidențiate lacunele, unde acestea există din punctul nostru de vedere.

2.2.1. Restituirea sesizării

Conform art. 20 alin. (1) al Legii nr. 178, sesizarea cu privire la faptele judecătorului care pot constitui abateri disciplinare trebuie să conțină:

- a) datele de identitate și informația de contact ale autorului sesizării;
- b) numele judecătorului la care se face referire în sesizare;
- c) data și locul unde au fost comise faptele descrise în sesizare;
- d) descrierea succintă a faptelor ce ar putea constitui abateri disciplinare;
- e) indicarea, după caz, a probelor care confirmă fapta invocată sau indicarea persoanelor care ar putea confirma cele relatate de autorul sesizării, dacă acestea există la momentul depunerii sesizării;
- f) data și semnătura autorului sesizării.

Dacă sesizarea nu corespunde condițiilor de formă și conținut stabilite de art. 20, inspectorul-judecător, în termen de 3 zile lucrătoare din ziua în care i-a fost repartizată sesizarea pentru verificarea prealabilă, o restituie autorului cu indicarea neajunsurilor stabilite, printr-o decizie nesuscetibilă de atac și explicarea dreptului de a depune o nouă sesizare (art. 22 alin. (1) al Legii nr. 178). Inspectorul-judecător care a restituit sesizarea transmite o copie a scrisorii de restituire a sesizării inspectorului-judecător principal pentru informare și ținerea evidenței statistice.

Instituția restituirii sesizării a fost introdusă pentru a permite IJ să filtreze acele sesizări care nu corespund cerințelor de bază pentru o sesizare. Legea nu cere publicarea acestora și nici nu prevede o cale de atac, deoarece restituirea sesizării permite persoanei care a depus-o să o mai depună o dată, cu corectarea neajunsurilor identificate de IJ. Considerăm că instituția restituirii sesizării este una necesară și oportună, constituind o metodă de filtrare a acelor sesizări care nu corespund cerințelor de formă și conținut. Experiența din primul an de implementare a

Legii nr. 178, arată că din 1,889 sesizări înregistrate în anul 2015, IJ a emis doar 231 decizii de restituire, ceea ce constituie 12%. Aceste date sugerează că în general sesizările depuse respectă regulile de formă și conținut.

2.2.2. Respingerea sesizărilor ca vădit neîntemeiate

Inspectorul-judecător poate să respingă sesizarea, în termen de 10 zile de la data când i-a fost repartizată, printr-o decizie motivată, dacă sesizarea este vădit neîntemeiată. Decizia este semnată de inspectorul-judecător căruia i-a fost repartizată sesizarea și contrasemnată de inspectorul-judecător principal. Decizia IJ de respingere a sesizării poate fi contestată de către autorul sesizării în termen de 15 zile de la data recepționării deciziei, la completul de admisibilitate al CD (art. 22 alin. (2) al legii nr. 178). Conform datelor cu privire la implementarea Legii nr. 178 în anul 2015, utilizarea instituției de respingere a sesizărilor de către IJ este destul de mare. Astfel, din 1,889 sesizări, IJ a emis 1,367 decizii de respingere ca sesizări vădit neîntemeiate, ceea ce constituie 72%. Este important de reținut, că aceste 72% de sesizări nu ajung de regulă la Plenul CD, deoarece completul de admisibilitate este ultima cale de atac, iar acestea aproape în toate cauzele au menținut deciziile de respingere a IJ. Spre exemplu, în anul 2015, din cele 1,367 decizii de respingere emise de IJ, la completele de admisibilitate au fost contestate 385, ceea ce constituie 28%. Din cele 385 contestații, completele de admisibilitate au examinat 179 de contestații, altele 206 rămânând restanță pentru anul 2016. Din cele 179 contestații examinate, 5 contestații au fost admise și 174 contestații au fost respinse, ceea ce constituie 97%.¹⁴ În afară de cele 72% de sesizări respinse, IJ mai are posibilitatea de a propune completelor de admisibilitate respingerea sesizării printr-un raport elaborat în urma efectuării verificărilor (a se vedea analiza rapoartelor mai jos). Aceste date arată în mod evident că cea mai mare parte a sesizărilor cu privire la răspunderea disciplinară a judecătorilor sunt examinate în exclusivitate de Inspekția Judiciară. Astfel, modul de funcționare al acesteia influențează în mod direct eficiența sistemului de răspundere disciplinară a judecătorilor.

Conform art. 20 alin. (2) al legii nr. 178, se consideră vădit neîntemeiată sesizarea în care sunt invocate fapte care nu fac referință la abaterile prevăzute de art. 4 al Legii nr. 178, căreia i-a expirat termenul de prescripție prevăzut de art. 5 al Legii nr. 178 sau care este declarată repetat, fără a aduce probe noi. Se pare că această prevedere nu este aplicată suficient de bine de către IJ și completele de admisibilitate. Or acestea examinează și resping ca vădit neîntemeiate și sesizările care, de fapt, se referă la abateri disciplinare și pe care IJ le verifică.

Posibilitatea IJ de a respinge sesizările ca vădit neîntemeiate a fost introdusă abia după consultarea publică a proiectului de lege, la propunerile prezentate de experți din societatea civilă. Proiectul inițial nu prevedea o astfel de competență, ceea ce a fost notat de experți ca o povară prea mare pe completul de admisibilitate și CD. Respectiv, s-a propus prevederea posibilității IJ de a respinge acele sesizări care nu pot fi încadrate în abaterile disciplinare, spre exemplu sesizările care se referă la legalitatea hotărârilor judecătorești.¹⁵ Respectiv, această competență presupune ca IJ să respingă doar acele sesizări care nu se încadrează în domeniul răspunderii disciplinare și nu respingerea sesizărilor pe care IJ le verifică și constată

¹⁴ CSM, Raportul anual de activitate al Inspekției Judiciare pe anul 2015.

¹⁵ A se vedea pentru detalii proiectul de lege cu privire la răspunderea disciplinară a judecătorilor în versiunea din 13 septembrie 2013 și tabelul cu obiecțiile și propunerile primite de autorul legii.

că nu s-au adeverit circumstanțele invocate. Pentru constatarea circumstanțelor faptei, IJ trebuie să efectueze o verificare deplină a sesizării, în cadrul căreia să solicite explicațiile judecătorului și alte probe necesare. Dacă faptele invocate în sesizare necesită orice verificare adițională, în afară de o analiză strict juridică cu privire la încadrarea sesizării în domeniul răspunderii disciplinare, aceasta deja presupune că sesizarea nu este vădit neîntemeiată. Din acest considerent legiuitorul a prevăzut doar 10 zile pentru respingerea sesizării ca fiind vădit neîntemeiată, în comparație cu 30–45 zile pentru verificare.

În concluzie, aplicarea strictă de către IJ a posibilității de respingere a sesizării ca vădit neîntemeiate este importantă, deoarece asupra acesteia se expune doar IJ și completul compus din 3 membri ai CD. În practică se pare că IJ deseori califică drept vădit neîntemeiate sesizări în care a efectuat o verificare, inclusiv peste termenul de 10 zile, deși ar trebui să întocmească în acele cazuri rapoarte propunând completului de admisibilitate respingerea sesizării. Posibil ca una din cauzele unei astfel de abordări să fie dorința de a limita volumul de lucru atât al IJ, cât și al completelor de admisibilitate și ale Plenului CD, limitând calea ce poate fi parcursă de sesizare doar până la completul de admisibilitate. Totuși, dacă IJ va abuza de prerogativa acordată prin lege de respingere a sesizărilor vădit neîntemeiate, încadrând în această categorie și fapte care necesită verificare, încrederea în sistemul răspunderii disciplinare și profesionalismul și corectitudinea IJ are de suferit. În contextul în care IJ ar avea competența de a respinge sesizările care nu conține elementele unei abateri disciplinare, după verificarea acestora (după cum se propune în secțiunea 2.2.3. mai jos), atunci va dispărea și practica negativă a IJ de a încadra ca vădit neîntemeiate un număr atât de mare de sesizări (72% din sesizări).

2.2.3. Verificarea sesizărilor și întocmirea raportului. Lipsa prevederilor exprese cu privire la încadrarea juridică a faptelor și prezentarea acuzației judecătorului

Dacă sesizarea nu este nici restituită, nici respinsă, IJ poate trece la verificarea acesteia. Verificarea sesizării se efectuează în termen de 30 de zile lucrătoare de la data recepționării acesteia de IJ, cu posibilitatea prelungirii termenului până la 15 zile calendaristice de inspectorul-judecător principal. Verificarea sesizării de către IJ se finalizează cu întocmirea unui raport, care, împreună cu dosarul cauzei disciplinare, este prezentat completului de admisibilitate al CD pentru examinare (art. 26 al legii nr. 178). Raportul întocmit de inspectorul-judecător conține descrierea succintă a faptelor invocate de autorul sesizării, a faptelor constatate de inspectorul-judecător, a probelor prezentate de autorul sesizării și a probelor colectate în timpul verificării de către inspectorul-judecător (art. 26 alin. (2) al Legii nr. 178).

