

Analiza legislației și practicii privind răspunderea disciplinară a judecătorilor 2015-2016

Pavel GRECU

Nadejda HRIPTIEVSCHI



DOCUMENT DE POLITICI

Analiza legislației și practicii privind răspunderea disciplinară a judecătorilor 2015-2016

Pavel GRECU

Nadejda HRIPTIEVSCHI



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

Chișinău, 2016

Cuprins

Abrevieri	1
Sumar executiv	3
Introducere	7
Capitolul 1	
Prezentarea sistemului răspunderii disciplinare	9
Capitolul 2	
Aspectele problematice din legislația și practica răspunderii disciplinare a judecătorilor	13
2.1 Respingerea sesizărilor de către Inspekția Judiciară ca fiind vădit neîntemeiate	13
2.2 Verificarea sesizărilor disciplinare și participarea Inspekției Judiciare la ședințele organelor disciplinare	15
2.3 Rolul și oportunitatea Completelor de admisibilitate după aproape doi ani de implementare a Legii nr. 178	20
2.4 Titularul competenței de a califica abaterile disciplinare	22
2.5 Incertitudinea cu privire la selectarea membrilor Colegiului Disciplinar	25
2.6 Problematika recuzării membrilor Colegiului Disciplinar și a inspekțiilor-judecători	28
2.7 Activitatea jurisdicțională a Colegiului Disciplinar	29
2.7.1 Motivarea aplicării sancțiunilor de către Colegiul Disciplinar	31
2.7.2 Încadrarea unei fapte în mai multe abateri disciplinare sau mai multor fapte într-o abatere disciplinară	35
2.7.3 Structura hotărârilor Colegiului Disciplinar și motivarea pentru fiecare abatere disciplinară	36
2.8 CSM și CSJ – sunt necesare ambele căi de atac?	38
2.9 Practica de implementare a unor abateri disciplinare	42
2.9.1 Precizări generale	42
2.9.2 Încălcarea de către judecători a normelor imperative ale legislației	43
2.9.3 Aplicarea în mod intenționat, cu rea-voință sau aplicarea repetată din neglijență gravă a legislației contrar practicii judiciare uniforme	50
2.9.4 Acțiunile judecătorului în procesul de înlăptuire a justiției care fac dovada incompetenței profesionale grave și evidente	52

2.9.5 Utilizarea unor expresii inadecvate în cuprinsul hotărârilor judecătorești ori motivarea în mod vădit contrară raționamentului juridic, de natură să afecteze prestigiul justiției sau demnitatea funcției de judecător	53
2.9.6 Încălcarea, din motive imputabile judecătorului, a termenelor de îndeplinire a acțiunilor de procedură, inclusiv a termenelor de redactare a hotărârilor judecătorești și de transmitere a copiilor acestora participanților la proces	54
2.9.7 Alte abateri disciplinare care necesită îmbunătățirea formulării	55
Capitolul 3	
Recomandări	57
Recomandări pentru Ministerul Justiției și Parlament ce vizează modificarea legislației	57
Recomandări ce vizează practica Inspecției Judiciare	59
Recomandări ce vizează practica Completelor de admisibilitate	60
Recomandări ce vizează practica Colegiului Disciplinar	60
Recomandări ce vizează practica Curții Supreme de Justiție	61
Anexa nr. 1	
MODELUL MECANISMULUI DE RĂSPUNDERE DISCIPLINARĂ A JUDECĂTORILOR propus de Centrul de Resurse Juridice din Moldova	62

Abrevieri

1. **Colegiul Disciplinar** – Plenul Colegiului Disciplinar al Judecătorilor
2. **Completele de admisibilitate** – Completele de admisibilitate nr. 1 și 2 ale Colegiului Disciplinar
3. **CSM** – Consiliul Superior al Magistraturii
4. **CSJ** – Curtea Supremă de Justiție
5. **Ministerul Justiției** – Ministerul Justiției al Republicii Moldova
6. **CEDO** – Convenția Europeană pentru Drepturile Omului
7. **CtEDO** – Curtea Europeană a Drepturilor Omului
8. **CPC** – Codul de procedură civilă nr. 255 din 30 mai 2003
9. **CPP** – Codul de procedură penală nr. 122 din 14 martie 2003
10. **Legea nr. 178** – Legea nr. 178 din 25 iulie 2014 cu privire la răspunderea disciplinară a judecătorilor
11. **Legea nr. 947** – Legea nr. 947 din 19 iulie 1996 cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii
12. **Legea nr. 544** – Legea nr. 544 din 20 iulie 1995 cu privire la statutul judecătorului
13. **Legea abrogată nr. 950** – Legea nr. 950 din 19 iulie 1996 cu privire la Colegiul Disciplinar și la răspunderea disciplinară a judecătorilor, abrogată la 1 ianuarie 2015
14. **Legea nr. 154** – Legea nr. 154 din 5 iulie 2012 privind selecția, evaluarea performanțelor și cariera judecătorilor
15. **Regulamentul Colegiului Disciplinar** – Regulamentul cu privire la activitatea Colegiului Disciplinar, aprobat prin Hotărârea Consiliului Superior al Magistraturii nr. 144/7 din 3 martie 2015
16. **Regulamentul Adunării Generale a Judecătorilor** – Regulament cu privire la funcționarea Adunării Generale a Judecătorilor, aprobat la Hotărârea Adunării Generale a Judecătorilor din 23 noiembrie 2012, modificat prin Hotărârea Adunării Generale a Judecătorilor nr. 11 din 11 martie 2016

17. **Regulamentul Inspecției Judiciare** – 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
18. **Regulamentul privind selectarea reprezentanților societății civile** – Regulamentul privind selectarea reprezentanților societății civile în Colegiul Disciplinar al Judecătorilor, aprobat prin Ordinul Ministerului Justiției nr. 91 din 1 februarie 2016
19. **Recomandarea CM/Rec(2010)12** – Consiliul Europei, Recomandarea CM/Rec(2010)12 a Comitetului Miniștrilor către statele membre cu privire la judecători: independența, eficiența și responsabilitățile, disponibilă la [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CM/Rec\(2010\)12&Language=lanRomanian&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383&direct=true](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CM/Rec(2010)12&Language=lanRomanian&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383&direct=true)
20. **Recomandările OSCE/ODIHR de la Kyiv** – Recomandările OSCE/ODIHR de la Kyiv privind independența judiciară în Europa de Est, Caucazul de Sud și Asia Centrală, 2010, disponibile la <http://www.osce.org/ro/odihr/73489?download=true>
21. **Opinia Comisiei de la Veneția la proiectul de lege privind răspunderea disciplinară a judecătorilor, 2014** - Opinia comună nr. 755/2014 referitoare la proiectul de lege cu privire la răspunderea disciplinară a judecătorilor a Republicii Moldova, elaborată de Comisia Europeană pentru Democrație prin Drept (Comisia de la Veneția), Directoratul pentru Drepturile Omului (DHR) al Directoratului General pentru Drepturile Omului și Statul de Drept al Consiliului Europei și Oficiul OSCE pentru Instituții Democratice și Drepturile Omului (OSCE/ODIHR), adoptată de Comisia de la Veneția la a 98-a sesiune plenară, 21-22 martie 2014, disponibilă la: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2014\)006-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2014)006-e)
22. **Analiza CRJM a Legii nr. 178** – Document de politici publice „Evaluarea necesităților de îmbunătățire a cadrului legal privind răspunderea disciplinară a judecătorilor”, februarie 2016, disponibil la <http://crjm.org/wp-content/uploads/2016/03/2016-02-DDP-Legea-178-CRJM-web.pdf>

Sumar executiv

Centrul de Resurse Juridice din Moldova (CRJM) recomandă factorilor de decizie să modifice legislația cu privire la răspunderea disciplinară a judecătorilor prin consolidarea statutului, mărirea numărului inspectorilor-judecători și responsabilizarea Inspecției Judiciare, reducerea etapelor și organelor implicate în examinarea sesizărilor cu privire la abaterile disciplinare ale judecătorilor și revizuirea unor abateri disciplinare. Inspecția Judiciară urmează să își îmbunătățească calitatea verificărilor efectuate în cauzele disciplinare și să prezinte acuzarea în cauzele disciplinare. Plenul Colegiului Disciplinar și Consiliul Superior al Magistraturii urmează să îmbunătățească motivarea hotărârilor în cauzele disciplinare, asigurând analiza fiecărei abateri invocate. Curtea Supremă de Justiție urmează să publice hotărârile integrale în toate cauzele disciplinare examinate.

Legea nr. 178 cu privire la răspunderea disciplinară a judecătorilor, în vigoare de la 1 ianuarie 2015, a creat un mecanism nou de răspundere disciplinară a judecătorilor. Legea a introdus o serie de îmbunătățiri. Acestea includ lărgirea spectrului subiecților care pot depune sesizări și prevederea expresă a obligației de a motiva în scris orice respingere de către Inspecția Judiciară, prevederea etapelor procedurii disciplinare și a drepturilor și obligațiilor subiecților implicați, îmbunătățirea componentelor unor abateri disciplinare, lărgirea spectrului și reglementarea consecințelor sancțiunilor disciplinare, extinderea termenului de tragere la răspundere disciplinară de la un an la doi ani. În același timp, procedura nouă este nejustificat de complicată. O sesizare privind abaterile disciplinare ale judecătorilor poate fi examinată de cinci organe – Inspecția Judiciară, Completul de admisibilitate al Colegiului Disciplinar, Plenul Colegiului Disciplinar, Consiliul Superior al Magistraturii și Curtea Supremă de Justiție – dintre care, la o etapă sau alta, fiecare din acestea poate să anuleze decizia organului care a examinat anterior cauza disciplinară. Procedura necesită simplificare.

Legea nr. 178 prevede competența Inspecției Judiciare de a respinge, în termen de 10 zile, ca vădit neîntemeiate acele sesizări care nu țin de răspunderea disciplinară a judecătorilor. În anul 2015, din 1,889 de sesizări, 1,367 sau 72% din toate sesizările au fost respinse de Inspecția Judiciară ca vădit neîntemeiate. Din cele 1,367 de decizii, 385 sau 28% au fost contestate la Completele de admisibilitate. Această competență presupune ca Inspecția Judiciară să respingă doar acele sesizări care nu se încadrează în domeniul răspunderii disciplinare și care pot fi determinate rapid, în baza conținutului sesizării și a materialelor anexate. În practică, Inspecția Judiciară interpretează extensiv sintagma de „sesizări vădit neîntemeiate” și respinge chiar și sesizările în care există aparențe de abateri disciplinare. Deseori Inspecția Judiciară nu se încadrează în termenul de 10 zile. Această practică este contrară Legii nr. 178.

Se recomandă excluderea instituției de sesizări vădit neîntemeiate din procedura disciplinară. În schimb, se propune divizarea etapei de verificare a sesizărilor în două etape: prima – verificare prealabilă, cu mărirea termenului de verificare, menținerea obligației Inspecției Judiciare de a motiva respingerea sesizărilor și prevederea căii de contestare a respingerii, și a doua – cercetarea disciplinară doar a celor sesizări care conțin indicii unei abateri disciplinare.

Cât privește verificarea sesizărilor de către Inspecția Judiciară, documentul prezent a constatat o îmbunătățire a calității motivării rapoartelor Inspecției Judiciare. De asemenea, aceasta este mai deschisă să efectueze verificări suplimentare atunci când sunt dispuse de Completele de admisibilitate. Totuși există semne că Inspecția Judiciară nu efectuează verificări la fel de minuțioase pentru toți judecătorii în privința cărora a fost depusă o sesizare. Legea nu prevede un mecanism pentru recuzarea/abținerea inspectorilor-judecători de la investigarea/prezentarea unei cauze disciplinare. De asemenea, legea nu atribuie în mod expres niciunui organ competența de calificare a abaterilor disciplinare, deși această competență ar trebui să fie a Inspecției Judiciare. Incertitudinea cu privire la acest aspect creează probleme la examinarea mai avansată a sesizării, de către Completele de admisibilitate și Colegiul Disciplinar. În același timp, Completele de admisibilitate nu pot efectua verificări și examinează doar rapoartele și materialele prezentate de Inspecția Judiciară. Membrii Completelor de admisibilitate nu sunt încadrați cu normă deplină. Pe de altă parte, inspectorii-judecători, care au încadrare deplină și au obligația de verificare a sesizărilor disciplinare, nu au responsabilitatea de încadrare juridică a faptelor și de prezentare a acuzației în Plenul Colegiului Disciplinar. Legea prevede prezența reprezentantului Inspecției Judiciare la examinarea cauzei de către Plenul Colegiului Disciplinar, dar această prezență este mai degrabă una formală și se rezumă la susținerea rapoartelor/deciziilor emise la etapa verificărilor.

Se recomandă consolidarea statutului Inspecției Judiciare prin prevederea expresă în lege a autonomiei funcționale a acesteia față de Consiliul Superior al Magistraturii, prevederea unui mecanism de numire transparent și în bază de merit a membrilor Inspecției, mărirea numărului inspectorilor-judecători și prevederea mecanismelor de responsabilizare a acestora. De asemenea, Inspecția Judiciară urmează să aibă competența de încadrare juridică a faptelor imputate judecătorilor în procedurile disciplinare și prezentarea acuzației disciplinare în fața Plenului Colegiului Disciplinar.

Completele de admisibilitate ale Colegiului Disciplinar au un rol dublu. Pe de o parte, acestea examinează admisibilitatea sesizărilor disciplinare, pe de altă parte, au rolul important de a verifica activitatea Inspecției Judiciare, în special, prin examinarea contestațiilor depuse împotriva deciziilor Inspecției Judiciare de respingere a sesizărilor ca fiind vădit neîntemeiate. S-a constatat o tendință pozitivă în practica Completelor de admisibilitate de a transmite cauze de rezonanță, care au fost inițial declarate vădit neîntemeiate, dar conțin aparențe de abateri disciplinare, spre examinare Plenului Colegiului Disciplinar. Această practică constituie o garanție importantă împotriva abuzurilor Inspecției Judiciare. Cu toate acestea, membrii Colegiului Disciplinar care sunt și membri ai Completelor de admisibilitate au un volum mare de lucru, care include examinarea contestațiilor împotriva deciziilor Inspecției Judiciare și a admisibilității sesizărilor. Din acest motiv există riscul ca funcția de membru al

Colegiului Disciplinar, și în special din partea societății civile, să nu mai fie atractivă pe viitor. De asemenea, există permanent riscul unei examinări superficiale din partea Completelor de admisibilitate având în vedere volumul mare de lucru și modalitatea de activitate doar în cadrul ședințelor, fără a avea o încadrare deplină. De asemenea, etapa admisibilității complică și târăgănează procedura disciplinară.

Se recomandă excluderea etapei de admisibilitate și atribuirea Inspecției Judiciare a competenței de intentare a procedurii disciplinare. În același timp, pentru asigurarea responsabilității Inspecției Judiciare, dispozițiile de respingere a sesizărilor sau clasare a procedurilor disciplinare ale Inspecției Judiciare urmează să fie publicate pe pagina sa web. De asemenea, se recomandă instituirea unui mecanism pentru examinarea contestațiilor cu privire la deciziile/dispozițiile de respingere a sesizărilor disciplinare de către Inspecția Judiciară. Acest mecanism ar putea fi actualele Complete de admisibilitate, redenumite în Complete de contestație.

Colegiul Disciplinar este organul-cheie în mecanismul de răspundere disciplinară a judecătorilor. Acesta este un organ independent, care examinează cauzele disciplinare în privința judecătorilor și aplică sancțiuni disciplinare. Colegiul Disciplinar motivează de regulă hotărârile sale, dar s-au constatat unele aspecte ce ar putea fi îmbunătățite. În special, s-a observat că în mai multe cauze lipsește sau nu este clară argumentarea Colegiului Disciplinar pe fiecare abatere separat. De asemenea, Colegiul Disciplinar nu motivează suficient aplicarea sancțiunilor și în unele hotărâri nu este clară legătură între temeiurile de individualizare invocate și circumstanțele cauzei. Colegiul Disciplinar este reticent față de aplicarea sancțiunii de micșorare a salariului. Colegiul Disciplinar nu are o practică consecventă în ceea ce privește calificarea faptelor în abateri disciplinare, uneori aplicând o abatere disciplinară pentru două încălcări, iar în alte cauze aplicând două abateri disciplinare pentru o singură încălcare. De asemenea, Colegiul nu urmează o structură uniformă a hotărârilor sale. Aceste aspecte țin de practica Colegiului Disciplinar, și acesta trebuie să întreprindă măsuri pentru a redresa aceste inconsistențe.

Se recomandă Plenului Colegiului Disciplinar să îmbunătățească calitatea motivării hotărârilor sale în ceea ce privește (1) motivarea aplicării sancțiunilor disciplinare / individualizarea sancțiunilor, (2) clarificarea situațiilor de încadrare a unei fapte în mai multe abateri disciplinare, (3) clarificarea situației de încadrare a mai multor fapte într-o abatere disciplinară, (4) analiza clară pe fiecare abatere disciplinară admisă de Completul de admisibilitate și (5) stabilirea și urmarea unei structuri unice pentru toate hotărârile Colegiului Disciplinar.

Conform Legii nr. 178, hotărârile Colegiului Disciplinar pot fi atacate la Consiliul Superior al Magistraturii și ulterior la Curtea Supremă de Justiție. Practica din 2015 și primele nouă luni ale anului 2016 a arătat că CSM, de regulă, menține hotărârile Colegiului Disciplinar, iar în cazul anulării, fie aplică sancțiuni, fie aplică sancțiuni mai dure. Pe de altă parte, CSM este mai indulgent în cauze ce vizează judecătorii CSJ, anulând sancțiunile disciplinare în privința acestora. La examinarea contestațiilor disciplinare, CSJ aplică în continuare, în mod nejustificat, prevederile legii cu privire la CSM, care-i limitează competența la examinarea procedurii de emitere/adoptare a hotărârii. De asemenea, CSJ, în mod nejustificat, nu publică pe site-ul său hotărârile motivate ale hotărârilor emise pe marginea contestațiilor disciplinare. Oportunitatea existenței a două căi de atac împotriva hotărârilor Colegiului Disciplinar este discutabilă. CSM și Colegiul Disciplinar sunt foarte asemănătoare după componență și mod de activitate ca organe

quasi-judiciare. Mai mult, membrii CSM pot depune sesizări cu privire la faptele disciplinare și numesc Inspekția Judiciară. Pe de altă parte, standardele internaționale cer acordarea unui recurs judiciar deplin în procedurile disciplinare, care poate fi asigurat de CSJ.

Se recomandă simplificarea procedurii disciplinare prin excluderea etapei de examinare a contestației cu privire la hotărârea Colegiului Disciplinar de către CSM. În același timp, CSJ urmează să examineze deplin contestația, pe fond și pe procedură. De asemenea, CSJ urmează să publice toate hotărârile motivate integral în cauzele disciplinare.

Legea nr. 178 prevede o listă detaliată de 16 abateri disciplinare. Unii judecători și-au exprimat îngrijorarea cu privire la existența unei liste prea detaliate de abateri disciplinare. Autorii analizei susțin că prevederea unei liste detaliate de abateri este necesară și utilă, în special pentru a delimita clar domeniul răspunderii disciplinare și a proteja judecătorii de eventuale abuzuri. Textul unor abateri disciplinare ar putea fi îmbunătățit, dar lista detaliată este preferabilă unor prevederi generale ca temeiuri de răspundere disciplinară. Majoritatea sancțiunilor aplicate în ultimii doi ani sunt pentru încălcarea normelor imperative. Acest lucru denotă că în Republica Moldova există o problemă serioasă în ceea ce privește respectarea normelor legale chiar de către instanțele de judecată, și acest lucru justifică existența în continuare a abaterii respective în Legea nr. 178.

Se recomandă îmbunătățirea art. 4 al Legii nr. 178 cu privire la abaterile prevăzute de lit. d, m, p. Se recomandă Colegiului Disciplinar, la analiza sesizărilor cu privire la încălcarea normelor imperative ale legislației, să indice expres norma imperativă încălcată de judecător atunci când se aplică sancțiunea și să stabilească latura subiectivă a abaterii disciplinare. Stabilirea laturii subiective pentru abaterile disciplinare comise de judecători este competența organelor disciplinare, și nu a instanțelor de judecată la examinarea fondului, apelului sau recursului. La examinarea sesizărilor ce țin de încălcarea termenelor de către judecători, organele disciplinare urmează să analizeze minuțios natura cauzei, consecințele survenite ca rezultat al încălcării termenelor de către judecător și/sau volumul de lucru al acestuia. Abaterea respectivă nu ar trebui constatată în cazul întârzierilor minore care nu au produs consecințe grave. De asemenea, ar fi utilă elaborarea unui ghid intern de unificare a practicii în ceea ce privește calificarea abaterilor disciplinare în vederea stabilirii unei practici consecvente și a unui ghid pentru justițiabili care să explice aspectele specifice/criteriile de aplicare a unor abateri disciplinare cel mai des invocate în practică.

Introducere

Răspunderea disciplinară a judecătorilor reprezintă unul din mecanismele-cheie de responsabilizare a judecătorilor. Statele sunt chemate să reglementeze acest domeniu prin balansarea a două interese principale – necesitatea prevederii unor mecanisme funcționale de responsabilizare a judecătorilor și asigurarea independenței reale a judecătorilor. Principalele reglementări internaționale cu privire la răspunderea disciplinară a judecătorilor sugerează statelor să prevadă reglementări clare pentru care judecătorii pot fi trași la răspundere disciplinară, excluzând tragerea la răspundere disciplinară pentru încălcări minore și pentru modul de interpretare a legilor și faptelor¹. Procedurile disciplinare urmează a fi efectuate fie de o autoritate independentă, fie de instanțele de judecată². Indiferent de autoritatea aleasă, judecătorul urmează să beneficieze de garanțiile unui proces echitabil conform rigorilor art. 6 al Convenției Europene pentru Drepturile Omului³ și care să îi asigure judecătorului dreptul de a contesta decizia și sancțiunea. Sancțiunile disciplinare trebuie să fie proporționale cu abaterea comisă⁴.

În Republica Moldova încrederea în justiție este foarte joasă. În noiembrie 2011, nu aveau încredere în justiție 74,5% din populație⁵, iar în octombrie 2016 deja 89,6% din populație⁶. Cum se evidențiază în Recomandarea CM/Rec(2010)12: „judecătorii, care sunt parte a societății pe care o deservesc, nu pot administra justiția într-o manieră efectivă fără încredere din partea publicului. Ei trebuie să se informeze despre așteptările societății cu privire la sistemul judiciar și despre nemulțumirile la adresa funcționării sale.” Procentul foarte jos de încredere a populației în justiție, mai ales faptul scăderii încrederii din 2011 deși a fost întreprins un șir de măsuri de reformare a sectorului justiției, ar trebui să alarmeze autoritățile naționale și sistemul judiciar în vederea identificării cauzelor încrederii joase și întreprinderii unor măsuri

¹ A se vedea, spre exemplu, Recomandarea CM/Rec(2010)12 a Comitetului Miniștrilor către statele membre cu privire la judecători: independența, eficiența și responsabilitățile, pct. 66; Recomandările OSCE/ODIHR de la Kyiv privind independența judiciară în Europa de Est, Caucazul de Sud și Asia Centrală, alin. 25.

² Recomandarea CM/Rec(2010)12, pct. 69. Recomandările OSCE/ODIHR de la Kyiv sugerează crearea unui organ specializat pentru proceduri disciplinare, separat de Consiliul Judiciar, pentru „a preveni acuzațiile de corporatism și a garanta o procedură disciplinară echitabilă”. A se vedea pentru detalii *alineatele 9, 14, 25-26*.

³ A se vedea, spre exemplu, următoarele cauze în care CtEDO a examinat aspecte privind răspunderea disciplinară a judecătorilor și garanțiile procedurale ce urmează a fi respectate: hot. *Harabin c. Slovaciei*, 20 noiembrie 2012; hot. *Oleksandr Volkov c. Ucrainei*, 9 ianuarie 2013; hot. MC. *Baka c. Ungariei*, MC, 23 iunie 2016; hot. *Ramos Nunes de Carvalho e Sá c. Portugaliei*, 21 iunie 2016; hot. *Tato Marinho dos Santos Costa Alves dos Santos și Figueiredo c. Portugaliei*, 21 iunie 2016.

⁴ Recomandarea CM/Rec(2010)12, pct. 69.

⁵ Institutul de Politici Publice, Barometrul de Opinie Publică noiembrie 2011, <http://www.bop.ipp.md/result?type=bar>.

⁶ Institutul de Politici Publice, Barometrul de Opinie Publică octombrie 2016, <http://www.bop.ipp.md/result?type=bar>.

efective pentru îmbunătățirea activității sistemului de justiție și, respectiv, creșterea încrederii societății în justiție. Răspunderea disciplinară este unul din domeniile care necesită atenție și intervenție atât la nivel legislativ, cât și la nivel de aplicare a legislației.

Analiza legislației și practicii privind răspunderea disciplinară a judecătorilor are două scopuri principale: de a evidenția lacunele principale din legislația cu privire la răspunderea disciplinară a judecătorilor, care afectează în mod direct practica, precum și de a evidenția câteva aspecte legate de practica organelor disciplinare, care ar putea fi îmbunătățită.

Analiza se bazează în principal pe observațiile efectuate pe parcursul monitorizării de către CRJM a ședințelor Colegiului Disciplinar în anul 2015 și până în octombrie 2016, analiza hotărârilor în cauzele disciplinare, precum și pe observațiile și discuțiile purtate cu membrii Colegiului Disciplinar, ai Inspecției Judiciare, judecătorii și avocații care au participat la patru ateliere cu privire la răspunderea disciplinară a judecătorilor, organizate pe parcursul lunilor septembrie – octombrie 2016. De asemenea, analiza include constatări și recomandări prezentate anterior în Documentul de politici publice “Evaluarea necesităților de îmbunătățire a cadrului legal privind răspunderea disciplinară a judecătorului”. Perioada de referință include anul 2015 și primele nouă luni ale anului 2016.

Documentul include analiza celor mai problematice aspecte, din punctul de vedere al autorilor, al legislației și practicii privind răspunderea disciplinară a judecătorilor. Acestea includ instituția respingerii sesizărilor ca vădit neîntemeiate, verificarea sesizărilor disciplinare și participarea Inspecției Judiciare la ședințele organelor disciplinare, rolul și oportunitatea Completelor de admisibilitate, titularul competenței de a califica abaterile disciplinare și modalitatea de selectare a membrilor Colegiului Disciplinar. Documentul analizează și unele aspecte problematice cu privire la activitatea jurisdicțională a Plenului Colegiului Disciplinar și anume motivarea aplicării sancțiunilor, încadrarea faptelor imputate judecătorului vizat în procedura disciplinară, structura hotărârilor și necesitatea motivării fiecărei abateri disciplinare. Documentul pune în discuție oportunitatea menținerii a două căi de atac cu privire la hotărârea Colegiului Disciplinar, prevăzute de legislația curentă. Documentul analizează și practica de implementare a unor abateri disciplinare, care prezintă unele probleme de aplicare din punctul de vedere al autorilor sau care au ridicat mai multe semne de întrebare în cadrul atelierelor menționate mai sus. Sperăm că documentul de analiză va impulsiona discuții și îmbunătățiri atât la nivel legislativ, cât și în practica organelor disciplinare.

Capitolul 1

Prezentarea sistemului răspunderii disciplinare

Legea nr. 178 privind răspunderea disciplinară, în vigoare din 1 ianuarie 2015 (Legea nr. 178) a introdus un nou sistem al răspunderii disciplinare a judecătorilor. Acesta conține mai multe îmbunătățiri în comparație cu sistemul anterior al răspunderii disciplinare. Acestea includ lărgirea spectrului subiecților care pot depune sesizări și prevederea expresă a obligației de a motiva în scris orice respingere de către Inspekția Judiciară, prevederea etapelor procedurii disciplinare și a drepturilor și obligațiilor subiecților implicați, îmbunătățirea componentelor unor abateri disciplinare, lărgirea spectrului și reglementarea consecințelor sancțiunilor disciplinare, extinderea termenului de tragere la răspundere disciplinară de la un an la doi ani. În același timp, procedura nouă este nejustificat de complicată. O sesizare privind abaterile disciplinare ale judecătorilor poate fi examinată de cinci organe – Inspekția Judiciară, Completul de admisibilitate al Colegiului Disciplinar, Plenul Colegiului Disciplinar, Consiliul Superior al Magistraturii și Curtea Supremă de Justiție (organe disciplinare) – dintre care, la o etapă sau alta, fiecare din acestea poate să anuleze decizia organului care a examinat anterior cauza disciplinară.

