



29.432/SR/2011

"Consiliul Superior al Magistraturii este garantul independenței justiției"
(art. 133 alin. 1 din Constituție,
republicată)

Direcția legislație, documentare și contencios

Nr. 22795/1154/2011

Secretar general,
Judecător Roza Marcu

Raspunsul disertatorului la proiectul de lege
Plemlui din 22. M. 2011

Nota centralizatoare

înzând opiniile exprimate de adunările generale ale instanțelor și parchetelor cu privire la proiectul de Lege privind modificarea Legii nr. 303/2004 și a Legii nr. 317/2004

31/2004

I. Prin Hotărârea nr. 674 din 27 septembrie 2011, Plenul Consiliului Superior al Magistraturii a avizat proiectul de Lege pentru modificarea și completarea Legii nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor și a Legii nr. 317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii, înaintat de Ministerul Justiției, cu observațiile formulate de instanțe, parchete, direcția de specialitate, Comisia Juridică, precum și cu observațiile formulate de Plenul Consiliului Superior al Magistraturii, *sub condiția* punerii de acord a dispozițiilor proiectelor de acte normative referitoare la răspunderea disciplinară a magistraților cu principiul fundamental al infăptuirii justiției de către magistrați imparțiali, independenți și supuși numai legii.

II. În ședința din data de 4 octombrie 2011, în temeiul dispozițiilor art. 37 lit. a) din Legea nr. 317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii, republicată, cu modificările și completările ulterioare, Plenul Consiliului Superior al Magistraturii a hotărât, printre altele, convocarea adunărilor generale ale instanțelor și parchetelor pentru ca acestea să se pronunțe dacă susțin proiectul promovat de Ministerul Justiției sau forma propusă de Consiliul Superior al Magistraturii în avizul cu amendamente emis în ședința Plenului Consiliului Superior al Magistraturii din data de 27 septembrie 2011.

III. În urma analizei datelor comunicate de instanțe și parchete, a rezultat faptul că *nicio instanță sau unitate de parchet nu susține forma proiectului propusă de Ministerul Justiției*, majoritatea magistraților arătând că sustin forma propusă de Consiliul Superior al Magistraturii, în avizul cu amendamente emis în ședința din 27 septembrie 2011.

Un număr foarte mare de instanțe și parchete au considerat însă că *nu se impune a se aduce niciun fel de modificări reglementărilor Legii nr. 303/2004 și respectiv Legii nr. 317/2004* (spre exemplu, Parchetul de pe lângă Curtea de Apel București, Tribunalul Mehedinți, Judecătoria Moldova Nouă și.a.), nesusținând nici forma proiectului avansată de Ministerul Justiției, dar nici pe cea propusă de Consiliul Superior al

1

Adresa: București, Calea Plevnei nr.141B, Sector 6

Tel: 021 311 69 00; Fax: 021 311 69 01

Web: www.csm1909.ro



Consiliul Superior
al Magistraturii

"Consiliul Superior al Magistraturii este
garantul independenței justiției"
(art. 133 alin. 1 din Constituție,
republicată)

Magistraturii – cu precizarea că o parte dintre acești magistrați a precizat că sunt de acord cu forma propusă de Consiliul Superior al Magistraturii *doar în eventualitatea în care nu va fi posibilă menținerea prevederilor în vigoare.*

În acest sens, unele instanțe și pachete au atras atenția asupra caracterului inopportun al avizului favorabil dat de Consiliul Superior al Magistraturii proiectului inițiat de Ministerul Justiției, chiar și sub condiție, în condițiile multiplelor deficiențe ale proiectului și a consecințelor sale de natură a afecta negativ în mod semnificativ statutul magistraților.

S-a subliniat în mod constant faptul că magistrații nu resping revizuirea reglementărilor privind răspunderea disciplinară, însă numai în deplin acord cu prevederile constituționale și cu standardele internaționale privind statutul judecătorilor; or, proiectul în discuție nu satisface aceste exigențe, raportat la necesitatea asigurării condițiilor optime de desfășurare a activității, mai ales în contextul intrării în vigoare a noilor coduri.

