

DOCUMENT

ANALITIC

IUNIE

2015

Organizarea ședințelor și transparența Consiliului Superior al Magistraturii - provocări și perspective

Ion GUZUN

Vladislav GRIBINCEA



CRJM

CENTRUL DE
RESURSE JURIDICE
DIN MOLDOVA

DOCUMENT ANALITIC

**ORGANIZAREA ȘEDINȚELOR ȘI TRANSPARENȚA
CONSILIULUI SUPERIOR AL MAGISTRATURII -
PROVOCĂRI ȘI PERSPECTIVE**

Autori:

Ion GUZUN

Vladislav GRIBINCEA



Această publicație este editată cu sprijinul Programului de Drept al Fundației Soros-Moldova. Opiniile exprimate în această publicație aparțin autorilor și nu reflectă neapărat poziția Fundației.

Chișinău, 2015

Conținut

Introducere	7
Capitolul I	
Agenda ședințelor	9
1.1. Formarea și publicarea agendei	9
1.2. Chestiunile din agendă	11
Capitolul II	
Pagina web și înregistrarea ședințelor	13
2.1. Pagina web	13
2.2. Transmiterea on-line a ședințelor CSM	13
Capitolul III	
Adoptarea hotărârilor	15
3.1. Deliberarea	15
3.2. Cvorumul pentru adoptarea hotărârilor	18
3.3. Motivarea și contestarea hotărârilor CSM	20
Recomandări	23

Introducere

Edificarea unui stat democratic nu reprezintă un scop în sine, ci doar premisa necesară pentru dezvoltarea armonioasă și multilaterală a fiecărei persoane și a societății. Cu regret, statul contemporan riscă să nu realizeze această finalitate, deoarece cetățeanul este înghițit de complexitatea relațiilor cu puterea publică. Din acest motiv, transparența este o caracteristică tranșantă a actualului stil european de administrare a treburilor publice. De asemenea, ea reprezintă unul din mijloacele de asigurare a controlului social și a încrederii în autoritățile publice. În societățile în tranziție, transparența a fost salutăată și ca simbol al libertății și al combaterii corupției.

În epoca actuală, revendicarea transparenței este explicabilă și prin schimbările considerabile determinate de popularizarea internetului și noua mentalitate socială. Mulți oameni nu mai doresc să trăiască într-o societate fără a înțelege finalitățile și motivațiile guvernării. Transparența este în egală măsură un element primordial care facilitează trecerea de la un sistem al hotărârilor centralizate și „opace“ la cel al deciziilor adoptate democratic, într-un cadru transparent. Putem spune cu siguranță că mult din ceea ce era considerat adecvat cu câteva decenii în urmă nu mai este acceptabil astăzi din perspectiva transparenței.

Transparența procesului decizional constituie un principiu consacrat și de legislația Republicii Moldova. Legea privind transparența în procesul decizional, care a intrat în vigoare cu șase ani în urmă, își propune drept scop asigurarea informării multilaterale și participarea directă a societății la procesul decizional, eficientizarea procesului decizional și sporirea gradului de răspundere a autorităților publice față de societate, precum și asigurarea transparenței în activitatea autorităților publice.

Datorită competențelor atribuite acestuia prin lege, Consiliului Superior al Magistraturii (în continuare „CSM“) îi revine un rol esențial în asigurarea imaginii și eficienței sistemului judecătoresc din Republica Moldova. Din acest motiv, transparența activității CSM este fundamentală pentru a asigura încrederea în sistemul judecătoresc. De asemenea, transparența CSM contribuie la o mai mare siguranță a judecătorilor. Anume din acest considerent, Legea cu privire la CSM conține un articol separat care se referă la transparența instituției. Art. 8¹ al Legii cu privire la CSM prevede publicarea pe pagina web a agendei ședinței CSM și a materialelor care urmează a fi examinate, publicitatea ședințelor, înregistrarea audio-video a ședințelor și plasarea înregistrărilor pe pagina web, precum și publicarea pe pagina web a hotărârilor CSM. Bineînțeles că transparența nu poate fi nelimitată. Unele ședințe pot să nu fie publice, iar unele aspecte ale activității CSM pot să rămână confidențiale. Totuși limitarea transparenței nu trebuie să fie excesivă.

În anul 2013, CRJM a publicat un raport în care a analizat eficiența și transparența CSM¹ (în continuare „Raportul de monitorizare a CSM”). Raportul a constatat că în perioada anilor 2010-2013 ședințele CSM au fost publice, iar CSM publica anticipat agendele ședințelor sale și marea majoritate a hotărârilor. Cu toate acestea, deși legea o cere expres, materialele discutate în ședință nu erau publicate. De asemenea, modalitatea de organizare a ședințelor CSM afecta transparența instituției. Chiar dacă ședințele CSM sunt publice, marea majoritate a chestiunilor de pe agendă se discutau în cadrul „deliberărilor“, la care participau doar membrii CSM. De asemenea, hotărârile CSM erau motivate sumar, ceea ce nu permitea identificarea exactă a considerentelor din care fuseseră luate.

Raportul de monitorizare a CSM a recomandat, printre altele, publicarea actelor de control ale CSM privind activitatea instanțelor judecătorești, proiectele de hotărâri și materialele adiționale care urmează a fi supuse examinării în ședința CSM și procesele-verbale ale ședințelor CSM, precum și renunțarea la practica de adoptare a hotărârilor CSM în deliberare.

