

OPINIE
asupra proiectului de lege pentru modificarea unor acte normative
(răspunderea disciplinară a judecătorilor și inspecția judiciară)

Considerații generale

Autorul Proiectului

Proiectul este elaborat și promovat de către Ministerul Justiției.

Categoria de lege

Proiectul este promovat în calitate de lege organică, categorie de lege care corespunde exigențelor art. 72 alin. (3) lit. e) și ale art. 115 alin. (4) din Constituția Republicii Moldova.

Proiectul supus analizei a fost plasat pentru consultare publică pe pagina web oficială a Ministerului Justiției la data de 17.11.2022, fiind asigurat accesul părților interesate la proiect, de minim 10 zile lucrătoare pentru a putea prezenta/expedia recomandări asupra acestuia.

Proiectul promovează interesul public privind îmbunătățirea mecanismului de răspundere disciplinară a judecătorilor și a activității Inspecției Judiciare.

Scopul, obiectul și structura proiectului

Una din prioritățile Guvernului Republicii Moldova, prevăzută la acțiunea nr. 3.7.1. din Planul de acțiuni al Guvernului pentru anii 2021-2022, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 235/2021: „Eficientizarea mecanismelor privind răspunderea disciplinară a judecătorilor și a activității Inspecției Judiciare” reprezintă îmbunătățirea mecanismului de răspundere disciplinară a judecătorilor și a activității Inspecției judiciare. Astfel, reforma în domeniul dat reprezintă o acțiune din „Planul de acțiuni pentru implementarea măsurilor propuse de către Comisia Europeană în avizul său privind cererea de aderare a Republicii Moldova la Uniunea Europeană”, aprobat de Comisia Națională pentru Integrare Europeană, la 4 august 2022.

Din perspectiva reformării activității Inspecției Judiciare, prezentul proiect urmărește reglementarea:

- drepturilor, obligațiilor, garanțiilor inspectorilor-judecători;
- revocării mandatului;
- alte aspecte de consolidare a capacităților, inclusiv evaluarea performanțelor inspectorilor-judecători.
- Din perspectiva răspunderii disciplinare a judecătorilor, proiectul urmărește modificarea cadrului legal în partea ce ține de:
 - asigurarea clarității și previzibilității criteriilor care constituie abateri disciplinare;
 - simplificarea procedurii de examinare a abaterilor disciplinare;
 - simplificarea procedurii de examinare a contestațiilor sancțiunilor disciplinare aplicate;
 - extinderea situațiilor în care supleanții vin la ședința Colegiului disciplinar.

Proiectul legii prevede modificarea următoarelor acte normative:

- Legea nr. 544/1995 cu privire la statutul judecătorului;
- Legea nr. 947/1996 cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii;
- Legea nr. 178/2014 cu privire la răspunderea disciplinară a judecătorilor.

Fundamentarea proiectului

Conform art.30 lit.e) al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, nota informativă trebuie să conțină „e) fundamentarea economico-financiară”.

Potrivit notei informative: „Pentru implementarea proiectului nu vor fi necesare cheltuieli suplimentare de la bugetul de stat. În context, reiterăm că proiectul prevede crearea unei subdiviziuni în cadrul Secretariatului CSM, însă fără afectarea efectivului-limită a acestuia. Deci, subdiviziunea va fi creată din contul efectivului existent, cu restructurarea internă a Secretariatului.”

Cu toate acestea, analizînd proiectul de lege, precum și nota informative la acesta, considerăm că supraîncărcarea angajaților din cadrul Secretariatului CSM cu sarcini suplimentare nu contribuie în nici un mod la eficientizarea activității IJ și nici a CSM-ului. Astfel, crearea unei subdiviziuni cu atribuții doar în domeniul procedurii disciplinare va fi posibilă prin mărirea statelor de personal, care evident va duce la majorarea cheltuielilor/cheltuieli suplimentare de la bugetul de stat. Prin urmare, nota informativă la proiectul de lege trebuia să conțină argumentarea economico-financiară. De asemenea, evaluarea economico-financiară generală urma să fie constituită în baza avizelor și recomandărilor tuturor instituțiilor specializate.