În plus, s-a arătat că propunerile de modificare a celor două legi sunt și inutile, în condițiile în care actualele reglementări sunt suficient de acoperitoare atât în ceea ce privește faptele ce constituie abateri disciplinare, cât și cu referire la procedura cercetării disciplinare.

Alte instanțe și parchete, destul de numeroase, au precizat că își însușesc proiectul de lege cu amendamentele și observatiile aduse de Asociația Magistratilor din România (spre exemplu, Tribunalul Neamț).

Nu lipsită de relevanță este poziția unor adunări generale, care au transmis, pe această cale, Consiliului Superior al Magistraturii, că în situația în care Ministerul Justiției insistă în adoptarea legii conform proiectului și cu ignorarea amendamentelor propuse de Consiliul Superior al Magistraturii și de instanțe și parchete, se impune inițierea unor forme radicale de protest.

Alți magistrați, notând preocuparea executivului orientată spre accentuarea subordonării și influențării sistemului judiciar – deja manifestată prin politicile și strategiile economico-financiare și prin inconsecvența și instabilitatea legislativă, au solicitat Consiliului Superior al Magistraturii să aibă o reacție fermă, de natură să restabilească echilibrul constituțional al puterilor în stat.

În acest context, unele adunări generale au solicitat autorităților cu atribuții în materie (în principal, Ministerului Justiției) să creeze condiții minime realizării unui act de justiție de calitate și în termene rezonabile, ceea ce implică, cel puțin:

- punerea la dispoziția instanțelor (dar și a parchetelor) de sedii adecvate și, mai ales, săli de judecată suficiente, echipate corespunzător, precum și a celorlalte dotări minime absolut necesare funcționării normale, pentru a se putea acorda termene de judecată cât mai scurte;
- suplimentarea schemelor de magistrați și, mai ales, de personal auxiliar, pentru a corespunde actualului volum de activitate;
- asigurarea spațiilor necesare depozitarului dosarelor ce trebuie arhivate, în condițiile în care, la nivelul întregului sistem judiciar, spațiile cu destinația de archive sunt deja

supraaglomerate;

- creșterea numărului de acțiuni de formare în ceea ce privește noile coduri și nu numai, coroborat cu crearea condițiilor minime (timp, resurse) pentru realizarea unei pregătiri reale și temeinice a magistraților;
- finanțarea corespunzătoare a activității instanțelor și parchetelor și eliminarea dependenței actuale de executiv, în acest sens.

Din pozițiile adoptate de adunările generale ale instanțelor și parchetelor se pot desprinde unele aprecieri comune, și anume:

- prin prevederile sale, proiectul face ca statutul magistratului – care exercită o autoritate de stat, anume autoritatea judecătorească – să fie unul dintre cele mai aspre și mai coercitive dintre toate categoriile socio-profesionale care implică exercițul unei autorități de stat;

- a fost aspru criticat modul în care puterea executivă înțelege să își asume ca prioritate politica de structurare pe noi baze a sistemului judiciar, printr-o preocupare manifestă față de crearea unor instrumente menite să aducă atingere gravă statutului magistratului, corelativ cu o lipsă de interes față de problemele curente cu care se confruntă sistemul judiciar în ansamblul său, în special cu lipsa resurselor umane și a celor materiale;

- prin acest din urmă proiect se înăspriște sistemul disciplinar, prin fixarea unui cadru coercitiv în care magistrații să-și desfășoare activitatea sub presiunea cercetării disciplinare și a posibilelor sancțiuni, într-o perioadă de schimbări fundamentale ale dispozițiilor de drept substanțial și procedural, ce implică un efort considerabil din partea magistraților, aceasta în condițiile în care este cunoscută criza cu care se confruntă sistemul judiciar în ceea ce privește resursele umane și materiale;