Prezentul document are drept scop evaluarea modului în care recomandările de mai sus au fost transpuse în viață. Concluziile din acest document se bazează pe monitorizarea activității CSM. În perioada ianuarie 2014 – aprilie 2015, reprezentanții CRJM au asistat la ședințele CSM și au analizat informațiile disponibile pe pagina web a CSM. În anul 2014, noi am asistat la 30 din cele 34 de ședințe ale CSM, iar în perioada ianuarie - mai 2015 - la 12 din cele 16 ședințe.

¹ Centrul de Resurse Juridice din Moldova (CRJM) a elaborat și publicat raportul de monitorizare „Transparența și eficiența Consiliului Superior al Magistraturii din Republica Moldova. 2010-2012”, disponibil la http://crjm.org/wp-content/uploads/2014/04/Raport_Transparenta_si_eficienta_CCSM_2010_2012.pdf.

Agenda ședințelor

1.1. Formarea și publicarea agendei

Responsabil de întocmirea ordinii de zi a ședinței este președintele CSM. Conform art. 10 lit. e) a Legii cu privire la CSM, membrii Consiliului pot propune chestiunile care urmează să fie examinate de CSM.

Conform art. 8¹ alin. 4 al Legii cu privire la CSM, agenda ședinței CSM, proiectele de hotărâri și materialele adiționale care urmează a fi supuse examinării se plasează pe pagina web a Consiliului cu cel puțin 3 zile înainte de ședință.

Secretariatul CSM primește de la președinții instanțelor judecătorești și alte instituții solicitări și informații ce țin de administrarea judecătorească și mandatul judecătorilor, pentru a fi incluse în agenda ședinței. Acestea sunt incluse de Secretariatul CSM în proiectul ordinii de zi în funcție de prioritatea examinării și data expedierii informației din partea persoanelor interesate, dar nu mai târziu de ziua de vineri premergătoare ședinței CSM, care, de regulă, are loc marți. Proiectul agendei ședințelor CSM este aprobat de președintele CSM și ulterior se publică pe pagina web.

Chestiunile din agendă sunt menționate suficient de detaliat. Cu toate acestea, la sfârșitul majorității agendelor, există rubrica „diverse”. La această rubrică sunt atribuite chestiuni similare celor menționate detaliat în agendă. Este greu de înțeles din ce motiv acestea nu sunt menționate separat în agendă, deși lista acestor chestiuni este cunoscută și publicată din timp. De exemplu, pentru ședința CSM din 20 martie 2015² la „diverse” a fost catalogată informația președintelui Judecătoriei Rîșcani, mun. Chișinău, referitoare la modul de repartizare a cauzelor în cadrul instanței. La ședința CSM din 15 mai 2014³, la „diverse”, a fost inclusă informația Președintelui Republicii Moldova referitoare la respingerea propunerii privind eliberarea din funcție a judecătorilor Valeriu HARMANIUC și Dan DUBCOVEȚCHI. Se pare că în cazurile examinării subiectelor la „diverse” Secretariatul CSM nu întocmește hotărâri motivate separate, ci totul se rezumă la hotărâri protocolare.

CSM are practica întocmirii unei agende suplimentare. Agenda suplimentară este publicată, de obicei, cu o zi înainte sau chiar în ziua ședinței CSM. În agenda suplimentară

² Chestiunile „diverse” de la ședința CSM din 20 martie 2015, disponibile la http://www.csm.md/files/Ordinea_de_zi_CSM/2015/10/Diverse.pdf.

³ Chestiunile „diverse” de la ședința CSM din 15 mai 2014, disponibile la http://csm.md/files/Ordinea_de_zi_CSM/2014/15/Diverse.pdf.

sunt incluse chestiunile care parvin pe adresa CSM după aprobarea proiectului agendei de către președintele CSM. Practica a dovedit că în agenda suplimentară nu sunt incluse doar chestiuni care nu suferă amânare.

În tabelul de mai jos sunt prezentate subiectele din agendă, agenda suplimentară și diverse, pentru perioada februarie – aprilie 2014 și 2015:

		februarie	martie	aprilie	Total
2014	Total chestiuni din agenda inițială, fără diverse	85	72	45	202
	Diverse	10	5	3	18
	Agenda suplimentară	29	24	8	61
	Total chestiuni discutate	124	101	56	281
	Pondere chestiunilor din agenda suplimentară și din capitolul diverse	31%	29%	20%	28%
2015	Total chestiuni din agenda inițială, fără diverse	82	97	55	234
	Diverse	17	21	6	44
	Agenda suplimentară	26	7	9	42
	Total chestiuni discutate	125	125	70	320
	Pondere chestiunilor din agenda suplimentară și din capitolul diverse	34%	22%	21%	27%

Pondere subiectelor din agenda suplimentară și de la diverse este mare. În perioada februarie - aprilie 2014, acestea au constituit 28% din totalul subiectelor incluse în agendă, iar în aceeași perioadă din 2015 - 27%. Incluziunea chestiunilor în agenda suplimentară în ziua ședinței nu asigură o bună pregătire a membrilor și luarea unei decizii bazate pe documentarea prealabilă. O pondere atât de mare a chestiunilor incluse în secțiunea „diverse” și în agenda suplimentară ar putea sugera că multe din aceste chestiuni sunt discutate fără o examinare minuțioasă până la ședința CSM.

Modul de formulare a chestiunilor din agendă este uneori puțin informativ. Titlurile sunt formulate vag și uneori nu permit identificarea clară a chestiunilor din agendă.

