

# OPINIE

privind proiectul Legii cu privire la  
răspunderea disciplinară a judecătorilor

---

31 MARTIE  
2014

**CRJM**

CENTRUL DE  
RESURSE JURIDICE  
DIN MOLDOVA



---

# OPINIE

## privind proiectul Legii cu privire la răspunderea disciplinară a judecătorilor

### **Elaborată de**

Vladislav GRIBINCEA,  
Nadejda HRIPTIEVSCHI,  
Pavel GRECU

---

Centrul de Resurse Juridice din Moldova (CRJM)\*

---

\* Centrul de Resurse Juridice din Moldova (CRJM) este o organizație non-profit neguvernamentală, cu sediul în Chișinău, Republica Moldova. CRJM tinde să asigure o justiție calitativă, promptă și transparentă. În realizarea acestui obiectiv, CRJM combină cercetarea de politici și activitatea de advocacy realizate într-un mod independent și neutru. Eficiența sistemului justiției reprezintă unul din obiectivele CRJM. În 2011, CRJM a participat la elaborarea Strategiei de reformare a sectorului justiției (SRSJ) și a Planului de Acțiuni pentru implementarea acestei strategii. În anii 2011-2012, CRJM a participat la elaborarea legislației privind organizarea judecătorească, procedura civilă și procedura penală, în anii 2012-2013 a fost implicat în procesul de elaborare a proiectului de lege cu privire la răspunderea disciplinară a judecătorilor, iar în 2013 – 2014 este implicat plenar în elaborarea pachetului de acte normative cu privire la reforma procuraturii. Din 2011 CRJM monitorizează activitatea Consiliului Superior a Magistraturii, iar din anul 2014 - și a Colegiului Disciplinar.



*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 studiu aparțin în exclusivitate autorilor și nu reflectă neapărat poziția instituției finanțatoare.*

## Conținut

ASPECTE GENERALE .....	6
CONTEXT ȘI PROBLEME .....	6
ASPECTELE POZITIVE ALE PROIECTULUI DE LEGE .....	8
1. Definirea mai clară a abaterilor disciplinare .....	8
2. Reglementarea modului de înregistrare și verificare prealabilă a sesizărilor .....	9
3. Creșterea termenilor de atragere la răspundere disciplinară și înăsprirea sancțiunilor disciplinare .....	10
4. Posibilitatea retragerii garanțiilor sociale în cazul eliberării din funcție în rezultatul procedurii disciplinare .....	11
5. Excluderea necesității validării hotărârilor Colegiului Disciplinar .....	12
6. Alegerea membrilor Colegiului Disciplinar din rândul societății civile .....	13
ASPECTE ALE PROIECTULUI DE LEGE CE NECESITĂ ÎMBUNĂTĂȚIRE .....	14
1. Clasarea procedurii disciplinare .....	14
2. Introducerea procedurii de admisibilitate .....	16
3. Proiectul de lege nu explică cine prezintă învinuirea în fața Colegiului Disciplinar .....	18
4. Contestarea hotărârilor CSM cu privire la procedurile disciplinare în instanța de judecată .....	19
SUMARUL RECOMANDĂRILOR .....	19

---

## Aspecte generale

Instituirea unui mecanism eficient și transparent de investigare disciplinară a judecătorilor va contribui la responsabilizarea judecătorilor și sporirea încrederii societății în justiție. Aceasta reprezintă și un obiectiv al reformei sectorului de justiție lansată în anul 2011.

La 29 octombrie 2013, Guvernul a prezentat spre examinare Parlamentului proiectul de Lege cu privire la răspunderea disciplinară a judecătorilor (în continuare *Proiectul de lege*), înregistrat în Parlament cu nr. 423. Prezenta opinie este formulată de Centrul de Resurse Juridice din Moldova în contextul examinării de Parlament a acestui proiect de lege.

Proiectul de lege propune instituirea un mecanism de investigare disciplinară a judecătorilor care este diferit de cel existent, mecanism care a fost criticat pentru reglementarea insuficientă și caracterul confuz al competențelor organelor responsabile de procedurile disciplinare. Proiectul de lege propune o serie de îmbunătățiri în ceea ce privește răspunderea disciplinară a judecătorilor. În același timp, proiectul are unele carențe de natură să afecteze eficiența mecanismului de investigare disciplinară a judecătorilor, care ar putea fi corectate în Parlament.

Acest document se referă la principalele noțiuni propuse prin Proiectul de lege. El se referă atât la aspectele pozitive, cât și la unele chestiuni care, în opinia noastră, pot afecta eficiența mecanismului de atragere la răspundere disciplinară a judecătorilor. Documentul nu se referă la chestiuni de tehnică legislativă, precum și la unele inexactități în formulare menționate în Opinia comună a Comisiei de la Veneția și ODIHR din 24 martie 2014<sup>1</sup>.

## Context și probleme

Instituția răspunderii disciplinare a judecătorilor este reglementată de Legea nr. 950 cu privire la colegiul disciplinar și la răspunderea disciplinară a judecătorilor, din 19 iulie 1996 (în continuare *Legea cu privire la răspunderea disciplinară*), Legea nr. 544 cu privire la statutul judecătorului, din 20 iulie 1995 (în continuare *Legea cu privire la statutul judecătorului*) și Legea nr. 947 cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii, din 19 iulie 1996 (în continuare *Legea cu privire la CSM*). De asemenea, art. 123 alin. 1 al Constituției prevede că Consiliul Superior al Magistraturii (în continuare *CSM*) asigură aplicarea de măsuri disciplinare față de judecători.

---

<sup>1</sup> Opinia este disponibilă la: <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD%282014%29006-e>.