- proiectul propus de Ministerul Justiției aduce grave atingeri principiului constituțional privind *independența actului de justiție*, prin modalitatea în care sunt reglementate mai multe abateri disciplinare (art. 99 lit. s, §, t și t), fiind supuse controlului disciplinar aspecte care fără exclusiv de înfăptuirea justiției;

- prin adăugarea ca titulari ai acțiunii disciplinare a ministrului justiției, a președintelui Înaltei Curți de Casație și Justiție și a procurorului general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție se creează premisele necesare ca aparența de imparțialitate și independență a magistraților să fie afectate; în plus, prin modificările aduse, întregul sistem judiciar este plasat sub controlul executivului, fiind încălcăt astfel *principiul constituțional al separației puterilor în stat*;

- se creează posibilitatea șicanării magistraților, iar aceștia vor fi confruntați cu un stres suplimentar față de situația grea din prezent, caracterizată de numărul mare al dosarelor de pe complet, de diminuarea indemnizației, de condițiile improprii de lucru în multe instanțe și parchete etc.

În plus, Adunările generale au formulat observații punctuale cu privire la anumite texte din proiectul de Lege:



"Consiliul Superior al Magistraturii este garantul independenței justiției"
(art. 133 alin. 1 din Constituție,
republicată)

LEGEA NR. 303/2004

• Introducerea condiției bunei reputații pe toată durata desfășurării activității de magistrat

Referitor la modificările aduse dispozițiilor art. 14 alin. 2 lit. c), magistrații au adoptat *în marea lor majoritate* o atitudine critică.

Astfel, s-a arătat că propunerea legislativă ignoră fenomenul segmentării reputaționale (potrivit căruia o persoană poate să încalce normele unei comunități fără a fi afectat de efectele negative ale nerespectării normelor într-o altă comunitate) și nu stabilește cadrul concret în care o astfel de apreciere se impune a se realiza, în condițiile în care niciun text de lege nu definește criteriile pentru aprecierea bunei reputații, la care se adaugă împrejurarea că orice persoană interesată poate sesiza Inspecția Judiciară cu privire la buna reputație a unui magistrat, corelată cu posibilitatea de a se dispune suspendarea din funcție a magistratului pe parcursul procedurii de verificare și constatare a îndeplinirii condiției de bună reputație.

S-a mai arătat că introducerea acestei prevederi reprezintă o ingerință disproportională a legiuitorului în dreptul magistratului de a avea o evoluție profesională predictibilă, lipsită de încălcări a dreptului la viață privată din partea persoanelor afectate de deciziile magistratului respectiv. Buna reputație poate fi afectată prin campanii de presă bine direcționate de către persoanele ce doresc realizarea propriilor interese. Desigur, păstrarea bunei reputații trebuie să constituie un stimул pentru un magistrat profesionist, însă cu cât acesta soluționează dosare mai complexe, cu atât crește posibilitatea ca buna reputație să fie lezată.

În raport de aceste considerente, s-a apreciat că proiectul de lege propus de Ministerul Justiției nu apare ca fiind un instrument care să poată consolida statutul magistratului într-un stat de drept.

S-a mai arătat că buna reputație se raportează la o apreciere pus subiectivă și nu este definită în actul normativ; de altfel, această condiție este oricum verificată la momentul admiterii în profesie.

Pe de altă parte, s-a subliniat faptul că este anormal să se adauge la elementele care condiționează menținerea în funcția de magistrat, conform art. 65 alin. (1) lit. i), deoarece consecința unei atare prevederi ar reprezenta-o eliberarea directă din funcție a unui magistrat, doar în temeiul unei simple verificări administrative, prin evitarea nejustificată a procedurii disciplinare.

În alte opinii, s-a subliniat că analiza acestei condiții presupune un înalt grad de subiectivitate *chiar și în condițiile în care ar fi definită noțiunea de bună reputație* în textul legii și ar conduce implicit la încălcarea vieții private.