Deși legea prevede că materialele de suport trebuie publicate pe pagina web, aceasta de obicei nu se întâmplă. Această cerință se respectă doar în ceea ce privește numele candidaților care au solicitat remiterea materialelor la Colegiul pentru selecția și cariera judecătorilor sau care participă la concursurile anunțate de CSM; cererile președinților care au solicitat acordarea concediului de odihnă; sau judecătorii care au solicitat acordarea gradului de calificare. Uneori sunt indicate numele judecătorilor detașați pentru participarea la evenimente sau cursuri de instruire. Nepublicarea materialelor la care se face referire în agendă limitează transparența activității Consiliului. Despre celelalte chestiuni de pe agendă publicul poate afla detalii doar dacă este fizic prezent la ședință sau dacă studiază ulterior hotărârea CSM.

Conform art. 10 lit. e) al Legii cu privire la CSM, membrul CSM are dreptul să propună pentru examinare în ședință subiecte ce țin de competența Consiliului. Se pare că aceasta nu presupune obligativitatea includerii în agendă a chestiunii și discutarea ei în ședință. De obicei, membrii CSM votează proiectul agendei la începutul ședinței. Uneori majoritatea CSM a

refuzat includerea în agendă a chestiunilor propuse de membrii CSM. Astfel, în ședința CSM din 30 decembrie 2014, a fost refuzată punerea pe agendă a două chestiuni. Acestea vizau adresarea ministrului educației referitor la pretinse ilegalități comise de judecători și pretinse manipulări ale sistemului de distribuire aleatorie a dosarelor la CSJ. Prin respingerea propunerii de includere a unor chestiuni în agendă se limitează discuțiile în cadrul Consiliului și se afectează implicit transparența activității CSM. CSM trebuie să dea posibilitate membrilor CSM să se pronunțe și să pună pe ordinea de zi orice chestiuni. Dacă majoritatea membrilor nu este de acord cu soluția propusă, ea poate fi respinsă prin hotărâre.

1.2. Chestiunile din agendă

CSM are competențe destul de largi. Unele dintre acestea sunt tehnice. În baza art. 4 alin. 2 lit. c² a Legii cu privire la CSM, acesta delegă judecătorii pentru participare la seminare, conferințe, cursuri de instruire și deplasări în interes de serviciu. Analizând subiectele din agenda CSM, am constatat că ponderea delegărilor și detașărilor a constituit 15% din toate subiectele discutate la ședințele CSM din februarie – aprilie 2014, și de 14% din subiectele discutate în aceeași perioadă a anului 2015. Aceste date pot fi prezentate în tabelul următor:

		februarie	martie	aprilie	Total
2014	Total chestiuni din agendă	124	101	56	281
	Chestiuni din agendă referitor la delegare	10	10	16	36
	Ponderea	9 %	12%	31%	15%
2015	Total chestiuni din agendă	125	125	70	320
	Chestiuni din agendă referitor la delegare	12	9	10	31
	Ponderea	13%	11%	20%	14%

În total, în perioada februarie - aprilie 2015, au avut loc 12 ședințe ale CSM, la care au fost examinate 320 de chestiuni. În medie, la fiecare ședință a CSM au fost discutate 27 de chestiuni, iar o ședință a CSM durează circa 3 ore. Rezultă că pentru fiecare chestiune din agendă CSM a acordat 7 minute. Acest timp include și deliberarea. Un termen atât de redus pentru discutarea chestiunilor legate de administrarea sistemului judecătoresc sugerează că chestiunile sunt examinate în grabă și că numărul chestiunilor de pe agendă ar trebui să se reducă. Aceasta ar putea avea loc prin delegarea unor competențe ale CSM președintelui CSM sau președintelui instanței de judecată. Astfel, delegarea judecătorilor pentru participarea la instruire și deplasări în interes de serviciu ar putea fi efectuată de președintele instanței de judecată. Delegarea președinților de instanță ar putea fi făcută de conducerea instanței ierarhic superioare sau de vicepreședintele instanței, cu informarea CSM. Chiar și astăzi mecanismul de delegare poate fi eludat de judecător prin folosirea dreptului la concediu, care este acordat de președintele instanței, fără coordonarea cu CSM⁴. În cazul

⁴ Conform art. 16¹ alin. 1 lit. m) al Legii cu privire la organizarea judecătorească, președinții de instanță acordă judecătorilor concediile de odihnă anuale, fără aprobarea CSM.

în care lipsa îndelungată a unui judecător ca urmare a delegării sau deplasării în interes de serviciu afectează activitatea instanței de judecată, aceasta va reprezenta o problemă în primul rând pentru președintele de instanță.

Excluderea competenței CSM menționată mai sus va reduce nu doar din sarcina de muncă a membrilor CSM, ci și a Secretariatului CSM, care se va putea concentra pe chestiuni mai importante.

Pagina web și înregistrarea ședințelor

2.1. Pagina web

CSM are o pagină web (www.csm.md). Aceasta a fost creată în 2009. În ianuarie 2014, CSM a lansat o nouă versiune a paginii sale web. Aceasta este mai accesibilă și conține mai multe informații și date relevante în comparație cu versiunea precedentă.

Legea cu privire la CSM obligă plasarea pe pagina sa web a declarațiilor judecătorilor cu privire la venituri și proprietate și a declarațiilor de interese personale ale judecătorilor (art. 4 alin. 3 lit. g), actelor de control ale CSM privind activitatea instanțelor judecătorești (art. 7² alin. 7), agendei ședinței CSM, proiectelor de hotărâri și a materialelor adiționale care urmează a fi supuse examinării (art. 8¹ alin. 4), a proceselor-verbale ale ședințelor CSM (art. 8¹ alin. 5), hotărârilor CSM și a rapoartelor anuale ale CSM (art. 8¹ alin. 6).