Prevederile respective sunt insuficiente și inoportune, deoarece nu dau o finalitate clară activității IJ în cazul verificării sesizărilor. **Legea nu prevede competența IJ de a încadra juridic faptele expuse în sesizare și constatate în cadrul verificării.** Această lacună duce la practici problematice, atunci când în unele cazuri se respinge sesizarea doar pe motivul lipsei indicării concrete în sesizare cu privire la abaterea invocată.¹⁶ Cu o astfel de abordare, reiese că cetățeanul obișnuit, care nu are studii juridice, parte a unui proces în care s-a confruntat cu unele fapte care ar putea atrage răspunderea disciplinară a judecătorului, ar trebui să încadreze juridic fapta invocată. Reieșind din datele raportate, IJ nu face distincție

¹⁶ Spre exemplu, hotărârea completului de admisibilitate nr. 17/4 din 30 martie 2015; hotărârea nr. 35/8 din 17 aprilie 2015.

între rapoartele în care propune respingerea și cele în care propune admiterea sesizării. Astfel, în anul 2015, IJ a întocmit și prezentat completelor de admisibilitate 257 de rapoarte. Completele de admisibilitate au examinat 156 rapoarte, dintre care 31 au fost admise și 125 au fost respinse¹⁷, ceea ce reprezintă o rată de admisibilitate de 20% a sesizărilor din numărul rapoartelor expediate de IJ.

Un alt aspect important care nu este reglementat expres de lege ține de înaintarea acuzației disciplinare judecătorului. Lipsa unei acuzații clare din partea IJ ar putea afecta chiar dreptul la apărare al judecătorului. Conform reglementărilor actuale, IJ urmează să prezinte sesizarea judecătorului și să solicite acestuia explicații. Astfel, judecătorul prezintă explicații cu privire la sesizarea depusă, chiar dacă aceasta nu este clar formulată cu privire la abaterile disciplinare imputate. După explicațiile judecătorului, acesta de obicei nu mai este audiat și nici informat cu privire la decizia completului de admisibilitate. Astfel, în cazul în care sesizarea este declarată admisibilă, judecătorul se prezintă în fața Plenului CD, dacă dorește, pentru a da declarații. Judecătorul poate prezenta explicații și probe noi la Plenul CD. Totuși, judecătorul nu primește decizia completului de admisibilitate, care nu necesită a fi motivată, dar conține referințe la fapta sau faptele imputate judecătorului și se transmite doar CD spre examinare (art. 28 alin. (5) al Legii nr. 178). Judecătorul citat poate solicita să facă cunoștință cu dosarul. Mai mult, acesta poate solicita timp pentru a face cunoștință cu dosarul și a prezenta probe noi și în cadrul examinării cauzei de către Plenul CD (art. 32 alin. (3), art. 34 alin. (4) ale Legii nr. 178). Totuși, exercitarea acestor drepturi de către judecător necesită timp adițional. Ar fi mai oportun și mai corect față de judecător ca acesta să cunoască fie la etapa verificării sesizării, fie după decizia luată de completul de admisibilitate despre faptele exacte care îi sunt imputate, astfel ca să se pregătească corespunzător pentru audierea cauzei de către Plenul CD. ***Cu alte cuvinte, legea ar trebui să prevadă clar momentul când procedura disciplinară este intentată și momentul în care acuzarea disciplinară este prezentată judecătorului.***

Din prevederile legale actuale nu reiese clar competența IJ de a propune completului de admisibilitate respingerea sesizării în cazul în care faptele invocate în sesizare nu s-au adevărit. Practica până acum pare să difere între inspectorii-judecători cu privire la modalitatea de formulare în raport a concluziei inspectorului-judecător și formularea conținutului raportului prezentat de IJ. Considerăm că IJ poate formula, chiar dacă nu este prevăzut expres de lege, două tipuri de concluzii în rapoartele prezentate completului de admisibilitate: propunerea de a respinge sesizarea pentru că nu s-a stabilit aparența unei bănuieli rezonabile că judecătorul ar fi comis abaterea invocată sau propunerea de a admite sesizarea, în cazul în care există cea mai mică bănuială că judecătorul ar fi putut comite fapta invocată. Totuși, aceste competențe ar trebui să fie prevăzute expres de lege, pentru a preveni interpretări și practici diferite.

În concluzie, considerăm că prevederile actuale cu privire la verificarea sesizării și raportul pe care îl întocmește IJ nu stimulează și nu responsabilizează IJ să efectueze o verificare calitativă, deoarece, formal, IJ nu poartă nici o responsabilitate pentru finalitatea procedurii. Rolul IJ se limitează la prezentarea raportului completelor de admisibilitate. Completul de admisibilitate urmează să declare admisibilă sau inadmisibilă sesizarea. Astfel, în cazul în care IJ nu și-a exercitat diligent atribuțiile de verificare a sesizării, completul de admisibilitate

¹⁷ CSM, Raportul anual de activitate al Inspecției Judiciare pe anul 2015.

poate să solicite IJ efectuarea unor noi verificări suplimentare (art. 28 alin. (2) al Legii nr. 178). Totuși, nu sunt reglementate consecințele în cazul în care IJ nu se conformează solicitărilor și nu prezintă dosarul completat. În situația în care rapoartele IJ pe sesizări și solicitările completelor de admisibilitate nu sunt publicate, activitatea IJ este lipsită de transparență și, implicit, de un mecanism de responsabilizare externă. Respectiv, IJ ar trebui să fie înzestrată cu competența de a respinge sesizările care, după verificare, nu conțin elementele unei abateri disciplinare. Decizia IJ urmează a fi motivată, publicată și pasibilă de apel la completele de admisibilitate. Un asemenea mecanism ar presupune implicarea completelor de admisibilitate doar pentru a verifica legalitatea acțiunilor IJ, iar IJ îi va aparține responsabilitatea de a motiva sesizările respinse. Publicarea deciziilor de respingere ale IJ va constitui un mecanism suplimentar de responsabilizare a activității acesteia. Pe de altă parte, completele de admisibilitate, nefiind încărcate cu examinarea tuturor rapoartelor IJ, vor putea exercita în mod efectiv controlul legalității deciziilor de respingere adoptate de IJ.

2.3. Rolul Inspecției la examinarea cauzei în Plenul Colegiului Disciplinar – lipsa prevederilor exprese cu privire la prezentarea acuzației

Prezența reprezentantului IJ la examinarea cauzei disciplinare de către CD este obligatorie (art. 31 alin. (4) al Legii nr. 178). Mai mult, Legea nr. 178 prevede că IJ este reprezentată de inspectorul-judecător care a efectuat verificarea sesizării sau un alt inspector-judecător desemnat de inspectorul-judecător principal (art. 31 alin. (4)). Totuși, rolul IJ la examinarea cauzei în Plenul CD nu este clar, deoarece conform legii, IJ nu are nici o competență specifică etapei de examinare a cauzei de către CD. Din contra, Legea nr. 178 prevede pentru membrul raportor al CD competențe de pregătire a dosarului și de prezentare a raportului pe cauza disciplinară (art. 32 și art. 34 alin. (3) al Legii nr. 178). Astfel, membrul raportor asigură pregătirea dosarului pentru examinare, citarea părților și a altor participanți la cauza disciplinară și redactarea proiectului hotărârii CD (art. 31 alin. (1)). Aceste atribuții de pregătire a cauzei pentru examinare și redactarea proiectului hotărârii CD sunt atribuții proprii unui membru al CD și nu ridică semne de întrebare. Totuși, în art. 34 alin. (3) al Legii se prevede că examinarea cauzei disciplinare începe cu prezentarea raportului membrului CD desemnat raportor pe cauza disciplinară. Această atribuție nu este clară și poate ridica semne de întrebare cu privire la imparțialitatea membrului. În avizul său, Comisia de la Veneția a atenționat asupra acestei probleme și asupra faptului că membrul-raportor nu ar trebui să ia parte la deliberarea asupra cauzei. Considerăm că raportul prezentat de un membru raportor nu este oportun pentru examinarea cauzei disciplinare. Mai mult, IJ ar trebui să prezinte învinuirea pe cauză, astfel asigurându-se o contradictorialitate a procedurilor disciplinare și eliminându-se riscul de parțialitate a membrului-raportor. Rolul membrului – raportor și al IJ la examinarea cauzei este detaliat în secțiunea 4.1. al prezentului document.

În prima jumătate a anului 2015, IJ nici nu participa la examinarea cauzelor de plenul CD. În a doua jumătate a anului, la ședințele CD au început să fie prezenți câte un reprezentant al Inspecției Judiciare care ia cuvânt în toate cauzele examinate. Totuși, aceștia nu prezintă raportul, nu prezintă învinuirea și nici nu acordă întrebări părților, adică au o conduită procedurală pasivă. De asemenea, de obicei participă un inspector-judecător la toate cauzele

examinat de Plenul CD în ziua respectivă, indiferent de cine dintre inspectorii-judecători au efectuat verificarea. De fapt, prezența inspectorului-judecător la examinarea cauzei în Plenul CD deseori pare a fi o formalitate.