Considerații detaliate

În urma analizei proiectului supus discuției, constatăm că cele mai importante propuneri din proiect se referă la majorarea termenului de prescripție pentru atragerea la răspundere disciplinară a judecătorului de la 2 la 3 ani, revizuirea categoriilor de abateri disciplinare, precum și modificarea condițiilor de accedere în funcția de inspector-judecător, transpunerea la nivel de lege a aspectelor ce țin de răspunderea disciplinară a inspectorilor-judecători, cum ar fi: răspunderea disciplinară privind statutul și garanțiile funcției, lista abaterilor disciplinare.

Proiectul propune revizuirea mecanismului de evaluare a inspectorilor-judecători, un mecanism neprevăzut în prezent în lege. De asemenea, noile prevederi reglementează competența Inspecției Judiciare și anume de a se autosesiza nu doar în temeiul încălcărilor depistate în cadrul controalelor efectuate în instanțe, ci și în baza informațiilor din presă sau din investigațiile jurnalistice. Privitor la majorarea termenului de prescripție pentru atragerea la răspundere disciplinară a judecătorului, această propunere este argumentată de faptul că termenul de 2 ani este unul relativ scurt în raport cu factorii care creează condițiile împlinirii termenului de prescripție înainte de atragerea judecătorului la răspundere disciplinară.

Cu referire la modificarea Legii nr.947/1996 cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii

Condițiile de accedere în funcția de inspector-judecător

Art. 7¹ alin. (3) din Legea nr. 947/1996 reglementează condițiile de accedere în funcția de inspector-judecător. Una din aceste condiții constă în neexercitarea de către candidat a funcției de judecător pe parcursul ultimilor 3 ani. Prin proiectul de lege se propune excluderea acestei condiții. Potrivit notei informative, autorii proiectului argumentează necesitatea excluderii acestei condiții, deoarece în mod practic s-a demonstrat că inspectorii-judecători, desemnați din rîndul avocaților, profesorilor nu rezistă la volumul mare de lucru, nu cunosc în suficientă măsură detaliile și specificul activității judecătorilor și se eliberează din funcție după cîteva luni de activitate. Totodată, autorii proiectului argumentează în nota informativă că această modificare este recomandată și de autorii Studiului „Inspecția Judiciară din Republica Moldova - analiză și propuneri privind legislația și practicile interne”, potrivit cărora: „*Cu privire la calificarea inspectorului, este evident că orice procedură care este de competența Inspecției Judiciare presupune o anumită pregătire a inspectorului. Acesta*

trebuie să fie un specialist, iar judecătorii sau foștii judecători sunt cei mai indicați. O persoană venită din afară, fie ea chiar avocat sau profesor, poate comite greșeli care să determine anularea sau încetarea procedurilor. Credem că este destul de dificil pentru foștii avocați să inspecteze judecători sau să verifice managementul instanțelor, procedurile interne și modul de aplicare a legii fiind greu de cunoscut chiar de judecătorii înșiși. Inspectorii aflați acum în funcție nu au beneficiat de o instruire specială, ci s-au autoinstruit.”

Potrivit legislației, inspecția judiciară este un organ specializat, independent, format pe lângă Consiliul Superior al Magistraturii, care asigură verificarea activității organizatorice a instanțelor judecătorești la îndeplinirea justiției (atribuții de analiză, verificare și control în domeniile specifice de activitate).

În exercitarea acestor atribuții, Inspecția judiciară acționează potrivit principiului independenței operaționale.