Cu toate acestea, până în prezent pe pagina web nu au fost publicate declarațiile de interese personale ale judecătorilor, actele de control ale CSM privind activitatea instanțelor judecătorești, proiectele de hotărâri și materialele adiționale care urmează a fi supuse examinării, procesele-verbale ale ședințelor CSM și actele de control ale Inspecției Judiciare. CSM trebuie să publice informațiile care lipsesc. Această recomandare a fost formulată și în Raportul de monitorizare a CSM, dar încă așteaptă să fie implementată.

2.2. Transmiterea on-line a ședințelor CSM

Conform art. 8¹ alin. 5 al Legii cu privire la CSM, ședințele CSM sunt înregistrate prin utilizarea mijloacelor video și audio. Pentru asigurarea transparenței ședințelor, în anul 2013, Programul USAID de Consolidare a Instituțiilor Statului de Drept în Moldova (ROLISP)⁵, a procurat pentru CSM echipamentul necesar pentru înregistrarea audio-video și transmiterii în direct a ședințelor CSM.

În anul 2014, CSM și-a schimbat sediul. Se pare că reparația sălii de ședințe a Consiliului din noul sediu nu a prevăzut eventualele posibilități tehnice pentru montarea echipamentului de înregistrare audio-video și transmitere în direct a ședințelor CSM. De atunci ședințele nu mai sunt înregistrate video, iar arhiva video a ședințelor pe pagina web nu este disponibilă⁶. La 29 mai 2015, pe pagina web a CSM a fost publicat un anunț privind achiziționarea

⁵ Mai multe detalii la www.rolisp.org.

⁶ <http://csm.md/sedinte-on-line.html>

echipamentului tehnic pentru înregistrarea audio-video a ședințelor CSM. Echipamentul deținut anterior de CSM urma să fie instalat în sala unde au loc ședințele Colegiilor CSM. Acest echipament încă nu a fost instalat.

Adoptarea hotărârilor

3.1. Deliberarea

Art. 8¹ al Legii cu privire la CSM prevede că activitatea CSM trebuie să fie transparentă, iar ședințele se înregistrează prin utilizarea mijloacelor video și audio și se consemnează în procese-verbale, care se plasează pe pagina web a Consiliului. Legea cu privire la CSM, la art. 24 alin. 1, prevede că CSM adoptă hotărâri cu votul deschis. Votul deschis a fost introdus în anul 2012 anume pentru a asigura o mai mare transparență a CSM⁷. Cu toate acestea, art. 24 alin. 2 al aceleiași legi, care nu a fost modificat niciodată, menționează că votarea se efectuează în lipsa persoanei al cărei caz este examinat și în lipsa celorlalți invitați. În practică, votarea hotărârilor de către membrii CSM are loc aproape în toate cazurile în ședință închisă, la care nu participă nimeni decât membrii CSM. Nu au loc deliberări doar la discutarea chestiunilor tehnice de o importanță minoră.

După discutarea sumară a chestiunii în prezența tuturor, Președintele CSM anunță deliberarea. La anunțarea deliberării, celelalte persoane, inclusiv membrii secretariatului CSM, sunt rugate să părăsească sala. Uneori, discutarea publică a subiectului a fost întreruptă de anunțarea deliberării, chiar dacă era evident că discuțiile în contradictoriu abia începuseră⁸. Se pare că în aceste cazuri anunțarea deliberării era făcută în scopul de a nu discuta public anumite chestiuni sensibile. De multe ori, durata deliberării este mai mare decât dezbateră publică a subiectului. După deliberare, se anunță doar decizia luată de CSM, fără a explica nici măcar sumar motivele deciziei. Hotărârea integrală a CSM este totuși plasată pe pagina web a CSM, de regulă, peste una-două săptămâni.

În urma monitorizării ședințelor CSM, CRJM a constatat că, la ședința CSM din 3 martie 2015, demersul președintelui Judecătorei Rîșcani, mun. Chișinău, referitor la alocarea mijloacelor financiare, a început să fie examinat în ședință publică, însă, la solicitarea unor membri ai CSM, în deliberare au fost discutate detaliile și luată decizia.

În deliberare au mai fost luate și astfel de decizii ca:

- a) cererile de demisie a judecătorilor⁹;

⁷ A se vedea Art. IV, p. 17 al Legii nr. 153, din 5 iulie 2012

⁸ Aceasta s-a întâmplat deseori în cazul concursurilor pentru numirea sau promovarea judecătorilor.

⁹ De ex. ședințele CSM din 21 ianuarie 2014, 25 februarie 2014, 4 martie 2014, 15 aprilie 2014, 17 septembrie 2014, 9 decembrie 2014, 7 aprilie 2015, 28 aprilie 2015 sau 19 mai 2015. În deliberare a fost examinată și cererea de demisie a dnei Tatiana FILINCOVA, vicepreședintele CSJ, chiar dacă aceasta nu a fost prezentă în ședință iar cazul acesteia a generat discuții aprinse în societate.

- b) conferirea titlului onorific judecătorilor (de ex. ședința din 14 aprilie 2015);
- c) retragerea din concurs a unui candidat (ședința din 21 ianuarie 2014);
- d) nota Inspecției Judiciare privind controlul activității instanțelor judecătorești (ședința din 25 martie 2014);
- e) acordarea premiilor pentru președinții de instanță¹⁰;
- f) alocarea surselor suplimentare pentru instanțele judecătorești (ședința din 25 martie 2014);
- g) sesizarea Consiliului pentru prevenirea și eliminarea discriminării și asigurarea egalității în privința acțiunilor unui judecător (ședința din 25 martie 2014),
- h) explicarea modului de calcul al îndemnizației unice judecătorului demisionat și alocarea surselor suplimentare pentru achitarea acestei indemnizații (ședința din 15 aprilie 2014).