În concluzie, Legea nr. 178 nu prevede expres competența IJ de a încadra juridic faptele de care se plânge persoana în sesizare și competența IJ de a înainta acuzarea disciplinară judecătorului și nu prevede dreptul IJ de a intenta procedura disciplinară. Aceste competențe nu sunt atribuite în mod expres nici completelor de admisibilitate. De altfel, atribuirea acestor competențe completelor de admisibilitate pare inoportună având în vedere că acestea nu colectează probe și nu activează în bază permanentă. În acest context, considerăm că Legea nr. 178 urmează a fi modificată pentru a atribui Inspecției Judiciare competențe de a înainta acuzarea disciplinară judecătorului și dreptul de a intenta procedura disciplinară. De asemenea, IJ urmează să prezinte direct în Plenul CD rapoartele pe cauzele în care sunt elemente ale unei abateri disciplinare, fără a fi necesară etapa admisibilității.

3. Completele de admisibilitate: rolul și oportunitatea acestora

Potrivit legislației anterioare Legii nr. 178, o cauză disciplinară putea să fie examinată de IJ, CD, CSM și CSJ. În urma adoptării Legii nr. 178 în procedura disciplinară a judecătorilor a apărut o verigă nouă: completele de admisibilitate formate din doi membri-judecători și un membru din societatea civilă a CD (art. 27 alin. (2)). Completele au două funcții de bază: examinarea admisibilității sesizărilor privind abaterile disciplinare ale judecătorilor și examinarea contestațiilor depuse împotriva deciziilor de respingere a sesizărilor emise de IJ. Potrivit notei informative la proiectul de lege, etapa admisibilității a fost introdusă pentru a verifica și evita potențialele abuzuri împotriva judecătorilor.¹⁸

Încă la etapa dezbaterii proiectului legii care ulterior a devenit Legea nr. 178, CRJM și-a exprimat unele îngrijorări cu privire la introducerea procedurii de admisibilitate în cauzele disciplinare a judecătorilor.¹⁹ CRJM a menționat, printre altele, că procedura disciplinară va fi îngreunată, că procedura de admisibilitate nu va putea proteja eficient împotriva abuzurilor, că IJ va influența în mod determinant examinarea admisibilității și că există riscul unor incompatibilități a membrilor completului de admisibilitate la examinarea fondului.

Anterior, mecanismul de intentare a procedurilor disciplinare era considerat unul ineficient și inechitabil, or această atribuție era acordată doar membrilor CSM, care în baza petițiilor venite din partea justițiabililor, și a verificărilor efectuate de IJ, puteau decide să intenteze sau nu o procedură disciplinară. Refuzul de a intenta procedura disciplinară era motivat sumar sau deloc. O abordare mult mai eficientă este considerată acordarea competenței de intentare a procedurii disciplinare IJ, după exemplul României.²⁰ Cu toate acestea, prin Legea nr. 178 competența de intentare a fost acordată completelor de admisibilitate. Un prim indicator de eficiență a Completelor de admisibilitate ar fi rata de intentare a procedurilor disciplinare. În anul 2015, **rata de intentare a procedurilor disciplinare în anul 2015 a scăzut cu aproape 27% în comparație cu anul 2014**. În anul 2014, din cele aproximativ 2,500 de petiții ce se refereau la disciplina judecătorilor, membrii CSM au intentat 52 de proceduri disciplinare.²¹ În comparație, în 2015 au fost depuse 1,889 de sesizări, dintre care Completele de admisibilitate

¹⁸ Nota informativă la proiectul Legii cu privire la răspunderea disciplinară a judecătorilor, disponibilă la: <http://parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/2411/language/ro-RO/Default.aspx>.

¹⁹ CRJM, Opinie privind proiectul Legii cu privire la răspunderea disciplinară a judecătorilor, 31 martie 2014, Chișinău, pag. 16–18.

²⁰ România, Legea nr. 317 din 1 iulie 2004, privind Consiliul Superior al Magistraturii, art. 45 alin. (6) lit. b).

²¹ Nota informativă cu privire la activitatea Colegiului Disciplinar în anul 2014.

au admis 31 de rapoarte (practic proceduri disciplinare intentate).²² Astfel, **dacă în anul 2014 era intentată o cauză la fiecare 48 de petiții disciplinare, atunci în anul 2015 s-a intentat o cauză la fiecare 61 de sesizări.** Rata mai scăzută de intentare a procedurilor disciplinare, în contextul în care cercul subiecților care depun sesizări a crescut, poate fi explicată fie prin mecanismul complicat de examinare a sesizărilor, fie prin abordarea mult prea formalistă a IJ și declararea unui procent prea înalt de sesizări ca vădit neîntemeiate de către IJ, (detalii a se vedea în continuare), fie prin scăderea calității sesizărilor depuse.

O scădere semnificativă s-a înregistrat și în rata de sancțiuni aplicate per ședințe a CD. În cele 10 ședințe din anul 2014, CD a aplicat 16 sancțiuni,²³ pe când în anul 2015, în 11 ședințe²⁴ în care a examinat cauze după procedura nouă, a aplicat doar 5 avertismente.²⁵ Astfel, dacă în anul 2015 CD aplica 1.6 sancțiuni per ședință, atunci în 2015, după noua procedură, au fost aplicate 0.4 sancțiuni per ședință. **Se pare că rata de sancționare a judecătorilor a scăzut de patru ori.** Astfel, observăm că anterior instituirii noului mecanism, gradul de responsabilizare a judecătorilor era mult mai mare, cel puțin din punct de vedere cantitativ. **În condițiile în care, potrivit ultimelor sondaje, în jur de 75% din populație nu au încredere în sistemul justiției,²⁶ o scădere atât de mare a ratei de sancționare este greu de explicat altfel decât printr-un mecanism mult prea complicat și formalist de tragere le răspundere disciplinară.**

Datele statistice prezentate mai sus ne arată că a scăzut rata de intentare a procedurilor disciplinare și, respectiv, de sancționare. Totuși, **una din cele mai importante întrebări când vorbim despre etapa admisibilității în cauzele disciplinare a judecătorilor este dacă aceasta își îndeplinește funcția de control a activității IJ, funcție pentru care a fost creată în primul rând.** Mai sus este menționat faptul că IJ a interpretat larg în unele cauze conceptul sesizărilor „vădit neîntemeiate”, respingând sesizări chiar și din motiv că autorul sesizării nu a indicat prevederea din lege în care se încadrează abaterea disciplinară a judecătorului. Urmează să analizăm cum au reacționat Completele de admisibilitate la această practică.

Prima problemă se referă la interpretarea extensivă a conceptului de sesizări „vădit neîntemeiate”. Completele de admisibilitate au competența să verifice corectitudinea aplicării de către IJ a temeiurilor de respingere a sesizărilor. IJ poate respinge o sesizare doar în cazul în care aceasta este vădit neîntemeiată (art. 22 alin. (2) din Legea nr. 178). Legea definește în mod explicit cele trei situații în care o sesizare poate fi considerată vădit neîntemeiată.²⁷ Majoritatea absolută a deciziilor de respingere a Inspecției se referă la neindicarea de către autor a abaterii prevăzute de art. 4 din Legea nr. 178. S-au constatat totuși situații în care IJ a respins ca vădit neîntemeiate sesizări, spre exemplu, pe motiv că nu există probe suficiente

²² CSM, Raportul anual de activitate al Inspecției Judiciare pe anul 2015, pag. 2 și 6. Pentru claritate: depuse 1,889 sesizări, dintre care au fost întocmite 257 de rapoarte de către IJ. Din cele 257 de rapoarte, completele au examinat 156 de rapoarte, dintre care au fost admise 31 rapoarte.

²³ Dintre care: 12 avertismente, 3 muștrări și o propunere de eliberare din funcție.

²⁴ Se au în vedere ședințele din 2015 la care s-au examinat cauzele disciplinare în fond, după procedura nouă: din 27 februarie, 27 martie, 24 aprilie, 8 mai, 29 mai, 19 iunie, 10 iulie, 2 octombrie, 6 noiembrie, 4 decembrie și 14 decembrie.

²⁵ Situația anului 2014 este similară și pentru anii precedenți: în anul 2013 au fost aplicate 18 sancțiuni, în 2012 – 19 sancțiuni, în 2011 – 16 sancțiuni și în 2010 – 16 sancțiuni.

²⁶ Sondaj IRI, 21 octombrie 2015, disponibil la: http://www.iri.org/sites/default/files/wysiwyg/2015-11-09_survey_of_moldovan_public_opinion_september_29-october_21_2015.pdf.

