



Strasbourg / Varșovia, 24 Martie 2014

Opinia nr. 755 / 2014

CDL-AD(2014)006

Textul originalului: în limba engleză

COMISIA EUROPEANĂ PENTRU DEMOCRATIE PRIN DREPT
(COMISIA DE LA VENEȚIA)

DIRECTORATUL PENTRU DREPTURILE OMULUI (DHR)
AL DIRECTORATULUI GENERAL PENTRU DREPTURILE OMULUI ȘI STATUL DE DREPT
AL CONSILIULUI EUROPEI

OFICIUL OSCE PENTRU INSTITUȚII DEMOCRATICE ȘI DREPTURILE OMULUI
(OSCE/ODIHR)

OPINIE COMUNĂ

REFERITOARE LA PROIECTUL DE LEGE
CU PRIVIRE LA RĂSPUNDEREA DISCIPLINARĂ A JUDECĂTORILOR
A REPUBLICII MOLDOVA

Adoptată de Comisia de la Veneția
la cea de-a 98-a Sesiune Plenară
(Veneția, 21-22 Martie 2014)

pe baza comentariilor formulate de

DI. James HAMILTON (membru supleant, Irlanda)
Dna. Hanna SUCHOCKA (membru, Polonia)
DI. Konstantine VARDZELASHVILI (membru supleant, Georgia)
DI. Nils ENGSTAD (expert, DHR, Norvegia)

Cuprins

I.	Introducere.....	3
II.	Domeniul opiniei.....	3
III.	Sumar	3
IV.	Analiza legii articol cu articol	5
A.	Capitolul I – Dispoziții generale	5
B.	Capitolul II – Colegiul Disciplinar	9
C.	Capitolul III – Procedura examinării cauzelor disciplinare	11
	Secțiunea I - Sesizarea privind faptele care pot constitui abateri disciplinare ale judecătorilor.....	11
	Secțiunea 2 - Verificarea sesizărilor	11
	Section 3 - Examinarea admisibilității sesizărilor	12
	Section 4 - Examinarea cauzelor de Colegiul Disciplinar	12

I. Introducere

1. Printr-o scrisoare din data de 9 ianuarie 2014, Ministrul Justiției din Republica Moldova a solicitat Comisiei de la Veneția o opinie cu privire la proiectul de lege privind răspunderea disciplinară a judecătorilor (CDL-REF (2014) 002).
2. Dl James Hamilton, dna Hanna Suchocka și dl Konstantine Vardzelashvili au acționat în calitate de raportori pentru Comisia de la Veneția. Dl Nils Engstad a furnizat expertiza la solicitarea Directoratului Pentru Drepturile Omului (al Directoratului General Pentru Drepturile Omului Și Statul De Drept, în continuare DHR). Având în vedere că Oficiul OSCE pentru Instituții Democratice și Drepturile Omului (OSCE/ODIHR) a analizat o versiune anterioară a proiectului de lege în 2012¹, s-a convenit că OSCE/ODIHR va participa, de asemenea, la elaborarea acestei opinii comune.
3. O delegație a Comisiei de la Veneția s-a deplasat la Chișinău, în Moldova, pe 11-12 februarie 2014 pentru a se întâlni cu Comisia pentru Numiri și Imunități a Parlamentului, membrii grupului de lucru responsabil cu elaborarea legii, Consiliul Superior al Magistraturii, Ministerul Justiției din Republica Moldova și mai multe ONG-uri. OSCE/ODIHR a participat de asemenea la această vizită.
4. Această opinie comună ia în considerare informațiile obținute în decursul vizitei menționate mai sus.
5. Această opinie comună a fost adoptată de Comisia de la Veneția la cea de-a 98a Sesiune Plenară (Veneția, 21-22 martie 2014).

II. Domeniul opiniei

6. Una dintre problemele ridicate în cadrul întâlnirilor organizate la Chișinău este că Articolul 8 din proiectul de lege, care înființează Colegiul Disciplinar ca organism independent, ar fi în contradicție cu articolul 123 din Constituția Republicii Moldova.
7. Este însă de competența instanțelor naționale și, în special, a Curții Constituționale a Republicii Moldova să evalueze compatibilitatea legislației naționale cu Constituția Republicii Moldova.
8. Rolul Comisiei de la Veneția și al OSCE/ODIHR este de a consilia cu privire la conformitatea prevederilor Constituțiilor și altor legi naționale cu standardele europene și angajamentele OSCE. Prin urmare, această opinie comună se va referi doar la conformitatea proiectului de lege cu standardele europene și OSCE și cu bunele practici.
9. Comisia de la Veneția, DHR și OSCE/ODIHR doresc să precizeze că această opinie nu afectează recomandările și comentariile scrise sau orale referitoare la Lege sau legislația relevantă în domeniu pe care Comisia de la Veneția, DHR și OSCE/ODIHR le pot face în viitor.

III. Sumar

10. Multe dintre prevederile incluse în proiectul de lege sunt în conformitate cu standardele europene și OSCE, fapt care este oportun.

Cu toate acestea, Comisia de la Veneția, DHR și OSCE/ODIHR recomandă:

¹ Vezi Opinia OSCE/ODIHR referitoare la proiectul de lege privind răspunderea disciplinară a judecătorilor al Republicii Moldova, Opinia nr. JUD-MOL/217/2012 [LH], publicată la 14 decembrie 2012.