Actualul sistem al răspunderii disciplinare include următoarele etape:

1) Depunerea sesizării cu privire la potențialele abateri disciplinare

Conform art. 19 al Legii nr. 178, sesizările pot fi depuse de orice persoană interesată, de membrii Consiliului Superior al Magistraturii (CSM), de Colegiul de evaluare a performanțelor⁷ și de Inspekția Judiciară, prin autosesizare în urma controalelor efectuate conform competenței sale⁸. Cercul persoanelor care pot depune sesizări este destul de larg, ceea ce asigură accesul liber către sistemul de responsabilizare a judecătorilor, care e o condiție importantă pentru un sistem transparent și eficient. Inspectorul-judecător principal repartizează sesizările în mod aleatoriu inspectorilor-judecători pentru verificare⁹.

2) Verificarea sesizărilor de către Inspekția Judiciară

Inspekția Judiciară este formată din cinci inspectorii-judecători, dintre care unul este Inspector-judecător principal, subordonat, conform legii, CSM. Inspectorii-judecători activează

⁷ Art. 23 alin. (4) al Legii nr. 154 privind selecția, evaluarea performanțelor și cariera judecătorilor (Legea nr. 154).

⁸ Art. 7² al Legii nr. 947 cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii (Legea nr. 947).

⁹ P. 10.7 al Regulamentului Inspekției Judiciare.

cu normă deplină. Secretariatul este asigurat de CSM. Inspecția Judiciară are competențe în cinci domenii: verificarea activității organizatorice a instanțelor de judecată, examinarea petițiilor în privința eticii judecătorilor, verificarea sesizărilor cu privire la răspunderea disciplinară a judecătorilor, verificarea demersurilor adresate CSM pentru acordul la urmărirea penală împotriva judecătorilor și verificarea temeiurilor respingerii candidaturilor propuse de CSM la funcția de judecător / promovare.

Conform Legii nr. 178, după repartizarea sesizării disciplinare, Inspecția Judiciară are următoarele trei opțiuni:

- a) **restituirea** de către Inspecția Judiciară a sesizării în termen de **3 zile** dacă nu sunt întrunite condițiile de formă și conținut prevăzute de art. 20, explicând persoanei dreptul de a depune o nouă sesizare. În cazul restituirii sesizării, persoana care a depus sesizarea poate să o depună din nou după corectarea erorilor de formă și conținut.
- b) **respingerea sesizării vădit neîntemeiate**, în termen de **10 zile** de la data când i-a fost repartizată, **printr-o decizie motivată, care nu este publică**, conform art. 20 alin. (2). Se consideră vădit neîntemeiată sesizarea în care sunt invocate fapte care nu fac referire la abaterile prevăzute de art. 4, căreia i-a expirat termenul de prescripție prevăzut la art. 5 sau care este declarată repetat, fără a aduce noi probe. În cazul respingerii sesizării ca vădit neîntemeiată, persoana care a depus sesizarea poate contesta, în termen de 15 zile, decizia de respingere a sesizării la Completele de admisibilitate ale Colegiului Disciplinar (art. 22 alin. (2) al Legii nr. 178). Hotărârile Completului de admisibilitate privind admiterea sau respingerea contestației privind deciziile Inspecției Judiciare de respingere a sesizării sunt irevocabile, nu pot fi supuse nici unei căi de atac și intră în vigoare la data adoptării¹⁰. În anul 2015, au fost depuse 1,889 de sesizări, dintre care 1,367 sau 72% din toate sesizările au fost respinse de Inspecția Judiciară ca vădit neîntemeiate. Având în vedere faptul că aceste sesizări pot ajunge maxim până la trei membri ai Colegiului Disciplinar, responsabilitatea Inspecției Judiciare pentru asigurarea unei verificări complete și corecte este foarte importantă.
- c) **verificarea sesizării**, dacă nu a fost restituită sau respinsă, în termen de **30 de zile** lucrătoare de la data recepționării acesteia de Inspecția Judiciară (cu posibilitatea prelungirii termenului până la 15 zile calendaristice de către inspectorul-judecător principal) și prezentarea Completului de admisibilitate a raportului, împreună cu dosarul cauzei, pentru examinare (art. 26 al Legii nr. 178).

Raportul Inspecției Judiciare include descrierea faptelor invocate în sesizare și analizate de Inspecția Judiciară și concluzia inspectorului-judecător. Raportul nu este public. Inspectorul-judecător poate propune două concluzii: a) admiterea sesizării și transmiterea cauzei disciplinare spre examinare plenului Colegiului Disciplinar și b) respingerea sesizării¹¹.

La etapa verificării sesizării de către Inspecția Judiciară sunt colectate probele și opinia judecătorului. Atât Completele de admisibilitate, cât și Plenul Colegiului Disciplinar pot solicita ulterior verificări suplimentare sau probe noi, dar acest lucru presupune și tărgănarea procedurii. De aceea, calitatea verificărilor efectuate de către Inspecția Judiciară la această etapă este deosebit de importantă. Cu regret, nici legislația nu prevede, dar nici termenele

¹⁰ P. 48 al Regulamentului Colegiului Disciplinar.

¹¹ A se vedea pentru detalii Anexa la Regulamentul cu privire la activitatea Colegiului Disciplinar.

restrânse de verificare nu permit transmiterea către judecător a raportului Inspecției Judiciare, până la transmiterea acestuia către Completul de admisibilitate.

3) Examinarea de către Completele de admisibilitate ale Colegiului Disciplinar a admisibilității sesizării și/sau a contestației împotriva deciziei de respingere a sesizării

Completele de admisibilitate sunt formate din trei membri ai Colegiului: doi judecători și un reprezentant al societății civile. Completele de admisibilitate au două funcții de bază: a) examinarea admisibilității sesizărilor privind abaterile disciplinare ale judecătorilor și b) examinarea contestațiilor depuse împotriva deciziilor de respingere a sesizărilor emise de Inspecția Judiciară.

La examinarea admisibilității sesizărilor privind abaterile disciplinare ale judecătorilor, Completele pot lua una din următoarele soluții: a) admisibilitatea sesizării și transmiterea cauzei disciplinare spre examinare Plenului Colegiului Disciplinar (hotărârea nu necesită motivare și nu se publică), sau b) respingerea sesizării, prin hotărâre motivată, care se publică.

După examinarea contestațiilor depuse împotriva deciziilor de respingere a sesizărilor emise de Inspecția Judiciară, Completul de admisibilitate ia una din următoarele hotărâri: a) respinge contestația și menține decizia de respingere a sesizării emisă de Inspecția Judiciară dacă din materialele examinate reiese că sesizarea este vădit neîntemeiată (hotărârea urmează a fi motivată și se publică) sau b) admite contestația și transmite sesizarea pentru verificarea prealabilă de către Inspecția Judiciară dacă din materialele cauzei rezultă că sesizarea nu este vădit neîntemeiată (hotărârea nu necesită a fi motivată și se publică).

4) Examinarea cauzei disciplinare și/sau a contestațiilor asupra hotărârilor Completelor de admisibilitate de către Plenul Colegiului Disciplinar

Plenul Colegiului Disciplinar include toți membrii. Conform Legii nr. 178, Colegiul Disciplinar este format din cinci judecători și patru persoane din societatea civilă. Membrii Colegiului Disciplinar nu activează cu normă deplină. Conform legii, judecătorilor membri ai Colegiului Disciplinar li se menține salariul la locul de muncă, având însă un volum de lucru redus, în funcție de sarcinile de activitate din cadrul Colegiului Disciplinar. Membrii Colegiului din rândul reprezentanților societății civile beneficiază, pentru fiecare ședință la care participă, de o indemnizație echivalentă cu a douăzecea parte (1/20) din salariul judecătorului Curții Supreme de Justiție.

Plenul are două competențe principale: a) examinarea cauzei disciplinare, în urma hotărârii Completului de admisibilitate cu privire la admisibilitatea sesizării și b) examinarea contestațiilor cu privire la hotărârile Completelor de admisibilitate ale Colegiului privind respingerea sesizării.

După examinarea cauzei disciplinare, Plenul Colegiului Disciplinar poate lua una din următoarele soluții: a) constatarea abaterii disciplinare și aplicarea sancțiunii/lor disciplinare; b) constatarea abaterii disciplinare și sistarea procedurii disciplinare, în cazul în care au expirat termenele de tragere la răspundere disciplinară; c) încetarea procedurii disciplinare, în cazul în care nu a fost comisă o abatere disciplinară. Toate aceste hotărâri urmează a fi motivate și sunt publicate.

După examinarea contestației, Plenul Colegiului adoptă una dintre următoarele soluții: a) respinge contestația și menține hotărârea Completului de admisibilitate (hotărâre motivată, care se publică) sau b) admite contestația și preia cauza disciplinară spre examinare în fond.

5) Examinarea de către CSM a contestației cu privire la hotărârea Colegiului Disciplinar

Hotărârile Colegiului Disciplinar pot fi contestate la CSM. CSM exercită autoadministrarea sistemului judecătoresc. CSM este format din 12 membri, numiți după cum urmează:

- Șase membri din rândul judecătorilor, inclusiv doi membri supleanți, sunt aleși prin vot secret de către Adunarea Generală a Judecătorilor, aceștia reprezentând toate nivelurile instanțelor judecătorești;
- Trei membri din rândul profesorilor de drept titulari, selectați prin concurs public de către Comisia juridică, numiri și imunități a Parlamentului, și numiți în funcție de către Parlament cu votul majorității deputaților aleși;
- Trei membri de drept: Președintele Curții Supreme de Justiție, ministrul Justiției și Procurorul General.

La examinarea contestației cu privire la hotărârea Colegiului Disciplinar, CSM are competența de a examina fondul și procedura cauzei. După examinarea contestațiilor, CSM poate decide una din următoarele soluții: a) menținerea fără modificare a hotărârii Colegiului Disciplinar sau b) admiterea contestației și adoptarea unei noi hotărâri, în care caz se aplică prevederile cu privire la procedura de examinare și conținutul hotărârii Colegiului Disciplinar privind rezultatul examinării cauzei disciplinare. Ambele tipuri de hotărâri urmează a fi motivate și sunt publicate.

6) Examinarea de către CSJ a contestației cu privire la hotărârea CSM în cauze disciplinare

CSJ este instanța superioară din țară. Conform art. 40 alin. 2) al Legii nr. 178, cererile de contestare a hotărârilor CSM în cauze disciplinare urmează a fi examinate de un complet format din cinci judecători ai CSJ, în mod prioritar. Legea nr. 178 nu prevede o limitare cu privire la competența CSJ, respectiv aceasta poate examina contestația disciplinară în fond și în procedură. Legea nr. 178 nu include prevederi specifice cu privire la motivarea și publicarea hotărârilor CSJ în cauze disciplinare. Respectiv, la motivarea și publicarea hotărârilor în cauze disciplinare CSJ ar trebui să urmeze regulile generale. Practica arată însă altă stare de fapt (a se vedea mai jos secțiunea 2.8).

Capitolul 2

Aspectele problematice din legislația și practica răspunderii disciplinare a judecătorilor

2.1 Respingerea sesizărilor de către Inspekția Judiciară ca fiind vădit neîntemeiate

În anul 2015, din 1,889 de sesizări, 1,367 sau 72% din toate sesizările au fost respinse de Inspekția Judiciară ca vădit neîntemeiate. Acesta este un procent semnificativ. Din cele 1,367 de decizii, 385 sau 28% din decizii au fost contestate la Completele de admisibilitate. Aplicarea strictă de către Inspekția Judiciară a posibilității de respingere a sesizării ca vădit neîntemeiată este importantă, deoarece asupra acesteia se pronunță doar Inspekția și Completul de admisibilitate compus din trei membri ai Colegiului Disciplinar. În majoritatea absolută a cazurilor, sesizările declarate inițial vădit neîntemeiate nu mai ajung la Plenul Colegiului Disciplinar.

Legea nr. 178 prevede termenul de 10 zile pentru respingerea sesizării ca vădit neîntemeiată. Posibilitatea Inspekției Judiciare de a respinge sesizările ca vădit neîntemeiate a fost introdusă abia după consultarea publică a proiectului de lege cu privire la răspunderea disciplinară a judecătorilor, la propunerile experților din societatea civilă. Proiectul inițial nu prevedea o astfel de competență, ceea ce a fost notat de experți ca o povară prea mare pe Completele de admisibilitate și Colegiul Disciplinar. Una din propunerile venite din partea societății civile și acceptată de factorii de decizie prevedea posibilitatea Inspekției Judiciare de a respinge sesizările care nu pot fi încadrate în abaterile disciplinare, spre exemplu, sesizările care se referă la legalitatea hotărârilor judecătorești¹². Astfel a apărut instituția respingerii sesizărilor ca fiind vădit neîntemeiate. Această competență presupune ca Inspekția Judiciară să respingă doar acele sesizări care nu se încadrează în domeniul răspunderii disciplinare și care pot fi procesate rapid, în baza conținutului sesizării și a materialelor anexate. Scopul principal al acestei instituții este de a reduce volumul de lucru și a permite Inspekției Judiciare să se concentreze doar pe verificarea sesizărilor care țin de răspunderea disciplinară a judecătorilor.

¹² A se vedea pentru detalii proiectul de lege cu privire la răspunderea disciplinară a judecătorilor în versiunea din 13 septembrie 2013 și tabelul cu obiecțiile și propunerile primite de autorul legii, disponibile la: http://www.justice.gov.md/public/files/transparența_in_procesul_decizional/L_raspunderea_disciplinara_final_11-09-13.pdf și http://www.justice.gov.md/public/files/transparența_in_procesul_decizional/Sinteza_objecții_L_rasp_disciplinar.pdf.

În practică, Inspecția Judiciară deseori nu se încadrează în limitele termenului de 10 zile și respinge ca vădit neîntemeiate sesizările depuse cu depășirea termenului de 10 zile. De asemenea, Inspecția Judiciară are practica de a respinge ca vădit neîntemeiate nu doar sesizările care sunt evident neîntemeiate, ci și sesizările în care a efectuat verificări și nu a constatat abaterea disciplinară¹³. Deseori verificările se limitează la obținerea opiniei judecătorului vizat. În asemenea cazuri, Inspecția Judiciară decide de fapt în baza celor invocate de autorul sesizării versus celor invocate de judecător, fără a efectua verificări suplimentare. O asemenea abordare ridică semne justificate de întrebare cu privire la temeinicia verificărilor, precum și a abordărilor diferențiate față de acestea. În unele cauze, Inspecția Judiciară colectează și alte probe, pe când în altele, de obicei cele respinse ca vădit neîntemeiate, se limitează la sesizare și opinia judecătorului. Nu este clar de ce Inspecția Judiciară nu întocmește mai multe rapoarte cu propunerea de a respinge sesizarea și recurge atât de des la respingerea sesizărilor ca fiind vădit neîntemeiate. Probabil, intenția Inspecției Judiciare este de a degreva pe cât posibil activitatea Plenului Colegiului Disciplinar, deoarece în cazul întocmirii raportului, urmează expunerea din partea Completului de admisibilitate și apoi calea de contestație la Plenul Colegiului. Totuși o asemenea abordare nu este corectă, deoarece este contrară Legii nr. 178 și ridică semne de întrebare atât asupra temeiniciei verificărilor efectuate, cât și a selectivității abordărilor.

În concluzie, Inspecția Judiciară folosește instituția declarării vădit neîntemeiate contrar scopului normei legale, și o folosește pentru a respinge sesizările în care Inspecția Judiciară nu constată temeinicia sesizării sau nu se adeveresc cele invocate în sesizare. Problema unei asemenea abordări, în cadrul legal actual, constă în faptul că, prin declararea vădit neîntemeiată a sesizărilor care de fapt ridică probleme în materie disciplinară, ar putea fi ignorate solicitări merituoză atât din lipsă de timp, cât și din lipsa căii de atac în Plenul Colegiului Disciplinar.

Recomandări:

1. Modificarea Legii nr. 178 și anume excluderea din lege a instituției de respingere ca vădit neîntemeiată a sesizării în termen de 10 zile, precum și excluderea etapei examinării admisibilității sesizării. Verificarea sesizărilor urmează a fi divizată în două etape: verificarea prealabilă și cercetarea disciplinară.
2. Recomandăm următoarele pentru verificarea prealabilă și cercetarea disciplinară.
 - a. Etapa verificării prealabile a sesizării de către Inspecția Judiciară. Durata – 30 de zile, cu posibilitatea de prelungire de către Inspectorul-judecător principal pentru un termen de 15 zile. Soluțiile disponibile la această etapă:

¹³ Ca exemplu poate servi **Hotărârea nr. 31/5 din 6 aprilie 2015 a Completului de admisibilitate nr. 1**. În această cauză, autorul sesizării a invocat că judecătorul a comis un șir de abateri disciplinare, în special, modificarea obiectului acțiunii fără ca partea să ceară acest lucru, a aplicat contrar legii nulitatea absolută, a încasat de la reprezentantul părții contractante sumele datorate conform contractului în baza efectului *restitutio in integrum* etc. Autorul sesizării a invocat că hotărârea judecătorului a fost casată de către instanța ierarhic superioară din cauza abaterilor procesuale comise de acesta, decizie care a rămas definitivă și irevocabilă. Inspecția Judiciară a declarat vădit neîntemeiată această sesizare și a menționat că anularea sau modificarea hotărârii judiciare nu atrage răspunderea, dacă judecătorul care a pronunțat-o nu a încălcat intenționat legea. De aici rezultă că Inspecția Judiciară consideră totuși că unele fapte invocate de autorul sesizării ar putea constitui abateri disciplinare, dar a stabilit că judecătorul învinuit nu a încălcat intenționat legea. Cu alte cuvinte, pentru a respinge ca vădit neîntemeiată sesizarea depusă în această cauză, Inspecția Judiciară a analizat aspectul intenției judecătorului învinuit, care este o etapă procesuală complexă, ce depășește etapa declarării cererilor drept vădit neîntemeiate.

- i. Dispoziția Inspecției Judiciare de respingere a sesizării pentru lipsa indicilor de abatere disciplinară – poate fi contestată la completele pentru examinarea contestațiilor împotriva dispozițiilor Inspecției Judiciare;
 - ii. Dispoziția de pornire a procedurii disciplinare (Inspecția Judiciară urmează să încadreze juridic faptele imputate judecătorului) – se purcede la cercetarea disciplinară.
 - b. Cercetarea disciplinară. Durata – 30 de zile, cu posibilitatea de prelungire de către Inspectorul-judecător principal pentru un termen de 15 zile. Soluțiile disponibile la această etapă:
 - iii. Dispoziția Inspecției Judiciare de clasare a procedurii disciplinare dacă în cadrul cercetării nu se constată o bănuială rezonabilă că a fost comisă o abatere disciplinară – poate fi contestată la completele pentru examinarea contestațiilor împotriva dispozițiilor Inspecției Judiciare;
 - iv. Raportul disciplinar în cazul în care există o bănuială rezonabilă că a fost comisă o abatere disciplinară – se transmite direct în Plenul Colegiului Disciplinar pentru examinare.
3. Până la modificarea Legii nr. 178, Inspecția Judiciară urmează să respingă ca vădit neîntemeiate doar acele sesizări care sunt prevăzute de lege. Cauzele în care sunt aparențe de abateri disciplinare urmează a fi verificate și respinse de Completele de admisibilitate în urma examinării raportului Inspecției Judiciare.

2.2 Verificarea sesizărilor disciplinare și participarea Inspecției Judiciare la ședințele organelor disciplinare

În cadrul verificărilor, inspectorul-judecător este obligat să întreprindă toate măsurile necesare pentru a verifica faptele invocate de autorul sesizării și a stabili existența sau inexistența elementelor faptei care poate constitui abatere disciplinară (art. 23 alin. (2) lit. a) din Legea nr. 178). Această obligație este extrem de importantă pentru că anume de activitatea Inspecției Judiciare la primele etape ale procedurii disciplinare depinde modul în care va fi finalizată o cauză disciplinară. Unica pârghie pe care o au organele superioare în procesul de colectare a probelor este trimiterea cauzei, pentru verificări suplimentare, Inspecției Judiciare. Astfel, nivelul de diligență al Inspecției Judiciare în procesul de verificare a sesizărilor disciplinare este determinant pentru procedurile disciplinare.

În cadrul unei ședințe neformale din 19 februarie 2016, cu participarea membrilor Colegiului Disciplinar, Inspectorului-judecător principal și Președintelui CSM, membrii Colegiului Disciplinar și-au exprimat unele rezerve față de activitatea Inspecției Judiciare. În special, aceștia s-au referit la calitatea defectuoasă a rapoartelor Inspecției Judiciare, inclusiv la faptul că ceea ce este menționat în petiții nu este întotdeauna reflectat în rapoartele Inspecției. Cu privire la calitatea joasă a rapoartelor prezentate de către Inspecția Judiciară Completelor de admisibilitate, inspectorul-judecător principal a explicat că aceasta se datorează unei perioade de incertitudine în aplicarea Legii nr. 178, pentru că la început Inspecția Judiciară nu știa când exact să întocmească rapoarte, iar când le întocmea, nu trăgea concluzii. Potrivit declarațiilor unor membri ai Completelor de admisibilitate, calitatea rapoartelor s-a îmbunătățit în ultimul

timp, dar în continuare nu toate rapoartele reflectă toate pretențiile invocate în sesizări și nu răspunde la toate argumentele petiționarilor.

În cadrul aceleiași ședințe, a mai fost ridicată problema că Inspecția Judiciară are anumite reticențe când dosarul disciplinar este transmis pentru verificări suplimentare de către completele de admisibilitate. Apariția acestei probleme este greu de explicat având în vedere că atât art. 28 alin. (2) din Legea nr. 178, cât și pct. 12.5 din Regulamentul Inspecției Judiciare prevede expres posibilitatea Completelor de admisibilitate să transmită dosarul disciplinar pentru verificări suplimentare. Pornind de la declarațiile unor membri ai Completelor de admisibilitate, această problemă parțial s-a soluționat. În prezent, Inspecția Judiciară efectuează verificările suplimentare la cererea Completelor de admisibilitate în baza unei încheieri emise de acestea.

Deși activitatea Inspecției Judiciare pare să se fi îmbunătățit, **în unele cauze aceasta are un comportament neobișnuit, și reflectă astfel o tendință de a proteja unii judecători de tragerea la răspunderea disciplinară.**

Un exemplu este cauza **nr. 35/8 din 17 aprilie 2015**, în care autorul sesizării a invocat că judecătorul Vasile NEGRUȚĂ, din Judecătoria Orhei, se afla în stare de ebrietate în timpul examinării unei cauze contravenționale¹⁴. În urma unei verificări, președinta instanței de judecată, Veronica CUPCEA, a constatat că faptele invocate nu s-au adevărit. Totodată, autorului sesizării i-a fost refuzată eliberarea înregistrării audio a ședinței de judecată. Inspecția Judiciară a propus respingerea sesizării pe motiv că judecătorul învinuit a examinat mai multe cauze în acea zi, iar refuzul înregistrării video l-a motivat prin faptul că pentru eliberarea acesteia trebuie achitată taxa de stat. Cu toate acestea, din motive neclare, Inspecția nu a examinat înregistrările audio, care ar reflecta cel puțin parțial modul în care s-a comportat judecătorul în acea zi, și în special, pe durata procedurii contravenționale în care era implicat autorul sesizării. Ca rezultat, sesizarea disciplinară a fost respinsă de Completul de admisibilitate. Nu punem în discuție decizia, dar modul de investigație nu a spulberat suspiciunile cu privire abaterea sesizată.

Un alt exemplu în acest sens este cauza disciplinară **nr. 12/6 din 18 martie 2016 împotriva judecătorului Judecătoriei Centru, Ion ȚURCAN**¹⁵. Sesizarea împotriva acestuia a fost depusă de Serviciul de Informații și Securitate (SIS). Reprezentantul SIS i-a adus dlui Țurcan un șir de învinuiri, începând cu primirea nejustificată a unor bunuri de la o persoană controversată, până la influențarea unor judecători în vederea emiterii unor hotărâri de pe poziția de președinte de instanță¹⁶. Inițial, Inspecția Judiciară a respins sesizarea ca fiind vădit neîntemeiată, ceea ce potrivit legii înseamnă că în sesizare nu s-a făcut referire la niciuna din abaterile disciplinare prevăzute la art. 4 din Legea nr. 178. Apoi, un Complet de admisibilitate a anulat decizia Inspecției Judiciare și a transmis cauza spre examinare Plenului Colegiului Disciplinar. La examinarea cauzei de către Colegiul Disciplinar s-a constatat că în dosar nu erau suficiente probe, deoarece sesizarea a fost respinsă ca fiind vădit neîntemeiată și, respectiv, nu au fost efectuate verificări adecvate. Cauza a fost transmisă pentru verificări suplimentare Inspecției

¹⁴ Completul de admisibilitate nr. 2, hot. nr. 35/8 din 17 aprilie 2015, disponibilă la: http://csm.md/files/Hotarirele_CDisciplinar/2015/CA2/03/35-8.pdf.

¹⁵ Colegiul Disciplinar, hot. nr. 12/6 din 18 martie 2016, disponibilă la: http://csm.md/files/Hotarirele_CDisciplinar/2016/12-6.pdf.

¹⁶ Pentru detalii a se vedea: CRJM, Buletinul Informativ nr. 9, ianuarie-martie 2016, pag. 6, disponibil la: <http://crjm.org/wp-content/uploads/2016/06/CRJM-Newsletter-nr-9-RO-ian-mart-2016.pdf>.

Judiciare. După verificări suplimentare, cauza a ajuns din nou în fața Colegiului Disciplinar. Însă și de această dată, atât unii membri ai Colegiului Disciplinar, cât și reprezentantul SIS au indicat că Inspekția Judiciară nu a făcut suficiente verificări. De asemenea, potrivit autorului sesizării, reprezentantul Inspekției Judiciare în cauza respectivă, Valeriu CATAN, ar fi fost în conflict de interese cu dl Ion ȚURCAN¹⁷. Cu toate acestea, dl Catan nu s-a abținut în cauza respectivă. În acest sens, trebuie notată lipsa unui mecanism de recuzare a inspectorilor-judecători (a se vedea mai jos secțiunea 2.6). În consecință, din lipsă de probe, Colegiul Disciplinar nu a aplicat nicio sancțiune în cauza dată, hotărâre menținută și de CSM¹⁸.

O altă cauză care a trezit unele întrebări cu privire la activitatea Inspekției Judiciare este procedura disciplinară **nr. 27/13 din 2 octombrie 2015** împotriva Președintelui Judecătoriei Râșcani a mun. Chișinău, Oleg MELNICIUC¹⁹. În cauza respectivă, dl Melniciuc a fost învinuit de o avocată că s-ar fi comportat neadecvat față de ea și că ar fi încălcat principiul imparțialității față de clientul acesteia în cadrul ședinței de judecată. În cadrul ședinței Plenului Colegiului Disciplinar s-a pus în discuție necesitatea audierii înregistrărilor ședinței de judecată. Inițial, s-au audiat CD-urile cu înregistrările ședinței de judecată prezentate de dl Melniciuc, care s-au dovedit a fi goale. CD-urile prezentate de avocată lipseau la dosar, după care, în cadrul aceleiași ședințe, au fost găsite într-un safeu din cadrul CSM. Potrivit Președintei Completului de admisibilitate care a examinat admisibilitatea sesizării, aceasta a auzit pentru prima dată aceste înregistrări audio în cadrul ședinței Plenului Colegiului Disciplinar. Ca rezultat, nu a putut fi constatată o abatere disciplinară în privința judecătorului, din motiv că la etapa admisibilității nu a fost admisă o abatere care ulterior a fost constatată prin înregistrarea audio a ședinței de judecată. Astfel, nu este clar de ce Inspekția Judiciară nu a prezentat înregistrarea audio Completului de admisibilitate. De asemenea, nu este clar de ce cauza nu a fost trimisă pentru verificări suplimentare, sau de ce Inspekția Judiciară nu s-a autosesizat în baza acestor probe, care aparent au fost descoperite pentru prima dată de către membrii completelor de admisibilitate în ședința de examinare în fond a sesizării²⁰.

O altă cauză relevantă este cea împotriva judecătorului Judecătoriei Centru, Garri BIVOL, și a judecătorilor CSJ, Iulia SÂRCU, Galina STRATULAT, Iulia OPREA și Ion DRUȚĂ (cauza „Basconslux”)²¹. În speță, judecătorii au dispus încasarea din bugetul statului a sumei de 14 mln. lei pentru demolarea Stadionului Republican (8 mln. pentru demolare și 6 mln. penalitate), în lipsa unui contract de antrepriză încheiat în scris între compania Basconslux și autoritățile statului, fără o înregistrare a contractului la Trezoreria de Stat și fără organizarea unui concurs public²². Inițial, Inspekția Judiciară a respins sesizarea depusă de Ministerul Finanțelor ca fiind vădit neîntemeiată, ceea ce înseamnă că ori nu au fost făcute verificări, ori au fost făcute superficial (a se vedea mai sus secțiunea 2.1). În urma unei contestații depuse de Ministerul

¹⁷ Potrivit reprezentantului SIS, dl Catan deținea o cotă-parte dintr-un imobil care aparține întreprinderii „Nuntius” SRL care era părât într-o cauză inițiată de reclamantul „Far-90” SRL. Reprezentantul SIS a menționat că dl Țurcan ar fi dat indicații cu privire la soluția care urma să fie emisă de judecătorii din subordinea sa în cauza respectivă.