Deși art. 22 al Legii cu privire la statutul judecătorilor conține o listă a abaterilor disciplinare ale judecătorilor care pare exhaustivă, art. 21 al aceleiași legi sugerează că judecătorii pot fi atrași la răspundere disciplinară și pentru alt comportament care dăunează intereselor serviciului și prestigiului justiției. Toate plângerile cu privire la comportamentul judecătorilor primite de CSM sunt alocate pentru examinare Inspecției Judiciare. Intentarea procedurilor disciplinare împotriva judecătorilor ține de competența exclusivă a membrilor CSM, care pot dispune intentarea procedurii disciplinare în baza informației primite de la Inspekția Judiciară sau în baza oricărei altei informații. Cauzele disciplinare sunt examinate de Colegiul Disciplinar al judecătorilor, care, în urma unei proceduri contencioase, poate aplica sancțiunea disciplinară sau respinge propunerea de aplicare a sancțiunii disciplinare. Deși Legea cu privire la răspunderea disciplinară nu cere o confirmare a hotărârilor Colegiului Disciplinar, Legea cu privire la CSM prevede că hotărârile Colegiului Disciplinar trebuie supuse validării de către CSM. Pe de altă parte, hotărârea Colegiului Disciplinar poate fi contestată la CSM de către persoana care a intentat procedura sau de către judecătorul vizat. CSM poate invalida hotărârea Colegiului Disciplinar și adopta o nouă hotărâre. În pofida existenței instituției validării și a contestării hotărârilor Colegiului Disciplinar, Legea cu privire la CSM nu menționează dacă CSM urmează să rejudece cauza. În practică, CSM examinează chestiunile cu privire la validare sau contestațiile împotriva hotărârilor Colegiului Disciplinar în proceduri scurte, fără examinarea directă a probelor. Destul de des, CSM invalida hotărârile Colegiului Disciplinar și adopta hotărâri proprii, modificând sancțiunea disciplinară, fără, însă, a motiva respectiva modificare. Din 2012 hotărârile CSM pot fi contestate la Curtea Supremă de Justiție (CSJ) doar în partea ce se referă la procedura de emitere/adoptare.

În tabelul de mai jos sunt prezentate informații despre sesizările primite de CSM cu privire la comportamentul judecătorilor și procedurile disciplinare intentate<sup>2</sup>:

Anul	Total petiții	Proceduri disciplinare intentate
2010	2,236	52
2011	2,104	60
2012	2,320	49
2013	2,577	58

<sup>2</sup> Conform datelor prezentate în rapoartele de activitate ale CSM. Acestea sunt disponibile la: [http://csm.md/index.php?option=com\\_content&view=article&id=108&Itemid=130&lang=ro](http://csm.md/index.php?option=com_content&view=article&id=108&Itemid=130&lang=ro).

---

Cifrele de mai sus confirmă că în perioada 2010–2013 membrii CSM au pornit proceduri disciplinare în mai puțin de 3% din totalul sesizărilor primite. În fapt, acest procentaj este și mai mic, deoarece multe din procedurile disciplinare au fost intentate nu în baza sesizărilor primite de CSM, ci în baza informației dobândite de membrul CSM din alte surse.

Din cauza legislației imperfecte, a motivării insuficiente a hotărârilor CSM și a sancțiunilor disciplinare aparent blânde aplicate de CSM judecătorilor, în societate s-a creat impresia că CSM acționează mai degrabă ca un sindicat al judecătorilor, decât un organ menit să asigure ordinea în rândul judecătorilor. Din acest motiv, în anul 2011, experții Uniunii Europene au constatat că responsabilizarea judecătorilor reprezintă o prioritate<sup>3</sup>.

Din motivele expuse mai sus, Strategia de Reformare a Sectorului Justiției (SRSJ) prevede revizuirea spectrului abaterilor disciplinare și a procedurii disciplinare în vederea ajustării la realitățile din sistem și standardele europene (domeniul de intervenție specifică 1.3.8). În vederea implementării SRSJ a fost elaborat Proiectul de lege. Proiectul de lege a fost supus avizării la Comisia de la Veneția și ODIHR. Acestea au salutat elaborarea proiectului, însă au formulat următoarele obiecții principale:

- a) restrângerea posibilității eliberării din funcție a judecătorului doar la cazurile cele mai serioase sau de comitere repetată a abaterilor disciplinare;
- b) reglementarea în lege a criteriilor pentru alegerea membrilor Colegiului Disciplinar din rândul societății civile și a mecanismului de formare a comisiei care va selecta acești membri;
- c) limitarea dreptului de a depune plângere împotriva judecătorilor doar pentru persoanele care au un “interes legitim”; și
- d) fortificarea rolului judecătorilor-inspector și acordarea dreptului pentru aceștia să pornească proceduri disciplinare împotriva judecătorilor.

## Aspectele pozitive ale proiectului de lege

### *1. Definirea mai clară a abaterilor disciplinare*

Cadrul legal actual nu definește clar care sunt abaterile pentru care judecătorii pot fi atrași la răspundere disciplinară. Deși art. 22 al Legii cu privire la statutul judecătorilor conține o listă a abaterilor disciplinare care pare exhaustivă, art. 21 al aceleiași legi sugerează că judecătorii pot fi atrași la răspundere disciplinară și pentru alt comportament care dăunează intereselor serviciului și prestigiului justiției. Enumerarea exhaustivă a abaterilor disciplinare a judecătorilor reprezintă o practică bună, care este în conformitate cu standardele internaționale<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> A se vedea: <http://crjm.org/files/reports/EU.assessment.justice.sector.2011.pdf>, para. 59–52.