Activitatea Inspecției judiciare are drept scop:

- a) îmbunătățirea performanței organizatorice a instanțelor de judecată și aplicarea unitară (uniformă) a normelor procedurale, prin formularea de propuneri adecvate, pe baza datelor rezultate din verificările efectuate, și furnizarea unor informații obiective instituțiilor implicate în gestionarea sistemului judiciar;
- b) responsabilizarea judecătorilor prin identificarea situațiilor sau cazurilor care cad sub prevederile răspunderii disciplinare a judecătorilor;
- c) propunerea măsurilor adecvate, ca urmare a verificării situațiilor în care se invocă încălcarea reputației profesionale, a imparțialității și independenței judecătorilor, și a sistemului judiciar în ansamblu;
- d) identificarea vulnerabilităților din sistemul judiciar, înlăturarea disfuncționalităților și prevenirea riscurilor în activitatea instanțelor de judecată.

Pornind de la norma propusă și argumentarea expusă, observăm că autorul privilegiază judecătorii de a accede în funcția de inspector-judecător, în comparație cu alte persoane care întrunesc condițiile pentru a accede în funcția de inspector-judecător.

Legea Supremă garantează atât dreptul la muncă, cât și libera alegere a muncii. Consacrând această libertate, statul acordă fiecărei persoane posibilitatea de a-și alege liber profesia și, desigur, locul de muncă. O asemenea alegere este determinată de anumite aptitudini, necesități de ordin economic și, evident, de voința celor interesați.

Există riscul ca activitatea inspectorului-judecător să devină una formală. Prin urmare, privilegierea judecătorilor, crează suspiciuni în ceea ce privește corectitudinea/legalitatea alegerii după merite a candidatului și aduc atingere principiilor competiției deschise, transparenței, competenței și meritelor profesionale, precum și principiul egalității accesului la funcțiile publice pentru fiecare cetățean.

Mecanismul de evaluare a activității inspectorului-judecător

Proiectul supus discuției prevede completarea art. 7¹ din Legea nr. 947/1996 cu două alineate noi (3¹) și (3²), care reglementează modalitatea de evaluare a activității inspectorilor judecători. Astfel, pentru a asigura un nivel înalt al profesionalismului, activitatea acestora urmează a fi evaluată periodic de organul care i-a numit în funcție. Datorită acestei evaluări va fi posibilă excluderea din Inspecția Judiciară a persoanelor care exercită cu rea-credință funcția și admit încălcări disciplinare.

Reieșind din cele expuse în nota informativă, constatăm că Consiliul Superior al Magistraturii a elaborat deja proiectul Regulamentului privind criteriile, indicatorii și procedura de evaluare a

inspectorilor-judecători, ce urmează a fi definitivat și aprobat de CSM. În vederea asigurării transparenței și condiției clarității, precum și a încrederii publicului în instituțiile fundamentale ale statului, precum și în vederea excluderii fenomenului corupției, care submină democrația și statutul de drept și conduce la încălcarea drepturilor omului, precum și subminează economia și erodează calitatea vieții, considerăm necesar ca criteriile, indicatorii și procedura de evaluare a inspectorilor-judecători, urmează a fi stabilite expres în lege.

În acest sens, relevante sunt constatările Curții Constituționale, care menționează că, „încrederea în instituții este parte a „capitalului social” alături de încrederea generalizată (în semenii) și rețelele asociative în care sunt implicați indivizii. Liantul numit “încredere în instituțiile statului” îi face pe cetățeni să se implice mai mult în sfera vieții publice. De asemenea, nivelul de încredere a publicului în instituții are efecte asupra dezvoltării economice a societății. Deși are un grad foarte mare de relativitate, încrederea în unele instituții este semnificativ influențată de reprezentanții acestora (vezi, pct.64-66 din Hotărârea Curții Constituționale nr.4/2013).

Cu referire la modificarea Legii nr.178/2014 cu privire la răspunderea disciplinară a judecătorilor

Independența judecătorului este un element esențial al statutului juridic și condiția principală a autonomiei autorității judecătorești. Corelația dintre principiul independenței justiției și principiul independenței judecătorului determină, de fapt, caracterul echitabil și democratic al exercitării justiției într-un stat de drept. Judecătorii trebuie să beneficieze de libertate neîngrădită pentru a soluționa cauzele în mod imparțial, potrivit convingerilor lor și propriului mod de interpretare a faptelor, precum și în conformitate cu prevederile legale în vigoare.