¹⁸ CSM, hot. nr. 461/20 din 5 iulie 2016, disponibilă la: <http://csm.md/files/Hotaririle/2016/20/461-20.pdf>.

¹⁹ Colegiul Disciplinar, hot. nr. 27/13 din 2 octombrie 2015, disponibilă la: http://csm.md/files/Hotarirele_CDisciplinar/2015/27-13.PDF.

²⁰ Pentru detalii a se vedea: CRJM, Buletinul Informativ nr. 8, octombrie-decembrie 2015, pag. 4, disponibil la: <http://crjm.org/wp-content/uploads/2016/05/CRJM-Newsletter-nr-8-ro.pdf>.

²¹ Colegiul Disciplinar, hot. nr. 22/9 din 22 aprilie 2016, disponibilă la: http://csm.md/files/Hotarirele_CDisciplinar/2016/22-9.pdf.

²² Pentru detalii a se vedea: CRJM, Buletinul Informativ nr. 10, aprilie-iunie 2016, pag. 3, disponibil la: <http://crjm.org/wp-content/uploads/2016/09/CRJM-newsletter-nr.-10-ro.pdf>.

Finanțelor, Completul de admisibilitate a anulat decizia Inspecției Judiciare și a transmis cauza spre examinare Colegiului Disciplinar. În cadrul examinării cauzei „Basconslux”, pe lângă declararea valabilă a unui contract care, potrivit legii, de fapt, era nul, a fost constatată o multitudine de circumstanțe dubioase, cum ar fi admiterea cererii de chemare în judecată depusă tardiv de „Basconslux” și fără a achita taxa de stat în mărimea prevăzută de lege, admiterea unei penalități de 6 mln. lei fără a stabili perioada pentru care este achitată penalitatea, neidentificarea bunurilor obținute în urma demolării Stadionului Republican etc. Nici măcar judecătorul primei instanțe nu a putut explica cum a calculat penalitatea de 6 mln. lei sau de ce a acceptat o cerere tardivă. În aceste circumstanțe, nu este clar în ce măsură a efectuat Inspecția Judiciară suficiente verificări și cum aceste verificări au putut duce la declararea sesizării ca fiind vădit neîntemeiată. Colegiul Disciplinar le-a aplicat mustrare judecătorilor CSJ²³, însă această sancțiune a fost anulată de CSM, pe motiv că judecătorii nu pot fi trași la răspundere disciplinară pentru hotărârile emise²⁴.

O altă problemă ce ține de activitatea Inspecției Judiciare este legată de prezența și prestația acestora în fața Colegiului Disciplinar. Potrivit art. 31 alin. (4) din Legea nr. 178, prezența reprezentantului Inspecției Judiciare este obligatorie. Însă Legea nu prevede că anume inspectorul-judecător care a efectuat verificările trebuie să fie prezent și nici nu prevede care este rolul acestuia în cadrul ședințelor Colegiului Disciplinar. Ca rezultat, deseori, reprezentantul Inspecției Judiciare prezent în ședința Colegiului Disciplinar nu este și inspectorul-judecător care a efectuat verificările în cauza concretă și astfel prezența acestuia este mai mult formală și se rezumă la susținerea raportului sau a deciziei de respingere ca vădit neîntemeiată a sesizării întocmite de inspectorul-judecător la etapa verificărilor. Având în vedere că uneori Completul de admisibilitate acceptă o contestație depusă împotriva deciziei de respingere emise de inspectorul-judecător și trimite cauza în Plenul Colegiului Disciplinar, în cadrul ședinței, inspectorul-judecător își susține în continuare decizia de respingere. Astfel, uneori apar situații în care judecătorul este apărat de inspectorul-judecător prezent la ședința Colegiului Disciplinar.

Situații de acest fel s-au întâmplat în cauzele menționate mai sus, în secțiunea curentă. Într-o altă cauză, intentată împotriva judecătoarei Maria IFTODI, care viza recunoașterea implicită în hotărârea judecătorească a anexării Crimeii de către Federația Rusă, inspectorul-judecător, de asemenea a susținut judecătoarea în cadrul ședinței Colegiului Disciplinar și chiar a criticat-o pe autoarea sesizării, membra CSM, Tatiana RĂDUCANU, pentru depunerea sesizării, menționând că părerea dnei Răducanu cu privire la faptul anexării Crimeii de către Federația Rusă nu contează pentru că o țară întregă (Federația Rusă) a recunoscut acest fapt.

Cauzele de genul celor menționate mai sus și acțiunile organelor disciplinare în aceste proceduri vor fi inevitabil monitorizate mai atent de societate. Atunci când conduita Inspecției Judiciare într-o cauză delicată se află sub nivelul unei diligențe așteptate de societate, inevitabil apar întrebări cu privire la respectarea obligației acestora de a fi imparțiale în exercitarea atribuțiilor funcționale (pct. 2.3 și 3.20 din Regulamentul Inspecției Judiciare). Când în cauze disciplinare intentate împotriva unor judecători de rang înalt, se întâmplă că din cauza acțiunilor sau inacțiunilor Inspecției Judiciare aceștia nu sunt trași la răspundere disciplinară, sau mai mult, că Inspecția Judiciară ia apărarea unor asemenea judecători, apar dubii privind chiar și

²³ Judecătorul primei instanțe, dl Garri BIVOL, nu a fost sancționat pentru că în privința acestuia a fost depășit termenul de prescripție pentru tragerea la răspundere disciplinară.

²⁴ CSM, hot. nr. 463/20 din 5 iulie 2016, disponibilă la: <http://csm.md/files/Hotaririle/2016/20/463-20.pdf>.

independența Inspecției Judiciare față de influențele exterioare. Inspectorii-judecători sunt obligați să efectueze verificări complete și diligente în privința tuturor judecătorilor, indiferent de poziția acestora în sistemul judiciar. Iar în cazul neîndeplinirii acestei obligații, inspectorul-judecător poate fi tras la răspundere disciplinară de către CSM pentru refuzul nejustificat de a îndeplini o atribuție de serviciu (pct. 4.2 și 4.4 lit. e) din Regulamentul Inspecției Judiciare).

În concluzie, rapoartele Inspecției Judiciare s-au îmbunătățit în ultima perioadă și aceasta este mai deschisă să efectueze verificări suplimentare atunci când verificările sunt dispuse de Completele de admisibilitate. Totuși Inspecția Judiciară, în continuare, nu se referă în raport la toate încălcările invocate în sesizare. În același timp, există semne că Inspecția Judiciară nu efectuează verificări la fel de minuțioase pentru toți judecătorii în privința cărora a fost depusă o sesizare. În ceea ce privește prezența Inspecției Judiciare în ședințele Colegiului Disciplinar, aceasta este, deseori, formală și se rezumă la susținerea rapoartelor/deciziilor emise la etapa verificărilor. În unele cauze, inspectorii-judecători susțin în mod activ poziția judecătorilor, în special atunci când cauzele vizează președinți de instanțe sau judecători din instanțele superioare. O abordare selectivă a modului cum se fac verificări și cum se comportă Inspecția Judiciară în diverse cauze scade încrederea societății în Inspecția Judiciară și este periculoasă pentru independența și responsabilitatea întregului sistem judiciar.

Recomandări:

Modificarea cadrului legal:

1. Prevederea expresă prin lege a autonomiei funcționale a Inspecției Judiciare față de CSM. Chiar dacă Inspecția Judiciară rămâne organizațional în cadrul CSM, prima trebuie să aibă funcții distincte și clar prevăzute de lege și garanții pentru exercitarea independentă a competențelor;
2. Fortificarea independenței și imparțialității Inspecției Judiciare prin organizarea unor concursuri publice și obiective de selectare a membrilor Inspecției Judiciare. CSM urmează să numească prin concurs Inspectorul-judecător principal, după care acesta organizează concursul pentru alegerea celorlalți membri a Inspecției Judiciare, și personalul necesar;
3. Inspecția Judiciară urmează să aibă personalitate juridică separată, buget separat și să primească direct sesizările privind răspunderea disciplinară a judecătorilor;
4. Instituirea unui mecanism de sesizare a organelor superioare în cazul inacțiunilor Inspecției Judiciare în scopul obligării acestora să-și efectueze diligent obligația de verificare a sesizărilor disciplinare;
5. Mărirea numărului de inspectorii-judecători și a personalului care îi asistă (pentru economie, o parte din personalul Inspecției Judiciare poate fi detașat din secretariatul CSM).

Activitatea Inspecției Judiciare:

1. Efectuarea verificărilor complete și imparțiale de către Inspecția Judiciară în toate cauzele disciplinare, indiferent de statutul judecătorului învinuit. Inspecția Judiciară ar trebui să reflecte în raport sau în decizia de respingere toate încălcările invocate în sesizare;
2. În cazul admiterii contestației împotriva deciziei de respingere a sesizării de către completul de admisibilitate, ar fi oportun ca Inspecția Judiciară să fie reprezentată în fața Colegiului Disciplinar de un alt inspector-judecător decât cel care a emis decizia de respingere.

2.3 Rolul și oportunitatea Completelor de admisibilitate după aproape doi ani de implementare a Legii nr. 178

În analiza CRJM a Legii nr. 178 din februarie 2016 a fost evaluat rolul și oportunitatea Completelor de admisibilitate ale Colegiului Disciplinar după un an de activitate²⁵. Pe lângă rolul său de organ de admisibilitate și, de fapt, de organ care intentează procedurile disciplinare, Completul de admisibilitate mai are rolul important de a verifica activitatea Inspecției Judiciare. Completele de admisibilitate își exercită această atribuție, în special, prin examinarea contestațiilor depuse împotriva deciziilor Inspecției Judiciare de a respinge sesizările ca fiind vădit neîntemeiate.

Autorii analizei au constatat că, după un an de implementare a Legii nr. 178, rata de intentare a procedurilor disciplinare a scăzut cu 27%, deși anterior doar membrii CSM puteau intenta proceduri disciplinare, iar în prezent cercul de persoane care pot depune sesizări este mult mai larg. De asemenea, potrivit analizei, a scăzut și rata de sancționare, de la 16 sancțiuni aplicate în 10 ședințe în anul 2014, la cinci sancțiuni aplicate în 11 ședințe în 2015. Cu alte cuvinte, rata de sancționare a scăzut de patru ori. Deși aceste cifre par a fi relative, având în vedere că erau comparate date ce rezultau din două proceduri diferite, datele respective reflectau totuși o tendință: ori, după adoptarea Legii nr. 178, s-a îmbunătățit calitatea actului de justiție, ori noua procedură instituită a devenit prea birocratizată și judecătorii care comiteau abateri disciplinare nu mai ajungeau să fie sancționați pentru că existau prea multe filtre. Având în vedere declinul constant al încrederii societății în justiție, confirmat prin sondaje²⁶, autorii studiului au ajuns la concluzia că problema era totuși în prea multe filtre, și anume: Inspecția Judiciară, Completele de admisibilitate, Colegiul Disciplinar, CSM și CSJ.

Pe lângă datele menționate mai sus, autorii studiului au constatat și o oarecare solidaritate între organele disciplinare, or, din cele 174 de contestații depuse împotriva deciziilor Inspecției Judiciare doar cinci au fost admise de Completele de admisibilitate, iar din cele 20 de contestații depuse împotriva hotărârilor Completelor de admisibilitate, Colegiul Disciplinar nu a admis niciuna. Mai mult, completele de admisibilitate nu păreau să influențeze practica Inspecției Judiciare prin care aceasta interpreta prea larg sintagma de „sesizări vădit neîntemeiate”, ceea ce ducea ca rezultat la un număr mare de respingeri ale sesizărilor din partea Inspecției Judiciare (72% din numărul de sesizări depuse), deși, formal, organul de intentare este Completul de admisibilitate.

În aceste circumstanțe, autorii documentului de analiză au concluzionat că introducerea completelor de admisibilitate a îngreunat nejustificat procedura disciplinară împotriva judecătorilor, pe de o parte, și nu își exercitau suficient competența de verificare și corectare a practicilor deficiente ale Inspecției Judiciare, pe de altă parte, și au recomandat excluderea acestora. În schimb, autorii studiului au sugerat fortificarea autonomiei și eficienței Inspecției Judiciare. Potrivit recomandărilor, Inspecția Judiciară urmează să decidă asupra intentării procedurilor disciplinare, cu posibilitatea contestării dispozițiilor acesteia de respingere a sesizărilor sau de clasare a procedurii disciplinare la completele de contestare. Astfel, Completele de admisibilitate vor deveni completele de contestație și vor examina doar contestațiile depuse

²⁵ Analiza CRJM a Legii nr. 178, pag. 13-16.

²⁶ Potrivit Sondajului efectuat de IRI, la 21 octombrie 2015, în jur de 75% din populație nu aveau încredere în sistemul justiției în acea perioadă: http://www.iri.org/sites/default/files/wysiwyg/2015-11-09_survey_of_moldovan_public_opinion_september_29-october_21_2015.pdf.

împotriva deciziilor Inspecției de respingere a sesizărilor sau de clasare a procedurii disciplinare (a se vedea modelul din Anexa nr. 1). O alternativă la această recomandare ar fi contestarea dispozițiilor Inspecției Judiciare la un complet din Curtea de Apel Chișinău, similar procedurii disciplinare din România.

O problemă care nu a fost abordată suficient în Analiza CRJM a Legii nr. 178 este volumul mare de muncă al membrilor Colegiului Disciplinar care sunt și membri ai Completelor de admisibilitate. Doar în anul 2015, la Completele de admisibilitate au fost repartizate 257 de rapoarte ale Inspecției Judiciare și 385 de contestații asupra deciziilor Inspecției Judiciare. Acesta pare un volum exagerat de muncă pentru șase persoane care nu sunt angajate cu normă deplină în cadrul Colegiului Disciplinar, având în vedere că membrii raportori în fiecare cauză trebuie să elaboreze proiectele de hotărâri. Volumul mare de muncă cauzat de Completele de admisibilitate i-a determinat pe unii membri, reprezentanți ai societății civile și membri judecători ai Colegiului Disciplinar, să renunțe la funcția de membru în acest organ. În aceste condiții, funcția de membru al Colegiului Disciplinar devine neatractivă și în viitor ar putea apărea dificultăți în procesul de suplینire a funcțiilor vacante, în special din partea societății civile²⁷.

Un aspect pozitiv în activitatea Completelor de admisibilitate s-a observat, în special, în cauze de rezonanță. În aceste cauze Inspeția Judiciară a respins ca vădit neîntemeiate sesizări care de fapt aveau aparențe de abateri disciplinare. Ulterior, Completele de admisibilitate, după ce au examinat contestațiile depuse în aceste cauze, le-au transmis spre examinare Colegiului Disciplinar²⁸. Deși în niciuna din aceste cauze judecătorii nu au fost sancționați, aceste exemple reflectă importanța unui organ care să examineze deciziile de respingere a sesizărilor Inspecției Judiciare. Se observă o tendință a Inspecției Judiciare să respingă ca vădit neîntemeiate sesizările în cauze delicate, astfel încercând să le mențină la etapa verificărilor unde procedura este secretă. O asemenea conduită este contrară obligației inspectorilor-judecători de a fi imparțiali. Datorită Completelor de admisibilitate, chiar dacă judecătorii nu au fost sancționați, aceste cauze au fost dezbătute public și au ajuns în atenția societății. Aceasta a permis aflarea unor deficiențe și aspecte problematice în administrarea actului de justiție și discuțiile publice despre aceste subiecte ar putea avea un caracter descurajator pentru comportamentele parțiale ale Inspecției Judiciare pe viitor.

De asemenea, în baza datelor pentru primele nouă luni ale anului 2016, aflăm că a crescut rata de sancționare în comparație cu anul 2015 (a se vedea mai jos secțiunea 2.7). Acest lucru poate să reflecte o mobilizare mai mare a organelor disciplinare în comparație cu anul 2015.

În concluzie, a fost constatată o tendință pozitivă în practica Completelor de admisibilitate de a transmite cauze de rezonanță, care au fost inițial declarate vădit neîntemeiate de Inspeția Judiciară, dar conțin aparențe de abateri disciplinare, spre examinare Plenului Colegiului Disciplinar. Această practică constituie o garanție importantă împotriva abuzurilor Inspecției Judiciare. Cu toate acestea, membrii Colegiului Disciplinar care sunt și membri ai Completelor de admisibilitate sunt supraîncărcați cu lucru, în special cu examinarea contestațiilor împotriva

²⁷ De la începutul mandatului componenței actuale a Colegiului Disciplinar au plecat din funcție: reprezentanții societății civile (Nicolae SADOVEI, Sergiu URSU, Victor ZAHARIA, Dorian CHIROȘCA) și reprezentanții judecătorilor Victor BOICO și Eugenia CONOVAL.

²⁸ Spre exemplu, în procedurile disciplinare contra Președintelui Judecătoriei Râșcani, din mun. Chișinău Oleg MELNICIUC (hot. CD nr. 27/13 din 2 octombrie 2015), fostului președinte al Judecătoriei Centru, Ion ȚURCAN (hot. CD nr. 12/6 din 18 martie 2016), judecătorului Judecătoriei Centru, Garri BIVOL, și judecătorilor CSJ, Iulia SĂRCU, Galina STRATULAT, Iulia OPREA, Ion DRUȚĂ (hot. CD nr. 22/9 din 22 aprilie 2016)

deciziilor Inspecției Judiciare și examinarea admisibilității. Din acest motiv există riscul ca funcția de membru al Colegiului Disciplinar, și în special, din partea societății civile să nu mai fie atractivă pe viitor. De asemenea, rămâne valabilă constatarea din Analiza CRJM a Legii nr. 178 că etapa admisibilității complică mecanismul disciplinar și că, din cauza acestei etape, Completele de admisibilitate se află într-un conflict permanent de competențe cu Inspecția Judiciară, fapt ce duce la ineficiența procedurilor disciplinare împotriva judecătorilor.

Recomandări:

1. Excluderea etapei de admisibilitate și atribuirea Inspecției Judiciare a competenței de intentare a procedurii disciplinare. Se recomandă următoarele modele potrivit cărora, dispozițiile/deciziile Inspecției Judiciare vor putea fi contestate la:
 - a. complete de contestație formate din trei membri ai Colegiului Disciplinar;
 - b. complete de contestație formate din trei membri, care nu fac parte din Colegiul Disciplinar, selectați conform aceleiași proceduri ca și membrii Colegiului Disciplinar;
 - c. complete de judecători din Curtea de Apel Chișinău;
2. Membrii Colegiului Disciplinar care sunt și membri ai unor complete de admisibilitate/complete de contestație ar trebui să primească o remunerare majorată în comparație cu membrii care nu participă la astfel de complete.

2.4 Titularul competenței de a califica abaterile disciplinare

Unul din aspectele care până în prezent este dezbătut între organele disciplinare se referă la titularul competenței de a califica faptele invocate în sesizări conform abaterilor disciplinare prevăzute de art. 4 din Legea nr. 178. Deși legea disciplinară nu prevede obligația expresă a unui organ disciplinar să califice abaterile disciplinare, aceasta nu impune această obligație nici autorilor sesizării. La o analiză atentă a art. 20 alin. (1) din Legea nr. 178 putem observa că autorul sesizării nu are obligația să califice faptele imputate judecătorului în vreo normă legală. Această normă cere autorului sesizării doar să descrie succint faptele care ar putea constitui abaterile disciplinare (art. 20 alin. (1) lit. d) din Legea nr. 178).

Un cadru legal similar cu cel disciplinar la etapa intentării procedurii rezultă din legislația procesual penală. Atunci când o persoană sesizează organul de urmărire penală, aceasta trebuie să indice faptele care formează obiectul plângerii și nu este obligată să califice aceste fapte în infracțiunile prevăzute de Codul penal (art. 263 alin. (3) din CPP). Ulterior este sarcina organului de urmărire penală să califice faptele invocate în plângere conform unei componente de infracțiuni, spre exemplu, în ordonanța de punere sub învinuire (art. 281 alin. (2) din CPP), în raportul care este remis procurorului cu propunerea de terminare a urmăririi penale (art. 289 alin. (2) din CPP), în rechizitoriu (art. 296 alin. (2) din CPP). Înainte de a decide terminarea urmăririi penale, procurorul poate restitui cauza organului care a efectuat urmărirea penală pentru a elimina încălcările comise (art. 292 alin. (1) din CPP) sau poate efectua personal acțiunile procesuale pentru completarea urmăririi penale sau pentru refacerea acțiunilor efectuate cu încălcarea dispozițiilor legale (art. 292 alin. (4) din Legea nr. 178). Cu alte cuvinte, în contextul subiectului abordat, dacă organul care a efectuat urmărirea penală nu a încadrat juridic fapta sau a greșit încadrarea juridică, procurorul poate să transmită cauza acestuia

pentru a corecta greșeala sau poate corecta chiar el această eroare. Dacă în cadrul judecării cauzei penale apar circumstanțe noi care vor influența încadrarea juridică a învinuirii aduse, instanța, la cererea procurorului, amână examinarea cauzei și o restituie procurorului pentru reluarea urmăririi penale pentru formularea unei învinuirii noi (art. 326 alin. (2) din CPP).

În comparație cu legislația procesual penală și legislația disciplinară a judecătorilor, legea procesual civilă prevede expres că în cererea de chemare în judecată trebuie să se indice circumstanțele (...) de drept pe care reclamantul își întemeiază pretențiile (art. 166 alin. (1) lit. e) din CPC). Astfel, în cazul în care reclamantul nu își întemeiază faptele pe anumite norme de drept, instanța de judecată poate, în calitate de sancțiune procesuală, să nu dea curs cererii de chemare în judecată. Prin urmare, legislația civilă obligă părțile la proces să-și bazeze faptele din cerere pe norme de drept, iar legislația penală și cea disciplinară a judecătorilor nu prevede o asemenea obligație pentru petiționari. În asemenea circumstanțe, atunci când vorbim despre obligația de a califica juridic faptele disciplinare, aceasta, prin consecință, revine organelor disciplinare. Întrebarea care rămâne este: ce organ e responsabil de calificarea abaterilor disciplinare și care este marja de implicare în calificarea abaterilor a celorlalte organe disciplinare?

Legislația cu privire la răspunderea disciplinară a judecătorilor nu reglementează aspectul ce privește organul obligat să califice abaterile disciplinare. Art. 26 alin. (2) din Legea nr. 178 nu prevede expres obligația inspectorilor-judecători să indice calificarea juridică a faptelor imputate judecătorului. Trezește confuzie faptul că nici Modelul de raport al Inspecției Judiciare prevăzut de Regulamentul Inspecției Judiciare nu cere Inspecției Judiciare să indice în acesta calificarea juridică a abaterilor disciplinare (pct. 12.4). Ghidul de orientare pentru sesizarea Inspecției Judiciare, de asemenea, nu face referire la calificarea abaterilor disciplinare. Acesta nu cere nici petiționarilor și nici Inspecției Judiciare să efectueze calificarea juridică a abaterilor disciplinare.

Una din cele mai controversate prevederi din Legea nr. 178 este norma din art. 20 alin. (2) care prevede că „se consideră vădit neîntemeiată sesizarea în care sunt invocate fapte care nu fac referință la abaterile prevăzute de art. 4”. Pe de o parte, formularea nereușită a acestei prevederi, pe de altă parte, interpretarea extensivă a acestei prevederi de către Inspecția Judiciară, duceau anterior la respingerea sesizărilor ca vădit neîntemeiate pentru simplul motiv că faptele invocate nu erau încadrate în una din abaterile din art. 4 de către autori. Cel puțin în anul 2015 această practică era susținută și de Completele de admisibilitate²⁹. Această practică era vicioasă în primul rând pentru că, dacă autorii sesizărilor aveau obligația de a califica abaterile disciplinare, o asemenea cerință era să fie introdusă în art. 20 alin. (1) care descrie conținutul sesizării, iar în altul, nu. (3) În al doilea rând, „ar fi o sarcină exagerată pe umerii justițiabililor, care nu întotdeauna sunt juriști profesioniști, și care au sesizat o conduită nepotrivită a unui judecător, să cunoască modul de calificare a abaterilor disciplinare care rezultă deseori din practica organelor disciplinare”. În al treilea rând, „în cazul în care se respinge o sesizare pe motiv de neindicare a abaterii disciplinare din lege sau indicarea incorectă a abaterii disciplinare, s-ar putea crea situația că un judecător care a comis o abatere disciplinară nu a fost sancționat deoarece autorul sesizării nu a știut cum să califice mai bine faptele acestuia”³⁰.

²⁹ Spre exemplu, Completele de admisibilitate, hot. nr. 49/10 din 30 aprilie 2015, hot. nr. 17/4 din 30 martie 2015, hot. nr. 35/8 din 17 aprilie 2015, Hot. nr. 41/5 din 6 aprilie 2015.

³⁰ Analiza CRJM a Legii nr. 178, pag. 15.

Cu regret, există cauze în care judecătorii nu au fost sancționați disciplinar din motiv că organele disciplinare nu au o claritate cu privire la competența fiecărui organ disciplinar în ceea ce privește calificarea abaterilor disciplinare. Lipsa de tragere la răspundere disciplinară a unui judecător din simplul motiv că între organele disciplinare nu există un consens cu privire la încadrarea juridică a faptelor disciplinare este inadmisibilă și afectează negativ responsabilizarea sistemului judiciar.

O cauză care a fost afectată de incertitudinea calificării abaterilor disciplinare este cauza disciplinară menționată mai sus, în care era vizat judecătorul Melniciuc. În cadrul ședinței de examinare a cauzei date au fost depistate circumstanțe noi pentru membrii Completului de admisibilitate, însă nici Colegiul Disciplinar și nici Inspekția Judiciară nu au solicitat trimiterea cauzei pentru verificări suplimentare. Organele disciplinare puteau să recurgă la practica din dosarele penale, unde, dacă în cadrul judecării cauzei penale apar circumstanțe noi care vor influența încadrarea juridică a învinuirii aduse, instanța, la cererea procurorului, amână examinarea cauzei și o restituie procurorului pentru reluarea urmăririi penale pentru prezentarea unei învinuirii noi (art. 326 alin. (2) din CPP). Din motivul incertitudinii privind calificarea faptelor și a confuziei create de organele disciplinare, în această cauză nu a putut fi constatată o abatere disciplinară.

Un alt exemplu care ridică probleme de calificare este cauza disciplinară împotriva judecătorului Iurie MOLDOVAN din 23 septembrie 2016. În cauza respectivă, au fost invocate abaterile prevăzute de art. 4 alin. (1) lit. b) aplicarea, în mod intenționat, cu rea-voință sau aplicarea repetată din neglijență gravă a legislației contrar practicii judiciare uniforme și lit. c) acțiunile judecătorului în procesul de înfăptuire a justiției care fac dovada incompetenței profesionale grave și evidente. Judecătorului i se imputa faptul că a comis o abatere disciplinară prin faptul că a încetat prin încheiere urmărirea penală, deși judecătorii de instrucție nu au o asemenea competență, aceasta fiind competența exclusivă a procurorului (art. 52 alin. (1) pct. 1) din CPP). În cadrul ședinței Plenului Colegiului Disciplinar s-a constatat că judecătorul Moldovan a greșit emițând această încheiere însă Colegiul Disciplinar a decis încetarea procedurii și neaplicarea unei sancțiuni. Aparent, în cauza respectivă nu a fost constatată o abatere disciplinară din motivul calificării nereușite, or acțiunile judecătorului nu se calificau ca o abatere de aplicare a legislației contrar practicii uniforme, iar abaterea de incompetență profesională gravă și evidentă era o abatere disciplinară mult prea dură pentru circumstanțele acestei cauze.

Aceste cauze ilustrează urgența clarificării între organele disciplinare cu privire la distribuirea competențelor de calificare a abaterilor disciplinare. Încă în Analiza CRJM a Legii nr. 178 a fost constatată problema calificării faptelor disciplinare sub aspectul exercitării funcției de control al Completelor de admisibilitate asupra Inspekției Judiciare. În document se menționează că ar fi logic ca Inspekția Judiciară să fie organul care formulează și prezintă învinuirea în fața organelor disciplinare, similar procedurii penale. La formularea învinuirii, Inspekția Judiciară în mod inevitabil ar trebui să poată califica faptele din sesizare ca o abatere sau alta din lege. Această funcție ar rezulta în mod primordial din practica structurilor similare cu funcții de investigare, cum ar fi organele de investigație din procedura penală, organul de urmărire penală și procuratura³¹.

³¹ Analiza CRJM a Legii nr. 178, pag. 15.