1. Recomandări Principale

- A. Limitarea în mod explicit a măsurii de eliberare din funcția de judecător la cazurile cele mai grave, sau cazurile de recidivă sau de incapacitate, sau de comportament ce descalifică judecătorii de la îndeplinirea sarcinilor; [alin. 42-43]
- B. Precizarea în proiectul de lege a criteriilor de selecție a candidaților pentru Colegiul Disciplinar care sunt membri ai societății civile, precum și mecanismul de numire și funcționare a comisiei care este însărcinată cu selectarea lor; [alin. 53]
- C. Specificarea faptului că membrii supleanți ar trebui să acționeze ca înlocuitori ai membrilor recuzați sau care se abțin [alin. 63]
- D. Limitarea dreptului de a depune o sesizare fie la persoanele care au fost afectate de acțiunea sau acțiunile judecătorului, fie la cei care au o anumită formă de “interes juridic” în cauza respectivă; [alin. 64]
- E. Consolidarea rolului inspectorilor-judecători și, în special, atribuirea responsabilității elaborării acuzațiilor; [alin. 71]
- F. Acordarea dreptului judecătorului de a solicita audierea martorilor sau a altor persoane în timpul examinării cauzei disciplinare; [alin. 78]
- G. Adăugarea unei dispoziții clare care să împiedice același membru al Consiliului Superior al Magistraturii să se implice în toate etapele consecutive ale procedurii disciplinare (inclusiv procedura de apel); [alin. 83]

2. Recomandări suplimentare

- H. Referirea explicită la *intenție* și *neglijență gravă* în ce privește abaterile descrise la Articolul 4.1.a și Articolul 4.1.b;
- I. Completarea Articolul 4.1.d astfel încât să se interzică judecătorilor imixtiunea “nejustificată” în activitatea judiciară a altor judecători; [alin. 24]
- J. Contopirea Articolului 4.1.g, Articolului 4.1.i și Articolului 4.1.j într-un singur articol referitor la “întârzieri nejustificate și deficiențe în îndeplinirea atribuțiilor”; [alin. 25]
- K. Eliminarea Articolului 4.1.m, sau revizuirea acestuia și contopirea cu Articolul 4.1.p; [alin. 26]
- L. Clarificarea formulării Articolelor 4.1.o și 4.1 p; [alin. 31-33]
- M. Revizuirea Articolului 4.2, astfel încât procedurile disciplinare să fie inițiate doar în cazuri care implică conduită profesională inadecvată gravă și impardonabilă; [alin. 35-36]
- N. Dezvoltarea listei de sancțiuni de la Articolul 6 prin adăugarea altor sancțiuni posibile, precizând că anumite sancțiuni, cum ar fi reducerea salariului, se pot aplica doar în cazurile incorectitudinii deliberate; [alin. 38 și 41]
- O. Reconsiderarea interdicției privind transferarea judecătorilor în perioada sancțiunii disciplinare; [alin. 45]
- P. Modificarea Articolului 11.2 astfel încât însuși Colegiul Disciplinar să poată demite membrii care nu își îndeplinesc îndatoririle și pre-determinarea ordinii în care posibili membri supleanți sunt numiți în astfel de cazuri; [alin. 56-57]
- Q. Stabilirea unei proceduri de urmat în caz de revocare a unei sesizări și menționarea explicită a faptului că trebuie să existe un interes public în desfășurarea procedurii disciplinare; [alin. 67]

- R. O prevedere potrivit căreia hotărârile completelor de admisibilitate să fie aduse la cunoștința judecătorului vizat; [alin. 75]
- S. O prevedere potrivit căreia orice contestație împotriva procedurilor disciplinare să împiedice decizia de la a deveni definitivă până când recursul este finalizat; [alin. 81]
- T. Detalierea procedurii la Consiliul Superior al Magistraturii; [alin. 81] și
- U. Adăugarea unei prevederi privind publicarea deciziilor finale. [alin. 85]

Comisia de la Veneția, DHR și OSCE/ODIHR rămân la dispoziția autorităților moldovene pentru orice asistență suplimentară ar putea fi necesară.

IV. Analiza legii articol cu articol

11. Această opinie se bazează pe traducerea în limba engleză a proiectului de lege. Este posibil ca traducerea să nu redea cu acuratețe versiunea originală în toate aspectele, iar unele comentarii ar putea fi rezultatul unor probleme de traducere.

A. Capitolul I – Dispoziții generale

12. Articolul 2 stabilește “Principiile procedurii disciplinare privind judecătoria”. Aceste principii (legalitatea, respectarea independenței justiției, echitatea procedurii, proporționalitatea sancțiunii abaterii disciplinare comise, transparența) sunt în conformitate cu standardele internaționale și sunt oportune.

13. Articolul 3 referitor la “Temeiurile răspunderii disciplinare” prevede că “încălcarea prevederilor altor acte normative constituie o abatere disciplinară numai în cazurile în care fapta constituie o abatere disciplinară în conformitate cu art. 4”. Acest articol este oportun în măsura în care limitează răspunderea disciplinară a judecătorilor.

14. Totuși, ridică problema relației dintre dreptul penal sau administrativ și dreptul disciplinar în cazul în care o faptă poate constitui atât un delict penal sau administrativ, cât și o abatere conform dreptului disciplinar. Ar fi de dorit să se prevadă că, dacă o faptă reprezintă un delict atât în dreptul penal sau administrativ cât și în dreptul disciplinar, procedurile penale sau administrative sunt prioritare. O prevedere referitoare la măsura disciplinară ce trebuie luată după încheierea procedurilor și la suspendarea adecvată a audierii disciplinare ar fi de asemenea utilă.