²⁷ Art. 20 alin. (2) din Legea nr. 178 prevede că se consideră vădit neîntemeiată sesizarea în care (1) sunt fapte care nu fac referință la abaterile prevăzute de art. 4, (2) căreia i-a expirat termenul de prescripție prevăzut la art. 5 sau (3) care este declarată repetat, fără a aduce noi probe.

care ar susține alegațiile aduse judecătorului,²⁸ pe motiv că au existat circumstanțe obiective care au justificat fapta judecătorului,²⁹ pe motiv că nu a fost demonstrată intenția la comiterea abaterii disciplinare de către judecător³⁰. Acestea și multe alte cauze ne arată că IJ fie interpretează greșit sintagma de "sesizare vădit neîntemeiată", fie că, neavând competența de a intenta sau nu o procedură disciplinară, utilizează temeiul respectiv în acest sens. Cu toate acestea, din cele 179 de contestații depuse împotriva deciziilor IJ și examinate de Completele de admisibilitate în anul 2015, au **fost admise 5 contestații și 174 au fost respinse**. De altfel, și CD a respins toate cele 20 de contestații depuse împotriva hotărârilor Completele de admisibilitate, examinate în 2015.³¹ Datele statistice ne arată o solidaritate între organele disciplinare și o practică de „neintervenire” în decizia organului inferior.

A doua problemă se referă la titularul competenței de a califica abaterile disciplinare.

În principiu, Legea nr. 178 nu prevede în mod expres cine are obligația de a califica abaterile disciplinare. Logic ar trebui ca IJ să fie organul care formulează și prezintă învinuirea în fața organelor disciplinare, similar procedurii penale. La formularea învinuirii IJ în mod inevitabil ar trebui să poată califica faptele din sesizare într-o abatere sau alta din lege. Această funcție rezultă atât din practica structurilor similare cu funcții de investigare (de ex: procuratura), cât și din simplul motiv că ar fi o sarcină exagerată pe umerii juriștilor, care nu întotdeauna sunt juriști profesioniști, și care au sesizat o conduită nepotrivită a unui judecător, să cunoască modul de calificare a abaterilor disciplinare care rezultă deseori din practica organelor disciplinare. În cazul în care se respinge o sesizare pe motiv de neindicare a abaterii disciplinare din lege sau indicarea incorectă a abaterii disciplinare, s-ar putea crea situația că un judecător care a comis o abatere disciplinară nu a fost sancționat deoarece autorul sesizării nu a cunoscut cum să califice mai bine faptele acestuia. Pentru a evita astfel de situații, IJ sau Completul de admisibilitate ar trebui să-și asume competența de a încadra faptele în prevederile legale, atunci când autorii au eșuat să o facă. Chiar dacă să admitem că IJ nu are potrivit legii actuale un rol clar de învinuire, calificarea abaterilor disciplinare ar trebui să revină Completului de admisibilitate, care potrivit procedurii intenționează procedurile disciplinare (similar cum anterior CSM califica abaterile disciplinare în hotărârea de intentare a procedurii disciplinare). În realitate, și IJ, și completele de admisibilitate își declină competența de a califica abaterile disciplinare și susțin că este obligația autorului de a indica corect abaterile disciplinare din art. 4 din Legea nr. 178.³² Completele de admisibilitate, în urma funcției sale de control, urmează ori să-și asume această competență ori să oblige IJ să califice abaterile disciplinare, determinând astfel o practică constructivă a IJ. Totuși, practica Completelor de admisibilitate confirmă practica IJ. În atare context, Legea nr. 178 ar trebui să prevadă expres titularul competenței de a califica abaterile disciplinare imputate judecătorului.

În concluzie, în condițiile în care completele de admisibilitate susțin practica pe alocuri deficientă a IJ și CD susține practica completelor de admisibilitate, iar rata de intentare a procedurilor disciplinare și, respectiv, de responsabilizare a judecătorilor, a scăzut semnificativ,

²⁸ CA nr. 2, Hot. nr. 108/16, din 18 septembrie 2015.

²⁹ CA nr. 1, Hot. nr. 38/5 din 6 aprilie 2015.

³⁰ CA nr. 1, Hot. nr. 31/ 5 din 6 aprilie 2015.

³¹ CSM, Raport de activitate al Colegiului Disciplinar din subordinea Consiliului Superior al Magistraturii, anul 2015

³² De ex: CA, Hot. nr. 49/10 din 30 aprilie 2015, Hot. nr. 17/4 din 30 martie 2015, Hot. nr. 35/8 din 17 aprilie 2015, Hot. nr. 41/5 din 6 aprilie 2015.

este greu de justificat existența unui organ de intermediere între IJ și CD, decât dacă acesta este un filtru adițional, păstrat în mod deliberat, pentru a limita capacitatea sistemului judiciar de a se auto-responsabiliza. Considerăm că IJ ar trebui să aibă competența de intentare a procedurii disciplinare și competența de a transmite direct în Plenul CD cauzele disciplinare în care consideră că sunt elementele unei abateri disciplinare. În asemenea context, completele de admisibilitate ar fi cele mai potrivite pentru a examina contestațiile cu privire la deciziile IJ de respingere a sesizărilor ca vădit neîntemeiate și la deciziile de respingere a sesizărilor pentru lipsa elementelor unei abateri de disciplinare după efectuarea verificării disciplinare.

4. Examinarea cauzei de Plenul Colegiului Disciplinar. Alte aspecte legate de Colegiul Disciplinar

4.1. Rolul membrului raportor în ședințele Colegiului Disciplinar

Membrul raportor este membrul CD căruia i-a fost repartizat în mod aleatoriu un dosar disciplinar și care are anumite funcții speciale în privința acestui dosar în cadrul examinării cauzei de CD. Raportorul are competențe de pregătire a dosarului pentru examinare în CD (art. 32 din Legea nr. 178), de prezentare a raportului pe cauza disciplinară (art. 34 alin. (3) din Legea nr. 178) și de redactare a proiectului hotărârii CD (art. 32 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 178) ș.a. De regulă, în practică, membrii raportori sunt cei mai pregătiți pe dosarul în care este raportor și acordă cele mai multe întrebări participanților prezenți la ședință.

Examinarea cauzei de către CD începe cu prezentarea raportului de către membrul raportor. În raport se conțin faptele imputate judecătorului și încadrarea juridică a acestora. Citirea raportului de către membrul raportor este un procedeu care a rămas din procedura veche, când IJ și autorul sesizării nu erau citați la ședință. În circumstanțele în care, la examinarea unei cauze se prezintă în mod obligatoriu IJ, aceasta ar trebui să prezinte cauza, de această opinie fiind și Comisia de la Veneția.³³ În caz contrar, inspectorului-judecător nu îi rămâne decât să susțină raportul inițial al IJ și prezența sa la examinarea cauzei devine formală și inutilă. **Prin urmare, așa cum am menționat mai sus în secțiunea 2.3., competențele membrului raportor urmează a fi revizuite prin excluderea competenței de prezentare a cauzei la începutul examinării acesteia în Plenul CD.**

4.2. Componenta și revocarea membrilor Colegiului Disciplinar

Membrii CD din rândul judecătorilor sunt aleși de Adunarea Generală a Judecătorilor după cum urmează: 2 membri din cadrul Curții Supreme de Justiție, 2 judecători din cadrul curților de apel și 1 judecător din cadrul judecătoriilor. La Adunarea Generală a Judecătorilor sunt aleși 5 membri supleanți, cu respectarea aceleași proporționalități (art. 10 alin. (1) și (2) al Legii nr. 178). Deși Comisia de la Veneția a lăudat faptul că membrii judecători ai CD sunt aleși de colegii săi, în cadrul Adunării Generale a Judecătorilor, aceasta nu a înțeles rațiunea alegerii

³³ Comisia de la Veneția, Opinia Comună cu privire la proiectul legii privind răspunderea disciplinară a judecătorilor, adoptată la 21-22 martie 2014, para. 76 și 80.

majorității judecătorilor din rândul instanțelor superioare.³⁴ În cazul modificării Legii nr. 178, recomandăm discutarea aspectului respectiv și, eventual, modificarea proporționalității cu includerea a 2 membri judecători de la judecătorii, 2 de la curțile de apel și 1 de la CSJ.