În concluzie, în prezența unei legislații disciplinare imperfecte, organelor disciplinare nu le rămâne decât să apeleze la practica organelor și procedurile similare celor disciplinare. În continuare vom prezenta câteva exemple și etape în care organele disciplinare ar trebui să califice/recalifice faptele disciplinare.

Recomandări:

1. Inspecția Judiciară, similar organului de urmărire penală, ar trebui să califice faptele atunci când înștiințează judecătorul cu privire la sesizarea depusă (similar punerii sub învinuire) pentru ca judecătorul să fie în cunoștință de cauză cu privire la învinuirea disciplinară care i se aduce și să poată să se apere împotriva acesteia;
2. Dacă se exclud completele de admisibilitate, menținându-se doar completele de contestație, încadrarea juridică a faptelor din sesizarea disciplinară urmează a fi efectuată exclusiv de Inspecția Judiciară. Acest lucru urmează să fie stabilit expres în lege;
3. Dacă în cadrul ședinței în Plenul Colegiului Disciplinar se depistează circumstanțe noi care schimbă calificarea abaterii disciplinare, Colegiul Disciplinar, la solicitarea Inspecției Judiciare sau a membrului raportor, ar trebui să poată întoarce cauza disciplinară Inspecției Judiciare pentru calificarea corectă și aducerea noii învinuiri judecătorului (similar procedurii de reluare a urmăririi penale în cazul depistării unor circumstanțe noi în ședința de judecată care schimbă calificarea juridică a faptei penale).
4. Dacă se mențin Completele de admisibilitate, raportul Inspecției Judiciare transmis completului de admisibilitate trebuie să conțină calificarea fiecărei fapte invocate în sesizare;
5. Dacă se mențin Completele de admisibilitate, acestea, similar unui procuror care trebuie să prezinte instanței rechizitoriul, trebuie să asigure calificarea corectă a fiecărei abaterii disciplinare. Acesta ar putea să o facă singur sau să transmită cauza Inspecției Judiciare pentru completări și încadrarea juridică a faptelor imputate judecătorului. Completele de admisibilitate ar trebui să aibă dreptul să recalifice abaterile calificate greșit, pentru că în final Completele intentează procedura disciplinară și urmează să-și asume responsabilitatea pentru încadrarea juridică corectă.

2.5 Incertitudinea cu privire la selectarea membrilor Colegiului Disciplinar

Legea nr. 178 a schimbat nu doar procedura disciplinară, ci și componența și modul de alegere a unor membri ai Colegiului Disciplinar. De la intrarea în vigoare a acestei legi, Colegiul Disciplinar a întâmpinat diverse dificultăți legate de componența sa. Una din aceste probleme a fost legată de suplینirea locurilor vacante din Colegiul Disciplinar.

Colegiul Disciplinar este format din cinci judecători și patru persoane din societatea civilă. Membrul Colegiului Disciplinar are un mandat de 6 ani și nu poate candida pentru un al doilea mandat consecutiv (art. 9 alin. (4) din Legea nr. 178). Membrii judecători ai Colegiului Disciplinar sunt aleși de colegii lor în cadrul Adunării Generale a Judecătorilor: doi judecători din cadrul CSJ, doi judecători din cadrul curților de apel și un judecător din cadrul judecătoriilor (art. 10 alin. (1) din Legea nr. 178). Membrii societății civile din Colegiul Disciplinar sunt selectați în baza unui concurs organizat de o comisie de selecție din care trebuie să facă parte patru reprezentanți ai Ministerului Justiției și trei reprezentanți ai CSM (pct. 3 din Regulamentul

privind selectarea reprezentanților societății civile). Ulterior, membrii selectați de comisie sunt numiți în funcție de Ministerul Justiției (art. 10 alin.(3) din Legea nr. 178).

Dispozițiile finale și tranzitorii ale Legii nr. 178 stipulează că prevederile cu privire la componența și durata mandatului Colegiului Disciplinar, cu privire la alegerea și numirea membrilor Colegiului Disciplinar și cu privire la încetarea mandatului membrului Colegiului Disciplinar (art. 9-11) vor intra în vigoare la expirarea mandatului membrilor în exercițiu ai Colegiului Disciplinar (art. 41 alin. (1)). Această prevedere are drept scop păstrarea continuității mandatului Colegiului Disciplinar care a fost obținut în mod legal conform legii vechi. În perioada incipientă a aplicării Legii nr. 178, interpretarea general acceptată în cadrul CSM era că prevederile noii legi cu privire la componența și modul de alegere a membrilor Colegiului Disciplinar urmau să fie aplicate după finalizarea mandatului Colegiului Disciplinar, care și-a început activitatea la începutul anului 2014, adică după anul 2018.

Potrivit legii disciplinare vechi, Colegiul Disciplinar era format din cinci membri judecători și cinci membri profesori titulari, iar profesorii titulari erau numiți, doi de către CSM și trei de către Ministerul Justiției (art. 3 alin. (6) din Legea abrogată nr. 950). Legea nu prevedea necesitatea organizării unui concurs. Mandatul Colegiului Disciplinar era de 4 ani și membrii Colegiului Disciplinar puteau deține această funcție cel mult două mandate consecutive (art. 1 alin. (2) din Legea abrogată nr. 950).

De la începutul anului 2014, mai mulți profesori titulari au renunțat la funcția de membru al Colegiului Disciplinar și, respectiv, aceștia au fost înlocuiți de alți membri desemnați de instituțiile competente. Spre exemplu, în septembrie 2015, CSM a organizat un concurs de suplinire a funcției în Colegiul Disciplinar, care a rezultat în numirea dlui Vitalie GAMURARI în calitate de membru al Colegiului Disciplinar din rândul societății civile³². În hotărârea de numire, CSM a menționat că dl Gamurari a fost numit în funcția de membru al Colegiului Disciplinar conform legii vechi.

La începutul anului 2016, Ministerul Justiției urma să numească încă trei membri ai Colegiului Disciplinar din partea societății civile. Ministerul Justiției a decis să numească acești membri conform legii noi, adică nu doar din rândul profesorilor titulari, ci din rândul întregii societăți civile, și să-i aleagă în baza unui concurs public și în baza unui Regulament privind selecția membrilor Colegiului Disciplinar (art. 10 alin. (3) din Legea nr. 178). La 4 mai 2016, au fost selectate în funcția de membri ai Colegiului Disciplinar din rândul societății civile dna Maria ORLOV, dna Liliana ȚURCAN și dna Veronica MOCANU³³.

Ministerul Justiției a decis să-i aleagă pe acești membri conform noii legi în baza unei interpretări a art. 41 alin. (1) din Legea nr. 178 potrivit căreia sintagma „expirarea mandatului membrilor în exercițiu al colegiului disciplinar” ar însemna expirarea mandatului fiecărui membru, individual. Cu alte cuvinte, după finalizarea mandatului unui membru, viitorul membru este numit potrivit noii legi, și așa până întreaga componență a Colegiului Disciplinar este numită conform noii legi.

Legea nr. 178 prevede standarde mai mari de transparență în procesul de selectare a reprezentanților societății civile în Colegiul Disciplinar decât Legea abrogată nr. 950. De aceea, aplicarea prevederilor Legii nr. 178 la concursul organizat de Ministerul Justiției este binevenită.

³² CSM, hot. nr. 840/34 din 10 noiembrie 2015, disponibilă la: <http://csm.md/files/Hotaririle/2015/34/840-34.pdf>.

³³ Comisia de selecție a reprezentanților societății civile în Colegiul Disciplinar al judecătorilor, hot. din 3 mai 2016, disponibilă la: <http://www.justice.gov.md/libview.php?l=ro&idc=4&id=3025>.

Totuși, aplicarea parțială a noii legi a dus la unele probleme. Unul din primele aspecte problematice se referă la interpretarea diferită și contradictorie cu privire la numărul membrilor Colegiului. Ministerul Justiției a aplicat prevederile privind componența și alegerea membrilor Colegiului Disciplinar din Legea nr. 178 în privința celor trei noi membri, dar nu a respectat norma nouă potrivit căreia Colegiul Disciplinar poate avea în componența sa maxim patru persoane din societatea civilă (art. 9 alin. (1), or în Colegiul Disciplinar erau deja în funcție doi membri ai societății civile, dna Olesia PLOTNIC și dl Vitalie GAMURARI. Astfel, Ministerul Justiției a organizat concursul conform noilor reguli, dar a numit în funcție reprezentanți ai societății civile conform legii vechi.

Pe de altă parte, la 21 octombrie 2016, Adunarea Generală a Judecătorilor I-a ales în funcția de membru al Colegiului Disciplinar din rândul judecătorilor pe dl Anatolie GALBEN, judecător în Judecătoria Râșcani, potrivit procedurii vechi. Art. 3 alin. (1) din Legea veche nr. 950 prevede că membrii judecători sunt aleși prin vot deschis sau secret. Adunarea Generală a Judecătorilor a decis ca dl Galben să fie ales prin vot deschis. Alegerea prin vot deschis nu este recomandată în cazul în care votul nu este bazat pe o evaluare obiectivă a candidatului din cauza unor riscuri de influență externă asupra celor care votează. Mai mult, Regulamentul Adunării Generale a Judecătorilor prevede la pct. 30 că votarea membrilor Colegiului Disciplinar este secretă și se desfășoară în cabina de vot special amenajată. Astfel, alegerea votului deschis în detrimentul votului secret nu pare a fi justificată în acest caz.

Un alt aspect problematic rezultă din incertitudinea cu privire la momentul în care se termină mandatul unui membru al Colegiului Disciplinar. Nu este clar dacă Ministerul Justiției și CSM au numit membrii Colegiului după 1 ianuarie 2015 pentru un mandat de 6 ani sau doar până în anul 2018, când se termină mandatul componenței actuale a Colegiului Disciplinar. Potrivit practicii anterioare, mandatul membrilor Colegiului Disciplinar se încheia odată cu finalizarea mandatului de 4 ani al Colegiului Disciplinar. Această practică rezultă și din prevederea legii vechi potrivit căreia „mandatul colegiului disciplinar este de 4 ani” (art. 1 alin. (2) din Legea abrogată nr. 950). Prin comparație, noua lege prevede că „mandatul membrului colegiului disciplinar este de 6 ani” (art. 9 alin. (4) din Legea nr. 178). Totuși următorul alineat din art. 9 prevede că „mandatul membrilor colegiului disciplinar se prelungește de drept până la constituirea unui colegiu într-o nouă componență”. Prin constituirea „unei noi componențe” legiuitorul a reglementat implicit existența unui început și a unui sfârșit de mandat al Colegiului Disciplinar. Astfel, coroborând normele respective, rezultă că legiuitorul recunoaște în continuare conceptul de „mandat al Colegiului Disciplinar”, de unde rezultă că mandatul celor trei reprezentanți ai societății civile ar trebui să se termine în anul 2018, după care noii membri ai Colegiului Disciplinar vor fi aleși/numiți pentru o perioadă de șase ani. Pe de altă parte, practica de finalizare concomitentă a mandatului tuturor membrilor nu este nici ea una dezirabilă, deoarece nu asigură o continuitate a activității și o memorie instituțională a organului colegial. Respectiv, dată fiind practica diferită de interpretare și aplicare a mandatului membrilor Colegiului Disciplinar, acest aspect ar trebui analizat și clarificat expres în lege.

Considerăm că modul de numire a membrilor Colegiului Disciplinar este deosebit de important și urmează a fi clarificat de urgență. În primul rând, pentru că se creează o incertitudine instituțională pentru Colegiul Disciplinar. În al doilea rând, aceeași normă este interpretată diferit de două instituții cheie în domeniul justiției, CSM și Ministerul Justiției. Până în prezent aceste instituții nu pot ajunge la o poziție comună în privința acestui aspect și acest lucru pune sub semnul întrebării mandatul Colegiului Disciplinar.

Recomandări:

1. Găsirea unui consens între Ministerul Justiției și CSM în ceea ce privește interpretarea art. 41 alin. (1) din Legea nr. 178;
2. Modificarea Legii nr. 178 prin prevederea expresă a mandatului individual de 6 ani al membrilor Colegiului Disciplinar. Această opțiune va permite menținerea unei memorii instituționale și a practicii uniforme pe cauze disciplinare.

2.6 Problematika recuzării membrilor Colegiului Disciplinar și a inspectorilor-judecători

Colegiul Disciplinar este un organ quasi-jurisdicțional care trebuie să asigure garanțiile unui tribunal judiciar atunci când examinează procedurile disciplinare. CEDO cere instituirea cel puțin a unuia din următoarele modele: organul specializat de disciplină trebuie să respecte cerințele art. 6 CEDO, sau dacă el nu respectă cerințele art. 6 CEDO, acesta trebuie să fie supus controlului de către un "organ judiciar cu competență deplină" care să asigure respectarea garanțiilor prevăzute de art. 6 § 1 CEDO³⁴. Unul din dezideratele art. 6 § 1 CEDO față de organul care examinează drepturile și obligațiile civile sau o acuzație penală este ca acesta să fie imparțial³⁵.

Colegiul Disciplinar acționează, în principiu, ca un tribunal în sensul art. 6 CEDO și urmează să asigure principiul imparțialității față de participanții la procedura disciplinară. În prezent, deși legislația prevede un mecanism de recuzare și abținere a membrilor Colegiului Disciplinar (art. 14 din Legea nr. 178), recuzarea acestora este complicată de unele prevederi. Ședințele Colegiului Disciplinar sunt deliberative dacă la ele participă cel puțin 6 membri (art. 15 alin. (4) din Legea nr. 178). Recuzarea sau abținerea membrilor Colegiului Disciplinar nu se admite, dacă în urma abținerii sau recuzării, va fi imposibil de asigurat caracterul deliberativ al ședinței Colegiului Disciplinar (art. 14 alin. (5) din Legea nr. 178). Comisia de la Veneția încă în anul 2014 a criticat această formulare și a propus ca un membru supleant să poată înlocui membrul recuzat sau pe cel care s-a abținut³⁶.

În cauza disciplinară examinată de Completul de admisibilitate nr. 1, **hotărârea nr. 61/8 din 22 aprilie 2016**³⁷, reprezentantul unei judecătore vizeate în sesizare a depus o cerere de recuzare Completului de admisibilitate nr. 2 pe motiv că ar fi fost încălcată procedura de repartizare aleatorie a cauzelor disciplinare. Având în vedere că la momentul depunerii recuzării în cadrul Colegiului Disciplinar erau în funcție doar opt membri, acesta a respins cererea de recuzare, pe motiv că recuzarea a trei membri ar fi făcut imposibilă asigurarea caracterului deliberativ al ședinței în cazul în care dosarul ajungea în fața Plenului Colegiului Disciplinar³⁸.

Respingerea unei recuzări din simplul motiv că nu este posibil de asigurat caracterul deliberativ al ședinței nu înlătură suspiciunile cu privire la parțialitatea unuia sau mai multor membri ai Colegiului Disciplinar³⁹. Legea prevede alegerea membrilor supleanți în Colegiul Disciplinar (art.

³⁴ CtEDO, hot. *Albert și Le Compte c. Belgiei*, 10 februarie 1983, § 29, hot. *Gautrin și alții c. Franței*, 20 mai 1998, § 57.

³⁵ CtEDO, hot. *Micallef c. Maltei*, 15 octombrie 2009, § 93.

³⁶ Opinia Comisiei de la Veneția la proiectul de lege privind răspunderea disciplinară a judecătorilor, 2014, disponibilă la: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2014\)006-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2014)006-e), § 63.

³⁷ Completul de admisibilitate nr. 1, hot. nr. 61/8 din 22 aprilie 2016, disponibilă la: http://csm.md/files/Hotariarele_CDisciplinar/2016/CA1/61-8.PDF.

³⁸ Colegiul Disciplinar, hot. nr. 9/12 din 6 noiembrie 2015 (nepublicată).

³⁹ CtEDO, hot. *Harabin c. Slovaciei*, 20 noiembrie 2012, §140.

10 alin. (2) din Legea nr. 178), însă aceștia pot interveni doar în cazul încetării sau revocării mandatului unui membru al Colegiului Disciplinar. Legea nu prevede un mecanism de intervenire a unor membri supleanți în cazul imposibilității de a asigura caracterul deliberativ al ședinței.

Inspectorii-judecători, de asemenea, au obligația de a fi imparțiali (pct. 3.20 din Regulamentul Inspecției Judiciare). Potrivit pct. 2.3 din Regulamentul Inspecției Judiciare, în exercitarea atribuțiilor, inspectorii-judecători sunt obligați să fie obiectivi, echidistanți și neutri. Aceasta presupune manifestarea aceleiași atitudini față de toate persoanele verificate și care să nu aducă atingere spiritului de obiectivitate și nepărtinire.

Cu toate acestea, nu există un cadru normativ care ar reglementa recuzarea/abținerea inspectorilor-judecători de la investigarea/prezentarea unei cauze disciplinare. Acest lucru se reflectă negativ și asupra practicii. Spre exemplu, în cauza disciplinară împotriva judecătorului Judecătoriei Centru, Ion ȚURCAN⁴⁰, autorul sesizării, reprezentantul SIS, a solicitat recuzarea inspectorului-judecător Valeriu CATAN, care s-ar fi aflat în conflict de interese cu judecătorul vizat în procedură. Potrivit reprezentantului SIS, dl Catan deținea cotă parte dintr-un imobil care aparține întreprinderii „Nuntius” SRL care era pârât într-o cauză inițiată de reclamantul „Far-90” SRL. Reprezentantul SIS a menționat că dl Țurcan ar fi dat indicații cu privire la soluția care urma să fie emisă de judecătorii din subordinea sa în cauza respectivă. Cererea de recuzare a rămas fără răspuns din partea Colegiului Disciplinar. Nici dl Catan nu s-a abținut de la prezentarea cauzei respective.

În concluzie, prevederea din Legea nr. 178 potrivit căreia nu se admite recuzarea membrilor când nu se poate asigura caracterul deliberativ al ședinței nu este cea mai reușită soluție pentru buna funcționare a Colegiului Disciplinar. O soluție în acest caz este introducerea membrilor supleanți (membri ad-hoc) pentru examinarea unei cauze în cazul în care nu sunt suficienți membri pentru a asigura caracterul deliberativ al ședinței. În cazul inspectorilor-judecători, deși există obligația de imparțialitate a acestora, nu există un mecanism expres de recuzare/abținere a inspectorilor-judecători. Legea ar trebui să prevadă un asemenea mecanism. Până la modificarea legii, organele disciplinare ar putea aplica analogia legii, formând astfel o practică internă de recuzare a inspectorilor-judecători.

Recomandări:

1. Instituirea unui mecanism de înlocuire a membrului Colegiului Disciplinar sau Completului de admisibilitate abținut/recuzat de către un membru supleant (membru ad-hoc) în situația în care nu poate fi asigurat caracterul deliberativ al ședinței;
2. Instituirea cadrului legal de recuzare/abținere a inspectorilor-judecători. Cererile de recuzare/abținere ale inspectorilor-judecători ar putea fi examinate de Completul de admisibilitate/contestație a Colegiului Disciplinar, sau în cazul în care cauza a ajuns să fie examinată în fond, de către Plenul Colegiului Disciplinar.

2.7 Activitatea jurisdicțională a Colegiului Disciplinar

Colegiul Disciplinar este organul-cheie în mecanismul de răspundere disciplinară a judecătorilor. Acesta este un organ independent, care examinează cauzele disciplinare în privința judecătorilor și aplică sancțiuni disciplinare (art. 8 alin. (1) din Legea nr. 178). Plenul

⁴⁰ Colegiul Disciplinar, hot. nr. 12/6 din 18 martie 2016, disponibilă la: http://csm.md/files/Hotarirele_CDisciplinar/2016/12-6.pdf.

Colegiului Disciplinar își desfășoară activitatea jurisdicțională în ședințe publice, cu asigurarea contradictorialității, cu participarea judecătorilor, inspectorilor-judecători și a autorului sesizării. La ședințele Colegiului Disciplinar pot participa și alte persoane interesate de procesul disciplinar, inclusiv mass-media. Începând cu anul 2010, practica Colegiului Disciplinar s-a îmbunătățit semnificativ, în special datorită motivării calitative a hotărârilor. Această practică pozitivă a fost preluată și de noua componență a Colegiului Disciplinar care a început să activeze de la începutul anului 2014. Din anul 2015, Colegiul Disciplinar a început să aplice Legea nr. 178 care conține un șir de prevederi noi ce țin nemijlocit de activitatea jurisdicțională a acesteia, inclusiv prevederi ce vizează abateri disciplinare revizuite, sancțiuni și consecințele acestora, individualizarea sancțiunilor disciplinare etc. În această secțiune ne vom axa pe analiza practicii judiciare de aplicare a sancțiunilor.

În primele nouă luni ale anului 2016, Plenul Colegiului Disciplinar s-a întrunit în 14 ședințe. În aceste 14 ședințe, Colegiul Disciplinar a emis 47 de hotărâri în baza examinării sesizărilor, dintre care, prin 10 hotărâri au fost aplicate 13 sancțiuni (patru avertismente și nouă muștrări). Din cele 13 sancțiuni aplicate de Colegiul Disciplinar, CSM a anulat cinci sancțiuni care au fost aplicate judecătorului din Judecătoria Cahul, Ion COTEA⁴¹, și judecătorilor CSJ, Iulia SÂRCU, Galina STRATULAT, Iuliana OPREA și Ion DRUȚĂ⁴². Astfel, în perioada de referință Colegiul Disciplinar a aplicat 8 sancțiuni în baza examinării sesizărilor. Din cele 47 de hotărâri emise pe baza examinării sesizărilor în primele nouă luni ale anului 2016, 37 de hotărâri sunt de încetare a procedurii din motivul lipsei abaterii disciplinare, ceea ce reprezintă 78%. În aceeași perioadă, Colegiul Disciplinar a examinat 24 de contestații dintre care a fost admisă doar una, în cauza judecătorei Adela ANDRONIC, în care Colegiul Disciplinar i-a aplicat avertisment, dar care ulterior a fost eliberată din funcție de CSM. În total, în primele nouă luni ale anului 2016, au fost aplicate 14 sancțiuni disciplinare de Colegiul Disciplinar, dintre care nouă au rămas în vigoare.

Potrivit Analizei CRJM a Legii nr. 178, în anul 2014, Colegiul Disciplinar a aplicat 16 sancțiuni în 10 ședințe, iar în anul 2015 a aplicat cinci sancțiuni în 12 ședințe (rata de sancționare în anul 2015 raportată la numărul de ședințe scăzuse de aproape patru ori în comparație cu anul 2014). Scăderea ratei de sancționare raportată la numărul de ședințe era evidentă și unul din motivele scăderii ratei de sancționare părea să fie intrarea în vigoare a Legii nr. 178 la începutul anului 2015. Totuși, în anul 2016, Colegiul Disciplinar a aplicat, în cele 14 ședințe din primele nouă luni, 14 sancțiuni, însă doar nouă din acestea au rămas în vigoare. Astfel, se pare că rata de sancționare a crescut în anul 2016 în comparație cu anul 2015, însă, per ansamblu, numărul de sancțiuni în anul 2016 rămâne mai mic în comparație cu anii 2014, 2013, 2012 și 2011⁴³. Creșterea numărului de sancțiuni în anul 2016 în comparație cu anul 2015 poate să reprezinte o revigorare a organelor disciplinare după intrarea în vigoare a Legii nr. 178. În același timp, trebuie de menționat că, în comparație cu situația din octombrie 2015⁴⁴, în septembrie 2016, situația nu s-a schimbat la capitolul neîncrederii societății în justiție. Neîncrederea populației

⁴¹ CSM, hot. nr. 107/5 din 23 februarie 2016, disponibilă la: <http://csm.md/files/Hotaririle/2016/05/107-5.pdf>.

⁴² CSM, hot. nr. 463/20 din 5 iulie 2016, disponibilă la: <http://csm.md/files/Hotaririle/2016/20/463-20.pdf>.

⁴³ În anul 2013, au fost aplicate 18 sancțiuni în 14 ședințe, în anul 2012 – 19 sancțiuni în 11 ședințe, în 2011 – 16 sancțiuni în 16 ședințe.

⁴⁴ Potrivit Sondajului efectuat de IRI, la 21 octombrie 2015, în jur de 75% din populație nu aveau încredere în sistemul justiției în acea perioadă: http://www.iri.org/sites/default/files/wysiwyg/2015-11-09_survey_of_moldovan_public_opinion_september_29-october_21_2015.pdf.

în justiție rămâne la cifra de 75% conform sondajului IRI⁴⁵, iar conform Barometrului de Opinie din octombrie 2016, nu aveau încredere în justiție 89,6% din populație⁴⁶.

Datele statistice privind răspunderea disciplinară a judecătorilor ne ajută să înțelegem tendințele generale ale sistemului. Totuși, pentru a înțelege dacă se înregistrează schimbări în calitatea funcționării mecanismului de răspundere disciplinară a judecătorilor, este necesar să fie analizată practica organelor disciplinare și în special a Colegiului Disciplinar. Practica Colegiului Disciplinar, ca și a oricărui alt organ jurisdicțional, trebuie să fie una coerentă și instructivă, indiferent de legislația în vigoare. Prin „coerentă” avem în vedere că practica Colegiului Disciplinar trebuie să fie una constantă, iar atunci când se schimbă, trebuie să fie aduse motive în acest sens. Judecătorilor și justițiabililor trebuie să le fie clar de ce practica Colegiului Disciplinar se schimbă, atunci când aceasta se întâmplă. Prin „practică instructivă” se are în vedere că hotărârile Colegiului Disciplinar trebuie să fie suficient de clare încât să permită judecătorilor să-și ajusteze comportamentul, astfel încât să nu comită abateri disciplinare similare cu cele constatate de organele disciplinare.

Unul din elementele-cheie ale unei practici coerente și instructive este motivarea hotărârilor. Colegiul Disciplinar, de regulă, motivează destul de detaliat hotărârile sale. Totuși, motivarea ar putea fi îmbunătățită cu privire la chestiuni specifice, dar extrem de importante pentru ajustarea comportamentului judecătorilor, cum ar fi (1) motivarea aplicării sancțiunilor disciplinare / individualizarea sancțiunilor, (2) încadrarea unei fapte în mai multe abateri disciplinare, (3) încadrarea mai multor fapte într-o abatere disciplinară, (4) analiza clară pe fiecare abatere disciplinară admisă de Completul de admisibilitate și (5) urmarea unei structuri unice pentru toate hotărârile Colegiului Disciplinar.

Pentru a analiza aceste aspecte vom analiza hotărârile Colegiului Disciplinar din perioada ianuarie 2015 – septembrie 2016 prin care au fost aplicate sancțiuni și care erau disponibile pe pagina web a CSM la sfârșitul lunii octombrie 2016⁴⁷. Vom analiza hotărârile respective indiferent de faptul dacă sancțiunea aplicată de Colegiul Disciplinar a fost sau nu menținută de CSM sau CSJ. De asemenea, în cadrul acestei secțiuni vom evita să ne pronunțăm asupra temeiniciei hotărârilor. În cadrul secțiunii respective, vom analiza doar legătura făcută de Colegiul Disciplinar între faptele constatate de Colegiul Disciplinar, abaterile disciplinare în care se încadrează aceste fapte și sancțiunile aplicate.

2.7.1 Motivarea aplicării sancțiunilor de către Colegiul Disciplinar

Potrivit art. 7 alin. (2) din Legea nr. 178, sancțiunile disciplinare se aplică proporțional gravității abaterii disciplinare comise de judecător și de circumstanțele personale ale acestuia. Gravitatea abaterii disciplinare este determinată de natura faptei comise și de consecințele produse. Consecințele produse sunt evaluate având în vedere atât efectele asupra persoanelor implicate în procesul judiciar în cadrul căruia s-a comis fapta, cât și efectele asupra imaginii și prestigiului justiției.

⁴⁵ IRI, Sondaj din septembrie 2016, pag. 31, disponibil la: http://www.iri.org/sites/default/files/wysiwyg/iri_moldova_september_2016_moldova_poll_for_review.pdf.

⁴⁶ A se vedea datele aici: <http://www.bop.ipp.md/result?type=bar>. Pentru comparație, în noiembrie 2011, nu aveau încredere în justiție 74,5% (<http://www.bop.ipp.md/result?type=bar>).

⁴⁷ Din anul 2015 au fost analizate doar hotărârile emise potrivit procedurii instituite de Legea nr. 178.

Astfel, din cele 14 hotărâri analizate, patru sunt din anul 2015 și zece sunt din anul 2016⁴⁸. Din cele 14 hotărâri, în nouă cauze a fost aplicată sancțiunea avertisment și în cinci cauze sancțiunea mustrare. Din hotărârile analizate, doar în șapte cauze Colegiul Disciplinar a încercat să motiveze aplicarea sancțiunilor, însă, de regulă, această motivare este una de blanchetă, și nu este raportată la circumstanțele cauzelor. Spre exemplu, în **cauza nr. 21/8 din 29 mai 2015** Colegiul Disciplinar a aplicat avertisment unui judecător pentru încălcarea termenului de redactare a hotărârii motivate cu 96 de zile. În motivarea sancțiunii, Colegiul Disciplinar s-a limitat la faptul că „judecătorul se află la prima sancțiune”. O motivare identică a sancțiunii de avertisment a fost folosită în cauza nr. 28/15 din 6 noiembrie 2015, unde judecătorul a examinat și a dispus efectuarea expertizei grafologice suplimentare într-un proces care era încetat la acel moment.