<sup>4</sup> A se vedea Opinia CCJE nr. 3(2002), para. 63–65



---

Proiectul de lege prevede un cadru mai clar cu privire la abaterile disciplinare. Art. 4 alin. 1 al Proiectului de lege enumeră exhaustiv 15 abateri disciplinare. Pentru a acoperi toată gama posibilă de situații, ultimul punct al alin. 1 prevede că abatere disciplinară constituie și alte manifestări care aduc atingere onoarei sau probității profesionale ori prestigiului justiției. Au fost introduse șapte abateri disciplinare noi, 5 abateri care se regăsesc în legea actuală au fost expuse într-o nouă redacție, iar alte 5 abateri disciplinare care se regăsesc în actuala lege nu se regăsesc în Proiectul de lege. După cum a constatat în avizul său Comisia de la Veneția și ODIHR, formularea unor abateri disciplinare este prea vagă și urmează a fi îmbunătățită.

Încălcarea Codului de etică al judecătorului nu reprezintă prin sine o abatere disciplinară, însă unele încălcări grave ale Codului de etică sunt incriminate prin cele 15 abateri disciplinare enumerate în art. 4 alin.1 al Proiectului de lege. Pentru a asigura respectarea eticii deontologice de către judecători, recomandăm instituirea mecanismului de oferire a recomandărilor pentru judecători cu privire la comportamentul în situații care ar putea trezi întrebări. Aceste recomandări ar putea fi oferite la solicitarea judecătorilor sau din oficiu, de către CSM, Inspekția Judiciară sau de către Colegiul Disciplinar. Aceste recomandări urmează a fi făcute publice pentru a permite și celorlalți judecători să le cunoască și să le respecte.

## ***2. Reglementarea modului de înregistrare și verificare prealabilă a sesizărilor***

Legea cu privire la răspunderea disciplinară a judecătorilor nu prevede o procedură de depunere a plângerilor la CSM cu privire la abaterile disciplinare ale judecătorilor. Având în vedere că procedura disciplinară poate fi intentată de către membrii CSM, se pare că sesizările cu privire la comportamentul judecătorilor primite de către CSM sunt examinate conform Legii cu privire la petiționare. Această practică este una contestabilă, deoarece regimul juridic al petițiilor și al plângerilor cu privire la răspunderea disciplinară este diferit. Examinarea sesizării conform Legii cu privire la petiționare nu poate duce la demararea procedurilor disciplinare și nici la o investigare aprofundată a circumstanțelor.

Procedura actuală este problematică și datorită faptului că Inspekția Judiciară nu are un rol clar determinat în procedura disciplinară. Pe de o parte, investigarea cauzelor disciplinare face parte din mandatul acesteia, iar pe de altă parte inspekția nu poate porni procedura disciplinară și nici prezenta poziția sa în procedurile Colegiului Disciplinar. Doar în cazul în care Colegiul Disciplinar consideră necesar, acesta poate solicita inspekției completarea informației obținute în cadrul verificării prealabile. În rezultat, în practică există o ruptură între procedura de verificare a plângerilor de către Inspekția Judiciară și examinarea cauzei în cadrul Colegiului Disciplinar.

Proiectul de lege soluționează problema actuală cu privire la procedura de depunere

---

a sesizărilor, prevăzând o procedură clară pentru depunerea sesizărilor cu privire la abaterile disciplinare și consolidează rolul Inspecției Judiciare la investigarea cauzelor disciplinare. Art. 21 al Proiectului de lege prevede că toate sesizările cu privire la abaterile disciplinare sunt înregistrate și se transmit pentru examinare judecătorului-inspector. Proiectul de lege descrie detaliat modul de examinare al acestor sesizări și exclude examinarea acestora conform Legii cu privire la petiționare. De asemenea, Proiectul de lege pune în sarcina Inspecției Judiciare verificarea tuturor sesizărilor și permite acesteia restituirea sesizărilor care nu corespund condițiilor de formă sau conținut (art. 22 alin 1) sau respingerea sesizărilor vădit neîntemeiate (art. 22 alin. 2). Restituirea sesizării nu exclude posibilitatea depunerii unei sesizări repetate, după înlăturarea carențelor. Respingerea sesizării exclude această posibilitate. Totuși, decizia inspectorului-judecător de respingere a sesizării trebuie să fie motivată și poate fi contestată în termen de 15 zile la Colegiul Disciplinar. Aceasta este o prevedere importantă, menită să prevină potențialele abuzuri din partea Inspecției Judiciare.

Proiectul de lege nu permite judecătorilor-inspectorii intentarea procedurii disciplinare și instituie un mecanism destul de complicat de intentare a procedurii disciplinare. Considerăm că aceasta este o carență semnificativă a Proiectului de lege și mai jos propunem remedierea acesteia (secțiunea cu privire la aspectele care necesită îmbunătățire).

### ***3. Creșterea termenilor de atragere la răspundere disciplinară și înaprerea sancțiunilor disciplinare***

Conform art. 11 al Legii cu privire la răspunderea disciplinară, termenul de atragere la răspundere disciplinară este de un an de la data comiterii faptei. Proiectul de lege mărește acest termen până la doi ani. Actuala lege prevede o excepție de la termenul de un an. În cazul în care ilegalitatea rezultă dintr-o hotărâre judecătorească, termenul de un an se va calcula de la data devenirii definitive a hotărârii instanței ierarhic-superioare sau internaționale și nu de la data comiterii faptei. Proiectul de lege prevede că, în acest caz, termenul de atragere la răspundere disciplinară este de un an. În scopul excluderii arbitrariului, proiectul de lege mai prevede că, în această situație, atragerea la răspundere disciplinară nu poate avea loc peste mai mult de 5 ani de la comiterea faptei. Prevederile din Proiectul de lege cu privire la termenele de atragere la răspundere disciplinară a judecătorilor sunt salutare.

Art. 19 al Legii cu privire la răspunderea disciplinară prevede următoarele sancțiuni disciplinare: avertismentul, mustrarea, mustrarea aspră și eliberarea din funcție. Președinții și vice-președinții instanțelor de judecată pot fi, de asemenea, eliberați din funcțiile de conducere. Noul proiect de lege propune excluderea sancțiunii ”mustrare aspră”, din motiv că aceasta este, practic, identică cu sancțiunea ”mustrare” și nu reprezintă o individualizare adecvată a sancțiunii. În schimb, a fost adăugată sancțiunea

---

de ”reducere a salariului”. Această sancțiune reprezintă micșorarea salariului lunar de la 15% până la 30%, pentru o perioadă de la 3 luni până la un an.