În Raportul de monitorizare a CSM a fost recomandată renunțarea la deliberare, pe motiv că aceasta afectează serios transparența CSM. Imediat după lansarea Raportului în anul 2013, CSM a renunțat pentru câteva ședințe la deliberare, însă a revenit la practica anterioară în câteva săptămâni.

Obligația de a asigura transparența unei instituții publice nu este absolută. Transparența poate fi limitată atunci când scopul legitim este proporțional cu restrângerea transparenței. Ne este totuși greu să înțelegem de ce raționament s-a condus legiuitorul când a introdus a priori în art. 24 alin. 2 al Legii cu privire la CSM procedura deliberării pentru CSM.

De cele mai multe ori, CSM acționează ca un organ administrativ, și nu ca un tribunal. CSM este unica instituție publică colegială care trebuie să asigure publicitatea ședințelor, în care însă deciziile sunt luate cu ușile închise. Nici Parlamentul și nici Guvernul nu recurg la astfel de proceduri, discutând procedurile în contradictoriu și luând decizii în văzul publicului. O instituție similară CSM este Consiliul Superior al Procurorilor (CSP). Art. 91 din Legea cu privire la procuratură nu prevede că hotărârile CSP se iau cu ușile închise.

După cum a fost menționat mai sus, deliberarea este folosită de către CSM pentru a discuta în contradictoriu chestiunile de pe agendă. Uneori discuțiile aprinse au fost întrerupte și anunțată deliberarea. Prin aceasta probabil se și explică faptul că deliberările durează uneori mai mult decât discutarea publică a chestiunii. De fapt, discuțiile veritabile au loc în deliberare, și nu în public. În astfel de situații nu se poate spune că ședințele CSM sunt cu adevărat publice.

Cele mai dese chestiuni care se regăsesc pe agenda CSM vizează administrarea sistemului judecătoresc, selecția și promovarea judecătorilor sau examinarea cauzelor disciplinare împotriva judecătorilor. Este greu de justificat de ce discuțiile în contradictoriu cu privire la administrarea sistemului judecătoresc, cum ar fi sporirea alocațiilor bugetare pentru anumite instanțe judecătorești, delegarea judecătorilor la instruire, acordarea de concedii

¹⁰ În toate cele 15 hotărâri adoptate în anul 2014 și cele 6 hotărâri adoptate până la 1 iunie 2015 privind premierea președinților de instanță, CSM a decis în deliberare asupra premierii. În hotărârile CSM publicate pe pagina web sunt menționate numele președinților de instanță, însă nu sunt menționate sumele acordate. Doar într-o singură hotărâre, CSM a indicat mărimea premiului acordat președintelui de instanță.

sau premii președinților de instanță, sau chiar demisiile judecătorilor, ar trebui să aibă loc cu ușile închise. Pe de altă parte, selecția și cariera judecătorilor nu poate avea loc în baza unor criterii necunoscute. Legea cere concursuri publice în acest sens¹¹ și instituie criterii clare pentru selectarea și promovarea judecătorilor¹². Procedurile disciplinare ar putea necesita o transparență mai redusă și ar putea justifica deliberarea. În aceste cauze totuși, CSM acționează ca un tribunal, și nu ca un organ administrativ, ca în celelalte cazuri. Cu toate acestea, toate chestiunile sensibile cu privire la procedura disciplinară trebuie discutate până la retragerea în deliberare, astfel fiind asigurată contradictorialitatea procedurilor.

Votarea tuturor chestiunilor incluse pe ordinea de zi în ședință închisă îngreuiază cu mult procesul de examinare a chestiunilor de pe agendă. Deliberarea este anunțată separat aproape pentru fiecare chestiune din agendă. Aceasta înseamnă că ședința CSM, care durează în medie 3 ore, este întreruptă de 15-30 de ori, iar persoanele care asistă la ședință trebuie să părăsească sala de ședințe a CSM.

După cum va fi menționat mai jos, hotărârile CSM sunt motivate sumar, iar unui observator independent nu îi este atât de ușor să înțeleagă de ce CSM a luat o decizie sau alta. Se pare că motivarea insuficientă a unor hotărâri a CSM se datorează inclusiv faptului că membrii secretariatului CSM, care întocmesc hotărârile CSM, nu sunt prezenți la discuții și nu știu cum să motiveze hotărârea CSM. Anume din acest motiv, deseori motivarea hotărârii CSM se rezumă la faptul că așa a votat majoritatea membrilor CSM.

Mai mult, în anul 2012, Legea cu privire la CSM a fost modificată substanțial, iar în lege a fost introdus articolul 8¹, care se referă la transparența activității CSM. Acesta prevede inter alia înregistrarea ședințelor CSM prin utilizarea mijloacelor video și audio și consemnarea lor în procese-verbale, care se plasează pe pagina web a Consiliului. Noua pagina web a CSM are un comportament special pentru plasarea înregistrării video a ședințelor, iar până la schimbarea sediului CSM în anul 2014 această înregistrare putea fi obținută de la CSM. În asemenea circumstanțe, luarea deciziilor în deliberare pare bizară.