Potrivit Recomandării CM/Rec (2010)12 a Comitetului de Miniștri către statele-membre cu privire la judecători: independență, eficiență și responsabilități, „scopul independenței justiției, astfel cum este prevăzut în articolul 6 al Convenției, este de a garanta fiecărei persoane dreptul fundamental de a fi examinat cazul său în mod echitabil, avînd la bază doar aplicarea dreptului și fără nici o influență nepotrivită”.

Este cert, că la soluționarea unei cauze judecătorul trebuie să fie independent și față de ceilalți judecători și față de președintele instanței sau față de celelalte instanțe. Independența judecătorului constituie un factor determinant în realizarea accesului liber la justiție – drept fundamental, garantat de articolul 20 din Constituție. Judecătorii nu pot fi sancționați disciplinar nici pentru performanțe profesionale slabe, nici pentru încălcări de natură etică. Abaterile disciplinare trebuie să fie strict legate de activitatea desfășurată ca judecător. Legea trebuie să prevadă clar referitor la conduita judecătorului, precum și la răspunderea disciplinară. Un lucru important este faptul că judecătorii trebuie apărați de presiunile din interiorul sistemului, cum ar fi conducătorii instanțelor, dar și din afara sistemului, de exemplu procurori și politicieni. O astfel de presiune este și confruntarea în procedura disciplinară a judecătorului cu o parte din proces nemulțumită de conduita sa, aspect de neconceput și care contrazice principiul independenței judecătorului.

Cu referire la cele trei componente ale abaterilor disciplinare, prevazute la art. 4 alin. (1) lit. g), i) și j) al Legii cu privire la răspunderea disciplinară a judecătorilor, acestea concurează la calificarea încălcării termenelor de examinare a cauzelor aflate în procedura unui judecător. În jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, precum și în practica Curții Constituționale, s-a stabilit constant că textele de lege trebuie să răspundă rigorilor de *accesibilitate, previzibilitate și claritate* - chestiune indisociabila sintagmei „în conformitate cu legea” prevăzută la art. 116 alin. (6) din Constituție. Evident că și în cazul procedurilor disciplinare reglementate de lege, normele instituite trebuie să respecte criteriile amintite ce vizează „calitatea legii”.

De asemenea, pentru ca legea să îndeplinească cerința de previzibilitate, ea trebuie să precizeze cu suficientă claritate întinderea și modalitățile de exercitare a puterii de apreciere a autorităților în domeniul respectiv, ținând cont de scopul legitim urmărit (Sissanis v. Romania, 25 ianuarie 2007, § 66). O putere discreționară care nu este delimitată, chiar dacă face obiectul controlului judiciar din punct de vedere formal, nu trece de testul previzibilității. Aceeași concluzie este valabilă și pentru puterea discreționară nelimitată a instanțelor judecătorești (HCC nr. 28 din 23 noiembrie 2015, § 61).

Asadar, în lipsa unor repere fixe, inclusiv normative, calificarea laturii obiective ale abaterilor disciplinare se face la discreția celor care aplică legea, care au o marjă nejustificat de largă de a califica un comportament ca fiind abatere disciplinară, judecătorul aflându-se într-o stare de incertitudine juridică.

Urmare celor relatate, accentuăm că excluderea, precum și modificarea prevederilor de la art. 4 alin. (1) lit. g), i) și j) al Legii cu privire la răspunderea disciplinară a judecătorilor, popuse în proiectul supus discuției, care atrag sancțiuni disciplinare sunt binevenite, în sensul îndeplinirii condiției clarității legii - condiție obligatorie.

Cu referire la modificările referitoare la sesizarea cu privire la abaterea disciplinară și privind procedura verificării acesteia, menționăm că prevederile legale în vigoare nu reglementează ce acțiuni urmează să întreprindă inspectorul-judecător în cazul în care din sesizare rezultă mai multe fapte/acțiuni ale judecătorului/judecătorilor, dintre care unele se confirmă, iar altele nu se adevăresc. Astfel, drept urmare a completării art. 19 cu alin. (3¹), acest gol va fi înlăturat și va fi creat temeiul juridic pentru a avea posibilitate de a da soluții pentru fiecare faptă în parte.