Mandatul membrului CD, care nu-și îndeplinește timp de cel puțin 3 luni, fără motive întemeiate, obligațiile de membru al CD stabilite de lege, poate fi revocat la propunerea motivată a CD, adoptată cu votul a cel puțin 2/3 din membrii CD (art. 11 alin. (1) lit. e) al Legii nr. 178). Propunerea motivată a CD privind revocarea mandatului unui membru al CD se transmite organului care a numit sau ales membrul respectiv, pentru a revoca mandatul și a-l substitui cu un alt membru (art. 11 alin. (2) al Legii nr. 178). Prevederea posibilității de revocare a mandatului membrului care nu-și exercită obligațiile de membru este importantă pentru a asigura funcționalitatea și credibilitatea CD. Totuși, din textul legii nu reiese clar obligativitatea hotărârii CD de revocare a mandatului unui membru și înlocuirea automată a acestuia cu un membru supleant. **Comisia de la Veneția a analizat prevederile cu privire la revocarea membrului CD și a recomandat următoarele: (1) clarificarea legii dacă cele 2/3 din numărul CD pentru revocarea unui membru se referă la 2/3 din numărul total al membrilor sau din numărul celor prezenți la vot³⁵ și (2) prevederea posibilității CD de a revoca de sine stătător un membru al CD, cu condiția ca legea să prevadă o procedură clară de revocare a membrului care nu-și îndeplinește obligațiile de membru, cu înștiințarea prealabilă a acestuia.³⁶**

Legea precedentă cu privire la răspunderea disciplinară a judecătorilor prevedea funcția de vicepreședinte a CD.³⁷ Legea nr. 178 prevede că în cazul vacanței funcției de președinte sau al absenței temporare a președintelui CD, atribuțiile acestuia sunt exercitate de către membrul cel mai în vârstă al CD (art. 12 alin. (3) al Legii nr. 178). Considerăm că această prevedere nu este una oportună, dat fiind faptul că presupune mai degrabă o înlocuire ad-hoc, deoarece persoana poate varia în funcție de cine este prezent la ședință. Activitatea CD este una complexă și necesită o implicare cu caracter permanent cel puțin la nivelul organizării activității. **Considerăm că introducerea funcției de vicepreședinte este necesară și oportună, pentru a ajuta președintele CD în organizarea activității CD și a asigura continuitate în cazul lipsei acestuia. Comisia de la Veneția de asemenea a recomandat să fie ales și un Vice-Președinte care să-l înlocuiască pe Președinte în caz de absență sau vacanță a funcției.³⁸**

4.3. Incompatibilitățile membrilor Colegiului Disciplinar din rândul societății civile

CD este format din 5 judecători și 4 persoane din societatea civilă. Membrii CD din rândul societății civile trebuie să aibă o reputație ireproșabilă, să se bucure de autoritate în societate, să aibă o experiență de cel puțin 7 ani în domeniul dreptului și sunt obligați să respecte restricțiile specificate la art. 8 alin. (1) lit. b) și c) și alin. (3) din Legea nr. 544 din 20 iulie 1995 cu privire la statutul judecătorului (art. 9 alin. (3) al legii nr. 178).

³⁴ Opinia Comisiei de la Veneția, para. 52.

³⁵ Opinia Comisiei de la Veneția, para. 55.

³⁶ Opinia Comisiei de la Veneția, para 56.

³⁷ Art. 2 și 8 ale Legii nr. 950 cu privire la colegiul disciplinar și la răspunderea disciplinară a judecătorilor, din 19 iulie 1996.

³⁸ Opinia Comisiei de la Veneția, para. 58.

Art. 8 alin. (1) lit. b) și c) și alin. (3) din legea nr. 544 stabilesc următoarele restricții:

- să fie deputat în Parlament sau consilier în autoritatea administrației publice locale (alin. (1) lit. b));
- să facă parte din partide sau să desfășoare activități cu caracter politic, inclusiv pe perioada detașării din funcție (alin. (1) lit. c);
- judecătorul nu este în drept să prezinte reprezentanților mass-media informații despre cauzele aflate în procedură de examinare în instanța judecătorească decât prin intermediul persoanei responsabile pentru relațiile cu mass-media (alin. (3)).

Deși termenul de „societate civilă” presupune activitatea persoanei în afara oricărei funcții publice, indiferent de categoria acesteia, în practică a avut deja loc o situație când prevederile Legii nr. 178 nu au părut suficient de clare. Și anume, CSM a revocat mandatul unui membru al CD care, după numirea în calitate de membru al CD din rândul profesorilor titulari, a acceptat funcția de Șef al Cabinetului Ministrului Afacerilor Interne.³⁹ În hotărârea sa, CSM s-a axat pe caracterul politic al funcției de Șef al Cabinetului Ministrului Afacerilor Interne, care este o funcție de demnitate publică. Hotărârea este importantă și ar trebui să servească drept ghid și pentru alte situații de incompatibilitate a membrilor CD din rândul societății civile cu orice funcție publică. **Totuși, pentru a clarifica prevederile legale și a preveni situații similare pe viitor, ar fi utilă prevederea expresă în art. 9 alin. (3) al legii nr. 178 că membrul CD din rândul societății civile nu poate ocupa o altă funcție publică.**

4.4. Recuzarea / abținerea membrilor. Membrii supleanți

Conform art. 14 alin. (5) al Legii nr. 178, nu se admite recuzarea sau abținerea, dacă în rezultatul abținerii sau recuzării, va fi imposibil de asigurat caracterul deliberativ al ședinței CD. Această normă a fost inclusă în contextul în care nu avem o tradiție de înlocuire a membrilor permanenți cu membri ad-hoc, în caz de necesitate. Comisia de la Veneția a criticat norma din art. 14 alin. (5) și a propus ca un membru supleant să poată înlocui membrul recuzat sau abținut.⁴⁰ Susținem recomandarea Comisiei de la Veneția și considerăm că implicarea unui membru supleant în cazul când ședințele CD nu sunt deliberative în rezultatul recuzării sau abținerii membrilor CD va asigura o încredere mai mare în imparțialitatea CD.

Pentru a implementa recomandarea ce ține de înlocuirea membrului recuzat sau care s-a abținut, dar și pentru a crea o claritate cu privire la membrii supleanți, **prevederile art. 10 alin. (2) și (3) al Legii nr. 178 urmează a fi completate și regulamentele care le pun în aplicare să prevadă o procedură clară de alegere și substituire de către membrii supleanți a membrilor permanenți sau a căror mandat a încetat.** Comisia de la Veneția a recomandat ca lista membrilor supleanți care pot să înlocuiască membrul revocat ar trebui să fie predeterminată, astfel încât să fie clar cine va suplini postul vacant.⁴¹

³⁹ CSM, hotărârea nr. 676/27 cu privire la demersul domnului Valeriu Doagă, președintele Colegiului Disciplinar din subordinea Consiliului Superior al Magistraturii, referitor la incompatibilitatea cu funcția exercitată a unui membru al colegiului, din 29 septembrie 2015.

⁴⁰ Opinia Comisiei de la Veneția, para. 63.

⁴¹ Opinia Comisiei de la Veneția, para. 57.

5. Căile de atac în procedurile disciplinare: CSM sau CSJ?

Potrivit procedurii instituite prin Legea nr. 178, o sesizare privind abaterile disciplinare ale judecătorilor poate trece prin cinci organe,⁴² dintre care, la o etapă sau alta, fiecare din acestea poate să anuleze decizia organului care a examinat anterior cauza disciplinară. Despre oportunitatea completelor de admisibilitate am prezentat o analiză în secțiunea 2.2. Dacă să admitem că va fi aleasă opțiunea de simplificare a procedurii prin excludere a etapei de admisibilitate, sistemul disciplinar al judecătorilor rămâne cu 3 nivele de jurisdicție.

Hotărârile CD pot fi contestate la CSM. În cazul în care CSM dorește să schimbe soluția, acesta este obligat să urmeze procedura de examinare și conținutul hotărârii prevăzute pentru CD (art. 39 alin. (4) lit. b) din Legea 178). Hotărârile CSM în cauzele disciplinare pot fi contestate la CSJ, care va examina contestația într-un complet de 5 judecători (art. 40 alin. (2) din Legea 178). În mod surprinzător, CSJ încă aplică prevederea din Legea nr. 947, potrivit căreia examinarea hotărârilor CSM se limitează doar la procedura de emitere/adoptare a hotărârii (art. 25 alin. (1)),⁴³ deși Legea nr. 178 nu prevede o asemenea excepție. Aparent, CSJ interpretează lipsa unei norme exprese care ar răsturna excepția prevăzută la art. 25 ca o intenție a legiuitorului de a păstra excepția din Legea nr. 947. Deși s-ar părea că anume prin neintroducerea unei excepții în legea specială a răspunderii disciplinare, legiuitorul a răsturnat excepția.

În esență, potrivit procedurii menționate, există un recurs efectiv (pe fond și procedură) la CSM și, reieșind din interpretarea CSJ, există și un recurs axat doar pe procedura de emitere/adoptare a hotărârii la CSJ. În urma interpretării extrem de înguste a normei cu privire la limitele examinării contestațiilor asupra hotărârilor CSM, CSJ și-a dezvoltat o practică de a anula hotărârile CSM din motive formale.⁴⁴ Efectul negativ al acestei practici este că CSM nu reexaminează cauzele în care hotărârile sale au fost anulate din motive procedurale. Astfel, se creează un vid decizional, în care CSM nu poate decide o chestiune din motive formale. În cazul procedurilor disciplinare sau penale această situație poate fi deosebit de periculoasă pentru întregul sistem. Se pare că prin limitarea contestației la CSJ s-a dorit restrângerea intervenției instanțelor de judecată în administrarea sistemului judecătoresc de către CSM. Totuși, în rezultat,

⁴² Inspekția Judiciară, Completul de admisibilitate, Plenul Colegiului Disciplinar, Consiliul Superior al Magistraturii și Curtea Supremă de Justiție.