În **cauza nr. 36/17 din 14 decembrie 2015**, Colegiul Disciplinar a aplicat sancțiunea avertisment pentru încălcarea termenului de transmitere a dosarului pentru examinarea cererii de recuzare. Dosarul a fost transmis peste mai mult de două luni de la depunerea cererii de recuzare. Colegiul Disciplinar a motivat sancțiunea prin „caracterul abaterilor disciplinare, urmările și gravitatea lor, personalitatea judecătorului, gradul vinovăției acestuia și alte circumstanțe care necesită atenție”. În această cauză, deși sunt enumerate mai multe motive care ar justifica aplicarea celei mai blânde sancțiuni, Colegiul Disciplinar nu explică folosirea acestor motive, și cum se aplică ele la cauza respectivă. Spre exemplu, nu se explică ce se are în vedere prin caracterul abaterii disciplinare (este aceasta ușoară sau mai gravă), care au fost urmările și dacă acestea sunt grave sau nu, ce se are în vedere prin personalitatea judecătorului sau care este gradul de vinovăție al acestuia. Mai mult, Colegiul Disciplinar indică drept motivare a sancțiunii „alte circumstanțe care necesită atenție”, ceea ce mai mult ridică întrebări decât oferă răspunsuri. Cu alte cuvinte, motivarea sancțiunii în hotărârea respectivă face cititorul să ghicească motivele aplicării acestei sancțiuni, fapt inadmisibil într-o hotărâre de tragere la răspundere disciplinară. Or, o astfel de hotărâre nu își îndeplinește scopul instructiv și nici nu permite Colegiului Disciplinar să-și construiască o practică consecventă.

În contextul cauzelor în care este constatată abaterea de încălcare a termenelor procedurale, organul constator trebuie să ia în considerare natura cauzei, în special, dacă aceasta este o cauză care urma să fie examinată în mod prioritar (spre exemplu: cauze în baza Legii nr. 87, litigii de muncă, litigii în care sunt implicați copiii etc.). Un alt aspect ce urmează a fi luat în considerare și indicat expres în astfel de cauze este perioada depășită care se impută judecătorului. Spre exemplu, în **cauza nr. 21/8 din 29 mai 2015**, Inspekția Judiciară a invocat termenul depășit de judecător, însă Colegiul Disciplinar nu-l indică în motivare, deși aceasta reprezintă baza și explicația tragerii la răspundere disciplinară. În **cauza nr. 37/17 din 14 decembrie 2015**, nici Inspekția Judiciară și nici Colegiul Disciplinar nu indică perioada de întârziere, ci indică doar date la care au fost efectuate actele procesuale. Un exemplu pozitiv este **cauza nr. 42/13 din 9 septembrie 2016** în care Colegiul Disciplinar indică în motivare perioada de depășire a termenului prevăzut de lege. În toate hotărârile Colegiului Disciplinar sau ale CSM, în special în cele în care sunt aplicate sancțiuni, din motivare trebuie să rezulte în mod clar care era termenul prevăzut de lege și care a fost perioada de depășire. Aceste

⁴⁸ Colegiul Disciplinar, hotărârile: nr. 21/8 din 29 mai 2015, nr. 23/10 din 19 iunie 2015, nr. 28/15 din 6 noiembrie 2015, nr. 37/17 din 14 decembrie 2015, nr. 1/1 din 22 ianuarie 2016, nr. 9/3 din 5 februarie 2016, nr. 10/4 din 19 februarie 2016, nr. 20/7 din 28 martie 2016, nr. 22/9 din 22 aprilie 2016, nr. 26/9 din 22 aprilie 2016, nr. 32/10 din 27 mai 2016 și nr. 42/13 din 9 septembrie 2016.

detalii vor ajuta atât organele disciplinare la stabilirea practicii uniforme, cât și judecătorii să-și ajusteze comportamentul pe viitor.

Într-o altă hotărâre emisă în **cauza nr. 10/4 din 19 februarie 2016**, Colegiul Disciplinar a aplicat sancțiunea mustrare pentru faptul că o judecătoare a recunoscut nașterea unui copil în Simferopol, Republica Autonomă Crimeea, Federația Rusă, astfel implicit recunoscând anexarea Crimeii de către Federația Rusă. În justificarea hotărârii sale judecătoarea a făcut referire la Decretul Președintelui Federației Ruse prin care Crimeea a fost anexată. Având în vedere că Republica Moldova, împreună cu alte peste 100 de state, au condamnat anexarea Crimeii, fapta judecătoarei a fost apreciată critic de organele disciplinare. Colegiul Disciplinar a justificat aplicarea sancțiunii având în vedere „caracterul abaterii disciplinare”, cât și „urmările prejudiciabile ce au survenit”. Însă Colegiul Disciplinar nu a clarificat caracterul abaterii disciplinare sau care au fost urmările prejudiciabile ce au survenit.

Într-o altă cauză, Colegiul Disciplinar a invocat urmările prejudiciabile survenite însă, aparent, nu le-a luat în considerare la aplicarea sancțiunii. Astfel, în **cauza nr. 45/14 din 23 septembrie 2016**, o judecătoare a fost sancționată cu avertisment pentru netransmiterea spre executare a sentinței de condamnare cu muncă în folosul comunității organului de executare timp de 17 luni. Colegiul Disciplinar a indicat că, drept efect al inacțiunilor judecătorului, nu a putut fi executată integral sentința de condamnare. Însă, ulterior, Colegiul Disciplinar a apelat la o formulare de blanchetă la aplicarea sancțiunii sub formă de avertisment „reieșind din caracterul abaterii disciplinare constatate cât și din urmările prejudiciabile ce au survenit ca rezultat al neexecutării sentinței de condamnare”.

Prin **hotărârea nr. 1/1 din 22 ianuarie 2016**, Colegiul Disciplinar a aplicat sancțiunea avertisment. Judecătoarea a aplicat măsura de asigurare de suspendare a unei hotărâri a Consiliului de Administrare al Biroului Național al Asigurătorilor de Autovehicule (BNAA) și a interzis acestuia și Directorului Executiv să întreprindă acțiuni, în lipsa unui proces legal pornit și fără a examina hotărârea suspendată. La aplicarea sancțiunii, Colegiul Disciplinar a luat în considerare faptul că judecătoarei „nu i-au fost aplicate anterior sancțiuni” și avea o „ponderare redusă a dosarelor în restanță”. Deși faptul că judecătorul are o pondere redusă a dosarelor în restanță ar putea vorbi despre eficiența judecătorului, aceasta nu este întotdeauna un motiv de a aplica o sancțiune mai blândă. Acest motiv ar putea fi invocat în cazul în care este pusă în discuție eficiența unui judecător, și nu în cazul încălcării unor norme imperative. Pe de altă parte, în cauza respectivă era important să fie indicate consecințele acțiunilor judecătorului care au fost evidențiate în opinia separată a unui membru al Colegiului Disciplinar⁴⁹ și în Hotărârea CSM prin care ulterior judecătoarea a fost eliberată din funcție⁵⁰. Astfel, Colegiul Disciplinar nu a luat în considerare că măsura de asigurare aplicată de judecătoare a dus la delapidarea mijloacelor bănești în valoare de 20 milioane de lei din conturile bancare ale BNAA și a dus la recomandarea ca Republica Moldova să fie suspendată din sistemul de asigurare „Carte Verde”.

Nu este sarcina autorilor să indice ce sancțiune era cea mai oportună pentru fapta respectivă, însă constatăm o divergență clară în abordarea acestei cauze de către organele disciplinare. În special atragem atenția la faptul că, inițial, sesizarea depusă în cauza dată a fost respinsă de către completul de admisibilitate pe motiv de absență a unei bănuieli rezonabile privind

⁴⁹ Opinie separată semnată de Vicepreședinta Colegiului Disciplinar, Domnica MANOLE, disponibilă la: http://csm.md/files/Hotarirele_CDisciplinar/2016/1-1-opinia.pdf.

⁵⁰ CSM, hot. nr. 327/15 din 17 mai 2016, disponibilă la: <http://csm.md/files/Hotaririle/2016/15/327-15.pdf>.

comiterea unei abateri disciplinare⁵¹, după care, în urma examinării contestației, Colegiul Disciplinar a aplicat sancțiunea de avertisment, și CSM, la rândul său, a propus eliberarea din funcție a judecătoarei în urma examinării contestației împotriva hotărârii Colegiului Disciplinar. Divergența de abordare în cauza respectivă este cu atât mai pronunțată având în vedere că alte două sesizări care se refereau la aceleași fapte comise de aceeași judecătoare au fost respinse ca vădit neîntemeiate de către Inspekția Judiciară, iar ulterior și de către completul de admisibilitate în urma examinării contestațiilor⁵². În prima hotărâre prin care a fost respinsă una din aceste sesizări, emisă la 20 martie 2015, se menționează că încheierea de aplicare a măsurii de asigurare încă se afla pe rolul Curții de Apel și, respectiv, nu se putea examina faptul dacă prin aceasta a fost comisă o abatere disciplinară, deși Curtea de Apel casase încheierea de aplicare a măsurii de asigurare încă la 12 martie 2015⁵³. O asemenea discrepanță în examinarea uneia și aceleiași cauze de către organele disciplinare ale judecătorilor ar putea fi cauzată de o practică inconsistentă, în special în ceea ce privește calificarea faptelor disciplinare, constatarea bănuiei rezonabile și stabilirea proporțională a sancțiunii.

În una din ultimele hotărâri publicate pe pagina web a CSM, Colegiul Disciplinar a motivat mai în detaliu aplicarea sancțiunii, însă a eșuat în examinarea proporționalității acesteia față de circumstanțele cauzei. Astfel, în **cauza nr. 47/14 din 23 septembrie 2016**, o judecătoare a fost sancționată cu avertisment pentru că, la data de 8 mai 2015, a aplicat pedeapsa penală de închisoare pe un termen de 5 ani cu suspendare pe un termen de probă de 4 ani, pentru săvârșirea infracțiunii prevăzute de art. 201¹ alin. (3) lit. a) din Codul penal (violența în familie), care la timpul examinării cauzei era o infracțiune deosebit de gravă, iar potrivit art. 90 alin. (4) din Codul penal, persoanelor care au săvârșit infracțiuni deosebit de grave nu li se aplică pedeapsa cu suspendarea executării. În motivarea sancțiunii, Colegiul Disciplinar a invocat că judecătoarea nu a fost sancționată anterior, că eroarea a fost corectată de Curtea de Apel (prin condamnarea cu termen real într-un penitenciar de tip închis) și că, potrivit unor modificări legislative din iulie 2016, gravitatea infracțiunii comise de condamnat a fost redusă de la infracțiune deosebit de gravă la infracțiune gravă și suspendarea pedepsei era deja posibilă. Deși primele două temeuri de individualizare a sancțiunii disciplinare par a fi rezonabile, nu este clar cum poate influența pozitiv sau negativ asupra aplicării sancțiunii modificarea legislativă care a survenit peste mai mult de un an de la comiterea abaterii.

Acestea sunt exemple de cauze în care Colegiul Disciplinar cel puțin a indicat unele elemente de justificare a sancțiunilor aplicate. Din cele 14 cauze examinate în care au fost aplicate sancțiuni, **în șapte cauze Colegiul Disciplinar nu a arătat legătura între subiectul proporționalității sancțiunii și circumstanțele cauzelor**. Prin urmare, Colegiul Disciplinar nu aplică suficient prevederile privind proporționalitatea sancțiunii prevăzute de art. 7 alin. (2) din Legea nr. 178, iar atunci când le aplică, nu face întotdeauna legătura între acestea și circumstanțele cauzelor.

De asemenea, constatăm că până în prezent Colegiul Disciplinar nu a aplicat niciodată sancțiunea de reducere a salariului. Deși această sancțiune este conformă cu standardele

⁵¹ Completul de admisibilitate nr. 2, hot. nr. 94/16 din 18 septembrie 2015, disponibilă la: http://csm.md/files/Hotarirele_CDisciplinar/2015/CA2/03/94-16.PDF.

⁵² Completul de admisibilitate nr. 2, hot. nr. 17/4 din 20 martie 2015, disponibilă la: http://csm.md/files/Hotarirele_CDisciplinar/2015/CA2/03/17-4.pdf și hot. nr. 10/4 din 3 aprilie 2015, disponibilă la: http://csm.md/files/Hotarirele_CDisciplinar/2015/CA2/03/10-4.PDF.

⁵³ Curtea de Apel Chișinău, decizia din 12 martie 2015, dos. nr. 2rc-71-15.

internaționale, Colegiul Disciplinar se pare că are reticențe de a aplica sancțiuni pecuniare. Aceasta ar putea să se datoreze atât neobișnuinței de a aplica sancțiuni ce modifică salariul judecătorului, cât și lipsei unei practici constante de individualizare a sancțiunilor disciplinare. Existența mai multor tipuri de sancțiuni este recomandabilă și necesară pentru a putea diferenția faptele judecătorilor după gravitate. Colegiul Disciplinar ar trebui să ia în considerare faptul că această sancțiune permite un spectru destul de larg de sancționare, având în vedere discreția Colegiului Disciplinar de a micșora salariul cu 15%-30% pentru perioade de la 3 luni până la un an. Astfel o sancțiune de micșorare a salariului cu 15% pentru o perioadă de 3 luni ar putea fi o sancțiune destul de blândă, în comparație cu efectele avertismentului sau mustrării care au efecte de un an și doi ani, respectiv. O asemenea sancțiune blândă ar putea fi aplicată abaterilor minore.

2.7.2 Încadrarea unei fapte în mai multe abateri disciplinare sau mai multor fapte într-o abatere disciplinară

O altă problemă care poate afecta stabilirea unei practici coerente și instructive de către Colegiul Disciplinar se referă la **încadrarea unei fapte în mai multe abateri disciplinare sau a mai multor fapte într-o abatere disciplinară**. Acest lucru ar putea fi confuz pentru judecători și pentru justițiabili, în special atunci când Colegiul Disciplinar nu explică motivele unei asemenea calificări. Spre exemplu, în **cauza nr. 1/1 din 22 ianuarie 2016**, judecătoria sancționată a comis două abateri printr-un act procedural. Prin aplicarea unei măsuri de asigurare, judecătoria a comis abaterea de aplicare a unei măsuri de asigurare într-un proces neintentat conform legii și abaterea de suspendare a unor acte care nu au fost examinate de instanță. Completul de admisibilitate a examinat aceste abateri prin prisma art. 4 alin. (1) lit. c), i) și p) din Legea nr. 178. Colegiul Disciplinar a decis să aplice pentru aceste încălcări o singură normă și anume, lit. i) încălcarea normelor imperative. Totuși Colegiul Disciplinar nu a indicat care norme imperative au fost încălcate, de unde apare întrebarea dacă ambele încălcări se încadrau, de fapt, în lit. i) sau fiecare încălcare trebuia să fie calificată potrivit unei norme diferite din art. 4 (mai multe detalii a se vedea mai jos la secțiunea 2.9.2).

Un alt aspect problematic al practicii Colegiului Disciplinar rezultă din calificarea unei fapte în mai multe abateri disciplinare. Spre exemplu, în **cauza nr. 10/4 din 19 februarie 2016**, o judecătoria a fost sancționată pentru faptul recunoașterii implicite în hotărâre a anexării Crimei de către Federația Rusă. Colegiul Disciplinar a încadrat această faptă în două abateri disciplinare, și anume, lit. c) incompetență profesională gravă și evidentă și lit. o) expresii inadecvate în cuprinsul hotărârilor judecătorești ori motivarea în mod vădit contrară raționamentului juridic, de natură să afecteze prestigiul justiției sau demnitatea funcției de judecător. În **cauza nr. 20/7 din 28 martie 2016**, un judecător a fost sancționat pentru neexaminarea cererii de asigurare a acțiunii în termenele prevăzute de lege, fapt ce a dus la vânzarea unor bunuri de către partea în defavoarea căreia urma să fie aplicată măsura. Colegiul Disciplinar a constatat că judecătorul a comis abaterea de încălcare a termenelor de îndeplinire a acțiunilor de procedură (art. 4 lit. g)) și abaterea de încălcare a normelor imperative (art. 4 lit. i)). În **cauza nr. 22/9 din 22 aprilie 2016**, un complet de judecători a emis o hotărâre prin care a fost menținută hotărârea primei instanțe care a validat un contract de antrepriză între o întreprindere și autoritățile statului în timp ce nu a fost respectată forma scrisă a contractului, nu a fost respectată procedura de achiziții publice și fără înregistrarea

contractului la Trezoreria de Stat. Pentru această abatere, Colegiul Disciplinar a constatat încălcarea normelor imperative (lit. i) din art. 4 din Legea nr. 178) și motivarea în mod vădit contrară raționamentului juridic, de natură să afecteze prestigiul justiției sau demnitatea funcției de judecător (lit. o) din art. 4 din Legea nr. 178). În **cauza nr. 42/13 din 9 septembrie 2016**, judecătorul sancționat a depășit termenul de redactare a hotărârilor în mai multe cauze. Aceste fapte au fost încadrate de Colegiul Disciplinar în abaterile de încălcare a termenelor de îndeplinire a acțiunilor de procedură (lit. g) din art. 4 din Legea nr. 178) și neîndeplinirea sau îndeplinirea cu întârziere a unei obligații de serviciu (lit. j) din art. 4 din Legea nr. 178).

Analizând aceste hotărâri, apar mai multe întrebări. În primul rând, nu este clar motivul calificării unei fapte în mai multe abateri și dacă aceasta înseamnă că fapta este una mai gravă sau că judecătorul pur și simplu a comis două abateri printr-o singură faptă. În al doilea rând, pare confuză situația în care, în două hotărâri diferite, judecătorilor care au comis o faptă aparent similară li se impută abateri disciplinare diferite. Spre exemplu, în **cauza nr. 10/4 din 19 februarie 2016**, judecătorul a întârziat să îndeplinească un act procedural și a fost sancționat în baza abaterii de încălcare a termenelor de îndeplinire a acțiunilor procedurale și abaterii de încălcare a normelor imperative, iar în **cauza nr. 42/13 din 9 septembrie 2016**, pentru întârzierea la redactarea unei hotărâri judecătorești, judecătorul a fost sancționat pentru abaterile de încălcare a termenului de îndeplinire a actelor procedurale și neîndeplinirea sau îndeplinirea cu întârziere a unei obligații de serviciu. Deși în aceste două cauze sunt două tipuri diferite de întârzieri, în ambele cauze Colegiul Disciplinar nu a considerat suficientă constatarea abaterii de încălcare a termenelor de îndeplinire a actelor procedurale și a mai adăugat câte o abatere care aparent pare mai gravă. În al treilea rând, este confuz când într-o cauză pentru încălcarea termenelor de redactare a hotărârilor se constată doar o singură abatere disciplinară (ex. cauza nr. 21/8 din 29 mai 2015, cauza nr. 36/17 din 14 decembrie 2015, cauza nr. 32/10 din 27 mai 2016), iar în alte cauze pentru aceeași încălcare a termenelor de redactare a hotărârilor se constată două abateri disciplinare (ex: cauza nr. 10/4 din 19 februarie 2016, cauza nr. 43/13 din 9 septembrie 2016).

În concluzie, dacă constată că unei fapte îi sunt aplicabile două sau mai multe abateri care au fost declarate admisibile de Completul de admisibilitate, Colegiul Disciplinar ar putea, în vederea unei practici mai previzibile, să aplice abaterea care este mai gravă, aceasta absorbind abaterea mai blândă. În cazul în care decide să aplice două abateri pentru aceeași faptă, Colegiul Disciplinar ar trebui să explice în hotărâre această calificare și să mențină această practică în mod constant.

Reiterăm că aceste observații nu înseamnă că hotărârile disciplinare nu sunt întemeiate. Dorim însă să atragem atenția la faptul că aplicarea unei abateri disciplinare pentru două fapte și aplicarea a două abateri disciplinare pentru o faptă ar putea fi confuze din perspectiva practicii uniforme și a caracterului educativ al hotărârilor.

2.7.3 Structura hotărârilor Colegiului Disciplinar și motivarea pentru fiecare abatere disciplinară

În unele hotărâri emise de Colegiul Disciplinar acesta nu face o analiză distinctă pentru fiecare abatere disciplinară admisă de Completele de admisibilitate. Spre exemplu, în **cauza nr. 22/10 din 19 iunie 2015**, completul de admisibilitate a constatat bănuiala rezonabilă cu

privire la comiterea abaterii prevăzute de lit. b) (practica uniformă) și i) (norma imperativă). În motivarea Hotărârii Colegiului Disciplinar se indică că faptele imputate judecătorului „se reduc exclusiv la interpretarea și aplicarea prevederilor art. 174-175 Cod de procedură civilă”. Această sintagmă pare să indice spre abaterea prevăzută de lit. i). Pe de altă parte, în motivare Plenul continuă analiza faptelor judecătorului din perspectiva încălcării practicii judiciare uniforme, adică lit. b). În dispozitivul hotărârii este indicat doar faptul că se încetează procedura disciplinară pe motiv că „nu a fost constatată abaterea disciplinară.” Astfel, Colegiul Disciplinar nu a explicat motivele respingerii fiecărei abateri în parte.

În **cauza nr. 17/3 din 27 martie 2015**, din motivarea Colegiului Disciplinar reiese analiza abaterii disciplinare prevăzute de art. 4 alin. (1) lit. b), care prevede „aplicarea în mod intenționat, cu rea-voință sau aplicarea repetată din neglijență gravă a legislației contrar practicii judiciare uniforme”, deși autorii sesizării au invocat abaterea prevăzută de lit. i), care prevede „încălcarea normelor imperative ale legislației în procesul de înfăptuire a justiției”. Inspekția Judiciară nu a recalificat învinuirea. În hotărâre lipsește explicația de ce Colegiul Disciplinar a examinat o altă abatere sau de ce a utilizat elementele unei abateri pentru a analiza o altă abatere. De asemenea, nu este analizat faptul dacă normele invocate de autorul sesizării sunt norme imperative sau nu. Probabil Colegiul Disciplinar nu a considerat normele indicate de autori drept imperative și a analizat speța din perspectiva abaterii prevăzute la lit. b). Totuși, acest lucru urmează a fi menționat expres în hotărâre.

În unele hotărâri nu este clar indicată abaterea disciplinară imputată judecătorului conform hotărârii Completului de admisibilitate⁵⁴. În asemenea cauze, Plenul ar trebui să restituie materialele cauzei solicitând completului să indice expres în hotărârea de admisibilitate abaterea disciplinară. Altfel, nu este clară nici argumentarea Plenului, dat fiind faptul că acesta urmează să examineze cauza în limitele hotărârii de admisibilitate (art. 34 alin. (5) Legea nr. 178). De asemenea, în mai multe cauze s-a observat o structură a hotărârilor Colegiului Disciplinar, care include argumentele autorului sesizării, poziția Inspekției Judiciare, poziția Completului de admisibilitate, poziția judecătorului vizat și aprecierea Plenului Colegiului Disciplinar. Totuși, această structură nu este urmată în toate hotărârile.

În concluzie, în anul 2016, numărul sancțiunilor aplicate de Colegiul Disciplinar a crescut în raport cu anul 2015. În același timp, Colegiul Disciplinar nu aplică în fiecare cauză prevederile art. 7 alin. (2) din Legea nr. 178 ce țin de individualizarea sancțiunilor disciplinare, iar atunci când le aplică, nu face întotdeauna legătura între temeiurile invocate și circumstanțele cauzei. Colegiul Disciplinar este reticent în aplicarea sancțiunii de micșorare a salariului, însă acest lucru ar putea să se schimbe odată cu îmbunătățirea practicii de individualizare a sancțiunilor în toate cauzele în care acestea sunt aplicate. De asemenea, Colegiul Disciplinar nu are o practică consecventă în ceea ce privește calificarea faptelor în abateri disciplinare, uneori aplicând o abatere disciplinară pentru două încălcări, iar în alte cauze aplicând două abateri disciplinare pentru o singură încălcare. Se constată și practica Colegiului Disciplinar de a nu face o analiză separată pentru fiecare abatere disciplinară invocată și admisă de Completul de admisibilitate. Colegiul Disciplinar trebuie să întreprindă măsuri pentru a redresa aceste inconsistențe.

⁵⁴ De exemplu, Completul de admisibilitate, hotărârile nr. 1/1 din 11 ianuarie 2016, nr. 11/4 din 19 februarie 2016, nr. 15/6 din 18 martie 2016.

Recomandări:

1. În fiecare cauză în care este aplicată o sancțiune disciplinară, Colegiul Disciplinar trebuie să dedice o parte din motivare individualizării sancțiunii potrivit art. 7 alin. (2) din Legea nr. 178. Colegiul Disciplinar urmează să evite formulări declarative și să indice circumstanțele concrete ale cauzei care duc la aplicarea unui sau altui temei de individualizare a sancțiunii;
2. Elaborarea unui ghid intern de unificare a practicii privind încadrarea încălcărilor/faptelor în abaterile disciplinare, pentru a evita inconsistențe în practică și evitarea unor hotărâri confuze în ceea ce privește încadrarea faptelor în una sau mai multe abateri disciplinare;
3. În hotărârile sale, Plenul Colegiului urmează să analizeze separat fiecare abatere imputată judecătorului, iar în cazul încetării procedurii disciplinare să fie expres menționat care abatere disciplinară nu a fost constatată. Acest lucru va asigura o înțelegere mai bună a hotărârilor sale, cât și o practică uniformă în cauzele disciplinare și, eventual, o reducere a abaterilor comise de judecători;
4. În cazul în care hotărârea Completului de admisibilitate nu indică expres abaterile disciplinare imputate judecătorului, Plenul Colegiului Disciplinar urmează să restituie hotărârea și materialele cauzei cu solicitarea indicării exprese a abaterilor imputate judecătorului;
5. Utilizarea unei structuri uniforme în toate hotărârile Colegiului Disciplinar;
6. Elaborarea unui ghid pentru justițiabili care să explice aspectele specifice/criteriile de aplicare a unor abateri disciplinare complicate, precum sunt încălcarea normelor imperative, aplicarea legislației contrar practicii uniforme, încălcarea termenelor procedurale etc.

2.8 CSM și CSJ – sunt necesare ambele căi de atac?

Potrivit procedurii instituite prin Legea nr. 178, o sesizare privind abaterile disciplinare ale judecătorilor poate trece prin cinci organe⁵⁵, dintre care, la o etapă sau alta, fiecare din acestea poate să anuleze decizia organului care a examinat anterior cauza disciplinară. Hotărârile Colegiului Disciplinar pot fi contestate la CSM. În cazul în care CSM decide să schimbe soluția Colegiului Disciplinar, acesta este obligat să urmeze procedura de examinare și conținutul hotărârii prevăzute pentru Colegiul Disciplinar (art. 39 alin. (4) lit. b) din Legea 178). Hotărârile CSM în cauzele disciplinare pot fi contestate la CSJ, care va examina contestația într-un complet de cinci judecători (art. 40 alin. (2) din Legea 178).

Pe pagina web a CSM sunt publicate 15 hotărâri, emise în 2015, prin care au fost examinate contestațiile asupra hotărârilor Colegiului Disciplinar. Din acestea, în 10 cauze contestațiile au fost respinse, iar în cinci cauze au fost admise. Au fost admise contestațiile în cauzele judecătorului Curții de Apel Chișinău, Boris BÎRCĂ (a fost aplicată sancțiunea avertisment), judecătorilor CSJ, Iurie DIACONU, Liliana CATANĂ și Ion GUZUN (a fost aplicată sancțiunea

⁵⁵ Inspekția Judiciară, Completul de admisibilitate, Plenul Colegiului Disciplinar, Consiliul Superior al Magistraturii și Curtea Supremă de Justiție.

avertisment), judecătorului CSJ, Ion DRUȚĂ (a fost anulată sancțiunea mustrare), judecătorului Judecătoriei Cahul, Ion COTEA (a fost aplicată sancțiunea avertisment) și judecătorului Curții de Apel Chișinău, Mihail CIUGUREANU (a fost constatată abaterea, dar nu a fost sancționat pe motivul scurgerii termenului de tragere la răspundere disciplinară).