15. Articolul 4 enumeră 16 tipuri de conduită necorespunzătoare (fapte, inacțiune și omisiuni) care constituie abateri disciplinare. În general, enumerarea unei liste exhaustive de abateri disciplinare specifice, în loc de o definiție generală ce s-ar putea dovedi prea vagă, este o bună practică/abordare în conformitate cu standardele internaționale².

16. Majoritatea abaterilor disciplinare enumerate sunt în conformitate cu standardele europene și ale OSCE și nu ridică obiecții. Totuși, unele dintre ele nu sunt formulate suficient de clar astfel încât cerința de “previzibilitate” a Curții Europene a Drepturilor Omului - potrivit căreia conduita care atrage măsuri disciplinare trebuie definită cu suficientă claritate încât persoana în cauză să poată prevedea consecințele acțiunilor sale și astfel să își poată reglementa conduita³ - să poată fi considerată îndeplinită.

17. Articolul 4.1.a definește abaterea disciplinară ca fiind “*nerespectarea îndatoririi de a se abține atunci când judecătorul știe sau trebuia să știe că există una din circumstanțele prevăzute de lege*”

² Vezi Opinia nr. 3 a Consiliului Consultativ al Judecătorilor Europeni (2002), alin. 63-65.

³ Vezi *N.F. c. Italiei*, Hotărârea CEDO din 2 august 2001 (Petiția nr. 37119/97), alin. 29-30; *Volkov c. Ucrainei*, Hotărârea CEDO din 25 mai 2013, alin. 173 și urm.

pentru abținerea sa, precum și formularea de declarații repetate și nejustificate de abținere în aceeași cauză, care are ca efect tergiversarea examinării cauzei.”

18. Este destul de neclar ce semnifică formularea de declarații repetate și nejustificate de abținere în aceeași cauză, care are ca efect tergiversarea examinării cauzei.

19. Nerespectarea îndatoririi de a se abține atunci când judecătorul *“trebuia să știe”* despre existența unei circumstanțe specifice pare a descrie o situație în care nerespectarea îndatoririi este comisă din neglijență. De asemenea, *“abținerea nejustificată”* se poate datora simplei neglijențe. Totuși, doar neglijența nu ar trebui să atragă măsuri disciplinare. Numai nerespectarea îndatoririlor intenționat sau prin neglijență gravă ar trebui să ducă la măsuri disciplinare⁴. Pentru a evita riscul ca judecătorii să fie trași la răspundere pentru simplă neglijență în această privință, Articolul 4.1.a ar trebui să prevadă că faptele sau omisiunile vizate pot duce la măsuri disciplinare doar dacă sunt comise intenționat sau prin neglijență gravă.

20. Articolul 4.1.b definește *“aplicarea în mod intenționat cu rea voință sau aplicarea repetată din neglijență a legislației contrar practicii judiciare uniforme”*. Acest articol nu este clar și poate fi interpretat, în situații concrete, în așa fel încât să diminueze independența judecătorilor, în loc să o garanteze.

21. Unui judecător nu i se poate impune să se limiteze la aplicarea jurisprudenței existente. Esența funcției judecătorului este interpretarea independentă a reglementărilor legale. Uneori judecătorii pot fi obligați să aplice și să interpreteze legislația contrar *“practicii naționale uniforme”*. Asemenea situații pot apărea, de exemplu, în contextul convențiilor internaționale, sau acolo unde deciziile instanțelor internaționale care supervizează convențiile internaționale pot modifica practica judiciară națională curentă.

22. Interpretarea legii de către un judecător în contrast cu jurisprudența consacrată, în sine, nu ar trebui să fie un temei pentru sancțiuni disciplinare⁵ în afara cazului în care este făcută cu rea credință, cu intenția de a beneficia sau de a prejudicia una din părți în procedură, sau rezultatul neglijenței grave. Judecătorii instanțelor inferioare ar trebui să urmeze în general jurisprudența consacrată, însă nu trebuie să le interzică să o conteste dacă așa consideră corect potrivit judecății lor.

23. Acest articol ar trebui reformulat; s-ar putea referi la rea intenție și neglijență gravă, potrivit formulării Recomandării Comitetului Miniștrilor cu privire la independența, eficiența și responsabilitatea judecătorilor, care stabilește că *“interpretarea legii, evaluarea faptelor și aprecierea probelor de către judecători pentru a decide asupra cazurilor nu trebuie să atragă răspunderea civilă sau disciplinară, în afara cazului relei intenții sau neglijenței grave”*⁶. Această recomandare poate să nu fie luată în considerare în cazul în care se bazează pe o traducere eronată.

24. Articolul 4.1.d definește *“imixtiunea în activitatea de înlăptuire a justiției a altui judecător”* ca abatere disciplinară. Pentru clarificare ar trebui adăugat în această propoziție termenul

⁴ *Recomandările OSCE/ODIHR de la Kiev privind independența judiciară în Europa de Est, Caucazul de Sud și Asia Centrală* sugerează în alin. 25 că procedurile disciplinare trebuie limitate la *“presupuse cazuri de conduită profesională necorespunzătoare gravă sau impardonabilă și care aduce dezaoare justiției”*.