⁴³ CSJ, Hot. nr. 3d-3/15 din 30 aprilie 2015, Hot. nr. 3d-4/15 din 30 iunie 2015.

⁴⁴ CSJ, Hot. nr. 3-11/14 din 12 iunie 2014, în cauza de eliberare a acordului de urmărire penală a judecătorilor Eugeniu Clim, Aureliu Colenco, Valeriu Harmanic și Ala Nogai; Hot. nr. 3d-3/15 din 30 aprilie 2015.

hotărârile CSM sunt anulate irevocabil, fiind afectat și fondul cauzei. În aceste circumstanțe, nu se mai justifică contestația limitată la aspectele procedurale la CSJ. O altă întrebare este dacă sunt justificate două căi de atac în procedurile disciplinare contra judecătorilor.

Comisia de la Veneția a ridicat în [opinia nr. 755/2014](#) întrebarea dacă prevederea din art. 8 din Legea nr. 178 care creează CD ca un organ independent este compatibilă cu art. 123 din Constituție.⁴⁵ Această chestiune este strâns legată de capacitatea CD de a decide de sine stătător asupra faptelor disciplinare. Într-un studiu recent, expertul internațional, Cristi DANILEȚ, a recomandat modificarea Constituției sau solicitarea unei interpretări din partea Curții Constituționale, în sensul acordării CD a dreptului de a hotărâ asupra chestiunilor disciplinare fără implicarea CSM. În România, spre exemplu, hotărârile secției CSM responsabile de răspunderea disciplinară a judecătorilor este contestată direct la Înalta Curte de Casație și Justiție, fără o reexaminare a acesteia de către Plenul CSM.⁴⁶

Constituția din Republica Moldova prevede la art. 123 alin. (1) că „CSM ... asigură aplicarea de măsuri disciplinare”. Însă Constituția nu prevede câți membri trebuie să fie în CSM sau modalitatea lor de alegere. Numărul și modalitatea de alegere a membrilor CSM este stabilită prin lege organică. Potrivit legii, membrii CSM sunt 12 la număr, 3 dintre care sunt membri de drept,⁴⁷ 3 sunt profesori de drept aleși prin vot de către Parlament, și șase sunt judecători aleși de Adunarea Generală a Judecătorilor (art. 3 alin. (1)–(4) din Legea nr. 947). CD este compus din nouă membri, 5 membri sunt judecători aleși de Adunarea Generală a Judecătorilor, și 4 persoane din societatea civilă numiți de Ministerul Justiției în baza unui concurs organizat de o comisie în care intră și reprezentanți a CSM (art. 10 alin. (1) și (3) din Legea nr. 178).

În esență, modalitatea de alegere a membrilor CD este similară cu alegerea membrilor CSM, iar reprezentanții ne-judecători din cadrul Colegiului sunt aleși într-o manieră care implică CSM. În aceste circumstanțe, CD poate fi considerat o extindere a CSM, similar secțiilor din România. Având în vedere că textul Constituției prevede că CSM „asigură aplicarea” și nu „aplică” măsuri disciplinare, analizând suplimentar legea organică, putem concluziona că Adunarea Generală a Judecătorilor și CSM îi poate delega CD competența de a aplica de sine stătător sancțiuni disciplinare judecătorilor.

Crearea CD ca o instituție independentă (art. 8 alin. (1) din Legea nr. 178), poate fi interpretată ca o tendință de a plasa CD la un nivel cu CSM, și nu în subordinea acestuia, sau în afara acestuia. Prin independență, CD deține mai multă autonomie și mai multă responsabilitate, și verificarea acestuia, în mod repetat, de un organ cu o componență aleasă în mod similar, pare a fi o dublare de eforturi și o irosire de resurse administrative. Pentru a clarifica această lipsă de coroborare între normele legale, într-adevăr, ar fi oportună sesizarea Curții Constituționale, care ar stabili dacă poate CD, în limitele prevederilor Constituției, să aplice sancțiuni disciplinare, fără o verificare suplimentară de către CSM, dar cu respectarea dreptului la un recurs efectiv printr-o contestație depusă direct la un complet din CSJ. În asemenea circumstanțe, fără a prejudicia drepturile și independența judecătorilor, s-ar putea crea un sistem disciplinar mult mai simplu și eficient, care nu ar ține mai mult decât e necesar judecătorii și justițiabilii în suspans. O altă soluție ar fi completare art. 123 alin.(1) al Constituției cu următoarea sintagmă: „Consiliul Superior al Magistraturii își exercită atribuțiile în mod direct sau prin intermediul organelor afiliate”.

⁴⁵ A se vedea pct. 6–7.

⁴⁶ România, Legea nr. 317 din 1 iulie 2004, privind Consiliul Superior al Magistraturii, art. 51.

⁴⁷ Președintele Curții Supreme de Justiție, Ministrul Justiției și Procurorul General.

Pe de altă parte, dacă excluderea CSM din mecanismul procedurii disciplinare pare inoportun, în vederea simplificării procedurii disciplinare, ar trebui de luat în considerare excluderea contestației la CSJ. Pentru ca o procedură în care se decid drepturile și obligațiile civile să fie conformă CEDO, este suficient ca cel puțin un la un nivel de jurisdicție să fie respectate garanțiile procesului echitabil. CEDO cere instituirea cel puțin a unuia din următoarele modele: organul specializat de disciplină trebuie să respecte cerințele art. 6 CEDO, sau dacă el nu respectă cerințele art. 6 CEDO, acesta trebuie să fie supus controlului de un "organ judiciar cu competență deplină" care să asigure respectarea garanțiilor prevăzute de art. 6 § 1 CEDO.⁴⁸ Cerințele respective descriu standardul minim care trebuie implementat de statele contractante. În acest context, dacă CD asigură garanțiile prevăzute de art. 6 § 1 CEDO, o cale de atac la CSM, care potrivit legislației actuale are obligația de a respecta aceleași garanții ca și CD, ar putea fi suficientă. În contextul în care CSM va putea asigura drepturile menționate, un recurs suplimentar la CSJ este în plus. În orice caz, aceasta este o chestiune de oportunitate, care urmează să fie decisă de autoritățile competente. De asemenea, în cazul acestei opțiuni ar fi oportun de abordat subiectul independenței CSM, în care 5 membri din 12 sunt, într-o măsură sau alta, exponenții executivului sau a parlamentului.

În concluzie, autoritățile naționale sunt chemate să analizeze forul cel mai potrivit pentru contestarea hotărârilor CD, acesta fiind fie CSM, fie CSJ. În opinia autorilor, forul cel mai corect ar fi contestarea directă a hotărârii CD la completul specializat pe proceduri disciplinare al CSJ, care ar avea competențe să examineze cauza în fond și în procedură. În așa mod s-ar exclude și dublarea de competențe între CD și CSM, dar și conflictul intern de interese în cadrul CSM, care pe de o parte este organul care reglementează activitatea IJ și a CD, participă la alegerea IJ și a unor membri ai CD, se poate autosesiza cu privire la faptele judecătorilor, iar pe de altă parte este organul care examinează contestațiile cu privire la cauzele disciplinare (practic organul care depune sesizări și ultimul organ care examinează până ca sesizarea să ajungă ca CSJ).

⁴⁸ CTEDO, Hot. Albert și Le Compte c. Belgiei, din 10 februarie 1983, § 29, Hot. Gautrin și alții c. Franței, din 20 mai 1998, § 57.

6. Rolul autorului sesizării în procedurile disciplinare

Procedura disciplinară în privința judecătorilor are elemente atât de procedura civilă cât și de procedură penală și aceasta trebuie să corespundă cerințelor unui proces echitabil.⁴⁹ În contextul acestui subiect sunt importante două principii care se cuprind în dreptul la un proces echitabil: principiul contradictorialității⁵⁰ și principiul egalității de arme.⁵¹ Pentru a asigura aceste principii în procedura disciplinară este important ca atât judecătorul vizat în sesizare cât și partea oponentă să dispună de toate drepturile corespunzătoare, cum ar fi: să administreze probe, să facă cunoștință cu materialele cauzei, să-și prezinte cauza în fața organelor disciplinare, să conteste hotărârea cu care nu este de acord etc. În mod obișnuit, partea oponentă a judecătorului în procedurile disciplinare ar trebui să fie Inspectorul-judecător care a investigat cauza. În Republica Moldova s-a ales un sistem mixt, prin acordarea drepturilor menționate atât IJ, cât și autorului sesizării.