La sfârșitul lunii noiembrie 2016, pe site-ul CSM erau publicate 16 hotărâri privind examinarea contestațiilor disciplinare emise în anul 2016. Din acestea, prin 12 hotărâri au fost respinse contestațiile, iar în patru hotărâri au fost admise. Au fost admise contestațiile în cauzele judecătorului Judecătoriei Cahul, Ion COTEA (a fost anulată sancțiunea de mustrare pe motiv de expirare a termenului de tragere la răspundere disciplinară), judecătoarei Judecătoriei Centru, Daria ȘUȘCHEVICI (nu i-a fost aplicată nicio sancțiune, însă i-a fost recomandată o evaluare extraordinară), judecătoarei Judecătoriei Centru, Adela ANDRONIC (a fost propusă eliberarea din funcție a judecătoarei), judecătorilor CSJ, Iulia SÂRCU, Galina STRATULAT, Iuliana OPREA și Ion DRUȚĂ (a fost anulată sancțiunea de mustrare).

Astfel, observăm că în anul 2015 – primele nouă luni ale anului 2016, CSM, de regulă, menține hotărârile Colegiului Disciplinar, iar în cazul anulării, fie aplică sancțiuni, fie aplică sancțiuni mai dure. Doar în câteva cauze CSM a anulat sancțiunea aplicată de Colegiul Disciplinar. În special aceasta s-a întâmplat într-o cauză a unui judecător din prima instanță, unde a fost anulată sancțiunea din motivul expirării termenului de tragere la răspundere disciplinară și în două cauze cu implicarea judecătorilor CSJ. Ultimele două cauze menționate au fost de rezonanță în societate și vizau sume de milioane încasate, în mod dubios, din bugetul statului prin hotărâri/încheieri emise de judecători ai CSJ⁵⁶.

În Analiza CRJM a Legii nr. 178, autorii au constatat că în cauzele disciplinare CSJ mai aplica prevederea din Legea nr. 947, potrivit căreia examinarea hotărârilor CSM se limitează doar la procedura de emitere/adoptare a hotărârii (art. 25 alin. (1))⁵⁷, deși Legea nr. 178 nu prevede o asemenea excepție. Potrivit practicii recente, din noiembrie 2016, CSJ examinează în continuare contestațiile depuse împotriva hotărârilor CSM doar în partea ce se referă la procedura de emitere/adoptare a hotărârii⁵⁸.

Aparent, CSJ interpretează lipsa unei norme exprese în Legea nr. 178 care ar răsturna excepția prevăzută la art. 25 ca o intenție a legiuitorului de a păstra excepția din Legea nr. 947 și pentru cauze disciplinare. Considerăm că anume prin neintroducerea unei excepții în legea specială a răspunderii disciplinare, legiuitorul a răsturnat excepția din Legea nr. 178⁵⁹. Potrivit Analizei CRJM a Legii nr. 178, în urma interpretării extrem de înguste a normei cu privire la limitele examinării contestațiilor asupra hotărârilor CSM, CSJ și-a dezvoltat o practică de a anula hotărârile CSM din motive formale⁶⁰. Efectul negativ al acestei practici este că CSM nu reexaminează cauzele în care hotărârile sale au fost anulate din motive procedurale. Astfel, se creează un vid decizional, în care CSM nu poate decide o chestiune din motive formale. În cazul procedurilor disciplinare sau penale, această situație poate fi deosebit de periculoasă pentru întregul sistem. Se pare că

⁵⁶ Una din cauze este cauza „Aroma Floris” în care a fost dispusă încasarea din bugetul de stat a 4,3 mln de lei în calitate de onorarii pentru un avocat, însă ulterior hotărârea a fost casată în ordine de revizuire. Cealaltă cauză este cauza „Basconslux” în care au fost încasate din bugetul statului 14 mln. lei pentru demolarea Stadionului Republican.

⁵⁷ CSJ, hot. nr. 3d-3/15 din 30 aprilie 2015, hot. nr. 3d-4/15 din 30 iunie 2015.

⁵⁸ CSJ, hot. nr. 3d-8/2016 din 11 octombrie 2016.

⁵⁹ Analiza CRJM a Legii nr. 178, pag. 20.

⁶⁰ CSJ, hot. nr. 3-11/14 din 12 iunie 2014, în cauza de eliberare a acordului de urmărire penală a judecătorilor Eugeniu Clim, Aureliu Colenco, Valeriu Harmanicu și Ala Nogai; hot. nr. 3d-3/15 din 30 aprilie 2015.

prin limitarea contestației la CSJ s-a dorit restrângerea intervenției instanțelor de judecată în administrarea sistemului judecătoresc de către CSM. Totuși, ca rezultat, hotărârile CSM sunt anulate irevocabil, fiind afectat și fondul cauzei. În aceste circumstanțe, nu se mai justifică contestația limitată la aspectele procedurale la CSJ. În cauzele disciplinare limitarea examinării de către CSJ la aspecte de procedură ar putea fi contrară garanțiilor art. 6 din CEDO.

Un alt aspect problematic al practicii CSJ este publicarea selectivă a hotărârilor motivate în urma examinării contestațiilor depuse împotriva hotărârilor CSM în cauzele disciplinare. Potrivit paginii web a CSJ, în anul 2015, din șapte cauze în care au fost publicate dispozitivele hotărârilor, doar în două cauze au fost ulterior publicate hotărârile motivate. În anul 2016, din nouă cauze în care au fost publicate dispozitivele hotărârilor doar într-o cauză a fost publicată hotărârea motivată. Astfel, în anul 2015, au fost publicate hotărârile motivate doar în cauzele disciplinare împotriva judecătorilor CSJ, Iurie DIACONU, Liliana CATANĂ și Ion GUZUN, și a judecătoarei Judecătoriei Buiucani, Svetlana GARȘTEA-BRIA. În anul 2016, a fost publicată hotărârea motivată doar în privința judecătorului Judecătoriei Centru, Ion ȚURCAN. În primul rând, nu este clar în baza cărui temei a apărut această practică de a publica dispozitivele hotărârilor fără publicarea hotărârilor motivate. În al doilea rând, nu este clar în baza cărui criterii CSJ decide să publice hotărârile motivate în unele cauze și să nu le publice în alte cauze.

Este discutabilă oportunitatea prevederii a două căi de atac la hotărârea Colegiului Disciplinar, adică CSM și CSJ. În acest context, în martie 2014, Comisia de la Veneția a ridicat problema dacă prevederea din art. 8 din Legea nr. 178, care creează Colegiul Disciplinar ca un organ independent, este compatibilă cu art. 123 din Constituție care prevede următorul text: „Consiliul Superior al Magistraturii asigură numirea, transferarea, detașarea, promovarea în funcție și aplicarea de măsuri disciplinare față de judecători”⁶¹. Astfel, dacă CSM asigură aplicarea măsurilor disciplinare, poate oare Colegiul Disciplinar să aplice sancțiuni, fără ca acestea să mai fie contestate la CSM? Într-un studiu din iunie 2015, expertul internațional Cristi DANILEȚ a recomandat modificarea Constituției sau solicitarea unei interpretări din partea Curții Constituționale, în sensul acordării Colegiului Disciplinar a dreptului de a hotărî asupra chestiunilor disciplinare fără implicarea CSM⁶². În România, spre exemplu, hotărârile secției CSM responsabile de răspunderea disciplinară a judecătorilor sunt contestate direct la Înalta Curte de Casație și Justiție, fără o reexaminare a acestora de către Plenul CSM⁶³.

În decembrie 2015, CRJM a lansat rezultatele unui sondaj care a evaluat percepția judecătorilor, procurorilor și avocaților privind reforma în justiție și combaterea corupției. Potrivit acestui sondaj, 64% din judecătorii respondenți au susținut că în procedura disciplinară sunt necesare ambele căi de atac, CSM și CSJ, 18,1% din judecătorii respondenți au susținut opțiunea ca hotărârile Colegiului Disciplinar să poată fi atacate direct la CSJ fără implicarea CSM și 11,9% din respondenți au susținut că este suficientă examinarea contestației de CSM⁶⁴. În același timp, potrivit sondajului, 50% din judecătorii respondenți au susținut afirmația că procedura disciplinară include prea multe căi de contestare.

⁶¹ Opinia Comisiei de la Veneția la proiectul de lege privind răspunderea disciplinară a judecătorilor, 2014, pct. 6-7.

⁶² Studiu „Inspekția Judiciară și procedura disciplinară cu privire la judecători în Republica Moldova”, jud. dr. Cristi DANILEȚ, expert internațional, iunie 2015, pag. 20.

⁶³ România, Legea nr. 317 din 1 iulie 2004, privind Consiliul Superior al Magistraturii, art. 51.

⁶⁴ CRJM, Sondaj „Percepția judecătorilor, procurorilor și avocaților privind reforma în justiție și combaterea corupției”, decembrie 2015, pag. 43-44, disponibil la: <http://crjm.org/wp-content/uploads/2016/01/CRJM-Percepts-reformelor-just.pdf>.

Astfel, observăm o necesitate de a clarifica chestiunea privind examinarea unei cauze disciplinare atât de către Colegiul Disciplinar, cât și de către CSM, ambele fiind similare după modul de constituire. Observăm și o inconsistență în viziunea judecătorilor, în ceea ce privește numărul de etape prin care urmează să treacă o procedură disciplinară. Judecătorii înțeleg că actualul mecanism conține prea multe căi de atac, însă nu sunt siguri care dintre acestea ar urma să fie exclusă, sau dacă ar trebui să fie exclusă în general. Totuși, începând cu implementarea Legii nr. 178, care prevede Colegiul Disciplinar drept un organ independent, e observată tendința de a reduce influența CSM asupra activității Colegiului Disciplinar, ceea ce este și firesc în opinia autorilor studiului. Însă acest lucru urmează a fi făcut nu doar prin norme declarative, ci și prin atribuirea Colegiului Disciplinar a unui buget distinct, secretariat distinct, prin raportarea activității anuale direct către Adunarea Generală a Judecătorilor, precum și prin contestarea hotărârilor Colegiului Disciplinar direct la CSJ. Contestarea hotărârilor Colegiului Disciplinar direct la CSJ ar trebui să aibă loc atât pe fond, cât și pe procedură. De asemenea, urmează a fi modificat art. 7 din Legea nr. 947 conform căruia Colegiul Disciplinar funcționează în subordinea CSM.

În ceea ce privește prevederile Constituției, la 3 mai 2016, în Parlament a fost înregistrat un proiect de lege de modificare a Constituției, avizat pozitiv de Curtea Constituțională, care prevede modificarea art. 123 din Constituție, prin care alin. (1) se completează cu următoarea sintagmă: „Consiliul Superior al Magistraturii își exercită atribuțiile în mod direct sau prin intermediul organelor sale specializate”⁶⁵. În urma acestei modificări, activitatea CSM va putea fi descentralizată și organele specializate din cadrul CSM vor putea avea o autonomie mai mare. Astfel, nu va mai fi necesar ca fiecare chestiune examinată de Colegiile specializate să treacă prin CSM. Totuși, pentru aceasta va fi necesară modificarea legislației organice din domeniu, inclusiv prevederea expresă și în Legea nr. 947 a independenței Colegiului Disciplinar față de CSM. Acest lucru va simplifica mecanismul răspunderii disciplinare și va diviza mai clar responsabilitățile în cadrul CSM. Considerăm că CSM nu trebuie privit ca un organ format din 12 membri, ci ca o autoritate publică formată din mai multe organe specializate, fiecare dintre care are responsabilități specifice, cum ar fi disciplina, evaluarea, selecția. O divizare a responsabilităților între organele CSM, cu autoritatea de a emite decizii finale (cu dreptul de a fi contestate direct în instanța de judecată), ar reduce din concentrarea de putere în sistemul judecătoresc într-un singur organ și ar reduce riscul controlului asupra administrării sistemului de justiție de către un număr redus de persoane⁶⁶.

În concluzie, în perioada de referință, CSM, de regulă, menține hotărârile Colegiului Disciplinar, iar în cazul anulării, fie aplică sancțiuni, fie aplică sancțiuni mai dure. Pe de altă parte, CSM este mai indulgent în cauze ce vizează judecătorii CSJ, anulând sancțiunile disciplinare în

⁶⁵ Parlament, Proiectul legii nr. 187 pentru modificarea și completarea Constituției Republicii Moldova (art. 116, 121, 121', 122, 123), înregistrat la 3 mai 2016, disponibil la: <http://parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelelegislative/tabid/61/LegislativId/3216/language/ro-RO/Default.aspx>.

⁶⁶ Această poziție este conformă cu Recomandările OSCE/ODIHR de la Kyiv, alin. 2, care prevede următoarele: 2. Consiliile judiciare sunt organe menite să realizeze sarcini specifice de administrare judiciară și posedă competențe independente în vederea garantării independenței judiciare. Pentru a se evita concentrarea excesivă a puterii într-un organ judiciar și percepțiile de corporatism, este recomandat să se facă distincția și să se separe competențele diferite, cum ar fi cele de selectare (a se vedea alineatele 3-4, 8), promovare și instruire a judecătorilor, disciplina (a se vedea alineatele 5, 9, 14, 25-26), evaluarea profesională (a se vedea alineatele 27-28) și bugetul (v. alineatul 6). O bună opțiune este de a stabili diferite organe independente competente pentru aspecte specifice de administrare judiciară, fără a le supune controlului unei singure instituții sau autorități. Componenta fiecăruia din aceste organe ar trebui să reflecte misiunea lor particulară. Activitatea lor ar trebui să fie reglementată mai degrabă prin lege decât prin ordin executiv.

privința acestora. La examinarea contestațiilor disciplinare, CSJ aplică în continuare, în mod nejustificat, prevederile legii cu privire la CSM, care-i limitează competența la examinarea procedurii de emitere/adoptare a hotărârii. De asemenea, CSJ, în mod nejustificat, nu publică pe site-ul său hotărârile motivate ale hotărârilor emise pe marginea contestațiilor disciplinare. Oportunitatea existenței a două căi de atac a hotărârilor Colegiului Disciplinar este discutabilă. CSM și Colegiul Disciplinar sunt foarte asemănătoare după componență și modul de activitate ca organe quasi-judiciare. Mai mult, membrii CSM pot depune sesizări cu privire la faptele disciplinare și numesc Inspekția Judiciară. Pe de altă parte, standardele internaționale cer acordarea unui recurs judiciar deplin în procedurile disciplinare.

Recomandări:

1. CSJ urmează să renunțe la practica de examinare a contestațiilor disciplinare doar în partea procedurii de adoptare/emitere a hotărârii, având în vedere că Legea nr. 178 nu prevede o asemenea excepție;
2. CSJ urmează să publice hotărârile motivate ale tuturor hotărârilor emise în baza contestațiilor disciplinare;
3. Adoptarea proiectului de lege privind modificarea Constituției, înregistrat în Parlament la 3 mai 2016 cu nr. 187;
4. Modificarea legilor nr. 178 și 947 în vederea sporirii independenței Colegiului Disciplinar și simplificării procedurii disciplinare a judecătorilor, în special excluderea sintagmei de organ subordonat CSM din Legea nr. 947 și a căii de contestare a hotărârilor Colegiului Disciplinar la CSM, cu prevederea contestării acestora direct la CSJ pe fond și procedură.

2.9 Practica de implementare a unor abateri disciplinare

2.9.1 Precizări generale

Legea nr. 178 prevede o listă detaliată de 16 abateri disciplinare. Unii judecători și-au exprimat îngrijorarea cu privire la existența unei liste prea detaliate de abateri disciplinare. Considerăm că prevederea unei liste detaliate de abateri este necesară și utilă, în special pentru a delimita clar domeniul răspunderii disciplinare și a proteja judecătorii de eventuale abuzuri. Textul unor abateri disciplinare ar putea fi îmbunătățit (a se vedea recomandări mai jos), dar ca abordare, considerăm că o listă detaliată este preferabilă unor prevederi generale ca temeuri de răspundere disciplinară. Această abordare este sugerată și în unele recomandări internaționale. Spre exemplu, Consiliului Consultativ al Judecătorilor Europeni (CCJE) susține că „este util să fie elaborate standarde care să definească nu numai conduita care poate conduce la eliberarea din funcție, ci și orice conduită care poate duce la măsuri disciplinare sau la schimbarea statutului, inclusiv, de exemplu, mutarea într-o altă instanță sau altă zonă”⁶⁷. Avantajul unei liste detaliate exhaustive a abaterilor disciplinare rezidă atât în previzibilitatea aplicării prevederilor legii, cât și în prevenirea unor abuzuri de interpretare de către organele

⁶⁷ A se vedea, spre exemplu, Avizul nr. 1 (2001) al Consiliului Consultativ al Judecătorilor Europeni (CCJE) în atenția Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei referitor la standardele privind independența puterii judecătorești și inamovibilitatea judecătorilor, Strasbourg, 23 noiembrie 2001, p.60.

relevante. Dezavantajul unei astfel de abordări este posibilitatea existenței unor fapte ce nu pot fi încadrate în una din abaterile prevăzute de lege.

Legea nr. 178 a modificat lista abaterilor disciplinare, preluând un șir de abateri din sistemul precedent (art. 22 al Legii nr. 544). Considerăm că Legea nr. 178 prezintă un cadru mai clar cu privire la abaterile disciplinare, decât era prevăzut în Legea nr. 544. Au fost introduse cinci abateri disciplinare noi⁶⁸. Câteva abateri disciplinare au fost reformulate și prezintă o formulare mai reușită din punct de vedere al protecției independenței judecătorilor și reduce riscul aplicării răspunderii disciplinare pentru fapte minore⁶⁹. Pentru a acoperi toată gama posibilă de situații, art. 4 alin. (1) pct. p) din Legea nr. 178 prevede că abatere disciplinară constituie și „alte manifestări care aduc atingere onoarei sau probității profesionale ori prestigiului justiției, comise în exercitarea atribuțiilor de serviciu sau în afara acestora”. Această abatere permite organelor responsabile de aplicarea răspunderii disciplinare a judecătorilor să încadreze ca abatere și alte fapte, care afectează prestigiul justiției, dar care nu pot fi enumerate expres pentru că ar însemna o supra-reglementare și ar fi contrare tehnicii legislative.

Mai jos vor fi analizate câteva abateri disciplinare care fie au fost invocate mai des în practică, fie au trezit discuții la atelierele cu privire la răspunderea disciplinară a judecătorilor, fie au fost criticate în Opinia Comisiei de la Veneția și ODIHR, dar nu au fost îmbunătățite la adoptarea legii.

2.9.2 Încălcarea de către judecători a normelor imperative ale legislației

Legea nr. 178 prevede la art. 4 alin. (1) lit. i) că judecătorul poate fi sancționat pentru încălcarea normelor imperative ale legislației în procesul de înfăptuire a justiției. Anterior, Legea nr. 544 prevedea, la art. 22, alin. (1) lit. f¹), o formulare similară acestei abateri și anume „încălcarea normelor imperative ale legislației”. Abaterea disciplinară privind încălcarea normelor imperative de către judecători, deși nu este o normă nouă, este una dintre cele mai controversate abateri disciplinare pentru că uneori acestea se referă la fondul cauzei sau vizează libertatea judecătorilor de a aplica sau interpreta normele legale. În același timp, această abatere este invocată cel mai des de către petiționari, și cele mai multe sancțiuni aplicate de Colegiul Disciplinar se referă anume la încălcarea normelor imperative⁷⁰. De aceea,

⁶⁸ A se vedea: art. 4 alin. (1) al Legii nr. 178, următoarele puncte: c) acțiunile judecătorului în procesul de înfăptuire a justiției care fac dovada incompetenței profesionale grave și evidente; m) comiterea unei fapte care întrunește elementele unei infracțiuni sau contravenții, dacă aceasta a adus atingere prestigiului justiției; n) obstrucționarea, prin orice mijloace, a activității inspectorilor-judecători; o) utilizarea unor expresii inadecvate în cuprinsul hotărârilor judecătorești ori motivarea în mod vădit contrară raționamentului juridic, de natură să afecteze prestigiul justiției sau demnitatea funcției de judecător; p) alte manifestări care aduc atingere onoarei sau probității profesionale ori prestigiului justiției, comise în exercitarea atribuțiilor de serviciu sau în afara acestora.

⁶⁹ Spre exemplu, în redacția Legii nr. 544, art. 22 alin. (1), erau prevăzute următoarele două abateri: „f) încălcarea, din motive imputabile, a termenelor de examinare a cauzelor aflate în procedură; și h) încălcarea termenelor de redactare a hotărârilor judecătorești și de transmitere a copiilor de pe acestea participanților la proces”. Abaterea ce vizează încălcarea termenelor de redactare nu prevedea calificarea încălcării în funcție de faptul dacă este sau nu imputabilă judecătorului. Legea nr. 178, în art. 4 alin. (1) pct. g), a combinat cele două abateri, prevăzând pentru ambele condiția motivelor imputabile judecătorului: „g) încălcarea, *din motive imputabile judecătorului*, a termenelor de îndeplinire a acțiunilor de procedură, inclusiv a termenelor de redactare a hotărârilor judecătorești și de transmitere a copiilor acestora participanților la proces”. Un alt exemplu îl constituie formularea abaterii cu privire la absențele nemotivate. Și anume, Legea nr. 178, în art. 4 alin. (1) pct. h), prevede următoarea abatere: „h) absențele nemotivate de la serviciu, întârzierea ori plecarea fără motive obiective de la serviciu, *dacă aceasta a afectat activitatea instanței*”. În redacția Legii nr. 544, art. 22 alin. (1) prevedea „i) absențele nemotivate de la serviciu, întârzierea ori plecarea de la program”, fără a include calificativul referitor la consecința absenței.

⁷⁰ Din cele 14 hotărâri analizate în care Colegiul Disciplinar a aplicat sancțiuni, în opt hotărâri a fost constatată abaterea de încălcare a normelor imperative ale legislației.

este important de analizat atât necesitatea existenței acestei abateri disciplinare în legislația națională, cât și importanța acesteia în contextul Republicii Moldova.

Prima întrebare care apare la analiza acestei abateri se referă la **limitele discreției judecătorului la aplicarea sau interpretarea normelor legale**. Atunci când organele disciplinare examinează temeinicia unei sesizări privind încălcarea normelor imperative de către un judecător, acestea analizează dacă sancționarea judecătorului nu afectează independența și/sau discreția judecătorului. În sensul CEDO, independența judecătorului se referă la independența față de alte puteri (executivă și legislativă)⁷¹ și față de părțile din proces⁷². Judecătorul are nevoie de independență pentru a examina cauza în afara oricăror influențe, adică decizia luată trebuie să vină din conștiința judecătorului. Însă discreția judecătorului nu este nelimitată și legislația națională ne indică principiile de care trebuie să se ghideze judecătorul atunci când examinează o cauză și care sunt limitele discreției judecătorului.

Legislația procesual civilă definește independența judecătorului, în primul rând, prin separarea de puterea legislativă și executivă, iar în al doilea rând, prin faptul că **judecătorii se supun numai legii** (art. 20 alin. (1) și (2) din CPC). În ceea ce privește discreția judecătorilor de a examina cauzele civile, art. 130 alin. (1) din CPC prevede că **instanța judecătorească apreciază probele după intima ei convingere**, bazată pe cercetarea multiaspectuală, completă, nepărtinitoare și nemijlocită a tuturor probelor din dosar în ansamblul și interconexiunea lor, **călăuzindu-se de lege**. CPC mai folosește sintagma „intima convingere” în contextul aprecierii forței probante a copiei autentificate a unui document (art. 138 alin. (5)) și în cazul aprecierii forței probante a unui document sau alt înscris deteriorat (art. 139 alin. (6)).

Legislația procedural penală, de asemenea, prevede că **judecătorii sunt independenți, se supun numai legii și judecă cauzele penale pe baza legii** și în condițiile care exclud orice presiune asupra lor (art. 26 alin. (1) din CPP). În continuare, CPP prevede că **judecătorul judecă materialele și cauzele penale conform legii și propriei convingeri bazate pe probe** cercetate în procedura judiciară respectivă (art. 26 alin. (2)). De asemenea, în baza propriei convingeri, judecătorul apreciază probele, iar această convingere urmează a fi formată în urma cercetării tuturor probelor administrate (art. 27 alin. (1) CPP) și **călăuzindu-se de lege** (art. 101 alin. (2) din CPP).

Observăm două principii de bază ce țin de examinarea cauzei de către judecător. Primul, la examinarea cauzei, atât în procedura civilă, cât și în procedura penală, judecătorul se supune numai legii. Al doilea, aprecierea probelor are loc în baza intimei/propriei convingeri a judecătorului, călăuzindu-se de lege. Respectiv, la aprecierea probelor în baza intimei convingeri, fie de examinarea cauzei în general, limita judecătorului întotdeauna este legea. În același timp, atragem atenția că niciuna din prevederile menționate mai sus nu acordă discreție nelimitată judecătorilor la aplicarea normelor, or aplicarea normelor nu ține de discreția judecătorului, ci de un set clar de reguli de interpretare stabilite de legislație, precum sunt art. 2, 3, 12, 13 din CPC, art. 2, 3, 4, 5, 7 din CPP, art. 6, 7, 46, 47, 48, 49 din Legea nr. 780 privind actele legislative etc. Mai mult, legislația națională prevede un șir de sancțiuni procesuale pentru aplicarea sau interpretarea eronată a legii (de ex: art. 386, 387, 388, 432 din CPC, art. 427, 444, 453 din CPP). Astfel, putem concluziona că judecătorul trebuie să se călăuzească de lege la aplicarea și/sau interpretarea normelor legale, și discreția judecătorului în acest sens este limitată.

⁷¹ CEDO, hot. *Beaumont c. Franței*, 24 noiembrie 1994, § 38.

⁷² CEDO, hot. *Sramek c. Austriei*, 22 octombrie 1984, § 42.

O altă întrebare care apare la aprecierea, calificarea sau constatarea abaterii de încălcare a normelor imperative ale legislației este legată de **noțiunea de normă imperativă**. Unele norme, deși obligatorii, sunt permissive, și ar putea avea mai multe alternative care să permită instanței de judecată o anumită discreție. Cuvântul „imperativ” în abaterea respectivă este folosit pentru a face distincție între normele în care sunt folosite sintagme de genul „instanța de judecată poate”, „la discreția instanței”, pe de o parte, și normele în care sunt folosite sintagme de genul „instanța va”, „instanța trebuie” sau alte formulări categorice, din care rezultă că judecătorul nu are altă alternativă decât să acționeze sau să nu acționeze într-un anumit fel. Încălcarea normelor din ultima categorie este mai greu de justificat, având în vedere obligația judecătorului de a se conduce numai de lege, și de aceea legiuitorul a prevăzut această încălcare drept abatere disciplinară.

Totuși chiar și încălcarea unei norme imperative nu ar trebui să ducă automat la sancționarea judecătorului, or trebuie luate în considerare și alte circumstanțe ale cauzei, precum gravitatea încălcării, consecințele încălcării pentru părțile procesului, impactul încălcării asupra imaginii justiției în societate etc. De asemenea, dacă o normă este confuză sau se contrazice cu o altă normă, judecătorul nu poate fi tras la răspundere disciplinară chiar dacă instanța superioară a casat hotărârea acestuia pe motiv de încălcare a acelei norme. Ar fi util dacă Colegiul Disciplinar și celelalte organe disciplinare ar motiva mai în detaliu aspectele ce țin de normele imperative astfel încât pe viitor să fie mai clar conceptul lor și de ce încălcarea acestora este sancționată.

Un alt aspect problematic ce ține de aplicarea abaterii privind normele imperative ale legislației se referă la **inconsistența practicii organelor disciplinare privind cerința existenței unei hotărâri judecătorești care ar constata încălcările care sunt obiectul sesizărilor disciplinare**.

Spre exemplu, **în cauza nr. 36/8 din 24 octombrie 2014** Colegiul Disciplinar a respins propunerea de a sancționa o judecătore. În cauza respectivă, autorul sesizării a invocat că o judecătore a pus pe rol o cerere de chemare în judecată contrar art. 40 alin. (6) din CPC, și a îngăduit accesul la justiție prin aplicarea unei măsuri de asigurare de suspendarea tuturor contractelor de pensii suplimentare încheiate între S.A. „Asito” și persoanele asigurate, care nu au fost atrase în proces. Având în vedere numărul mare de persoane asigurate, care nu puteau fi coordonate, a început un șir de contestații împotriva încheierii de asigurare aplicată de instanță, însă de fiecare dată contestațiile au fost respinse pe motiv că persoanele care contestă măsura de asigurare nu sunt parte în proces. Din motivarea hotărârii rezultă că toate contestațiile depuse împotriva încheierii de aplicare a măsurii de asigurare au fost respinse, iar chestiunea privind încălcarea competenței nici nu a fost invocată de persoanele asigurate. Astfel, Colegiul Disciplinar a pus la baza hotărârii de nesancționare faptul că încheierile contestate nu au fost anulate, deși și într-un caz și în altul încălcările par a fi evidente.