⁵ CM/Rec(2010)12E / 17 noiembrie 2010 Recomandarea Comitetului Miniștrilor către statele membre cu privire la judecători: independență, eficiență și responsabilități (adoptată de Comitetul Miniștrilor la data de 17 noiembrie 2010 la cea de-a 1098-a întâlnire a delegațiilor miniștrilor), alin. 66 *“interpretarea legii, evaluarea faptelor și aprecierea probelor de către judecători pentru a decide asupra cazurilor nu trebuie să atragă răspunderea civilă sau disciplinară, în afara cazului relei intenții sau neglijenței grave.”* Vezi și Opinia comună a Comisiei de la Veneția și OSCE privind Legea constituțională privind sistemul judiciar și statutul judecătorilor a Kazahstanului, care recomandă de asemenea că *“procedurile disciplinare trebuie să se aplice în cazul conduitei profesionale inadecvate grave sau impardonabile, dar nu trebuie să se extindă niciodată la diferențele în interpretarea juridică a proiectului de lege sau la erori judiciare.”*

⁶ Recomandarea CM/Rec(2010)12, alin. 66.

“nejustificată”: imixtiunea nejustificată în activitatea de înfăptuire a justiției a altui judecător.

25. Abaterile descrise în Articolul 4.1.g, Articolul 4.1.i și Articolul 4.1.j ar putea fi cuprinse într-un singur articol privind “întârzierile inoportune și îndeplinirea deficitară a atribuțiilor”.

26. Articolul 4.1.m definește “*comiterea unei fapte care întrunește elementele unei infracțiuni sau contravenții, dacă aceasta a adus atingere prestigiului justiției*” ca abatere disciplinară.

27. Acest articol nu este clar și pare a introduce elemente de procedură penală în procedura disciplinară. Procedura disciplinară nu trebuie amestecată cu procedura penală, ci, dimpotrivă, trebuie să rămână separate.

28. O sancțiune disciplinară se poate aplica împotriva unui judecător după achitarea de către o instanță penală sau dacă procedurile penale împotriva judecătorului au încetat, însă aceste măsuri și proceduri disciplinare nu trebuie să încalce prezumția de nevinovăție prevăzută de Articolul 6.2 al Convenției Europene a Drepturilor Omului. “Organismele disciplinare trebuie să fie capabile de a stabili în mod independent faptele privind cazurile prezentate lor”⁷.

29. Cuvintele “elementele unei infracțiuni” ar trebui eliminate. În acest caz, textul alineatului ar fi “*comiterea unei fapte sau contravenții care a adus atingere prestigiului justiției*” și ar fi prin urmare foarte asemănător cu Articolul 4.1.p, care se referă la “manifestări care aduc atingere onoarei sau probității profesionale ori reputației/prestigiului justiției”. De aceea se recomandă să se elimine Articolul 4.1.m sau să se contopească o versiune revizuită a Articolului 4.1.m cu Articolul 4.1.p.

30. “Utilizarea unor expresii inadecvate în cuprinsul hotărârilor judecătorești ori motivarea în mod vădit contrară raționamentului juridic, de natură să afecteze prestigiul justiției sau demnitatea funcției de judecător” constituie o abatere potrivit Articolului 4.1.o.

31. Temeiurile “utilizarea unor expresii inadecvate” și “motivarea în mod vădit contrară raționamentului juridic” par a fi prea generale și ar putea contraveni principiilor formulate în Recomandarea CM/Rec(2010)12 alin. 66, respectiv “interpretarea legii, evaluarea faptelor și aprecierea probelor de către judecători pentru a decide asupra cazurilor nu trebuie să atragă răspunderea civilă sau disciplinară, în afara cazului relei intenții sau neglijenței grave”.

32. În plus, conceptele “prestigiul justiției” sau “demnitatea funcției de judecător” cu rolul de criterii pentru evaluarea hotărârilor judecătorești sunt prea vagi. Aceste chestiuni sunt nu doar lipsite de precizie, ci și prea subiective pentru a constitui temeiul unor reclamații disciplinare. Prin urmare, Articolul 4.1.o ar trebui revizuit și clarificat sau eliminat.

33. Abaterea descrisă ca “(alte) manifestări care aduc atingere onoarei sau probității profesionale ori prestigiului justiției” (Articolul 4.1.p) necesită o definiție mai precisă, pentru a se evita interpretările diferite și chiar contradictorii ale acestei prevederi.

34. Potrivit Articolului 4.2 “constituie abatere disciplinară comisă de președinții și vicepreședinții instanțelor judecătorești neîndeplinirea [...] atribuțiilor stabilite de Articolul 16/1 din Legea nr. 514-XIII din 6 iulie 1995 privind organizarea judecătorească, în cazul în care neîndeplinirea atribuțiilor a afectat activitatea instanței”.

35. Procedura disciplinară ar trebui în general inițiată în cazul conduitei profesionale necorespunzătoare grave sau impardonabile și care aduce dezonoare justiției. Aplicarea de sancțiuni disciplinare pentru o faptă care doar ar putea “afecta activitatea instanței” este excesivă. Articolul 4.2 ar trebui revizuit.

⁷ Vezi hotărârea [Allen c. Marii Britanii \[GC\]](#), nr. 25424/09 [GC], CEDO 2013, § 103, 104 și 124.

36. În plus, Articolul 16/1 din Legea nr. 514-XIII enumeră împuternicirile și responsabilitățile președinților și vicepreședinților instanțelor. Prin urmare, definirea ca abatere disciplinară a neîndeplinirii acestor împuterniciri, dacă aceasta a afectat în vreun fel activitatea instanței, ar fi nerezonabilă. De exemplu, a nu propune “Consiliului Superior al Magistraturii numirea unuia sau mai multor judecători dintre judecătorii instanței în calitate de judecător de instrucție” (Art 16/1.e) sau a nu reprezenta “instanța de judecată în relațiile cu autoritățile publice și cu mass-media” (Art 16/1.n) ar trebui definite ca abateri disciplinare?