Reglementările propuse în Proiectul de lege cu privire la sancțiunile disciplinare sunt salutabile și le susținem. Excluderea mustrării aspre este justificată, deoarece nu prezintă vreo diferență clară de sancțiunea mustrării. Reducerea salariului ca sancțiune disciplinară pentru judecători este aplicată și în alte state, spre exemplu în Austria, Franța sau România. Comisia de la Veneția și ODIHR au propus ca aplicarea acesteia să fie posibilă doar în cazul abaterilor comise deliberat. Proiectul de lege ar putea fi ajustat în acest sens.

Un alt aspect pozitiv al Proiectului de lege este instituirea diferitor consecințe pentru diferite sancțiuni. De exemplu, termenul de acțiune a avertismentului este de un an, iar termenul de acțiune a mustrării este de doi ani. Potrivit art. 7 alin. 5 al Proiectului de lege, pe perioada acțiunii sancțiunilor disciplinare, judecătorul nu poate fi transferat, numit în funcția de președinte sau vicepreședinte de instanță sau promovat în altă instanță. Proiectul de lege (art. 7 alin. 5) mai propune ca judecătorul, căruia i-a fost aplicată sancțiunea eliberării din funcția de judecător, să nu poată fi ales sau numit ulterior, timp de cinci ani, în nici o funcție din cadrul CSM și în organele subordonate acestuia și să nu poată activa în cadrul Institutului Național de Justiție, atât în funcții administrative, cât și în calitate de formator. În cazul judecătorilor demisi din funcția de președinte sau vice-președinte, proiectul de lege propune interdicția, timp de doi ani din ziua aplicării sancțiunii disciplinare, de a fi promovat sau numit în funcția de președinte sau vice-președinte de instanță. Diferențierea consecințelor sancțiunilor disciplinare este importantă pentru claritatea cadrului legal și individualizarea sancțiunilor ce urmează a fi aplicate în fiecare caz, în funcție de circumstanțe.

#### ***4. Posibilitatea retragerii garanțiilor sociale în cazul eliberării din funcție în rezultatul procedurii disciplinare***

În cazul demisiei onorabile, judecătorul beneficiază de o indemnizație unică generoasă și de o pensie specială. Conform modificărilor din anul 2012 la Legea cu privire la statutul judecătorului, în cazul în care un judecător este eliberat din funcție în urma unei proceduri disciplinare, acesta nu beneficiază de indemnizațiile de care ar fi beneficiat în cazul demisiei onorabile.

Legislația actuală nu prevede vreun impediment pentru demisia din propria inițiativă a judecătorilor, împotriva cărora a fost intentată procedura disciplinară.<sup>5</sup> În același timp, conform legislației actuale, procedurile disciplinare pot fi derulate doar în privința unui judecător în funcție. Din acest motiv, în ultimii ani, CSM/

<sup>5</sup> Pentru mai multe detalii a se vedea Raportul de monitorizare ”Transparența și eficiența Consiliului Superior al Magistraturii din Republica Moldova 2010-2012”, pag. 62-63, elaborat de Centrul de Resurse Juridice din Moldova.

---

Colegiul Disciplinar sista procedurile disciplinare împotriva judecătorilor plecați în demisie după intentarea procedurilor disciplinare împotriva lor. În consecință, efectul modificării din anul 2012 a fost serios afectat. Mai mult, ulterior respectivii judecători aveau dreptul să fie admiși, practic necondiționat, în profesia de avocat<sup>6</sup>, fapt care afectează serios imaginea avocaturii.

Art. 7 alin.1 al Proiectului de lege prevede că sancțiunile disciplinare pot fi aplicate și judecătorilor demisionați, iar alin. 6 al aceluiași articol prevede că, în cazul aplicării sancțiunii disciplinare sub formă de eliberare din funcție, față de judecătorul demisionat, indemnizația de concediere este retrasă, iar pensia specială este recalculată. Aceste prevederi soluționează problema practică descrisă în paragraful anterior.

### ***5. Excluderea necesității validării hotărârilor Colegiului Disciplinar***

Conform art. 21 al Legii cu privire la CSM, hotărârile Colegiului Disciplinar urmează a fi validate pentru a intra în vigoare. Această prevedere ridică întrebarea cu privire la necesitatea existenței Colegiului Disciplinar în general. Pe de altă parte, standardele europene recomandă divizarea între organul de auto-administrare judecătorească, care se ocupă de administrarea sistemului și organul care examinează abaterile disciplinare<sup>7</sup>, pentru a evita o concentrare prea mare de competențe într-un singur organ. Prin urmare, existența Colegiului Disciplinar este în conformitate cu standardele europene. Totuși, menținerea acestuia fără dreptul de a adopta hotărâri, care să producă efecte necondiționat, nu este justificată.

Pe de altă parte, practica de validare a hotărârilor de către CSM până acum este una problematică, deoarece CSM nu validează automat hotărârile, ci poate modifica hotărârea Colegiului Disciplinar, fără reexaminarea cauzei în fond și, de regulă, fără a explica motivele deciziei sale. Mai mult, în practică au fost întâlnite cazuri în care hotărârea Colegiului Disciplinar a fost invalidată, chiar dacă aceasta nu a fost contestată.<sup>8</sup> O astfel de practică creează confuzii atât pentru Colegiul Disciplinar, cât și în rândul judecătorilor și justițiabililor.