Într-o altă hotărâre emisă împotriva aceleiași judecătore, **nr. 9/1 din 30 ianuarie 2015**, Colegiul Disciplinar a sancționat judecătore pentru încălcarea normelor imperative prin emiterea a trei încheieri consecutive, după ce Curtea de Apel le anula, prin care a fost dispusă o măsură identică și anume, de a interzice importarea în țară a unor produse de către partea pârâtă, cerință care coincidea cu fondul cauzei. Curtea de Apel a menționat că, prin aplicarea măsurii de asigurare, instanța de fond s-a pronunțat asupra fondului. Colegiul Disciplinar a constatat că judecătore, prin emiterea repetată a aceleiași încheieri de aplicare a măsurii de

asigurare după ce Curtea de Apel le casa, a încălcat norma prevăzută de art. 16 alin. (1) din CPC care prevede forța obligatorie a actelor judecătorești, or deciziile Curții de Apel „purtau un caracter definitiv și obligatoriu chiar pentru instanța judecătorească de fond”.

Pe de altă parte, există situații când printr-o hotărâre a instanței superioare au fost constatate încălcările comise de judecător, iar organele disciplinare afirmă că acest lucru nu este suficient, și este nevoie ca instanța superioară să constate **intenția sau neglijența gravă a judecătorului**. Spre exemplu, bazându-se pe **Hotărârea Completului de admisibilitate nr.31/5 din 6 aprilie 2015**, autorul sesizării a invocat că judecătorul a comis un șir de abateri disciplinare, în special modificarea obiectului acțiunii fără ca partea să ceară acest lucru, a aplicat contrar legii nulitatea absolută, a încasat de la reprezentantul părții contractante sumele datorate în baza contractului pe baza efectului restitutio in integrum etc. Autorul sesizării a invocat că hotărârea judecătorului a fost casată de către instanța ierarhic superioară din cauza abaterilor procesuale comise de acesta, decizie care a rămas definitivă și irevocabilă. Inspekția judiciară a menționat că anularea sau modificarea hotărârii judiciare nu atrage răspunderea, dacă judecătorul care a pronunțat-o nu a încălcat intenționat legea. Și Completul de admisibilitate a făcut referire la faptul că instanța de apel care a casat hotărârea judecătorului nu a constatat intenția sau neglijența acțiunilor instanței de fond. În final, Completul de admisibilitate a menținut decizia Inspekției Judiciare de a respinge ca vădit neîntemeiată sesizarea respectivă.

Într-o altă cauză, **nr 22/10 din 19 iunie 2015**, Colegiul Disciplinar a examinat dacă a fost încălcată o normă imperativă prin aplicarea unei măsuri de asigurare, care de fapt coincidea cu obiectul acțiunii, pronunțându-se astfel asupra obiectului acțiunii până la examinarea cauzei în fond. În speță, reclamanta s-a adresat în instanța de judecată pentru corectarea unui punct dintr-un ordin al Ministrului Educației privind restabilirea reclamantei la serviciu, precum și anularea a două ordine cu privire la organizarea anchetei de serviciu. Judecătorul din prima instanță a suspendat, prin încheiere, primul ordin integral și al doilea parțial, până la examinarea cauzei în fond. Instanța de recurs a casat ambele încheieri. Colegiul Disciplinar nu a constatat o abatere în acțiunile judecătorului, în mare parte din motiv că instanța de recurs nu a constatat în acțiunile judecătorului intenția, rea-voința sau neglijența gravă la aplicarea normelor de drept procedural. Colegiul Disciplinar a făcut referire la Hotărârea Curții Constituționale nr. 12 din 7 iunie 2011 care prevede că anularea sau modificarea hotărârii judecătorești nu este un temei determinant pentru sancționarea judecătorului.

Astfel, observăm o practică diversă și chiar selectivă în ceea ce privește invocarea necesității unui control judiciar înainte ca o încălcare a normelor imperative să poată fi considerată o abatere disciplinară. În unele cauze Colegiul Disciplinar nu constată încălcarea normelor imperative decât dacă există o decizie a instanței superioare de anulare, chiar dacă încălcările sunt evidente. În alte cauze, pentru sancționarea unui judecător este suficientă existența unui act care să anuleze hotărârea/încheierea contestată. În altele, existența unei hotărâri care să constate încălcările nu este suficientă și este nevoie ca să fie constatată intenția, rea-voința sau neglijența gravă prin hotărârea instanței superioare.

În aceste circumstanțe este necesar de notat, în primul rând, că pentru a constata abaterea disciplinară de încălcare a normelor imperative, după cum este prevăzută de Legea nr. 178, nu este nevoie de a demonstra intenția judecătorului, ci e suficient de a demonstra că judecătorul a fost neglijent în aplicarea normei. Judecătorul se prezumă că știe legea, de aceea intenția nu contează la aplicarea normelor imperative. Doi, aplicarea normelor imperative nu reprezintă

opinia, discreția sau intima convingere a judecătorului. Aplicarea normelor imperative urmează a fi efectuată în baza unor reguli stabilite de lege. Dacă o normă nu este clară sau permite discreția judecătorului, atunci aceasta nu ar putea fi calificată ca normă imperativă și, respectiv, nu ar putea fi angajată răspunderea disciplinară. Trei, în cadrul controlului judiciar, instanțele de judecată nu constată niciodată că încălcarea unei norme a avut loc cu intenție, rea-voință sau neglijență gravă. **Sarcina de a constata latura subiectivă pentru o abatere disciplinară îi revine Colegiului Disciplinar în calitate de organ competent să examineze cauzele disciplinare în privința judecătorilor și să aplice sancțiuni disciplinare.** Patru, aplicarea abaterii de încălcare a normelor imperative doar în cazul existenței unei hotărâri judiciare care constată această încălcare exclude judecătoria care adoptă decizii irevocabile, cu precădere ale judecătorilor CSJ, de sub incidența acestei abateri. Acest lucru este periculos pentru sistemul judiciar deoarece limitează răspunderea disciplinară a judecătorilor CSJ și este inechitabil față de judecătoria din instanțele de fond și de apel.

În pofida tuturor controverselor legate de abaterea disciplinară de încălcare a normelor imperative ale legislației, Colegiul Disciplinar a constatat această abatere într-un șir de cauze. Colegiul Disciplinar a aplicat în baza Legii nr. 178, în perioada 2015-2016, sancțiuni disciplinare pentru încălcarea normelor imperative în opt cauze din totalul de 14 cauze în care a aplicat sancțiuni.

Prin **Hotărârea nr. 23/10 din 19 iunie 2015**, Colegiul Disciplinar a constatat încălcarea normelor imperative în cazul unei judecătore care a pronunțat o încheiere de aplicare a unei măsuri de asigurare în care a menționat că nu se supune niciunei căi de atac, iar când încheierea a fost atacată, judecătoreea nu a transmis dosarul Curții de Apel pentru examinarea recursului. Judecătoreea în cauza respectivă a emis o încheiere de corectare a erorii abia după implicarea Inspecției Judiciare. Norma imperativă încălcată indicată de Colegiul Disciplinar a fost art. 181 din CPC care prevede că încheierea de asigurare a acțiunii poate fi atacată cu recurs.

Prin **Hotărârea nr. 1/1 din 22 ianuarie 2016**, Colegiul Disciplinar a constatat încălcarea normelor imperative în cazul unei judecătore care a aplicat o măsură de asigurare într-un proces neintentat conform legii (nu a fost semnată încheierea de punere pe rol a cauzei) și fără a examina actele care au fost suspendate. Colegiul Disciplinar nu a indicat expres în motivare care anume norme imperative au fost încălcate de judecătoreea, făcând referire doar la constatările Curții de Apel care a menționat că, în baza art. 174, 177, 178 și 185 din CPC, instanța de judecată este în drept să aplice măsuri de asigurare doar într-un proces care este pus pe rol. În același timp, niciun organ, judiciar sau disciplinar, nu a constatat care norme imperative au fost încălcate prin suspendarea unui act fără examinarea acestuia. În lipsa unei norme imperative care a fost încălcată prin această eroare, Colegiul Disciplinar ar putea recurge la alte abateri disciplinare, dacă acestea au fost declarate admisibile de către completul de admisibilitate. În cauza respectivă Colegiul Disciplinar avea la dispoziție și abaterile prevăzute de art. 4 alin. (1) lit. c) și p) din Legea nr. 178.

Prin **Hotărârea nr. 9/3 din 5 februarie 2016**, Colegiul Disciplinar a constatat încălcarea normelor imperative pentru că judecătorul a anunțat în ședință de judecată că se respinge integral o plângere privind anularea ordonanței de a refuza pornirea urmăririi penale, după care în încheierea redactată a dispus admiterea parțială a plângerii și a declarat nule ordonanțele de refuz pentru pornirea urmăririi penale, astfel modificând în încheiere soluția declarată în ședința judiciară. Din Hotărârea Colegiului Disciplinar nu rezultă clar ce normă imperativă a

fost încălcată. Colegiul Disciplinar face referire la art. 300 alin. (2), (3), art. 313 alin. (1)–(6) și art. 437 alin. (1) din CPP, nespecificând care anume normă a fost încălcată de judecător. Aceste articole se referă la plângerile împotriva acțiunilor și actelor ilegale ale organului de urmărire penală și ale organului care exercită activitate specială de investigații, precum și hotărârile supuse recursului.

Prin **Hotărârea nr. 20/7 din 28 martie 2016**, Colegiul Disciplinar a constatat încălcarea normelor imperative pentru că judecătorul nu a examinat timp îndelungat cererea de asigurare a acțiunii de aplicare a sechestrului asupra bunurilor pârâtului, fapt ce a dus la vânzarea acestor bunuri. Colegiul Disciplinar a invocat încălcarea art. 177 din CPC care prevedea la momentul examinării cauzei că cererea de asigurare a acțiunii se examinează în termen de o zi de la depunere.

Prin **Hotărârea nr. 22/9 din 22 aprilie 2016**, Colegiul Disciplinar a constatat încălcarea normelor imperative din motiv că judecătorii CSJ au menținut o hotărâre prin care a fost validat un contract de antrepriză, prin care statul trebuia să achite unei întreprinderi o sumă de 14 milioane lei, în baza unei hotărâri de Guvern și a unui proces-verbal de recepționare a lucrărilor, fără a fi respectată forma scrisă a contractului, fără respectarea procedurilor de achiziții publice și fără înregistrarea contractului la Trezoreria de Stat. Colegiul Disciplinar a invocat că au fost încălcate normele prevăzute de art. 25 alin. (4) din Legea nr. 1166 privind achizițiile de mărfuri, lucrări și servicii pentru necesitățile statului (lege abrogată la 22 octombrie 2007), de unde rezultă că contractele de achiziție care nu au fost înregistrate la Trezoreria de Stat sunt nule și art. 12 alin. (2) din CPC potrivit căruia instanța este obligată să aplice normele actului normativ care are putere juridică superioară.

Ulterior, prin **Hotărârea nr. 463/20 din 5 iulie 2016**, CSM a anulat Hotărârea nr. 22/9 din 22 aprilie 2016 emisă de Colegiul Disciplinar. CSM a susținut că, prin examinarea unei sesizări în privința unui act judecătoresc irevocabil, Colegiul Disciplinar și-a depășit competența. CSM a menționat că, din cauza faptului că nu există un act prin care s-ar fi constatat aplicarea intenționată sau din neglijență gravă a legislației contrar practicii uniforme, lipsesc elementele constitutive ale abaterilor invocate. În mod bizar, CSM a invocat că în speță judecătorii nu pot fi trași la răspundere pentru încălcarea practicii uniforme, pe când Colegiul Disciplinar nici nu a aplicat această abatere disciplinară. În același timp, CSM nu a examinat deloc aplicabilitatea abaterii de încălcare a normelor imperative care de fapt a fost aplicată de Colegiul Disciplinar. Acest lucru este deosebit de straniu, mai ales în contextul în care pentru constatarea abaterii de aplicare a legislației contrar practicii uniforme se cere constatarea calificativelor „în mod intenționat, cu rea-voință sau aplicarea repetată din neglijență gravă”, condiții care nu sunt cerute de lege pentru constatarea încălcării normelor imperative ale legislației. Această confuzie a creat impresia necesității unui act care ar fi trebuit să constate aceste calificative, deși pentru încălcarea normelor imperative acest lucru nu este necesar.

Într-o altă **Hotărâre a Colegiului Disciplinar, nr. 26/9 din 22 aprilie 2016**, a fost constatată încălcarea normelor imperative pentru faptul că judecătorul, prin încheierea de explicare a hotărârii, a constatat fapte care nu erau constatate în hotărârea inițială, și anume, în locul acceptării succesiunii a constatat dobândirea dreptului de proprietate asupra masei succesoriale. Din Hotărârea Colegiului Disciplinar nu rezultă care normă imperativă a fost încălcată.

În **Hotărârea nr. 45/14 din 23 septembrie 2016**, Colegiul Disciplinar a constatat încălcarea normelor imperative pentru faptul că judecătoarea nu a transmis organului de probațiune,

timp de 17 luni, sentința de condamnare care prevedea pedeapsa de muncă neremunerată în folosul comunității. Această inacțiune a dus la imposibilitatea executării integrale a pedepsei. Colegiul Disciplinar a invocat că a fost încălcată norma prevăzută de art. 468 alin. (1) din CPP care prevede că dispoziția de executare a sentinței de condamnare se transmite organului de executare în termen de 10 zile de la data la care a rămas definitivă.

În **Hotărârea nr. 47/14 din 23 septembrie 2016**, Colegiul Disciplinar a aplicat abaterea de încălcare a normelor imperative pentru o judecătoare care a aplicat suspendarea pedepsei cu închisoarea pentru o infracțiune care la momentul pronunțării sentinței era o infracțiune deosebit de gravă. Norma imperativă invocată de Colegiul Disciplinar a fost art. 90 alin. (4) din Codul penal care prevede că suspendarea pedepsei pentru infracțiuni deosebit de grave nu este admisă.

Astfel, din cele opt hotărâri ale Colegiului Disciplinar menționate mai sus, în trei hotărâri nu a fost indicată expres norma imperativă încălcată. În una din acestea norma imperativă reieșea doar din constatările curții de apel⁷³, în alta a fost indicat un șir de norme, însă nu e clar care din acestea a fost norma imperativă încălcată⁷⁴, iar în alta norma imperativă nu a fost indicată deloc⁷⁵. Având în vedere caracterul delicat al sancționării unui judecător pentru încălcarea normelor imperative, Colegiul Disciplinar trebuie să acorde atenție deosebită motivării hotărârilor în situația în care constată această abatere. La constatarea abaterii de încălcare a normelor imperative trebuie să fie indicată în mod clar norma imperativă care a fost încălcată, iar dacă este posibil, și alineatul din normă care prevede conduita, acțiunea sau inacțiunea căreia nu s-a conformat judecătorul.

În concluzie, practica Colegiului Disciplinar arată că majoritatea sancțiunilor aplicate în ultimii doi ani sunt pentru încălcarea normelor imperative. Acest lucru denotă că în Republica Moldova există o problemă serioasă în ceea ce privește respectarea normelor legale chiar de către instanțele de judecată, și acest lucru justifică existența în continuare a abaterii respective în Legea nr. 178. Totuși, Colegiul Disciplinar nu are o practică consistentă în ceea ce privește interpretarea elementelor abaterii disciplinare de încălcare a normelor imperative și nu întotdeauna indică expres norma imperativă încălcată de judecător atunci când îl sancționează conform acestei abateri.

Recomandări:

1. La constatarea abaterii de încălcare a normelor imperative urmează a fi indicată în mod clar norma imperativă care a fost încălcată, și anume, articolul din lege, iar dacă este posibil, și alineatul din normă care prevede conduita, acțiunea sau inacțiunea căreia nu s-a conformat judecătorul;
2. Constatarea abaterii de încălcare a normelor imperative nu ar trebui să fie condiționată de existența unei hotărâri a instanței superioare de constatare a încălcării normei imperative;
3. Colegiul Disciplinar urmează să stabilească latura subiectivă a abaterii disciplinare, fără a transmite această responsabilitate instanțelor de judecată.

⁷³ Colegiul Disciplinar, hot. nr. 1/1 din 22 ianuarie 2016.

⁷⁴ Colegiul Disciplinar, hot. nr. 9/3 din 5 februarie 2016.

⁷⁵ Colegiului Disciplinar, hot. nr. 26/9 din 22 aprilie 2016.

2.9.3 Aplicarea în mod intenționat, cu rea-voință sau aplicarea repetată din neglijență gravă a legislației contrar practicii judiciare uniforme

Legea nr. 178 prevede în calitate de abatere disciplinară aplicarea în mod intenționat, cu rea-voință sau aplicarea repetată din neglijență gravă a legislației contrar practicii judiciare uniforme (art. 4 alin. (1) lit. b)). În avizul Comisiei de la Veneția⁷⁶ cu privire la proiectul de lege privind răspunderea disciplinară a judecătorilor s-a atras atenția că acest articol ar putea fi interpretat, în situații concrete, în așa fel încât să diminueze independența judecătorilor, în loc să o garanteze. În opinie se atenționează asupra faptului că „unui judecător nu i se poate impune să se limiteze la aplicarea jurisprudenței existente”. Esența funcției judecătorului este interpretarea independentă a reglementărilor legale. Uneori judecătorii pot fi obligați să aplice și să interpreteze legislația contrar „practicii naționale uniforme”. Asemenea situații pot apărea, de exemplu, în contextul convențiilor internaționale, sau acolo unde deciziile instanțelor internaționale care verifică respectarea convențiilor internaționale pot modifica practica judiciară națională curentă⁷⁷. Totuși, în cazul în care judecătorul aplică legea contrar practicii judiciare uniforme cu rea-voință sau din neglijență gravă, acesta ar putea fi motiv de răspundere a judecătorului.

Considerăm că formularea abaterii din pct. b) este una reușită, deoarece aceasta implică răspunderea disciplinară a judecătorului contrar practicii judiciare uniforme doar când acesta aplică legea în mod intenționat, cu rea-voință sau din neglijență gravă. Deci norma include suficiente garanții contra aplicării abuzive. Legea nr. 178 ar putea fi completată pentru a defini termenii „rea-voință” și „neglijență gravă”, care ar putea fi utili pentru a ghida organele disciplinare⁷⁸. De asemenea, având în vedere faptul că o practică judiciară uniformă mai este o provocare pentru sistemul judiciar din Republica Moldova, simpla existență a unei astfel de abateri, chiar fiind aplicată într-un mod limitat, ar putea contribui la stabilirea unei practici judiciare uniforme.

Bazându-ne pe formularea abaterii disciplinare prevăzute la lit. b) și standardele internaționale enumerate mai sus, considerăm că pentru această abatere sunt esențiale două elemente cu privire la latura obiectivă: 1) existența unei practici judiciare uniforme clare, care reiese fie din hotărârile instanțelor superioare, fie din recomandările, avizele, hotărârile explicative ale Curții Supreme de Justiție sau alte instrumente de uniformizare a practicii judiciare; și 2) lipsa argumentării judecătorului cu privire la ignorarea practicii judiciare uniforme și adoptarea unei alte hotărâri. O atare analiză a normei prevăzute la lit. b) nu va afecta independența judecătorului de a interpreta și aplica legea în fiecare cauză în parte.

Practica organelor disciplinare arată deocamdată o abordare foarte precaută față de asemenea abateri. Astfel, în anul 2015, în fața Plenului Colegiului Disciplinar abaterea cu privire la aplicarea legislației contrar practicii judiciare uniforme a fost invocată în opt cauze, dintre care doar într-o cauză judecătorul a fost sancționat, iar în restul procedurile au fost încetate. În primele 9 luni ale anului 2016, abaterea respectivă a fost invocată în nouă cauze disciplinare și toate au fost încetate.

⁷⁶ Opinia Comisiei de la Veneția la proiectul de lege privind răspunderea disciplinară a judecătorilor, 2014.

⁷⁷ Opinia Comisiei de la Veneția la proiectul de lege privind răspunderea disciplinară a judecătorilor, 2014, alin. 20-21.

⁷⁸ Spre exemplu, Legea nr. 303 privind statutul judecătorilor și procurorilor din România, în art. 99^o definește acești doi termeni după cum urmează: „(1) Există rea-credință atunci când judecătorul sau procurorul încalcă cu știință normele de drept material ori procesual, urmărind sau acceptând vătămarea unei persoane. (2) Există gravă neglijență atunci când judecătorul sau procurorul nesocotește din culpă, în mod grav, neîndoielnic și nescuzabil, normele de drept material ori procesual.”

În **cauza nr. 28-15 din 6 noiembrie 2015**, Colegiul Disciplinar a constatat abaterea disciplinară prevăzută de pct. b) și a aplicat sancțiunea avertisment. Această hotărâre a fost menținută de CSM și de CSJ. Abaterea imputată judecătorului a constat în faptul că judecătorul a emis o încheiere prin care a admis efectuarea unei expertize grafologice suplimentare în cadrul unui proces penal încetat, ordonanța de încetare a urmăririi penale fiind menținută printr-o încheiere anterioară a judecătorului de instrucție și decizia irevocabilă a Curții de Apel Bălți.

Pe de altă parte, în **cauza nr. 22-10 din 19 iunie 2015**, majoritatea Plenului Colegiului Disciplinar nu a constatat abaterea prevăzută de lit. b) și i) în acțiunile unui judecător, care a aplicat măsura de asigurare, care de fapt coincidea cu obiectul acțiunii, pronunțându-se astfel asupra obiectului acțiunii până la examinarea cauzei în fond. În speță, reclamanta s-a adresat în instanța de judecată pentru corectarea unui punct dintr-un ordin al Ministrului Educației privind restabilirea reclamantei la serviciu, cât și anularea a două ordine cu privire la organizarea anchetei de serviciu. Judecătorul din prima instanță a suspendat, prin încheiere, primul ordin integral și al doilea parțial, până la examinarea cauzei în fond. Instanța de recurs a casat ambele încheieri. Completul de admisibilitate a stabilit că există bănuiala rezonabilă că judecătorul a comis abaterile prevăzute de lit. b) și i), norma imperativă citată fiind art. 174-175 ale Codului de procedură civilă. Majoritatea Plenului Colegiului Disciplinar nu a constatat nicio abatere disciplinară în acțiunile judecătorului. În hotărâre nu este motivat foarte clar dacă analiza se referă la lit. b) sau lit. i), dar reiese implicit că Plenul Colegiului Disciplinar a examinat cauza din perspectiva lit. b) dat fiind accentul pe intenția judecătorului, element prezent doar în abaterea prevăzută de lit. b). Pentru neconstatarea abaterii, Colegiul Disciplinar a invocat, în principal, faptul că instanța de recurs a constatat drept neîntemeiate și eronate concluziile instanței referitor la aplicarea măsurilor de asigurare a acțiunii, însă nu a constatat în acțiunile judecătorului nici intenția și nici rea-voința sau neglijența gravă la aplicarea normelor de drept procedural, iar aplicarea intenționată cu rea-voință a legislației contrar practicii judiciare uniforme poate fi stabilită doar de instanța de judecată.

Motivarea Colegiului Disciplinar în **cauza nr. 22-10 din 19 iunie 2015** este discutabilă. Considerăm că rolul procedurilor disciplinare nu poate fi limitat doar la existența unei constatări a instanțelor de judecată în ordine de apel sau recurs cu privire la latura subiectivă a abaterii prevăzute de lit. b), adică intenția, rea-voința sau neglijența gravă. Instanțele de judecată se pronunță asupra fondului cauzei examinate, constatând aplicarea corectă sau incorectă a normelor de către instanțele inferioare, dar acestea nu se referă la comportamentul judecătorului. Comportamentul judecătorului, inclusiv latura subiectivă, ține exact de procedurile disciplinare. Mai mult, dacă organele disciplinare ar conta doar pe concluziile instanțelor de apel și recurs asupra cauzei, ar reieși că subiecții ai răspunderii disciplinare pot fi doar judecătorii care nu iau hotărâri finale și irevocabile. Astfel, în cazul în care practica judiciară este suficient de clară și judecătorul emite o hotărâre diferită fără o argumentare suficientă, Colegiul Disciplinar urmează să stabilească latura subiectivă a judecătorului, reieșind din explicațiile aduse și din materialele cauzei. De altfel, patru membri ai Colegiului Disciplinar au avut opinie separată în cauza respectivă. Autorii opiniei au argumentat existența rea-voinței judecătorului în special prin: 1) lipsa argumentării necesității de a aplica măsurile asigurătorii din perspectiva posibilității de executare ulterioare a hotărârii, 2) aplicarea măsurilor de asigurare când acestea coincid cu obiectul acțiunii, fără a argumenta ignorarea recomandărilor la acest subiect dintr-o recomandare și o hotărâre ale Plenului Curții Supreme de Justiție la acest subiect și 3) aplicarea de două ori a aceleași măsuri de asigurare în aceeași cauză.

În concluzie, considerăm că formularea abaterii prevăzute de art. 4 alin. (1) pct. b) din Legea nr. 178 este una reușită și este necesară pentru a contribui atât la stabilirea unei practici judiciare uniforme în țară, cât și la îmbunătățirea calității motivării hotărârilor judecătorești. Practica organelor disciplinare denotă deocamdată o abordare foarte precaută față de sancționarea pentru această abatere, respectiv nu am constatat deocamdată nicio aplicare abuzivă a acestei prevederi.

Recomandare:

1. La analiza abaterii disciplinare prevăzute de art. 4 alin. (1) lit. b) din Legea nr. 178 – aplicarea în mod intenționat, cu rea-voință sau aplicarea repetată din neglijență gravă a legislației contrar practicii judiciare uniforme – organele disciplinare, în special Colegiul Disciplinar, nu ar trebui să invoce lipsa unei constatări a intenției, rea-voinței sau neglijenței grave în hotărârile judecătorești pronunțate în apel sau recurs, deoarece stabilirea laturii subiective pentru abaterile disciplinare comise de judecători ține de organele disciplinare, și nu de instanțele de judecată la examinarea fondului, apelului sau recursului.

2.9.4 Acțiunile judecătorului în procesul de îndeplinire a justiției care fac dovada incompetenței profesionale grave și evidente

Legea nr. 178 prevede la art. 4 alin. (1) lit. c) în calitate de abatere disciplinară acțiunile judecătorului în procesul de îndeplinire a justiției care fac dovada incompetenței profesionale grave și evidente. Această abatere este una nouă pentru Republica Moldova, fiind introdusă pentru prima dată prin Legea nr. 178. Competența profesională a judecătorilor este stabilită la numirea în funcție și ulterior, pe parcursul carierei, la evaluarea performanțelor. Aceste evaluări au loc în baza analizei în complex a activității candidatului/judecătorului, și nu în baza unui singur caz. Respectiv, scopul abaterii prevăzute de lit. c) nu ar trebui să fie evaluarea competenței unui judecător, care este efectuată de alte organe, ci prevederea unui mecanism de sancționare a unui comportament grav și evident contrar competențelor solicitate judecătorului, manifestat în cauza/cauzele invocate în sesizare. Astfel, pentru constatarea acestei abateri nu ar trebui să fie relevante rezultatele evaluărilor performanțelor. Însăși formularea abaterii din lege este clară și suficient de previzibilă, fiind pasibile de sancționare doar acțiunile care dau dovadă de incompetență gravă și evidentă.

Deocamdată, practica organelor disciplinare demonstrează o atitudine precaută față de această abatere. Colegiul Disciplinar aplică această abatere rar. Conform raportului Colegiului Disciplinar pentru anul 2015, nu au fost sesizate în fața Plenului Colegiului Disciplinar în 2015 abateri cu privire la incompetența profesională gravă și evidentă. Până în septembrie 2016, doar în cauza nr. 10/4 din 19 februarie 2016 a fost constatată abaterea disciplinară prevăzută de lit. c), împreună cu abaterea prevăzută la lit. o) – utilizarea unor expresii inadecvate în cuprinsul hotărârilor judecătorești ori motivarea în mod vădit contrară raționamentului juridic, de natură să afecteze prestigiul justiției sau demnitatea funcției de judecător.

În cauza **nr. 10/4 din 19 februarie 2016**, judecătorul a constatat faptul nașterii unui copil în „orașul Simferopol, Republica Autonomă Crimeea, Federația Rusă” și a obligat Oficiul de Stare Civilă Edineț să transcrie actul de naștere al respectivului copil. Mai mult, judecătorul a respins cererea reclamantei de corectare a hotărârii prin excluderea sintagmei „Federația Rusă”. În hotărâre, judecătorul a menționat că Republica Autonomă Crimeea este un stat recunoscut și în argumentare a făcut referire la acte emise de Președintele Federației Ruse

cu privire la Republica Crimeea. Colegiul Disciplinar a constatat abaterea deoarece, printre altele, nicio autoritate a statului nu poate face referire la un act normativ al altui stat, în condițiile în care acesta contravine obligațiilor internaționale asumate de propriul stat. De asemenea, judecătorul nu putea califica peninsula Crimeea, Republica Autonomă Crimeea, ca stat recunoscut, atât timp cât, la 27 martie 2014, Adunarea Generală a ONU, cu votul a 100 de state membre ale ONU, inclusiv al Republicii Moldova, a confirmat că peninsula Crimeea este parte componentă a Ucrainei, ignorând rezultatele așa-numitului „referendum” din regiune, organizat imediat după ocupație. CSM și CSJ au menținut hotărârea Colegiului Disciplinar.