Actualmente, chestiunile privind funcționarea justiției și numirea sau promovarea judecătorilor nu pot fi luate cu ușile închise. În Republica Moldova lucrurile stau altfel. Acesta ar putea fi și unul din considerentele din care încrederea societății în activitatea CSM și a justiției în general nu este cea mai înaltă. Din aceste considerente, recomandăm CSM să renunțe la practica deliberărilor și să solicite excluderea art. 24 alin. 2 al Legii cu privire la CSM.

Bineînțeles că pot exista situații când discutarea chestiunii în ședință publică a CSM ar putea afecta ordinea publică, interesul justiției sau drepturile persoanei. În aceste cazuri, CSM trebuie să declare închisă toată procedura la care se discută chestiunea, și nu doar deliberarea. Unele categorii de cauze ar trebui să fie examinate în ședință închisă din oficiu. În alte cauze, ședința ar putea fi declarată închisă în funcție de circumstanțele specifice ale cauzei. Totuși motivele pentru care CSM declară ședința închisă ar trebui să fie mai

¹¹ A se vedea art. 9 al Legii nr. 544-XIII, din 20 iulie 1995, cu privire la statutul judecătorului

¹² A se vedea art. 2 alin. 2 al Legii nr. 154, din 5 iulie 2012, privind selecția, evaluarea performanțelor și cariera judecătorilor. Criteriile au fost detaliate de CSM prin Regulamentul cu privire la criteriile de selecție, promovare și transferare a judecătorilor, aprobat la 5 martie 2013 prin hotărârea CSM nr. 211/8.

convingătoare decât dreptul publicului de a cunoaște informația discutată la acea ședință. Mai mult, ședința ar trebui declarată închisă doar în partea în care se examinează chestiunea vizată, și nu toată ședința CSM.

Art. 8¹ alin. 2 al Legii cu privire la CSM menționează deja că, la cererea motivată a președintelui sau a cel puțin trei membri ai Consiliului, cu votul majorității membrilor prezenți ședința poate fi declarată închisă când dezbaterile publice a chestiunilor incluse pe ordinea de zi ar putea să aducă atingere vieții private a persoanelor. Această formulare pare mai puțin reușită, deoarece ședința poate fi declarată închisă și pentru alte motive, cum ar fi ordinea publică sau protecția imaginii justiției. Mai mult, ședința poate fi declarată închisă când „ar putea să aducă atingere vieții private a persoanelor”. Această formulare este extrem de vagă și nu cere aplicarea testului proporționalității.

În perioada de monitorizare a ședințelor CSM din 2014 – 2015, nici un judecător sau membru al CSM nu a invocat apărarea vieții private și discutarea chestiunii în ședință închisă. Cu toate acestea, în ședință închisă se discută chestiunile ce țin de verificarea titularilor și a candidaților la funcția de judecător și sesizările Procurorului General privind eliberarea acordului la pornirea urmăririi penale și tragerea la răspundere penală a judecătorilor. Deși această practică poate fi explicată logic, ea nu pare să fie întru totul conformă art. 8¹ alin. 2 al Legii cu privire la CSM, care permite examinarea chestiunii de către CSM în ședință închisă doar atunci când este adusă atingere vieții private.

Din considerentele de mai sus, de asemenea, recomandăm CSM să stabilească în reglementările proprii chestiunile care sunt examinate mereu în ședință închisă și să înceapă procedura de modificare a art. 8¹ alin. 2 al Legii cu privire la CSM.

3.2. Cvorumul pentru adoptarea hotărârilor

Conform art. 24 al Legii cu privire la CSM, Consiliul adoptă hotărâri cu votul majorității membrilor săi. După cum prevede art. 19 alin. 4, propunerea repetată a candidaturii, în cazul în care Președintele Republicii Moldova sau, după caz, Parlamentul, a respins candidatura propusă, se ia cu votul a două treimi din membrii CSM, adică cu 8 voturi.

La 26 ianuarie 2010, CSM a adoptat o hotărâre cu privire la cvorumul necesar pentru adoptarea hotărârilor și a decis că acesta este de șapte voturi, majoritatea fiind calculată din numărul total al membrilor CSM, care este de 12¹³. Cu toate acestea, CSM nu a explicat ce se întâmplă dacă o hotărâre nu a întrunit 7 voturi. În perioada octombrie 2013 – octombrie 2014, în legătură cu vacanța unor funcții de membru al CSM, numărul membrilor efectivi din CSM era mai mic de 12. CSM a adoptat o hotărâre prin care a interpretat sintagma „majoritatea membrilor săi” ca reprezentând „majoritatea membrilor efectiv aleși, numiți și din oficiu”¹⁴.

La adoptarea majorității hotărârilor, CSM respectă cvorumul stabilit în 2010. Cu toate acestea, din 2014, după suplinirea tuturor vacanțelor, CSM a adoptat mai multe hotărâri în

¹³ Hotărârea nu este publicată pe pagina web a CSM. Aceasta reiese dintr-un extras din procesul-verbal al ședinței CSM din 26 ianuarie 2010.

¹⁴ Hotărârea CSM nr. 290/17 din 15 mai 2012, disponibilă la <http://csm.md/files/Hotaririle/2012/17/290-17.pdf>.

care nu a respectat practica cu privire la cvorum stabilită în 2010. Astfel, Hotărârea CSM nr. 74/3, din 3 februarie 2015, a fost adoptată cu votul a 6 membri „pro” și 3 „contra”. În multe hotărâri ale CSM nu se indică numărul exact de voturi prin care a fost adoptată hotărârea, chiar dacă este vorba de cariera judecătorului¹⁵. Mai mult chiar, în unele hotărâri se arată că hotărârea s-a adoptat cu „majoritatea membrilor prezenți la ședință”¹⁶.