De asemenea, este apreciabilă propunerea autorilor ce vizează completarea art. 19 cu alin. (4), care este necesară în contextul în care prevederile actuale, în vigoare, nu reglementează acțiunile Inspecției Judiciare, în cazul în care autorul sesizării renunță la pretențiile expuse în sesizare. Legea în vigoare nu este clară în acest sens. Un alt factor important ce vizează completarea art.19 este faptul că Inspecția Judiciară, la fel ca și Colegiul Disciplinar, va putea decide asupra desfășurării unei proceduri disciplinare în cazul în care sesizarea a fost revocată, însă este vădit existența unui interes public, care afectează sau poate duce la afectarea prestigiului justiției.

Un alt factor important și benefic este propunerea referitoare la reducerea duratei etapei de verificare a sesizării. Anume, prin precizarea/concretizarea cu referire la zilele lucrătoare se urmărește îmbunătățirea procesului de activitate și prin urmare, se aduce claritate în lege.

Art.29 alin. (3) a Legii cu privire la răspunderea disciplinară a judecătorilor prevede că hotărârea privind respingerea contestației împotriva deciziei inspecției judiciare de respingere a sesizării este definitivă. Prin proiectul supus discuției, cuvintele „este definitivă” se substituie cu cuvintele „poate fi contestată la Consiliul Superior al Magistraturii”.

Potrivit articolului 19 alin. (1) lit.a) din Legea nominalizată, sesizarea privind faptele care pot constitui abateri disciplinare comise de judecători poate fi depusă de o persoană ale cărei drepturi au fost încălcate ca urmare a faptei comise de judecător sau de o altă persoană care poate invoca un interes legitim.

Conform articolelor 23 alin. (1¹) și 26 alin. (1) din aceeași lege, în cazul în care nu se constată existența elementelor constitutive ale abaterii disciplinare sau faptele invocate în sesizare nu se confirmă prin probele administrate în procesul verificării prealabile, inspectorul-judecător elaborează o decizie motivată de respingere a sesizării, care poate fi contestată în fața completelor de examinare a contestațiilor ale Colegiului disciplinar.

Considerăm benefică modificarea propusă, care va aduce claritate cu referire la hotărârile privind admiterea contestației, deoarece această normă împiedică instanța de judecată să examineze

legalitatea hotărîrilor completelor de contestații a Colegiului Disciplinar și cert este faptul că privează petiționarul de dreptul a contesta aceste hotărîri în instanța de judecată.

Relevante sunt constatările Hotărîrii Curții Constituționale nr.9 din 28 iunie 2012 (sesizare nr.6a/2012): „*Consiliul Superior al Magistraturii are o dublă calitate: administrativă și jurisdicțională. De regulă, această autoritate desfașoara o activitate de natură administrativă, iar atunci cînd acționează în calitate de instanță disciplinară, ea realizează o activitate jurisdicțională*”. În raport cu situația cînd sesizarea depusă de cetățean este respinsă de către Inspectorul-Judecător și de către Comisia de contestare, în fapt nici măcar CSM nu este instituția finală care adoptă o hotărîre definitivă, dar o instituție subordonată, situație absolut inadmisibilă, așa cum Colegiul Disciplinar nu poate avea atribuții jurisdicționale. Limitarea accesului la un tribunal independent prin forma creată de Legea 178/2014, în vigoare, crează premisa neîncrederii în instituția Colegiului Disciplinar al CSM. Această normă împiedică instanța de judecată să examineze legalitatea hotărîrilor completelor de contestații a Colegiului Disciplinar și cert privează petiționarul de dreptul de a contesta aceste hotărîri în instanța de judecată.