În plus, s-a subliniat caracterul extrem de dur al procedurii de verificare, dat fiind faptul că pe parcursul acesteia se poate dispune suspendarea din funcție a magistratului, situație care asemănă nejustificat cu ipoteza punerii în mișcare a acțiunii penale față de



"Consiliul Superior al Magistraturii este garantul independenței justiției"
(art. 133 alin. 1 din Constituție,
republicată)

magistrat.

S-a exprimat însă și opinia potrivit căreia introducerea condiției bunei reputații a magistraților pe toată durata desfășurării activității oportunității este oportună, *cu condiția ca această să privească strict comportamentul profesional al magistratului*. Alți magistrați au solicitat definirea în mod concret a noțiunii de bună reputație, pentru a nu da curs multitudinii de sesizări ale justițiabililor pe acest aspect, dar și a unor criterii de apreciere, criterii care să fie cunoscute de magistrat și la care acesta să se raporteze.

Într-o altă opinie care susține oportunitatea acestei modificări legislative, s-a arătat că este normal ca, atât la momentul intrării în profesie, cât și ulterior, pe parcursul desfășurării activității, magistraților să le fie verificată buna reputație, *dar nu la sesizarea oricărei persoane*.

În plus, s-a arătat că este necesar să se stabilească anumite condiții de formă pentru o astfel de solicitare (legate inclusiv de probele a căror administrare o solicită persoana respectivă), condiții a căror nerespectare să ducă la respingerea pe cale administrativă a cererii.

• Abaterile disciplinare

Ca o observație generală, s-a subliniat faptul că, prin numărul foarte mare al abaterilor disciplinare prevăzute în proiect (nu mai puțin de 21 de abateri), se instituie o veritabilă discriminare a magistraților față de alți salariați plătiți din fonduri publice.

1. Cu privire la abaterea disciplinară prevăzută la art. 99 lit. a) – „manifestările care aduc atingere onoarei sau probității profesionale ori prestigiului justiției, săvârșite în exercitarea sau în afara exercitării atribuțiilor de serviciu” – unii magistrați au apreciat că nu se justifică introducerea sa, căci se ajunge practic să se sanctioneze disciplinar fapte ce țin de etica profesională și morală. Or, acest lucru contravine Principiilor de la Bangalore, ca și Avizului nr. 3 al CCJE (Consiliul consultativ al judecătorilor europeni), care fac o distincție netă între normele disciplinare și cele deontologice, care se referă la conduită magistraților, în relațiile în care aceștia se angajează, în virtutea funcției lor.

Alți magistrați nu s-au opus introducerii acestei noi abateri, dar au arătat că se impune în mod obligatoriu o circumscriere a acestor manifestări, printr-o trimitere expresă la Codul deontologic al magistraților.

2. În ceea ce privește abaterea disciplinară prevăzută de art. 99 lit. b), constând în „încălcarea prevederilor legale referitoare la incompatibilități și interdicții privind judecătorii și procurorii”, s-a considerat oportună introducerea sintagmei „*cu știință*”, deoarece nu putem vorbi de o încălcare *din culpă* a dispozițiilor legale referitoare la incompatibilități și interdicții.

3, 4. Cât privește abaterea de la art. 99 lit. c) – „attitudinile ireverențioase în timpul exercitării atribuțiilor de serviciu față de colegi, celălalt personal al instanței sau al parchetului în care funcționează, inspectori judiciari, avocați, experti, martori, justițiabili sau reprezentanții altor instituții”, s-a arătat că nu este oportuna modificarea textului



"Consiliul Superior al Magistraturii este garantul independenței justiției"
(art. 133 alin. 1 din Constituție,
republicată)

actual, care este mai adecvat - „atitudinea nedemnă în timpul exercitării atribuțiilor de serviciu față de colegi, avocați, experți, martori sau justițibili”.

S-a apreciat că înlocuirea terminologiei actuale slăbește puterea judecătorului și procurorului și este periculoasă pentru păstrarea autoritații pe care aceștia o poartă în exercitarea funcției.