37. Articolul 6.1 prevede patru tipuri diferite de sancțiuni disciplinare, anume avertismentul, mustrarea, reducerea salariului și eliberarea din funcție.

38. Existența unui număr rezonabil de sancțiuni posibile facilitează respectarea principiului proporționalității atunci când organismul competent trebuie să decidă asupra unei sancțiuni. Din acest punct de vedere, autorii proiectului de lege ar putea lua în considerare adăugarea “suspendării temporare din funcție” ca o altă posibilă sancțiune disciplinară. Alte sancțiuni posibile ar fi retragerea dosarelor sau transferarea unui judecător către alte atribuții judiciare⁸.

39. Este oportun faptul că proiectul de lege prevede că sancțiunea ce urmează a fi aplicată trebuie să fie proporțională cu abaterea comisă (vezi Articolul 2.d) “*proporționalitatea sancțiunii cu abaterea disciplinară comisă*” și Articolul 7.2): “*Sancțiunile disciplinare se aplică proporțional gravității abaterii disciplinare comise de judecător și circumstanțelor personale ale acestuia. Gravitatea abaterii disciplinare este determinată de natura faptei comise și consecințele produse. Consecințele produse sunt evaluate având în vedere atât efectele asupra persoanelor implicate în procesul judiciar în cadrul căruia s-a comis fapta, cât și efectele asupra imaginii și prestigiului justiției*”.

40. Cu toate acestea, formularea Articolului 6 ar mai putea fi îmbunătățită.

41. În ce privește reducerea salariului, trebuie avut în vedere că alin. 55⁹ al Recomandării CM/Rec(2010)12 se opune sistemelor care stabilesc remunerația de bază a judecătorilor în funcție de performanță. De aceea, se recomandă să se precizeze că reducerea salariului se poate aplica doar în cazurile încorectitudinii deliberate și nu în cazurile care au mai mult de a face cu performanța.

42. În ce privește “eliberarea din funcție”, Articolul 6.6 prevede “Eliberarea din funcția de judecător reprezintă încetarea de drept a împuternicirilor judecătorului urmare a comiterii unei abateri disciplinare; propunerea de eliberare din funcția de judecător este înaintată de Consiliul Superior al Magistraturii în modul stabilit de lege”. “Abatere disciplinară” este o formulare foarte vagă pentru o sancțiune atât de severă, iar detalierea acestui alineat ar fi benefică. Eliberarea din funcție ar trebui rezervată pentru cazurile foarte grave sau abateri repetate. Ar putea fi de asemenea aplicată în cazul incapacității sau comportamentului care descalifică judecătorul de la îndeplinirea sarcinilor¹⁰.

43. Articolul 6.2 și Articolul 6.7 se referă la sancțiunile ce pot fi aplicate președinților și vicepreședinților instanțelor. “Pentru judecătorii care îndeplinesc funcția de președinte sau vicepreședinte al instanței de judecată, în afară de sancțiunile indicate la alin. (1) poate fi aplicată și sancțiunea disciplinară de eliberare din funcția de președinte sau vicepreședinte al instanței de judecată”. “Eliberarea din funcția de președinte sau vicepreședinte de instanță se aplică pentru abaterile disciplinare stabilite la art. 4 alin. (2) al prezentei legi și presupune încetarea mandatului

⁸ CM/Rec(1994) 12/ 13 octombrie 1994, Principiul VI.

⁹ CM/Rec(2010)12E / 17 Noiembrie 2010 § 55 “Sistemele care stabilesc remunerarea de bază a judecătorilor în funcție de performanță trebuie evitate, deoarece ar putea crea dificultăți pentru independența judecătorilor”.

¹⁰ Este important să se asigure că “judecătorii pot fi suspendați sau eliberați din funcție numai pe motivul incapacității sau comportamentului care descalifică judecătorul de la îndeplinirea sarcinilor” Principiile de bază ale Națiunilor Unite privind independența sistemului judiciar, alin. 18.

de președinte sau vicepreședinte al instanței judecătorești. Propunerea de eliberare din funcția de președinte sau vicepreședinte de instanță este înaintată de Consiliul Superior al Magistraturii în modul stabilit de lege”.

Articolul 4.2 se referă la lista împuternicirilor și responsabilităților președinților și vicepreședinților instanțelor, definite prin Articolul 16/1 din Legea nr. 514 din 6 iulie 1995 privind organizarea judecătorească. Neîndeplinirea uneia dintre acestea nu ar trebui să atragă automat o sancțiune disciplinară, și cu atât mai puțin eliberarea din funcție. Prin urmare, se sugerează reformularea Articolului 6.7 într-un mod mai restrictiv.

44. După cum s-a arătat mai sus, reflectarea principiului proporționalității în Articolul 7.2 este oportună.

45. Articolul 7.5 prevede că “Pe perioada acțiunii sancțiunilor disciplinare, judecătorul nu poate fi transferat, numit în funcția de președinte sau vicepreședinte de instanță sau promovat în altă instanță.” Interzicerea promovării este de înțeles, însă interzicerea transferului la altă instanță este mai puțin clară. Recomandarea CM/Rec(2010)12 prevede că “un judecător nu trebuie să primească o nouă numire sau să fie mutat în altă funcție judiciară fără consimțământul său, *cu excepția cazurilor de sancțiuni disciplinare* sau de reformă a organizării sistemului judiciar”(sublinierea ne aparține). Chiar dacă transferul nu este adăugat ca sancțiune disciplinară alternativă, interdicția privind transferurile în timpul perioadei de valabilitate a unei sancțiuni disciplinare nu este probabil necesară.