Prin urmare, modificarea propusă prin proiectul supus discuției este în concordanță cu art. 6 CEDO „Dreptul la un proces echitabil”, orice persoană are dreptul la judecarea în mod echitabil, în mod public și într-un termen rezonabil a cauzei sale, de către o instanță independentă și imparțială, instituită de lege, care va hotărî fie asupra încălcării drepturilor și obligațiilor sale cu caracter civil, fie asupra temeiniciei oricărei acuzații în materie penală îndreptate împotriva sa.

Cu titlu informativ, cu referire la subiectul supus discuției, aducem la cunoștință că subiectul vizat a fost supus controlului constituționalității. La originea cauzei s-a aflat sesizarea privind excepția de neconstituționalitate a tezei a doua din articolul 29 alin. (3) din Legea nr.178/2014 cu privire la răspunderea disciplinară a judecătorilor. Dispozițiile contestate – „hotărîrea privind respingerea contestației împotriva deciziei inspecției judiciare de respingere a sesizării este definitivă.” Astfel, Curtea a menționat în Decizia sa nr.137 din 29.09.2022 (*caracterul definitiv al hotărîrii de respingere a contestației formulate împotriva deciziei inspecției judiciare de respingere a sesizării*) că, deși autorul excepției pretinde existența unui drept de acces la un tribunal împotriva deciziei inspecției judiciare de respingere a sesizării, acesta nu a demonstrat existența unui drept „civil” care poate fi apărut în justiție. Răspunderea disciplinară a judecătorilor reprezintă o procedură de drept public care urmărește să asigure responsabilitatea judecătorilor și, prin urmare, încrederea publicului în justiție. Fără a nega importanța acestei instituții, Curtea a menționat că, în eventualitatea sancționării disciplinare a unui judecător, persoana care a depus sesizarea nu va obține vreun avantaj patrimonial sau nepatrimonial care ar putea fi catalogat ca un drept „civil”.

Curtea a admis faptul că, printr-o faptă comisă de un judecător, ar putea fi lezate drepturile fundamentale ale unei persoane. Totuși, încălcările în discuție pot fi remediate prin intermediul altor mijloace, e.g. exercitarea căilor de atac împotriva hotărîrii care lezează un drept, formularea unor acțiuni civile în despăgubire (e.g. pe baza Legii nr.1545 din 25 februarie 1998 privind modul de reparare a prejudiciului cauzat prin acțiunile ilicite ale organelor de urmărire penală, ale procuraturii și ale instanțelor judecătorești sau pe baza Legii nr.87 din 21 aprilie 2011 privind repararea de către stat a prejudiciului cauzat prin încălcarea dreptului la judecarea în termen rezonabil a cauzei sau a dreptului la executarea în termen rezonabil a hotărîrii judecătorești) sau alte remedii care pun în aplicare obligațiile pozitive ale statului de a asigura protecția drepturilor omului.

În final, Curtea nu a examinat și nu s-a expus asupra fondului acestei sesizări, constatînd că excepția de neconstituționalitate este inadmisibilă.

Concluzii

Proiectul de lege supus discuției întrunește cerințele priorităților Guvernului Republicii Moldova, prevăzute la acțiunea nr. 3.7.1. din Planul de acțiuni al Guvernului pentru anii 2021-2022, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 235/2021.

De asemenea, proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative, ce vizează răspunderea disciplinară a judecătorilor și inspecția judiciară, întrunește condițiile tehnicii legislative și cerințele Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, cu unele excepții ce țin de neclaritate, precum și respectarea regulilor gramaticale, de ortografie și de punctuație. În acest sens, accentuăm că pentru a asigura normelor juridice o înțelegere mai bună și o aplicare corectă este esențial ca redactarea actelor normative să fie una de calitate, redactate în mod inteligibil și unitar în conformitate cu principiile uniforme de prezentare și de tehnică legislativă, astfel încât beneficiarii normei să-și poată cunoaște drepturile și obligațiile sale. În consecință, considerăm necesar revizuirea textului proiectului de lege din punct de vedere al tehnicii legislative pentru a corespunde celor trei criterii de calitate – accesibilitate, previzibilitate și claritate.