Autorul sesizării este un subiect nou în procedura disciplinară. Potrivit art. 19 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 178 sesizările cu privire la abaterile disciplinare ale judecătorilor pot fi depuse de orice persoană interesată, membrii CSM, Colegiul de evaluare a performanțelor și IJ. Totuși, de cele mai dese ori, atunci când ne referim la „autorul sesizării” avem în vedere „orice persoană interesată”, adică justițiabilii. Potrivit legislației vechi, justițiabilii depuneau o petiție în baza căreia CSM putea să intenteze o procedură disciplinară. Dacă CSM decidea să intenteze o procedură disciplinară, justițiabilul nu mai avea vreo calitate procesuală, cauza fiind investigată de IJ la dispoziția unui membru al CSM. Potrivit legislației în vigoare, autorul sesizării are un rol mult mai activ. Autorul sesizării este citat în mod obligatoriu la ședințele Plenului CD (art. 31 alin. (1) din Legea nr. 178), poate fi reprezentat de un avocat (art. 31 alin. (2)), poate să recuze membrii Colegiului sau a Completelor de admisibilitate (art. 34 alin. (2)), poate să facă cunoștință cu materialele dosarului și să depună demersuri și probe noi (art. 32 alin. (3)), poate să conteste hotărârea CD la CSM (art. 39 alin. (1)), să conteste hotărârea CSM la CSJ (art. 40 alin. (1)) ș.a. În 2015, autorii sesizărilor au participat în ședințele a cel puțin cinci cauze disciplinare.⁵²

⁴⁹ CtEDO, Hot. *Oleksandr Volkov c. Ucrainei*, din 9 ianuarie 2013, §§ 87–91.

⁵⁰ CtEDO definește principiul contradictorialității ca oferind oportunități pentru părțile la procedurile civile sau penale, de a face cunoștință și de a-și expune poziția pe toate probele și observațiile care sunt prezentate în vederea influențării soluției judecătorești (hot. *Ruiz-Mateos c. Spaniei*, din 23 iunie 1993, § 63.).

⁵¹ Principiul egalității de arme, este definit de CtEDO, ca oferind fiecărei părți posibilitatea de a-și prezenta poziția, inclusiv prin probe, în condiții care să nu o pună într-o poziție vădit dezavantajată față de cealaltă parte (hot. *Bombo Beheer B.V. c. Olandei*, din 27 octombrie 1993, § 33.).

⁵² Spre exemplu, autorii sesizărilor au participat în procedurile disciplinare intentate împotriva judecătorilor Renata-Popescu

În România, justițiabilii care au sesizat IJ nu au un rol activ în procedurile disciplinare. Aceștia pot să conteste rezoluția de respingere a sesizării date de IJ,⁵³ dar din moment ce procedura disciplinară a fost pornită, IJ este organul care formulează învinuirea și asigură contradictorialitatea în procedurile disciplinare, inclusiv prin contestarea hotărârilor CSM la Înalta Curte de Casație și Justiție. De asemenea, în România, acțiunea disciplinară este susținută în fața secțiilor de către inspectorul judiciar care exercitat-o, și doar în caz de imposibilitate, de către un inspector judiciar desemnat de inspectorul-șef.⁵⁴

În Republica Moldova, IJ, pe lângă competențele sale de investigare, are aceleași drepturi ca și autorii sesizărilor. În comparație cu inspecția IJ din România, IJ din Moldova nu are competența de a respinge sesizarea pe motiv de lipsă a indiciilor de săvârșire a abaterii disciplinare și legea nu prevede în mod expres că IJ ar trebui să prezinte cauza în fața CD. Totuși, potrivit legii, IJ este obligată să fie prezentă la ședințele Plenului CD. Inspectorii-judecători prezenți în ședințe nu sunt activi, și susțin rapoartele IJ, care sunt fie de respingere a sesizării sau de admitere a sesizării, fără a mai adăuga ceva, sau a argumenta poziția IJ în fața Plenului. Totodată, aparent se instituie practica potrivit căreia la o zi de ședință participă un singur inspector-judecător, care se expune pe toate cauzele, indiferent dacă a efectuat verificările în cauza respectivă sau nu.

În eventualitatea unor viitoare modificări a legislației, autoritățile publice, și în special sistemul judecătoresc ar trebui să aibă o viziune clară a modelului de răspundere disciplinară a judecătorilor care acestea doresc să-l implementeze. Or, într-o procedură disciplinară cu un organ al IJ care nu-și asumă responsabilitatea de acuzare, iar organele disciplinare acționează ca filtre de protecție a sistemului judecătoresc, ar putea fi oportună prezența autorului sesizării pe tot parcursul procedurii. În caz contrar procedura disciplinară ar putea deveni o formalitate în care nu există o viziune diferită decât cea a judecătorul vizat. Pe de altă parte, într-un sistem în care IJ 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 exagerată.

Balta, Iurie Timbalari, Mihail Ciugureanu, Nicolae Costin, Oleg Melniciuc.

⁵³ România, Legea nr. 317 din 1 iulie 2004, privind Consiliul Superior al Magistraturii, art. 47 alin. (5)

⁵⁴ Ibidem, art. 49 alin. (2) lit. b).

7. Suspendarea judecătorului pe durata procedurii disciplinare

În România un judecător sau procuror împotriva căruia a fost intentată o procedură disciplinară poate fi suspendat din funcție. Art. 53 alin. (1) din Legea nr. 317 prevede că pe durata procedurii disciplinare, secția corespunzătoare a CSM, din oficiu sau la propunerea inspectorului judiciar, poate dispune suspendarea din funcție a magistratului, până la soluționarea definitivă a acțiunii disciplinare, dacă exercitarea în continuare a funcției ar putea afecta desfășurarea cu imparțialitate a procedurilor disciplinare sau dacă procedura disciplinară este de natură să aducă atingere gravă prestigiului justiției.

Recent, Curtea Constituțională din România a declarat că suspendarea judecătorului din funcție este constituțională doar dacă hotărârea prin care se dispune suspendarea poate fi contestată separat, până la soluționarea definitivă a acțiunii disciplinare.⁵⁵ Un asemenea mecanism lipsește în legislația din Republica Moldova, deși ar fi util, în cazurile în care exercitarea în continuare a funcției ar putea afecta desfășurarea cu imparțialitate a procedurilor disciplinare sau dacă procedura disciplinară este de natură să aducă atingere gravă prestigiului justiției.

⁵⁵ Curtea Constituțională din România, Comunicat de presă, 10 noiembrie 2015, disponibil la: http://www.juridice.ro/wp-content/uploads/2015/11/Comunicat_de_presa_10_noiembrie_2015.pdf.

8. Sumarul recomandărilor

Inițial autorii documentului respectiv au propus mai multe opțiuni de politici, adică, mai multe modele de funcționare a procedurii disciplinare a judecătorilor. Proiectul documentului a fost prezentat reprezentanților CSM, Colegiului Disciplinar, și a Inspecției Judiciare în cadrul unui atelier desfășurat la 26-27 noiembrie 2015 în mun. Chișinău. În urma acestor discuții, autorii documentului au constatat o divergență pronunțată în viziunea fiecărui organ al CSM asupra modului în care urmează să funcționeze mecanismul de răspundere disciplinară a judecătorilor în Republica Moldova. Astfel, pentru a evita confuzii în promovarea modificării Legii nr. 178 și a nu crea condiții artificiale pentru tergiversarea acestor modificări, autorii documentului propun următoarele recomandări. Este important de menționat că recomandările respective nu reprezintă opinia tuturor participanților la atelier, și acolo unde nu a fost găsit un consens, autorii documentului au propus opțiunea care în opinia lor este cea mai bună pentru ca sistemul răspunderii disciplinare a judecătorilor să-și atingă scopul de responsabilizare eficientă a judecătorilor. Reiterăm că documentul este gândit pentru a iniția discuții cu privire la modificarea cadrului legal ce ține de răspunderea disciplinară a judecătorilor și nu ca un document final care include toate problemele și toate soluțiile.

A. Recomandări generale pentru eficientizarea și simplificarea procedurii disciplinare

1. Organizarea și autonomia Inspecției Judiciare (recomandări formulate în baza experienței românești și a dezbaterilor din cadrul atelierului din 26-27 noiembrie 2015):

Pentru a-și îndeplini sarcina de investigare a cauzelor disciplinare într-un mod independent și neutru, Inspecția Judiciară urmează să fie reformată după următorul model:

1. Autonomie funcțională față de CSM. Chiar dacă Inspecția Judiciară rămâne organizațional în cadrul CSM, prima trebuie să aibă funcții distincte și clar prevăzute de lege;
2. CSM urmează să numească prin concurs Inspectorul-principal, după care acesta organizează concurs pentru alegerea celorlalți membri ai Inspecției Judiciare, și personalul necesar;
3. Inspecția Judiciară urmează să aibă personalitate juridică separată, buget separat și să primească direct sesizările ce țin de răspunderea disciplinară;
4. Împreună cu această reformă urmează a fi mărit numărul de inspectori-judecători și a personalului care îi asistă (pentru economie, o parte din personalul Inspecției Judiciare poate fi detașat din secretariatul CSM).