Proiectul de lege exclude instituția validării hotărârilor Colegiului Disciplinar. CSM susține că validarea hotărârilor Colegiului Disciplinar este necesară, deoarece

---

<sup>6</sup> Conform art. 10 al Legii cu privire la avocatură, persoanele cu vechimea în muncă de judecător mai mare de 10 ani, la cerere, sunt admiși în profesia de avocat fără examen sau stagiere. Potrivit practicii judiciare, faptul că judecătorul a avut la ziua plecării în demisie o procedură disciplinară pendinte nu constituie o piedică pentru admiterea în profesia de avocat.

<sup>7</sup> A se vedea, spre exemplu, Recomandările de la Kiev privind independența judiciară în Europa de Est, Caucazul de Sud și Asia Centrală, Biroul OSCE pentru Instituții Democratice și Drepturile Omului și Grupul de Cercetare Max Planck Minerva privind Independența Judiciară.

<sup>8</sup> Pentru mai multe detalii, a se vedea Raportul de monitorizare "Transparența și eficiența Consiliului Superior al Magistraturii din Republica Moldova 2010-2012", citat mai sus, pag. 60-62.

---

acest fapt rezultă din art. 123 al Constituției, care enumeră printre competențele CSM asigurarea numirii, transferării, detașării, promovării și aplicării sancțiunilor disciplinare față de judecători. Autorii nu văd o problemă de constituționalitate în excluderea validării hotărârilor Colegiului Disciplinar. Constituția nu menționează că CSM aplică sancțiunile disciplinare ci doar “asigură” aplicarea acestora. Colegiul Disciplinar funcționează pe lângă CSM, iar ultimul asigură funcționarea acestui colegiu. Norma constituțională a fost introdusă pentru a asigura independența judecătorilor. Nu s-a pus vreodată sub semnul întrebării independența Colegiului Disciplinar. Mai mult, colegii disciplinare emit hotărâri care generează efecte fără validare de către CSM în Italia sau Spania. Validarea nu este prevăzută nici de actuala Lege cu privire la răspunderea disciplinară. Mai mult chiar, modificările din 2012 la Legea cu privire la CSM și Legea cu privire la selecția, cariera și promovarea judecătorilor, prin care au fost create Colegiul cu privire la evaluarea performanțelor judecătorilor și Colegiul cu privire la selecția și cariera judecătorilor, nu mai prevăd validarea hotărârilor acestora de către CSM, deși art. 123 al Constituției se referă și la numirea și promovarea judecătorilor de către CSM. Respectiv, salutăm și susținem anularea instituției de validare a hotărârilor Colegiului Disciplinar, așa cum este propusă de Proiectul de lege.

#### ***6. Alegerea membrilor Colegiului Disciplinar din rândul societății civile***

Legea actuală cu privire la răspunderea disciplinară prevede că Colegiul Disciplinar este compus din 10 membri, dintre care 5 judecători aleși de colegii săi și 5 profesori titulari. 2 din cei 5 profesori sunt numiți de către CSM și 3 - de către ministrul justiției. Legislația actuală nu prevede că numirea profesorilor titulari trebuie să aibă loc în baza unui concurs și nici nu instituie cerințe specifice față de profesorii titulari.

Proiectul de lege prevede că Colegiul Disciplinar este format din 5 judecători și 4 persoane non-judecători. Cele 4 persoane non-judecători nu trebuie să fie profesori titulari, ci orice reprezentant al societății civile, care are reputație ireproșabilă și experiență în domeniul dreptului de cel puțin 7 ani. Cei 4 membri ai societății civile sunt numiți de ministrul justiției, în baza unui concurs public. Concursul este organizat de o comisie specială din care fac parte și membri desemnați de CSM. Totuși, Proiectul de lege nu conține detalii cu privire la numărul de membri ai comisiei și numărul de membri desemnați de CSM.

Componența Colegiului Disciplinar din Proiectul de lege sporește controlul puterii judecătorești asupra colegiului. Spre deosebire de actualul Colegiu Disciplinar, Proiectul de lege prevede că majoritatea membrilor Colegiului Disciplinar sunt judecători (5 din 9). Spiritul corporativismului este dezvoltat în rândul oricărui cerc profesional, inclusiv în rândul judecătorilor. Pentru a reduce din riscul ca deciziile Colegiului Disciplinar să fie afectate de corporativism, s-a propus ca 4 din cei 9 membri ai colegiului să nu

---

fie judecători și ca aceștia să fie numiți de către ministrul justiției. Totuși, pentru a asigura independența celor 4 reprezentanți ai societății civile, a fost prevăzut faptul că ministrul justiției, practic, nu are discreția la numirea acestora. Cei 4 candidați sunt nominalizați de către o comisie specială, din care fac parte și persoane desemnate de CSM. Participarea persoanelor desemnate de CSM în această comisie reduce din riscul manipulării concursului. Concursul urmează a fi făcut public, ceea ce reduce și mai mult din riscul manipulării. Mai mult, ministrul justiției poate numi doar reprezentanți ai societății civile, care nu sunt în relații de dependență de aparatul de stat. În asemenea circumstanțe, nu se poate spune că numirea a 4 reprezentanți ai Colegiului Disciplinar de către ministrul justiției nu urmărește un scop legitim sau determină dependența acestui organ. Din contra, prevederile Proiectului de lege asigură mai bine independența Colegiului Disciplinar decât prevederile actuale ale legii.

Comisia de la Veneția și ODIHR au susținut includerea a 4 membri ai societății civile în Colegiul Disciplinar. Potrivit acestora, participarea societății civile în colegiu va asigura transparența și implicarea comunității în procedurile disciplinare. Aceasta, de asemenea, va combate riscul de corporativism. Comisia de la Veneția și ODIHR, de asemenea, nu au avut obiecții în ceea ce privește numirea celor 4 membri de către ministrul justiției, cu condiția că sarcina ministrului este una formală și se limitează la confirmarea în funcție a candidaților propuși de comisia de selecție. Deși aceasta este esența mecanismului, Proiectul de lege nu reglementează expres acest fapt. Această carență urmează a fi remediată. De asemenea, în lege urmează a fi reglementate detaliat componența și modul de funcționare a comisiei de selecție a membrilor Colegiului Disciplinar.