B. Capitolul II Colegiul Disciplinar

46. Înființarea unui Colegiu Disciplinar separat de Consiliul Superior al Magistraturii este oportună (Articolul 8.1).

47. Ar putea fi utilă armonizarea acestui articol - care definește Colegiul Disciplinar ca organ independent care examinează cauzele disciplinare ale judecătorilor și le aplică acestora sancțiuni disciplinare - cu Articolul 7 care prevede că pot exista proceduri disciplinare împotriva judecătorilor *demisionați*.

48. Articolul 9.1 definește componența Colegiului Disciplinar (5 judecători și 4 persoane din societatea civilă). Această componență este oportună deoarece contribuie la asigurarea transparenței, precum și la implicarea comunității în procedurile disciplinare, evitând în același timp riscul corporatismului judiciar.¹¹

49. Articolul 9.3 prevede organizarea unui concurs pentru alegerea reprezentanților societății civile în Colegiul Disciplinar, iar acest fapt este oportun.

50. Membrii vor fi aleși pentru un mandat fix de șase ani (Articolul 9.4), iar acest fapt este de asemenea oportun.

51. Potrivit Articolului 9.5 “Mandatul membrilor Colegiului Disciplinar se prelungește de drept până la constituirea unui Colegiu Disciplinar într-o nouă componență.” Se recomandă extinderea mandatului unui membru până când examinarea cazurilor în care este implicat acel membru este finalizată.

52. Articolul 10.1 prevede că membrii Colegiului Disciplinar din rândul judecătorilor sunt aleși de Adunarea Generală a Judecătorilor după cum urmează: 2 judecători din cadrul Curții Supreme de Justiție, 2 judecători din cadrul curților de apel și 1 judecător din cadrul judecătoriilor. Alegerea judecătorilor de către colegii lor este oportună. Totuși, nu este clar raționamentul alcătuirii Colegiului Disciplinar în principal din judecători de la instanțele superioare. De ce li se solicită judecătorilor să

¹¹ Vezi *Recomandările OSCE/ODIHR de la Kiev privind independența judiciară în Europa de Est, Caucazul de Sud și Asia Centrală*, alin. 9.

aleagă 4 din 5 judecători de la Curtea Supremă și instanțele de apel? De asemenea, ar trebui menționat în mod expres că scrutinul se realizează prin vot secret.

53. Articolul 10.3 prevede că “Membrii Colegiului Disciplinar din rândul reprezentanților societății civile, inclusiv 4 membri supleanți, sunt numiți de Ministrul Justiției, fiind selectați prin concurs public. Concursul este organizat de o comisie de selecție a candidaților din care fac parte și reprezentanți desemnați de Consiliul Superior al Magistraturii. Componența numerică și nominală, modul de funcționare a comisiei, precum și criteriile de selecție a candidaților sunt stabilite în Regulamentul privind selecția membrilor Colegiului Disciplinar, aprobat de Ministerul Justiției, după consultarea Consiliului Superior al Magistraturii.”

54. După cum s-a arătat mai sus, organizarea unui concurs pentru selectarea reprezentanților societății civile în Colegiul Disciplinar este oportună. Ar fi totuși de dorit ca atât criteriile de selectare a candidaților cât și mecanismul de numire și funcționare a comisiei ce urmează a selecta candidații să fie specificate chiar în lege și nu într-un regulament. În plus, trebuie clarificat faptul că rolul Ministrului în numirea acestor persoane este unul formal și că numirea se face în conformitate cu recomandările comisiei care selectează candidații.

55. Articolul 11.1.e prevede că mandatul unui membru al Colegiului Disciplinar poate înceta sau poate fi revocat la propunerea motivată a Colegiului Disciplinar, adoptată cu votul a cel puțin 2/3 din membrii acestuia, în caz de neîndeplinire timp de cel puțin 3 luni, fără motive întemeiate, a obligațiilor de membru al Colegiului Disciplinar stabilite de prezenta lege. În legătură cu votul a 2/3 din membri trebuie clarificat dacă această prevedere se referă la numărul total al membrilor sau la membrii care sunt prezenți și votează.

56. Potrivit Articolului 11.2, propunerea motivată a Colegiului Disciplinar privind revocarea mandatului unui membru al Colegiului Disciplinar se transmite organismului care a numit sau ales membrul respectiv pentru a-i revoca mandatul și a-l substitui cu un alt membru. Colegiul ar trebui să poată revoca mandatul unui membru, mai degrabă decât să remită cazul organismului care a ales membrul respectiv pentru a revoca numirea. Credibilitatea Colegiului Disciplinar ar fi compromisă în cazul în care acest organism nu ar revoca numirea. Totuși, trebuie să existe o prevedere foarte clară pentru invocarea procedurii în cazul în care un membru nu își îndeplinește îndatoririle, pentru a asigura notificarea adecvată.

57. La Articolul 11.3, care prevede că “în cazul încetării sau revocării mandatului unui membru al Colegiului Disciplinar, locul acestuia va fi ocupat de membrul supleant” ar trebui să se adauge că ordinea membrilor supleanți trebuie să fie pre-determinată, pentru a stabili clar care membru supleant va ocupa un post vacant.

58. Alegerea președintelui Colegiului de către membri, prin vot secret, prevăzută în Articolul 12.1, este o prevedere oportună. Totuși, ar fi de dorit să fie ales de Colegiu și un vicepreședinte care să acționeze în absența președintelui, mai degrabă decât regimul prevăzut la Articolul 12.3, potrivit căruia în absența președintelui rolul acestuia este îndeplinit de cel mai în vârstă membru prezent.