II. Rolul Inspecției Judiciare la etapa de verificării prealabile și cercetării disciplinare:

Se recomandă prevederea a două etape de investigare a cauzei disciplinare: verificarea prealabilă și cercetarea disciplinară. De asemenea, se recomandă atribuirea competenței de a intenta procedura disciplinară Inspecției Judiciare (inclusiv din oficiu) și reorganizarea completelor de admisibilitate în complete pentru examinarea contestațiilor împotriva dispozițiilor Inspecției Judiciare.

În calitate de exemplu poate fi propus următoarea procedură:

1. Etapa verificării prealabile a sesizării de către Inspecția Judiciară. Durata – 30 de zile, cu posibilitatea de prelungire de către Inspectorul–principal pentru un termen de 15 zile. Soluțiile disponibile la această etapă:
 - a. Dispoziția Inspecției Judiciare de respingere a sesizării pentru lipsa indicilor de abatere disciplinară – poate fi contestată la completele pentru examinarea contestațiilor împotriva dispozițiilor Inspecției Judiciare;
 - b. Dispoziția de pornire a procedurii disciplinare (Inspeția Judiciară poate face din oficiu calificarea abaterii disciplinare) – se porcede la cercetarea disciplinară.
2. Cercetarea disciplinară. Durata – 30 de zile, cu posibilitatea de prelungire de către Inspectorul–principal pentru un termen de 15 zile. Soluțiile disponibile la această etapă:
 - a. Dispoziția Inspecției Judiciare de clasare a procedurii disciplinare dacă în cadrul cercetării nu se constată o bănuială rezonabilă că a fost comisă o abatere disciplinară – poate fi contestată la completele pentru examinarea contestațiilor împotriva dispozițiilor Inspecției Judiciare;
 - b. Raportul disciplinar în cazul în care există o bănuială rezonabilă că a fost comisă o abatere disciplinară – se transmite direct în Plenul Colegiului Disciplinar pentru examinare.

III. Rolul Inspecției Judiciare la examinarea cauzei de către Plenul Colegiului Disciplinar

Se recomandă atribuirea competenței Inspecției Judiciare de prezentare a acuzației pe cauza disciplinară. Astfel se exclude competența membrului raportor de prezentare a cauzei. Este important ca dosarul disciplinar să fie susținut în fața Colegiului Disciplinar de inspectorul–judiciar care a efectuat cercetarea disciplinară și doar în caz de imposibilitate, de către un inspector–judiciar desemnat de inspectorul–principal. Membrului raportor îi rămâne obligațiile ce țin de pregătirea cauzei pentru ședință și redactarea proiectului hotărârii Colegiului Disciplinar.

IV. Rolul autorului sesizării

Implicarea autorului sesizării ar trebui să fie limitată la faza intentării procedurii disciplinare: sesizarea organului disciplinar și contestarea dispoziției Inspecției Judiciare de respingere a sesizării sau a dispoziției de clasare a procedurii la completul de admisibilitate al Colegiului Disciplinar. Această opțiune este plauzibilă doar în cazul în care sistemul judiciar își asumă pe deplin responsabilitatea de responsabilizare a judecătorilor care comit abateri disciplinare, în special prin: atribuirea competenței de intentare a procedurii disciplinare Inspecției Judiciare, calificarea abaterilor disciplinare de către Inspeția

Judiciară, prezentarea învinuirii în fața organelor disciplinare de către Inspekția Judiciară, asigurarea contestării hotărârilor la organul superior etc.

V. Căile de atac asupra hotărârilor Colegiului Disciplinar

Modificarea art. 123 din Constituție după cum urmează: „Consiliul Superior al Magistraturii își exercită atribuțiile în mod direct sau prin intermediul organelor afiliate” sau solicitarea unei interpretări de la Curtea Constituțională care ar permite crearea unui cadru legal în vederea unui recurs direct la CSJ după examinarea cauzei de Colegiul Disciplinar, în vederea simplificării și eficientizării procedurii disciplinare. În cazul sancțiunii de eliberare din funcție, CSM propune președintelui eliberarea din funcție în baza hotărârii irevocabile a Colegiului Disciplinar sau a CSJ.

B. Recomandări specifice care ar îmbunătăți procedura disciplinară și care pot fi operate direct în baza standardelor internaționale și a practicii deja acumulate

I. Recomandări ce țin de buna desfășurare a procedurii disciplinare

1. Introducerea unei prevederi potrivit căreia dacă pe aceeași faptă este pornită o procedură penală și o procedură disciplinară, atunci procedura disciplinară se suspendă până la soluționarea definitivă a cauzei penale. Dacă fapta conține mai multe acțiuni, una dintre care este penală iar alta disciplinară, Colegiul Disciplinar urmează să examineze fapta doar în partea acțiunii ce ține de răspunderea disciplinară iar în cealaltă parte să suspende examinarea, după cum a fost menționat mai sus;
2. Introducerea posibilității de a suspenda judecătorul din funcție dacă exercitarea în continuare a funcției ar putea afecta desfășurarea cu imparțialitate a procedurilor disciplinare sau dacă procedura disciplinară este de natură să aducă atingere gravă prestigiului justiției, cu dreptul de a contesta în instanța de judecată decizia de suspendare, până la soluționarea cauzei, separat de hotărârea pe fond;
3. Prevederea expresă în lege a organului competent să examineze petițiile depuse la CSM (pentru a descărca Inspekția Judiciară de examinarea petițiilor ce nu se referă la răspunderea disciplinară a judecătorilor);
4. Prevederea expresă în Legea nr. 178 a căilor de atac cu privire la deciziile respinse de Inspekția Judiciară, în cazul în care se mențin competențele actuale ale Inspekției Judiciare și a completelor de admisibilitate;
5. Prevederea publicării deciziilor de respingere ale Inspekției Judiciare, în cazul în care se mențin competențele actuale ale Inspekției Judiciare și a completelor de admisibilitate. Această măsură de transparență va ridica responsabilitatea și credibilitatea Inspekției Judiciare;
6. În cazul în care hotărârea CD rămâne să fie contestată la CSM, specificarea interdicției membrului CSM care a depus sesizarea să participe la examinarea contestației cu privire la hotărârea Colegiului Disciplinar pe cauza în care membrul CSM a depus sesizarea;
7. Dacă hotărârea CSM sau hotărârea CD este anulată pe motive formale (de ex: nu a fost semnată de toți membrii) este firesc ca dosarul disciplinar să fie transmis organului inferior pentru a repara eroarea constatată. Urmează a fi introdusă o normă care ar

prevedea posibilitatea transmiterii dosarului pentru reexaminare atunci când s-a comis o eroare procedurală și aceasta poate fi corectată de organul inferior.

II. *Recomandări ce țin de componența și mandatul membrilor Colegiului Disciplinar*

1. Prevederea funcției de vice-președinte al Colegiului Disciplinar;
2. Modificarea proporționalității alegerii judecătorilor-membri ai Colegiului Disciplinar cu includerea a 2 membri judecători de la judecătorii, 2 de la curțile de apel și 1 de la CSJ;
3. Clarificarea art. 11 alin. (1) lit. e) al Legii nr. 178 prin prevederea expresă că revocarea unui membru poate fi făcută cu votul a 2/3 din numărul membrilor Colegiului Disciplinar aleși/numiți;
4. Prevederea posibilității Colegiului Disciplinar de a revoca de sine stătător un membru al Colegiului și detalierea procedurii de revocare a membrului care nu-și îndeplinește obligațiile de membru, cu înștiințarea prealabilă a acestuia;
5. Prevederea expresă în art. 9 alin. (3) al Legii nr. 178 că membrul Colegiului Disciplinar din rândul societății civile nu poate ocupa o altă funcție publică;
6. Prevederea posibilității implicării ad-hoc a membrilor supleanți ai Colegiului Disciplinar în cazul în care ședințele Colegiului Disciplinar nu sunt deliberative în rezultatul recuzării sau abținerii membrilor acestuia și respectiv, excluderea normei prevăzute la art. 14 alin. (5) din Legea nr. 178;
7. Reglementarea mai detaliată a procesului de selectare a membrilor supleanți și a modalității de întocmire a listei membrilor supleanți.

Centrul de Resurse Juridice din Moldova este o organizație non-profit neguvernamentală cu sediul în Chișinău, Republica Moldova. CRJM tinde să asigure o justiție calitativă, promptă și transparentă și respectarea efectivă a drepturilor civile și politice. În realizarea acestor obiective, CRJM combină cercetarea de politici și activitatea de advocacy realizate într-un mod independent și neutru.

Centrul de Resurse Juridice din Moldova

Str. A. Șciusev 33,
MD-2001 Chișinău,
Republica Moldova
Tel: +373 22 843601
Fax: +373 22 843602
Email: contact@crjm.org
www.crjm.org

Facebook - <https://www.facebook.com/pages/Centrul-de-Resurse-Juridice/192147737476453>

Twitter - <https://twitter.com/CRJMdovna>