## Aspecte ale proiectului de lege ce necesită îmbunătățire

### 1. Clasarea procedurii disciplinare

Proiectul de lege oferă dreptul exclusiv al unui complet din 3 membri ai Colegiului Disciplinar (completul de admisibilitate) de a refuza în pornirea procedurii disciplinare<sup>9</sup>. Decizia cu privire la pornirea sau refuzul pornirii procedurii disciplinare urmează a fi luată în baza materialelor prezentate de către Inspekția Judiciară. Considerăm că acordarea competenței exclusive completului din 3 membri ai Colegiului Disciplinar de a refuza pornirea procedurii disciplinare, atunci când Inspekția Judiciară solicită același fapt, va îngreuna foarte mult activitatea colegiului. Această procedură a fost

<sup>9</sup> Cu excepția sesizărilor care nu respectă cerințele de formă sau care sunt vădit neîntemeiate, în care procedura poate fi încetată de către inspectorul-judecător. Pentru mai multe detalii a se vedea art. 22 al Proiectului de lege.

---

introdusă pentru a-i proteja de abuzurile Inspecției Judiciare pe cei care au depus sesizările. Considerăm că nu este justificată această procedură și propunem renunțarea la această inițiativă și acordarea competenței de a clasa procedura disciplinară, chiar și după 10 zile, Inspecției Judiciare din următoarele motive:

- a) Procedura nu reprezintă un mecanism eficient de apărare a drepturilor persoanei care a depus sesizarea: Completul de admisibilitate va examina dosarul pregătit de Inspecția Judiciară și în lipsa persoanei care a depus sesizarea, și fără verificări suplimentare. În asemenea circumstanțe, având în vedere numărul mare de sesizări cu privire la comportamentul judecătorilor primite anual de către CSM, este puțin probabil că completul va avea o altă opinie decât cea propusă de inspectorul-judecător. Mai mult, în caz de rea credință a inspectorului-judecător, el poate oricând respinge cererea, în termen de 10 zile de la primire;
- b) Refuzul de a permite clasarea procedurii de către Inspecția Judiciară este ilogic: Este adevărat că inspectorul-judecător poate respinge, în termen de 10 zile, sesizările vădit neîntemeiate. Este, totuși, greu de explicat din ce motiv acesta nu ar putea respinge o sesizare, dacă inițial sesizarea nu părea nefondată, însă în urma verificărilor minuțioase s-a constatat că faptele din sesizare nu s-au adevărit. CtEDO a avut anterior o procedură similară celei propuse în Proiectul de lege. În anul 2011, în scopul sporirii eficienței, practic, s-a renunțat la ideea examinării de către un comitet din 3 judecători a cauzelor care nu au șanse de succes;
- c) Procedura nu îi va permite Colegiului Disciplinar să se concentreze asupra cauzelor cu adevărat importante: Membrii Colegiului Disciplinar nu activează în mod permanent. Potrivit datelor statistice prezentate în tabelul de mai sus, anual sunt examinate mai mult de 2,000 de sesizări cu privire la abaterile disciplinare. O parte considerabilă dintre acestea nu sunt vădit neîntemeiate. Examinarea a câteva sute de dosare de către colegiile de admisibilitate va necesita eforturi sporite din parte membrilor Colegiului Disciplinar. Reamintim că în ultimii ani Colegiul Disciplinar a examinat anual până la 70 de dosare, iar membrii colegiului spuneau că activitatea în colegiu a reprezentat sarcină considerabilă pentru ei;
- d) Va fi mărită sarcina Inspecției Judiciare: Clasarea procedurilor care nu au șanse de succes, de către completul de admisibilitate, va cere eforturi sporite din partea Inspecției Judiciare;
- e) Deciziile Inspecției Judiciare pot fi contestate: În caz că se acordă dreptul Inspecției Judiciare de a refuza în pornirea procedurii disciplinare, refuzul Inspecției Judiciare ar putea fi contestat la Colegiul Disciplinar, care ar putea

---

examina contestația în plen sau în cadrul unui colegiu din 3 membri. În caz de ilegalitate, aceasta poate fi înlăturată chiar de Colegiu, sau pot fi date instrucțiuni Inspecției Judiciare pentru înlăturarea acestora.

Respectiv, recomandăm introducerea dreptului Inspecției Judiciare de a clasa procedura disciplinară la orice etapă a procedurii până la transmiterea cauzei către Colegiul Disciplinar, cu posibilitatea contestării acestei decizii la Colegiul Disciplinar sau la un complet al colegiului.

## **2. Introducerea procedurii de admisibilitate**

În legislația actuală nu există procedura admisibilității în procedurile disciplinare. Cu toate acestea, legislația prevede o procedură greoaie de intentare a procedurii disciplinare. Conform art. 10 al Legii cu privire la răspunderea disciplinară, dreptul de a intenta procedura disciplinară îl au doar membrii CSM. În cazul în care procedura disciplinară se intentează împotriva unui membru al CSM sau al Colegiului Disciplinar, aceasta poate fi intentată doar la inițiativa a cel puțin trei membri ai CSM. Titularii dreptului de a intenta procedura disciplinară pot intenta procedura disciplinară fie ca urmare a unei sesizări, fie în urma informațiilor obținute personal. Inspecția Judiciară nu are decât rolul de a verifica sesizările primite de către CSM. Propunerile inspectorului-judecător nu sunt obligatorii pentru membrul CSM. De regulă, sesizările primite de către CSM nu sunt discutate la ședința CSM, ci sunt puse în sarcina unui membru al CSM, care coordonează activitatea inspectorului-judecător responsabil de sesizare. În caz de refuz al membrului CSM responsabil de sesizare de a porni procedura disciplinară, persoana care a depus sesizarea este notificată printr-o scrisoare semnată de membrul CSM, care, de regulă, este motivată sumar. Din cauza acestei proceduri greoaie, în ultimii ani, membrii CSM au intentat proceduri disciplinare în mai puțin de 3% din sesizările primite (pentru mai multe informații, a se vedea tabelul de mai sus).