59. În ceea ce privește prevederea privind revocarea președintelui, pe lângă propunerea motivată a trei membri (Articolul 12.4), trebuie să existe și un vot al membrilor Colegiului, care nu ar trebui să aștepte trei luni de inacțiune înainte de a lua ei înșiși măsuri. O majoritate de 2/3 ar putea funcționa în acest caz ca și în cazul eliminării membrilor simpli.

60. Distribuția aleatorie a cauzelor prevăzută la Articolele 12.2.b, 21.2 și 30 este oportună.

61. Mai mult decât atât, este nevoie să se prevadă un mecanism pentru a decide cu privire la reducerea volumului de muncă al judecătorilor membri ai Colegiului Disciplinar (Articolul 13.3)

62. Articolul 14.4 prevede că “În cazul declarării abținerii de către un membru al Colegiului

Disciplinar, acesta nu poate fi obligat prin decizia Colegiului să participe la examinarea cauzei pentru care a declarat abținerea sa.” Această prevedere este oportună, dar ar trebui să se refere nu numai la cazurile de abținere, ci și la cazurile de recuzare.

63. Totuși, prevederea pare a fi contrazisă de alin. 5 care prevede că “nu se admite recuzarea sau abținerea, dacă în rezultatul abținerii sau recuzării va fi imposibil de asigurat caracterul deliberativ al ședinței Colegiului”. O asemenea prevedere nu ar trebui utilizată. Un membru supleant ar trebui să înlocuiască membrul recuzat.

C. Capitolul III - Procedura examinării cauzelor disciplinare

Secțiunea I - Sesizarea privind faptele care pot constitui abateri disciplinare

64. Articolul 19 enumeră persoanele fizice sau juridice care au dreptul de a depune “sesizarea privind faptele care pot constitui abateri disciplinare”. Potrivit Articolului 19.1.a sesizarea privind faptele care pot constitui abateri disciplinare comise de judecători poate fi înaintată de către “orice persoană interesată”. Acest drept ar trebui să fie limitat fie la persoanele care au fost afectate de acțiunile judecătorului, fie la cei care au o anumită formă de “*interes juridic*” în chestiune.

65. În acest caz (dacă Articolul 19.1.a) este reformulat cu limitările de mai sus), Articolul 19.2, care prevede că “Subiecții prevăzuți la alin. (1) pot înainta sesizarea privind faptele care le-au devenit cunoscute în exercitarea drepturilor sau atribuțiilor care le dețin sau în baza informațiilor difuzate de mass-media” ar putea să rămână așa cum este.

66. Cu toate acestea, trebuie avut în vedere faptul că există un potențial risc de utilizare abuzivă a acestei prevederi, deoarece sesizările pot fi depuse doar pe baza unor zvonuri sau doar cu intența malițioasă de a exercita presiuni nejustificate asupra judecătorului în cauză.

67. La Articolul 19.4, prevederea referitoare la revocarea sesizării ar trebui să specifice organismul competent pentru a decide cu privire la desfășurarea procedurii disciplinare și procedura care trebuie urmată și ar trebui să precizeze că trebuie să existe un interes public în desfășurarea procedurii disciplinare.

Secțiunea 2 - Verificarea sesizărilor

68. Potrivit Articolului 21, Sesizările privind faptele care pot constitui abateri disciplinare se depun la secretariatul Consiliului Superior al Magistraturii, care nu investighează. Investigațiile sunt sarcina inspectorilor-judecători, cărora cauzele le sunt distribuite aleatoriu. Aceste prevederi sunt oportune.

69. Articolul 23 definește “verificarea sesizărilor” și enumeră obligațiile (Articolul 23.2) și drepturile (Articolul 23.3) inspectorului-judecător însărcinat cu verificarea unei sesizări. La Articolul 23.2 ar fi util să se adauge o mențiune privind “orice explicații furnizate de judecător” la lista elementelor ce trebuie cuprinse în raport.

70. Articolul 26 prevede că după finalizarea verificării, inspectorul-judecător întocmește un raport, care, împreună cu dosarul cauzei disciplinare, este prezentat (...) completului de admisibilitate al Colegiului Disciplinar pentru examinare (alin. 1). Raportul va 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 (alin. 2). La această listă ar trebui adăugate explicațiile furnizate de judecător.

71. Articolul 26 pare a limita rolul inspectorului-judecător la pregătirea și fundamentarea dosarului disciplinar. Inspectorii-judecători ar trebui să aibă un rol consolidat și, în special, ar trebui să fie responsabili pentru elaborarea acuzațiilor disciplinare. Adăugarea unei astfel de prevederi la proiectul

de lege ar fi utilă, deoarece nu există prevederi referitoare la acest aspect al procedurii. Inspectorul-judecător ar fi cel mai potrivit pentru aceasta, deoarece completul de admisibilitate ar trebui să acționeze doar ca un filtru - să decidă cu privire la admisibilitate - fără a fi implicat în procesul de elaborare a acuzațiilor.

Secțiunea 3 - Examinarea admisibilității sesizărilor

72. Potrivit Articolului 27, dosarul este apoi examinat de un complet de admisibilitate format din 3 membri (2 judecători, 1 reprezentant al societății civile) ai Colegiului Disciplinar numiți prin hotărârea Colegiului Disciplinar (Articolul 27.1) care va decide asupra admisibilității sau respingerii sesizării (Articolul 27.2).