Art. 24 al Legii cu privire la CSM prevede în mod clar că hotărârile CSM se adoptă cu majoritatea membrilor CSM. Prin urmare, această majoritatea trebuie calculată din numărul total de membri ai CSM, și nu din numărul membrilor prezenți la ședință. Practica CSM din anul 2010 pare să fie conformă cu spiritul legii. Neparticiparea la ședința CSM a unor membri ai CSM nu influențează acest cvorum. În cazul neacumulării cvorumului necesar, nu se poate spune că o hotărâre a CSM a fost adoptată. Din acest motiv, CSM ar trebui să reia discuțiile cu privire la chestiunea în care nu a fost acumulat cvorumul și să pună din nou chestiunea la vot. CSM ar putea totuși prezuma că contestația împotriva actului colegiului CSM este respinsă în cazul neîntrunirii cvorumului. Cu toate acestea, această abordare este inaplicabilă în cazul concursurilor.

Procedura de vot în cazul concursurilor se pare că nu este clar stabilită în practica CSM. La acestea, de regulă, participă mai mulți candidați, iar voturile membrilor CSM ar putea să se distribuie între diferiți candidați. Această situație trebuie reglementată de CSM. CSM a adoptat mai multe hotărâri prin care a respins candidații la funcția de judecător sau a propus eliberarea din funcție în legătură cu neîntrunirea numărului necesar de voturi¹⁷. Această abordare este incorectă. În primul rând, CSM ar trebui să accepte fără rezerve rezultatele concursului organizat de Colegiul privind selecția și cariera judecătorilor. Art. 19 alin. 2 al Legii cu privire la CSM prevede în mod clar acest lucru. El ar putea totuși să respingă un candidat în cazul în care sunt descoperite circumstanțe care confirmă incompatibilitatea candidatului cu funcția de judecător. În al doilea rând, chiar dacă această abordare nu este acceptată de CSM, ar trebui implementat un mecanism de votare a candidaților la concurs care ar exclude nealegerea vreunui candidat. Curtea Europeană a Drepturilor Omului, de exemplu, își alege conducerea prin votul tuturor judecătorilor Curții și se consideră ales cel care a acumulat majoritatea voturilor. În cazul în care în turul respectiv nimeni nu a acumulat această majoritate, este exclus candidatul care a acumulat cel mai mic număr de voturi, sau candidații care au acumulat mai puțin de cinci din cele 47 de voturi. Concursul continuă cu ceilalți candidați, până la desemnarea câștigătorului, indiferent de numărul de runde de votare necesare¹⁸.

¹⁵ De ex. hotărârea CSM nr. 2015/34 din 23 decembrie 2014 (pentru candidații Ghenadie PAVLIUC, Svetlana BALMUȘ, Vladimir BRAȘOVEANU, Liubovi BRÂNZA, Veaceslav LAZARI), Hotărârea CSM nr. 2/1 din 13 ianuarie 2015 (pentru candidații Mihai MURGULEȚ, Petru HARMANIUC, Corneliu CREȚU), Hotărârea CSM nr. 172/8 din 10 martie 2015 (pentru candidații Liubovi BRÎNZA, Ghenadie PAVLIUC și Liuba PRUTEANU), Hotărârea CSM nr. 173/8 din 10 martie 2015, Hotărârea CSM nr. 175/8 din 10 martie 2015, Hotărârea CSM nr. 176/8 din 10 martie 2015, Hotărârea CSM nr. 294/14 din 28 aprilie 2015.

¹⁶ De ex. hotărârea CSM nr. 177/8 din 10 martie 2015, Hotărârea CSM nr. 178/8 din 10 martie 2015, Hotărârea CSM nr. 179/8 din 10 martie 2015, Hotărârea CSM nr. 180/8 din 10 martie 2015, Hotărârea CSM nr. 181/8 din 10 martie 2015.

¹⁷ De ex. hotărârea CSM nr. 253/16 din 8 mai 2012, disponibilă la <http://csm.md/files/Hotaririle/2012/16/253-16.pdf>.

¹⁸ A se vedea art. 8 alin. 5 al Regulamentului Curții Europene a Drepturilor Omului

3.3. Motivarea și contestarea hotărârilor CSM

Hotărârile CSM trebuie să conțină motivele pe care se bazează. La ședințele CSM participă cel puțin trei reprezentanți ai Secretariatului CSM. Aceștia, de obicei, întocmesc proiectele hotărârilor CSM după deliberare. Proiectele hotărârilor, cu excepția actelor normative ale CSM, nu sunt întocmite din timp și prin urmare nu sunt consultate cu membrii CSM.

La întocmirea proiectelor de hotărâri contribuie și alți angajați ai Secretariatului CSM, responsabili de alte instituții afiliate CSM (colegiile CSM și Inspekția Judiciară). Calitatea hotărârilor CSM lasă de dorit. Cel mai des se invocă distribuirea voturilor în deliberare. Reprezentanții Secretariatului nu cunosc motivele pe care membrii CSM au luat o hotărâre sau alta, deoarece nu participă la deliberare. Membrii CSM explică rar Secretariatului considerentele din care a fost luată decizia.

Hotărârile CSM legate de selecția în funcția de judecător, numirea într-o funcție administrativă, promovarea la o instanță superioară sau transferul la o instanță de același nivel (în special în instanțele din mun. Chișinău) sunt insuficient de motivate¹⁹. Pe de altă parte, CSM motivează destul de detaliat și invocă constatările Inspekției Judiciare la refuzul președintelui Republicii Moldova atunci când CSM decide propunerea în mod repetat a candidatului.