Proiectul de lege exclude faza intentării procedurii disciplinare, însă introduce procedura admisibilității procedurii disciplinare, transferă dreptul exclusiv de intentare a procedurii disciplinare de la membrul CSM la un colegiu compus din 3 membri ai Colegiului Disciplinar. Completul din 3 membri ai Colegiului Disciplinar va decide, în baza materialelor prezentate de Inspecția Judiciară, dacă respectiva cauză merită să fie examinată în fond de Colegiul Disciplinar, sau nu există o bănuială rezonabilă că a fost comisă o abatere disciplinară. Se pare că această procedură a fost introdusă pentru a preveni abuzurile Inspecției Judiciare.

Autorii documentului nu susțin procedura de admisibilitate prevăzută de proiectul de lege și propun renunțarea la aceasta. Poziția noastră se rezumă la faptul că orice sesizare, care nu a fost respinsă de Inspecția Judiciară din motive de formă sau ca vădit neîntemeiată, să fie examinată de către Colegiul Disciplinar. Poziția noastră se bazează pe următoarele motive:



- a) Procedura propusă îngreunează modul de examinare a cauzelor disciplinare: În orice cauză disciplinară serioasă vor exista două decizii, ceea ce inevitabil va necesita eforturi sporite. La Curtea Europeană a Drepturilor Omului (CtEDO) a existat o procedură similară până în anul 1998. La ea s-a renunțat în favoarea eficientizării mecanismului de examinare a cererilor;
- b) Inspectorii-judecători sunt independenți: Potrivit pct. 3.1-3.3. a Regulamentului cu privire la organizarea, competența și modul de funcționare a Inspecției Judiciare<sup>10</sup>, inspectorii-judecători au inviolabilitate similară cu judecătorii și sunt aleși prin concurs de CSM. Pentru a deveni inspector-judecător este nevoie ca persoana să aibă de o reputație ireproșabilă și o vechime în muncă de cel puțin 7 ani. Prin urmare, există garanții care asigură independența inspectorilor-judecători împotriva intervențiilor nedorite din exterior;
- c) Procedura admisibilității nu poate proteja eficient împotriva abuzurilor: Inspecția Judiciară activează pe lângă CSM. Prin urmare, este greu de presupus că aceasta va încerca să pună presiuni pe judecători. Totuși, dacă aceste lucruri se întâmplă, ele nu pot avea loc fără cunoștința CSM, deoarece judecătorul se poate plânde oricând la CSM. În caz de tolerare a situației de către CSM, este puțin probabil că judecătorului i se va oferi o protecție adecvată de către Colegiul Disciplinar, având în vedere că ulterior, cel mai probabil, cauza va fi reexaminată de către CSM;
- d) Procedura admisibilității nu protejează în niciun fel limitarea drepturilor judecătorului: Doar sancționarea disciplinară, și nu pornirea procedurii disciplinare sau declararea inadmisibilității acesteia, îi poate influența drepturile sau cariera. Pe de altă parte, toate investigațiile sunt finalizate până la examinarea admisibilității;
- e) Examinarea admisibilității, așa cum este propusă în Proiectul de lege, va fi influențată în mod determinant de către Inspecția Judiciară: Completul de admisibilitate va examina dosarul pregătit de Inspecția Judiciară și în lipsa persoanei care a depus sesizarea, și fără verificări suplimentare. În asemenea circumstanțe, având în vedere numărul mare de sesizări cu privire la comportamentul judecătorilor primite anual de către CSM, este puțin probabil că completul va avea o altă opinie decât cea propusă de inspectorul-judecător;
- f) Există riscul incompatibilității membrilor completului de inadmisibilitate de a participa la examinarea cauzei în fond: Potrivit practicii judiciare existente,

<sup>10</sup> A se vedea Regulamentul cu privire la organizarea, competența și modul de funcționare a Inspecției Judiciare, aprobat prin Hotărârea Consiliului Superior al Magistraturii nr. 89/4 din 29 ianuarie 2013.

---

judcătorii care au participat anterior în proceduri, chiar dacă nu s-au expus asupra fondului cauzei (spre exemplu la autorizarea măsurilor preventive sau examinarea recursurilor împotriva acestor măsuri), nu sunt admiși pentru a examina cauza în fond.

Propunem excluderea din Proiectul de lege a etapei examinării admisibilității sesizării și excluderea completului de admisibilitate.

### **3. Proiectul de lege nu explică cine prezintă învinuirea în fața Colegiului Disciplinar**

Potrivit jurisprudenței CtEDO, procedurile disciplinare examinate de colegii similare Colegiului Disciplinar, instituit prin proiectul de Lege sau de către CSM, cad sub incidența art. 6 § 1 CEDO.<sup>11</sup> Prin urmare, procedura disciplinară urmează să se desfășoare în condiții de contradictorialitate. Pe de altă parte, fără o procedură contradictorie, stabilirea adevărului este îngreunată substanțial, iar aceasta poate duce la inechitatea procedurilor per ansamblu.