73. Articolul 28 se referă la examinarea admisibilității sesizării. Hotărârea privind admisibilitatea sesizării se consideră adoptată dacă pentru admisibilitate a votat cel puțin un membru al completului. Respingerea sesizării, pe de altă parte, necesită unanimitate de voturi. (Articolul 28.4). Această prevedere pare a înclina sistemul în favoarea admisibilității. Deși este un sistem neobișnuit, este acceptabil: delegației i s-a explicat în decursul misiunii că el este necesar pentru a asigura eficiența completului de admisibilitate și că ar contribui la implicarea tuturor celor ce fac parte din completul de admisibilitate.

74. Prevederea ca hotărârile privind respingerea sesizărilor să fie în mod obligatoriu motivate este oportună. (Articolul 28.6).

75. Articolul 28.7 ar trebui să prevadă ca hotărârile completelor de admisibilitate să fie aduse nu doar la cunoștința persoanei care a depus sesizarea, ci și la cunoștința judecătorului vizat.

Secțiunea 4 - Examinarea cauzelor de Colegiul Disciplinar

76. Articolul 30 prevede că dosarele sunt repartizate aleatoriu de către președintele Colegiului membrilor Colegiului, care vor fi desemnați raportori; această repartizare aleatorie este oportună. Ar putea fi totuși util, pentru a simplifica procedura, să se încredințeze inspectorului-judecător care se ocupă de cauză sarcina de a prezenta cauza în fața Colegiului Disciplinar și de a îndeplini atribuțiile judecătorului raportor.

77. Articolul 31, care se referă la participanții la cauza disciplinară ("judecătorul vizat în cauza disciplinară, reprezentantul inspecției judiciare și persoana care a depus sesizarea") prevede la alin. 3 că "neprezentarea în mod repetat fără motive întemeiate a judecătorului sau persoanei care a depus sesizarea sau a reprezentanților acestora la ședința Colegiului Disciplinar nu împiedică examinarea cauzei". Această prevedere este oportună deoarece reprezintă un instrument preventiv împotriva neprezentării obstructive în fața Colegiului.

78. Articolul 31.5 prevede mai departe că "Membrul Colegiului desemnat raportor sau oricare membru al Colegiului Disciplinar pot solicita audierea martorilor sau altor persoane în cadrul ședinței de examinare a cauzei disciplinare". Judecătorului a cărui cauză este examinată ar trebui să i se acorde drepturi similare.

79. Articolul 34 prevede că ședințele Colegiului Disciplinar sunt publice, cu excepția cazurilor în care Colegiul decide, din oficiu sau la solicitarea judecătorului vizat în cauza disciplinară, examinarea cauzei în ședință închisă în interesul respectării ordinii publice sau securității naționale sau când este necesară protecția vieții private a participanților la procedura disciplinară. Această prevedere este oportună deoarece specifică faptul că ședințele sunt de regulă publice, iar ședințele închise vor avea loc doar în circumstanțe foarte specifice, ca urmare a unei hotărâri motivate a

Colegiului.¹²

80. Articolul 35, care se referă la deliberare și la adoptarea hotărârii Colegiului Disciplinar, ar trebui să prevadă că judecătorul raportor nu ia parte la votul asupra hotărârii.

81. Articolul 39.1 prevede că hotărârile Colegiului Disciplinar pot fi contestate la Consiliul Superior al Magistraturii și că acestea rămân definitive la 15 zile de la data primirii copiei hotărârii motivate. Orice contestație împotriva procedurilor disciplinare ar trebui să împiedice decizia de la a deveni definitivă până la definitivarea recursului (nu numai deciziile de demitere a unui judecător din funcția de președinte al Curții sau din funcția de judecător, cum este prevăzut în Articolul 38.2).

82. Procedura la Consiliul Superior al Magistraturii este menționată foarte succint în Articolul 39. Aceasta ar trebui reglementată în detaliu pentru a asigura părților în cauză o cale de atac judiciară echitabilă și transparentă.

83. Doar din prevederile prezentei legi reiese că un membru al Consiliului Superior al Magistraturii poate depune o sesizare privind o abatere disciplinară (în temeiul art. 19.1b), și mai târziu un recurs împotriva hotărârii Colegiului Disciplinar (art. 39.1), aducând astfel cazul în fața Consiliului Superior al Magistraturii, unde va putea apoi vota la recurs alături de ceilalți membri ai Consiliului Superior al Magistraturii (art. 39.4). Cu alte cuvinte, din actualul proiect de lege lipsește o prevedere clară care să împiedice același membru al Consiliului Superior al Magistraturii să se implice în toate aceste etape consecutive ale procedurii disciplinare, ceea ce ar putea ridica în mod foarte valid problema potențialei părtiniri și lipse de imparțialitate. Pentru a evita acest lucru, se recomandă ca o astfel de interdicție să fie adăugată textului legii, dacă nu există deja într-o altă lege (caz în care ar fi util să se facă referire la legea respectivă).

84. Articolul 40 prevede că Hotărârile Consiliului Superior al Magistraturii pot fi contestate la Curtea Supremă de Justiție “de către persoanele care au depus sesizarea, inspecția judiciară sau judecătorul vizat”. Nu este clar de ce i se permite inspecției judiciare să conteste hotărârile. Dreptul de a le contesta ar trebui acordat doar părților implicate - reclamantul și judecătorul vizat.

85. În încheiere, ar trebui adăugată la proiectul de lege o prevedere privind publicarea hotărârilor definitive.

* * *

¹² Vezi *Recomandările OSCE/ODIHR de la Kiev privind independența judiciară în Europa de Est, Caucazul de Sud și Asia Centrală*, alin. 26.