Motivarea insuficientă a hotărârilor a avut loc și în cazul solicitărilor pentru transferul temporar al judecătorilor. În anul 2014, CSM a examinat 11 astfel de demersuri ale președinților de instanță. În anul 2015 (până la 1 iunie 2015), CSM a examinat cinci solicitări privind transferul temporar al judecătorilor la o altă instanță în legătură cu sarcina mare de lucru în instanța unde se efectuează transferul. Demersurile președinților sunt acceptate de CSM fără o analiză a volumului de lucru al instanței de unde urmează să fie transferat judecătorul, numărul de judecători în funcție din instanța din care pleacă judecătorul²⁰, precum și numărul de dosare pe care urmează să le finalizeze de judecătorul transferat. În unele cazuri nu este menționat dacă președinții de instanță acceptă transferul temporar al judecătorului la o altă instanță.

CSM trebuie să fie atent la motivarea hotărârilor pentru a nu încălca principiul prezumției nevinovăției. Uneori, pronunțându-se asupra demersurilor Procurorului General, CSM permite unui observator independent să constate că CSM prejudecă o cauză penală. De exemplu, în textul Hotărârii CSM nr. 705/23 din 9 septembrie 2014²¹, CSM a menționat că „*hotărârea (încheierea) emisă de către judecătorul... are un caracter ilegal, fiind pronunțată cu bună-știință...*”.

¹⁹ Documentul de politici „Selectarea și cariera judecătorilor – dublări de responsabilități sau garanții suplimentare?”, disponibil la <http://crjm.org/wp-content/uploads/2015/01/CRJM-DPP-Selectie-si-cariera.pdf>.

²⁰ Acesta este cazul Judecătoriei Bălți care, prin Hotărârea CSM nr. 43/2 din 27 ianuarie 2015 s-a acceptat transferul unui judecător la Judecătoria Rîșcani, mun. Chișinău, iar ulterior, prin Hotărârea CSM nr. 262/12 din 7 aprilie 2015, la Judecătoria Bălți este transferat un judecător de la Ocnița, deoarece judecătoria „s-a confruntat cu o creștere progresivă a dosarelor nou parvenite”.

²¹ Hotărârea CSM nr. 705/23 din 9 septembrie 2014, disponibilă la <http://csm.md/files/Hotaririle/2014/23/705-23.pdf>.

Prin adoptarea Legii nr. 153 din 5 iulie 2012, a fost modificat art. 25 al Legii cu privire la CSM astfel încât hotărârile CSM pot fi contestate doar în partea ce se referă la procedura de emiterе/adoptare. Chiar dacă această prevedere ar putea fi justificată în ceea ce privește efectuarea concursului sau emiterea unor acte de dispoziție a CSM, este greu de acceptat în cazul procedurilor disciplinare. Chiar dacă în procedurile CSM, în cadrul procedurilor disciplinare, este asigurată contradictorialitatea, aceasta nu înlătură necesitatea unei verificări plenare a sancțiunilor aplicate de CSM însuși. Cu toate acestea, un astfel de control nu există. În prezent, CSJ nu poate verifica dacă a fost comisă o abatere disciplinară, dacă materialele cauzei disciplinare sunt suficiente pentru a sancționa sau dacă sancțiunea aplicată este una adecvată.

Recomandări

Agenda ședințelor

- 1) Adoptarea de către CSM a unei agende detaliate. Includerea chestiunilor suplimentare în agendă trebuie să aibă loc doar pentru cazurile care nu suferă amânare;
- 2) Delegarea către președinții de instanță a dreptului de delegare a judecătorilor pentru participare la instruire și deplasări în interes de serviciu (art. 4 alin. (2) lit. c² a Legii cu privire la CSM). Deplasările sau delegările președintelui de instanță pot fi date în competența președintelui instanței ierarhic superioare.

Pagina web și înregistrarea ședințelor

- 1) Publicarea pe pagina web a CSM a declarațiilor de interese personale ale judecătorilor, proiectelor de hotărâri și a materialelor adiționale care urmează a fi supuse examinării, proceselor-verbale ale ședințelor CSM și actelor de control ale Inspecției Judiciare.
- 2) Asigurarea înregistrării audio-video, transmiterii în direct pe pagina web a ședințelor CSM.

Deliberarea

- 1) Renunțarea la practica deliberărilor și inițierea procedurii de abrogare a art. 24 alin. 2 al Legii cu privire la CSM;
- 2) Stabilirea de către CSM în reglementările proprii a chestiunilor care trebuie mereu examinate în ședință închisă și inițierea procedurii de modificare a art. 8¹ alin. 2 al Legii cu privire la CSM, pentru a asigura că CSM examinează în ședință închisă doar chestiunile care cu adevărat merită să fie examinate în ședință închisă.

Cvorumul pentru adoptarea hotărârilor

- 1) CSM ar trebui să respecte practica proprie din anul 2010 cu privire la stabilirea cvorumului;
- 2) CSM urmează să reglementeze efectele neîntrunirii cvorumului, inclusiv în cazul concursurilor, în spiritul celor mai bune practici europene.

Motivarea și contestarea hotărârilor CSM

- 1) CSM urmează să-și îmbunătățească calitatea motivării hotărârilor sale și să nu încalce prezumția nevinovăției atunci când își motivează hotărârile.
- 2) CSJ ar trebui să fie competent să examineze hotărârile CSM cu privire la procedurile disciplinare atât în ceea ce privește procedura de adoptare, cât și cu privire la temeinicia acestora.

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

Centrul de Resurse Juridice din Moldova

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

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

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