În procedura disciplinară în fața Colegiului Disciplinar ar trebui să existe o persoană care să prezinte cauza disciplinară și încadrarea juridică a faptelor menționate în sesizare, adică să pledeze în favoarea admiterii sesizării similar unui acuzator în cauza penală. Proiectul de lege nu prevede obligația inspectorului-judecător să prezinte cauza în fața colegiului (a se vedea art. 34 al Proiectului de lege), deși cere prezența reprezentantului Inspecției Judiciare la ședința Colegiului Disciplinar (a se vedea art. 31 alin. 1 al Proiectului de lege). Proiectul de lege doar prevede că membrul Colegiului Disciplinar responsabil de cauză va prezenta un raport (a se vedea art. 34 alin. 3 al Proiectului de lege). Nu este clar, totuși, dacă membrul Colegiului Disciplinar în raportul său doar va prezenta faptele cauzei, sau chiar va încerca să îndeplinească rolul unui acuzator. În primul caz nu este asigurată contradictorialitatea. În al doilea caz aceasta este asigurată, însă atunci membrul Colegiului Disciplinar responsabil de cauză nu va putea participa la deliberări și la adoptarea hotărârii, deoarece este inadmisibil ca acuzarea să participe la adoptarea soluției pe caz. Legea nu interzice membrului Colegiului Disciplinar responsabil de cauză să participe la deliberări sau la procedura de vot. Din acest motiv, presupunem că acesta nu va îndeplini rolul de acuzator. În fapt, această carență se regăsește și în Legea actuală cu privire la răspunderea disciplinară a judecătorilor, iar actualmente membrul Colegiului Disciplinar responsabil de cauză nu îndeplinește rolul acuzatorului.

Sarcina acuzării nu poate fi pusă în seama autorul sesizării, deoarece acesta ar putea fi neprofesionist, nu el a efectuat investigația și deoarece ar putea exista predilecția unor persoane de a transforma procedura într-o răfuială publică cu judecătorul. În

<sup>11</sup> A se vedea cauza *Olujić v. Croatia*, 5 februarie 2009, para. 37-43; *Aleksandr Volkov v. Ucraina*, 9 ianuarie 2013, para. 87-91.

---

asemenea circumstanțe, este firesc că inspectorul-judecător responsabil de cauză ar trebui să prezinte acuzarea în fața Colegiului Disciplinar. Aceasta nu reprezintă o sarcină excesivă pentru acesta, deoarece el deja cunoaște bine cauza, iar un reprezentant al Inspecției Judiciare oricum trebuie să fie prezent la ședința Colegiului Disciplinar.

Respectiv, recomandăm modificarea Proiectului de lege pentru a prevedea prezentarea cauzei de către inspectorul-judecător la examinarea de către Colegiul Disciplinar.

#### ***4. Contestarea hotărârilor CSM cu privire la procedurile disciplinare în instanța de judecată***

Art. 39 al Proiectului de lege prevede că hotărârile Colegiului Disciplinar se contestă la CSM. Conform art. 40 al Proiectului de lege, hotărârea CSM cu privire la procedura disciplinară se contestă la CSJ. Proiectul de lege nu stabilește modul de examinare de către CSJ a contestației împotriva hotărârii CSM. Totuși, art. 25 al Legii cu privire la CSM prevede că hotărârile CSM pot fi contestate la CSJ, doar în partea ce se referă la procedura de emiterе/adoptare. Suntem conștienți că limitarea competenței CSJ ar putea fi justificată în cazul procedurilor de numire sau promovare. Totuși, este greu de explicat interdicția implicită introdusă prin Legea cu privire la CSM de a permite CSJ să examineze fondul cauzei disciplinare. Recomandăm ca proiectul de lege să prevadă o excepție de la regula generală, permițând CSJ să examineze fondul cauzei disciplinare, inclusiv proporționalitatea sancțiunii aplicate.

## **Sumarul recomandărilor**

1. În legislație ar trebui prevăzut mecanismului de oferire a recomandărilor pentru judecători cu privire la respectarea Codului de etică al judecătorului. Aceste recomandări ar putea fi oferite la solicitarea judecătorilor sau din oficiu, de către CSM, Inspecția Judiciară sau de către Colegiul Disciplinar. Opiniile urmează a fi făcute publice, pentru a permite și celorlalți judecători să le cunoască și să le respecte. Această recomandare nu ține doar de acest Proiectul de lege, ea urmând a fi implementată prin modificarea mai multor acte normative;
2. Art. 10 alin. 3 al Proiectului de lege ar trebui să menționeze expres că ministrul justiției numește membrii Colegiului Disciplinar propuși de comisia de selecție. El ar putea refuza numirea candidatului propus doar în cazul incompatibilității persoanei cu calitatea de membru al Colegiului Disciplinar. De asemenea, în lege urmează a fi reglementate detaliat componența și modul de funcționare a comisiei de selecție a membrilor Colegiului Disciplinar;

- 
3. Textul abaterilor disciplinare menționate în Proiectul de lege urmează a fi ajustat în conformitate cu Opinia Comisiei de la Veneția și ODIHR din 24 martie 2014;
  4. Excluderea etapei cu privire la admisibilitatea sesizării și excluderea completului de admisibilitate;
  5. Acordarea dreptului Inspecției Judiciare de a clasa procedura disciplinară la orice etapă până la transmiterea cauzei către Colegiul Disciplinar, prin adoptarea unei decizii motivate, care să poată fi contestată la Colegiul Disciplinar sau la un complet al colegiului;
  6. Introducerea în Proiectul de lege a obligației inspectorului-judecător responsabil de cauză să prezinte poziția Inspecției Judiciare în fața Colegiului Disciplinar;
  7. Proiectul de lege trebuie să prevadă o excepție de la regula generală, permițând CSJ să examineze fondul cauzei disciplinare, inclusiv proporționalitatea sancțiunii aplicate în cadrul procedurii disciplinare.







**Centrul de Resurse Juridice din Moldova**

Str. A. Șciusev 33, MD-2001

Chișinău, Republica Moldova

Tel: +37322843601

Fax: +37322843602

Email: [contact@crjm.org](mailto:contact@crjm.org)

[www.crjm.org](http://www.crjm.org)

---