În **cauza nr. 45-14 din 23 septembrie**, Colegiul Disciplinar nu a constatat comiterea abaterii prevăzute de lit. c). Judecătoarea a transmis spre executare Oficiului de Probațiune sentința de executare a muncii neremunerată în folosul comunității abia peste 17 luni de la adoptarea hotărârii, deși legea prevede termenul de 10 zile pentru transmitere, iar termenul maxim în care munca neremunerată poate fi executată este de 18 luni. Termenul de executare rămas era mult prea scurt, astfel fiind imposibilă executarea pedepsei stabilite. Plenul a sancționat judecătoarea pentru comiterea abaterii prevăzute de lit. i), adică încălcarea normelor imperative, iar pentru lit. c) a constatat că nu au fost stabilite circumstanțe. Nu punem în discuție soluția Plenului, dar constatăm că acesta nu a motivat de ce nu a aplicat lit. c), limitându-se doar la mențiunea că „la examinarea cauzei nu s-au stabilit circumstanțe ce ar confirma comiterea acestei abateri disciplinare”. Ar fi util pentru stabilirea unei practici uniforme de a motiva neconstatarea abaterii prevăzute de lit. c). Spre exemplu, Plenul ar fi putut motiva că faptele judecătorului au fost examinate în limitele lit. i), iar gravitatea celor imputate judecătorului nu este suficientă pentru aplicarea lit. c).

În **cauza nr. 43-13 din 9 septembrie 2016**, Completul de admisibilitate nr. 1 nu a admis sesizarea în ceea ce privește lit. c), dar a admis sesizarea în ceea ce privește lit. i). În speță, judecătorul a repus în termen o persoană care a omis termenul de contestare în instanța de judecată a actelor executorului judecătoresc, hotărâre ulterior casată prin decizia instanței de apel. Completul de admisibilitate nu a motivat de ce nu se aplică în acest caz abaterea prevăzută de lit. c). Deși nu contestăm corectitudinea hotărârii Completului de admisibilitate, considerăm că ar fi fost util pentru stabilirea unei practici cu privire la această abatere să fie explicat motivul pentru care lit. c) nu a fost admisă, spre exemplu, gravitatea faptei comise.

În concluzie, abaterea prevăzută de art. 4 lit. c) urmează să fie aplicată doar în circumstanțele în care judecătorul dă dovadă de o incompetență gravă și evidentă. Considerăm că practica Plenului Colegiului Disciplinar nu ridică semne de întrebare cu privire la aplicarea abaterii prevăzute de lit. c), Colegiul aplicând această prevedere cu o oarecare doză de precauție.

2.9.5 Utilizarea unor expresii inadecvate în cuprinsul hotărârilor judecătorești ori motivarea în mod vădit contrară raționamentului juridic, de natură să afecteze prestigiul justiției sau demnitatea funcției de judecător

Art. 4 alin. (1) pct. o) din Legea nr. 178 prevede abaterea – utilizarea unor expresii inadecvate în cuprinsul hotărârilor judecătorești ori motivarea în mod vădit contrară raționamentului juridic, de natură să afecteze prestigiul justiției sau demnitatea funcției de judecător. Abaterea prevăzută de lit. o) a fost introdusă de Legea nr. 178⁷⁹. În Opinia Comună a Comisiei de la

⁷⁹ O abatere similară este prevăzută de art. 99 lit. s) din Legea nr. 303 privind statutul judecătorilor și procurorilor din România.

Veneția și ODIHR, s-a atenționat cu privire la potențiala aplicare problematică a acestei abateri din cauza formulării prea largi. Comisia de la Veneția a reamintit în acest context Recomandarea CM/REC(2010)12 pct. 66, conform căreia „interpretarea legii, evaluarea faptelor și aprecierea probelor de către judecători pentru a decide asupra cazurilor nu trebuie să atragă răspunderea civilă sau disciplinară, în afara cazului relei-intenții sau neglijenței grave”. S-a recomandat revizuirea și clarificarea acestei abateri sau eliminarea ei.

Practica organelor disciplinare nu denotă deocamdată aplicarea problematică a acestei norme. Spre exemplu, până în septembrie 2016, au fost sancționați doi judecători în baza acestei abateri, dintre care o sancțiune a fost menținută, iar alta a fost anulată de către CSM. A fost menținută sancțiunea, în **cauza nr. 10/4 din 19 februarie 2016**, unde CSM a făcut o delimitare importantă cu privire la abaterea prevăzută de lit. o), constatând următoarele: „Judecătorul nu poate fi tras la răspundere disciplinară pentru calitatea sau suficiența motivării unei hotărâri judecătorești, care ține de actul de justiție și poate fi examinată doar de o instanță superioară. Totuși judecătorul nu poate ignora complet cerințele legii cu privire la motivare, prin lipsa completă a motivării sau utilizarea unor argumente vădite contrare raționamentului juridic. O hotărâre judecătorească care include doar soluții, fără a analiza argumentele care au dus la soluția adoptată, este o hotărâre care este vădit contrară raționamentului juridic”. Pe de altă parte, **Hotărârea Colegiului Disciplinar nr. 22/9 din 22 aprilie 2016** în care, de asemenea, a fost constatată abaterea prevăzută de lit. o) a fost anulată de CSM. În cauza respectivă, CSM s-a axat în principal pe lipsa constatării acestei încălcări de către o instanță de judecată. Potrivit CSM, hotărârea emisă de judecătorii din CSJ este irevocabilă, de aceea judecătorii respectivi nu puteau fi sancționați disciplinar.

În concluzie, existența abaterii prevăzute de art. 4 alin. (o) din Legea nr. 178 este justificată de o problemă sistemică ce vizează calitatea scăzută a motivării hotărârilor judecătorești în Republica Moldova. Organele disciplinare sunt reticente să constate această abatere, în special reieșind din principiul potrivit căruia doar instanțele de judecată pot să constate încălcări ce țin de fondul cauzei. Acest principiu rezultă atât din legislația națională, cât și din standardele internaționale. Totuși, în cazul lipsei totale a motivării unei soluții din hotărârea judecătorească, Colegiul Disciplinar ar putea constata abaterea disciplinară prevăzută la lit. o).

2.9.6 Încălcarea, din motive imputabile judecătorului, a termenelor de îndeplinire a acțiunilor de procedură, inclusiv a termenelor de redactare a hotărârilor judecătorești și de transmitere a copiilor acestora participanților la proces

Legea nr. 178 prevede la art. 4 alin. (1) lit. g) abaterea disciplinară de încălcare, din motive imputabile judecătorului, a termenelor de îndeplinire a acțiunilor de procedură, inclusiv a termenelor de redactare a hotărârilor judecătorești și de transmitere a copiilor acestora participanților la proces. Abaterea prevăzută de lit. g) este una din cele mai invocate încălcări în sesizările disciplinare. Spre exemplu, în anul 2015, această abatere a fost invocată în 11 cauze disciplinare și au fost aplicate două sancțiuni (avertismente). În primele 9 luni din anul 2016 au fost aplicate trei sancțiuni disciplinare pentru această abatere.

Este important de notat că abaterea prevede sancționarea judecătorului doar dacă încălcarea termenelor este imputabilă acestuia. Aceasta este o garanție împotriva sancționărilor abuzive.

De asemenea, considerăm că este important ca sancțiunile pentru această abatere să fie aplicate în urma unei analize minuțioase a circumstanțelor fiecărei cauze disciplinare, cu luarea în considerație a naturii cauzei, consecințelor survenite ca rezultat al încălcării termenelor de către judecător și/sau a volumului de lucru a acestuia. Cu alte cuvinte, încălcări minore a termenelor, fără survenirea unor consecințe pentru justițiabil sau societate (cauze penale în special), nu ar trebui sancționate disciplinar, în special în cazul în care volumul de lucru al judecătorului justifică o întârziere minoră. O asemenea abordare este în spiritul Recomandărilor OSCE/ODIHR de la Kyiv privind independența judiciară în Europa de Est, Caucazul de Sud și Asia Centrală, care în alin. 25 recomandă ca procedurile disciplinare să implice cazurile de presupuse abateri profesionale care sunt grave și de neiertat și care discreditează sistemul judiciar.

În majoritatea cauzelor în care a fost invocată abaterea prevăzută de lit. g) s-au analizat circumstanțele cauzei și s-a luat în considerație fie volumul de lucru, fie consecințele survenite, fie ambii factori⁸⁰. Totuși, la aplicarea sancțiunii în unele cauze, s-au indicat factori precum „personalitatea judecătorului” și „alte consecințe care necesită atenție”⁸¹. Considerăm că asemenea factori nu ar trebui utilizați nici la constatarea abaterii și nici la stabilirea sancțiunii. Or personalitatea judecătorului poate fi apreciată mult prea subiectiv și rolul procedurilor disciplinare nu ține de personalitatea, ci de comportamentul judecătorului.

Un aspect ce ar trebui îmbunătățit la examinarea sesizărilor cu privire la încălcarea termenelor e legat de indicarea de către organele disciplinare a termenului exact de întârziere a judecătorului⁸². Acest lucru va asigura o înțelegere mai bună din partea judecătorilor a limitelor de aplicare a abaterii prevăzute de lit. g).

Recomandare:

1. La examinarea sesizărilor ce vizează încălcarea termenelor de către judecători, organele disciplinare urmează să analizeze minuțios natura cauzei, consecințele survenite în urma încălcării termenelor de către judecător și/sau volumul de lucru al acestuia. Abaterea respectivă nu ar trebui constatată în cazul întârzierilor minore care nu au produs consecințe grave.

2.9.7 Alte abateri disciplinare care necesită îmbunătățirea formulării

În această secțiune ne vom referi la abaterile disciplinare prevăzute de art. 4 alin. (1) lit. d), m) și p) din Legea nr. 178. Art. 4 alin. (1) lit. d) din Legea nr. 178 prevede „imixtiunea în activitatea de înfăptuire a justiției a altui judecător”. Această abatere ar putea fi interpretată prea larg în practică, de aceea ar fi recomandată completarea cu termenul „nejustificată”, respectiv, abaterea ar fi următoarea: „imixtiunea nejustificată în activitatea de înfăptuire a justiției a altui judecător”. Această propunere se găsește și în Opinia Comună a Comisiei de la Veneția și ODIHR din 24 martie 2014 cu privire la proiectul de lege privind răspunderea disciplinară a judecătorilor⁸³.

⁸⁰ A se vedea, spre exemplu, Colegiul Disciplinar, hot. nr. 45/14 din 23 septembrie 2016, hot. nr. 20/7 din 28 martie 2016.

⁸¹ A se vedea, spre exemplu, Colegiul Disciplinar, hot. nr. 36/17 din 14 decembrie 2015.

⁸² A se vedea, spre exemplu, Colegiul Disciplinar, hot. nr. 21/8 din 29 mai 2015, hot. nr. 36/17 din 14 decembrie 2015.

⁸³ Opinia Comisiei de la Veneția la proiectul de lege privind răspunderea disciplinară a judecătorilor, 2014.

Art. 4 alin (1) lit. m) din Legea nr. 178 prevede „comiterea unei fapte care întrunește elementele unei infracțiuni sau contravenții, dacă aceasta a adus atingere prestigiului justiției”. Această abatere ar putea crea confuzie între răspunderea disciplinară și răspunderea penală din cauza formulării, deoarece aceasta pare să introducă elemente de răspundere penală la aplicarea răspunderii disciplinare. Pe de altă parte, răspunderea disciplinară ar putea fi aplicată chiar dacă judecătorul a fost achitat în cauza penală sau urmărirea penală a fost încetată, cu respectarea principiului prezumției nevinovăției. Organele care aplică răspunderea disciplinară a judecătorului trebuie să aibă competența și posibilitatea de a stabili fapta cauzei pe care o examinează⁸⁴. Respectiv, abaterea ar putea fi reformulată după cum urmează: „comiterea unei fapte care a adus atingere prestigiului justiției” și ar putea fi comasată cu abaterea prevăzută la pct. p) art. 4 alin. (1) Legea nr. 178, care ar putea fi completată cu cuvântul „faptă” și redactată după cum urmează: „alte fapte și manifestări care aduc atingere onoarei sau probității profesionale ori prestigiului justiției, comise în exercitarea atribuțiilor de serviciu sau în afara acestora”.

Recomandări:

1. Modificarea art. 4 alin. 1 lit. d) după cum urmează: „imixtiunea **nejustificată** în activitatea de îndeplinire a justiției a altui judecător”;
2. Comasarea abaterii prevăzute la art. 4 lin. (1) lit. m) și p), cu următorul conținut: „alte **fapte și** manifestări care aduc atingere onoarei sau probității profesionale ori prestigiului justiției, comise în exercitarea atribuțiilor de serviciu sau în afara acestora”.

⁸⁴ Opinia Comisiei de la Veneția la proiectul de lege privind răspunderea disciplinară a judecătorilor, 2014, pct. 26–28 și CtEDO, hot. *Allen c. Marii Britanii* (MC), 12 iulie 2013.

Capitolul 3

Recomandări

Recomandări pentru Ministerul Justiției și Parlament ce vizează modificarea legislației

1. Modificarea Legii nr. 178 și anume excluderea din lege a instituției de respingere ca vădit neîntemeiată a sesizării în termen de 10 zile, precum și excluderea etapei examinării admisibilității sesizării. Verificarea sesizărilor urmează a fi divizată în două etape: verificarea prealabilă și cercetarea disciplinară.
2. Recomandăm următorul model pentru etapa verificării prealabile și cercetării disciplinare.
 - a. Etapa verificării prealabile a sesizării de către Inspekția Judiciară. Durata – 30 de zile, cu posibilitatea de prelungire de către Inspectorul-judecător principal pentru un termen de 15 zile. Soluțiile disponibile la această etapă:
 - i. Dispoziția Inspekției Judiciare de respingere a sesizării pentru lipsa indicilor de abatere disciplinară – poate fi contestată la completele pentru examinarea contestațiilor împotriva dispozițiilor Inspekției Judiciare;
 - ii. Dispoziția de pornire a procedurii disciplinare (Inspekția Judiciară urmează să încadreze juridic faptele imputate judecătorului) – se purcede la cercetarea disciplinară.
 - b. Cercetarea disciplinară. Durata – 30 de zile, cu posibilitatea de prelungire de către Inspectorul-judecător principal pentru un termen de 15 zile. Soluțiile disponibile la această etapă:
 - i. Dispoziția Inspekției Judiciare de clasare a procedurii disciplinare dacă în cadrul cercetării nu se constată o bănuială rezonabilă că a fost comisă o abatere disciplinară – poate fi contestată la completele pentru examinarea contestațiilor împotriva dispozițiilor Inspekției Judiciare;
 - ii. Raportul disciplinar în cazul în care există o bănuială rezonabilă că a fost comisă o abatere disciplinară – se transmite direct în Plenul Colegiului Disciplinar pentru examinare.
3. Excluderea etapei de admisibilitate și atribuirea Inspekției Judiciare a competenței de intentare a procedurii disciplinare. Se recomandă următoarele modele potrivit cărora, dispozițiile/deciziile Inspekției Judiciare vor putea fi contestate la:
 - a. complete de contestație formate din trei membri ai Colegiului Disciplinar;
 - b. complete de contestație formate din trei membri, care nu fac parte din Colegiul Disciplinar, selectați conform aceiași proceduri ca și membrii Colegiului Disciplinar;

- c. complete de judecători din Curtea de Apel Chișinău;

Din aceste trei modele, recomandăm reorganizarea Completelor actuale de admisibilitate în complete de contestație formate din trei membri ai Colegiului Disciplinar.

4. Consolidarea rolului și responsabilizarea Inspecției Judiciare prin:

- a. Prevederea expresă prin lege a autonomiei funcționale a Inspecției Judiciare față de CSM. Chiar dacă Inspecția Judiciară rămâne organizațional în cadrul CSM, prima trebuie să aibă funcții distincte și clar prevăzute de lege și garanții pentru exercitarea independentă a competențelor;
- b. Fortificarea independenței și imparțialității Inspecției Judiciare prin organizarea unor concursuri publice și obiective de selectare a membrilor Inspecției Judiciare. CSM urmează să numească prin concurs Inspectorul-judecător principal, după care acesta organizează concursul pentru alegerea celorlalți membri a Inspecției Judiciare, și personalul necesar;
- c. Inspecția Judiciară urmează să aibă personalitate juridică separată, buget separat și să primească direct sesizările privind răspunderea disciplinară a judecătorilor;
- d. Instituirea unui mecanism de sesizare a organelor superioare în cazul inacțiunilor Inspecției Judiciare în scopul obligării acestora să-și efectueze diligent obligația de verificare a sesizărilor disciplinare;
- e. Mărirea numărului de inspectori-judecători și a personalului care îi asistă (pentru economie, o parte din personalul Inspecției Judiciare poate fi detașat din secretariatul CSM);
- f. Dacă se exclud completele de admisibilitate, menținându-se doar completele de contestație, încadrarea juridică a faptelor din sesizarea disciplinară urmează a fi efectuată exclusiv de Inspecția Judiciară. Acest lucru urmează să fie stabilit expres în lege;
- g. Instituirea cadrului legal de recuzare/abținere a inspectorilor-judecători. Cererile de recuzare/abținere ale inspectorilor-judecători ar putea fi examinate de Completul de admisibilitate/contestație a Colegiului Disciplinar, sau în cazul în care cauza a ajuns să fie examinată în fond, de către Plenul Colegiului Disciplinar.

5. Alte modificări ale Legii nr. 178;

- a. Prevederea expresă a dreptului Plenului Colegiului Disciplinar să returneze cauza disciplinară Inspecției Judiciare pentru calificarea corectă și aducerea noii învinuiri judecătorului, dacă în cadrul ședinței în Plenul Colegiului Disciplinar se depistează circumstanțe noi care schimbă calificarea abaterii disciplinare;
- b. Prevederea expresă a mandatului individual de 6 ani al membrilor Colegiului Disciplinar. Această opțiune va permite menținerea unei memorii instituționale și a practicii uniforme pe cauze disciplinare;
- c. Instituirea unui mecanism de înlocuire a membrului Colegiului Disciplinar sau Completului de admisibilitate abținut/recuzat de către un membru supleant (membru ad-hoc) în situația în care nu poate fi asigurat caracterul deliberativ al ședinței;
- d. Modificarea art. 4 alin. 1 lit. d) după cum urmează: „imixtiunea nejustificată în activitatea de înfăptuire a justiției a altui judecător”;

- e. Comasarea abaterii prevăzute la art. 4 lin. (1) lit. m) și p), cu următorul conținut: „alte fapte și manifestări care aduc atingere onoarei sau probității profesionale ori prestigiului justiției, comise în exercitarea atribuțiilor de serviciu sau în afara acestora”.
6. Adoptarea proiectului de lege privind modificarea Constituției, înregistrat în Parlament la 3 mai 2016 cu nr. 187.
7. Modificarea legilor nr. 178 și 947 în vederea sporirii independenței Colegiului Disciplinar și simplificării procedurii disciplinare a judecătorilor, în special excluderea sintagmei de organ subordonat CSM din Legea nr. 947 și a căii de contestare a hotărârilor Colegiului Disciplinar la CSM, cu prevederea contestării acestora direct la CSJ pe fond și procedură.
8. Membrii Colegiului Disciplinar care sunt și membri ai unor complete de admisibilitate/complete de contestație ar trebui să primească o remunerare majorată în comparație cu membrii care nu participă în astfel de complete.

Recomandări ce vizează practica Inspecției Judiciare

1. Până la modificarea Legii nr. 178, Inspecția Judiciară urmează să respingă ca vădit neîntemeiate doar acele sesizări care sunt prevăzute de lege. Cauzele în care sunt aparențe de abateri disciplinare urmează a fi verificate și respinse de Completele de admisibilitate în urma examinării raportului Inspecției Judiciare;
2. Efectuarea verificărilor complete și imparțiale de către Inspecția Judiciară în toate cauzele disciplinare, indiferent de statutul judecătorului învinuit. Inspecția Judiciară ar trebui să reflecte în raport sau în decizia de respingere toate încălcările invocate în sesizare;
3. În cazul admiterii contestației împotriva deciziei de respingere a sesizării de către completul de admisibilitate, ar fi oportun ca Inspecția Judiciară să fie reprezentată în fața Colegiului Disciplinar de un alt inspector-judecător decât cel care a emis decizia de respingere;
4. Dacă se mențin Completele de admisibilitate, raportul Inspecției Judiciare transmis completului de admisibilitate trebuie să conțină calificarea fiecărei fapte invocate în sesizare;
5. Inspecția Judiciară, similar organului de urmărire penală, ar trebui să califice faptele atunci când înștiințează judecătorul cu privire la sesizarea depusă (similar punerii sub învinuire) pentru ca judecătorul să fie în cunoștință de cauză cu privire la învinuirea disciplinară care i se aduce și să poată să se apere împotriva acesteia.

Recomandări ce vizează practica Completelor de admisibilitate

1. Dacă se mențin Completele de admisibilitate, acestea, similar unui procuror care trebuie să prezinte instanței rechizitoriul, trebuie să asigure calificarea corectă a fiecărei abateri

disciplinare. Acesta ar putea să o facă singur sau să transmită cauza Inspecției Judiciare pentru completări și încadrarea juridică a faptelor imputate judecătorului. Completele de admisibilitate ar trebui să aibă dreptul să recalifice abaterile calificate greșit, pentru că în final Completele intentează procedura disciplinară și urmează să-și asume responsabilitatea pentru încadrarea juridică corectă.

Recomandări ce vizează practica Colegiului Disciplinar

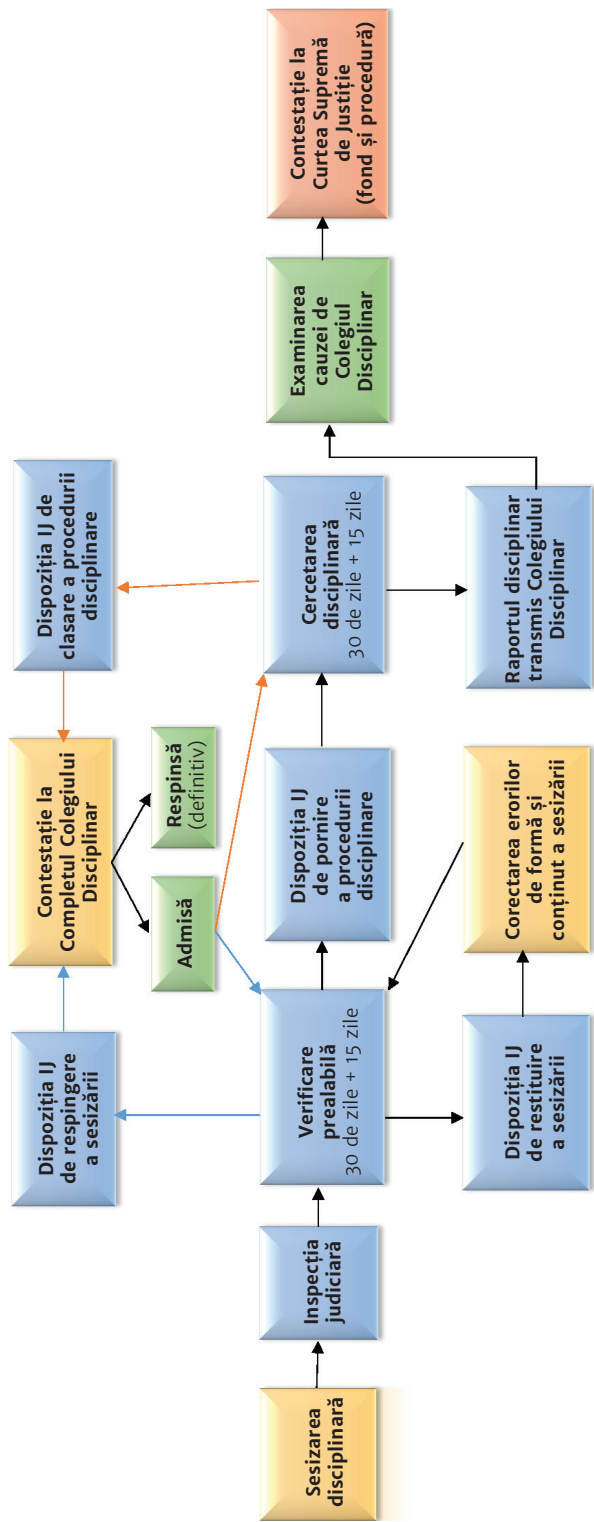
1. În fiecare cauză în care este aplicată o sancțiune disciplinară, Colegiul Disciplinar trebuie să dedice o parte din motivare individualizării sancțiunii potrivit art. 7 alin. (2) din Legea nr. 178. Colegiul Disciplinar urmează să evite formulări declarative și să indice circumstanțele concrete ale cauzei care duc la aplicarea unui sau altui temei de individualizare a sancțiunii;
2. Elaborarea unui ghid intern de unificare a practicii privind încadrarea încălcărilor/faptelor în abaterile disciplinare, pentru a evita inconsistențe în practică și evitarea unor hotărâri confuze în ceea ce privește încadrarea faptelor în una sau mai multe abateri disciplinare;
3. În hotărârile sale, Plenul Colegiului urmează să analizeze separat fiecare abatere imputată judecătorului, iar în cazul încetării procedurii disciplinare, să fie expres menționat care abatere disciplinară nu a fost constatată. Acest lucru va asigura o înțelegere mai bună a hotărârilor sale, cât și o practică uniformă în cauzele disciplinare și, eventual, o reducere a abaterilor comise de judecători;
4. În cazul în care hotărârea Completului de admisibilitate nu indică expres abaterile disciplinare imputate judecătorului, Plenul Colegiului Disciplinar urmează să restituie hotărârea și materialele cauzei cu solicitarea indicării exprese a abaterilor imputate judecătorului;
5. Utilizarea unei structuri uniforme în toate hotărârile Colegiului Disciplinar;
6. Elaborarea unui ghid pentru justițiabili care să explice aspectele specifice/criteriile de aplicare ale unor abateri disciplinare complicate, precum sunt încălcarea normelor imperative, aplicarea legislației contrar practicii uniforme, încălcarea termenelor procedurale etc.;
7. La constatarea abaterii de încălcare a normelor imperative urmează a fi indicată în mod clar norma imperativă care a fost încălcată, și anume, articolul din lege, iar dacă este posibil, și alineatul din normă care prevede conduita, acțiunea sau inacțiunea căreia nu s-a conformat judecătorul;
8. Constatarea abaterii de încălcare a normelor imperative nu ar trebui să fie condiționată de existența unei hotărâri a instanței superioare de constatare a încălcării normei imperative;
9. Colegiul Disciplinar urmează să stabilească latura subiectivă a abaterii disciplinare, fără a transmite această responsabilitate instanțelor de judecată;

10. La analiza abaterii disciplinare prevăzute de art. 4 alin. (1) lit. b) din Legea nr. 178 – aplicarea în mod intenționat, cu rea-voință sau aplicarea repetată din neglijență gravă a legislației contrar practicii judiciare uniforme – organele disciplinare, în special Colegiul Disciplinar, nu ar trebui să invoce lipsa unei constatări a intenției, rea-voinței sau neglijenței grave în hotărârile judecătorești pronunțate în apel sau recurs, deoarece stabilirea laturii subiective pentru abaterile disciplinare comise de judecători ține de organele disciplinare, și nu de instanțele de judecată la examinarea fondului, apelului sau recursului.
11. La examinarea sesizărilor ce țin de încălcarea termenelor de către judecători, organele disciplinare urmează să analizeze minuțios natura cauzei, consecințele survenite în urma încălcării termenelor de către judecător și/sau volumul de lucru al acestuia. Abaterea respectivă nu ar trebui constatată în cazul întârzierilor minore care nu au produs consecințe grave.

Recomandări ce vizează practica Curții Supreme de Justiție

1. CSJ urmează să renunțe la practica de examinare a contestațiilor disciplinare doar în partea procedurii de adoptare/emitere a hotărârii, având în vedere că Legea nr. 178 nu prevede o asemenea excepție;
2. CSJ urmează să publice hotărârile motivate ale tuturor hotărârilor emise în baza contestațiilor disciplinare.

Anexa nr. 1
MODELUL MECANISMULUI DE RĂSPUNDERE DISCIPLINARĂ A JUDECĂTORILOR
propus de Centrul de Resurse Juridice din Moldova⁸⁵



⁸⁵ Modelul a fost propus pentru prima dată în documentul de politici publice „Evaluarea necesităților de îmbunătățire a cadrului legal privind răspunderea disciplinară a judecătorului”, din februarie 2016.

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

☎ +373 22 843 601

☎ +373 22 843 602

@ contact@crjm.org

🌐 www.crjm.org

📘 CRJM.org

📺 CRJ Moldova