Alți magistrați au arătat că modul în care este redactat acest text, fără explicitarea clară a ceea ce se înțelege prin atitudine irreverențioasă ori o enumerare ori exemplificare a unor astfel de atitudini, reprezintă o gravă încălcare a autoritații judecătorului și a independenței actului de justiție, expunând judecătorul unor permanente sesizări și acțiuni disciplinare din partea participanților la înfăptuirea actului de justiție – aceleași critici fiind pertinente și în cazul abaterii disciplinare prevăzute la art. 99 lit. e, constând în „refuzul nejustificat de a primi la dosar cererile, concluziile, memoriile sau actele depuse de părțile din proces”, în condițiile în care nu se delimitizează situația în care neprimirea acestor înscrisuri poate fi catalogată drept refuz nejustificat.

5. Referitor la abaterea disciplinară prevăzută de art. 99 lit. g, constând în „nerespectarea de către procuror a dispozițiilor procurorului ierarhic superior, date în scris și în conformitate cu legea”, s-a apreciat că nu își găsește justificare, în condițiile în care o astfel de abatere se regăsește în textul privind refuzul nejustificat de a îndeplini o îndatorire de serviciu (art. 99 lit. f).

6. În ceea ce privește abaterea disciplinară prevăzută de art. 99 lit. h, referitoare la „nerespectarea în mod repetat și din motive imputabile a dispozițiilor legale privitoare la soluționarea cu celeritate a cauzelor ori întârzierea repetată în efectuarea lucrărilor, din motive imputabile”, s-a arătat că se impune eliminarea sa, căci, pe de o parte, există remedii procedurale, iar, pe de altă parte, numeroase instanțe și parchete se confruntă de ani de zile cu deficit de personal – condiții în care s-ar ajunge la expunerea magistraților la posibilitatea de a fi sanctionați disciplinar oricând, indiferent de cât de mult ar lucra.

În alte opinii, s-a arătat că această abatere ar trebui eliminată pentru că modul de administrare a dosarului ține de judecata efectivă.

Alți magistrați au considerat că este necesară o reformulare a textului, astfel încât să rezulte cu certitudine că abaterea se săvârșește în legătură cu cauze a căror soluționare se face cu celeritate, astfel cum sunt acestea reglementate prin normele interne. În actuala formulare, rezultă că celeritatea ar fi o caracteristică a tuturor cauzelor aflate pe rolul instanțelor, ceea ce nu corespunde nici legislației interne și nici celei europene, întrucât soluționarea „într-un termen rezonabil” a cauzei nu este echivalentă soluționării „cu celeritate” a cauzei.

S-a mai arătat că ar fi necesară delimitarea noțiunii de „motive imputabile”.

7. Cu privire la abaterea disciplinară prevăzută de art. 99 lit. i – „nerespectarea îndatoririi de a se abține atunci când judecătorul sau procurorul știe că există una din cauzele prevăzute de lege pentru abținerea sa, precum și formularea de cereri repetitive și nejustificate de abținere în aceeași cauză, care are ca efect tergiversarea judecății” – s-a propus eliminarea sa. Astfel, s-a arătat că, în afara cauzelor expres prevăzute de legea internă, Curtea EDO a semnalat și alte situații de incompatibilitate; de altfel, și în nou



*"Consiliul Superior al Magistraturii este garantul independenței justiției"
(art. 133 alin. 1 din Constituție,
republicată)*

Cod de procedură civilă se introduce un nou caz de incompatibilitate, prin art. 40 pct. 13: „atunci când există aparențe ce nasc în mod întemeiat îndoială cu privire la imparțialitatea sa”.

S-a mai arătat că modificările propuse sunt contradictorii, fiind sancționată atât acțiunea de abținere, cât și inacțiunea, judecătorul fiind pus în imposibilitatea de a alege o variantă. Mai mult, abținerea și recuzarea sunt cereri care sunt *judecate*, astfel încât temeinicia lor va fi constatată în urma unui act de judecată, supus căilor de atac prevăzute de lege, fără vreo urmare concretă pe plan procesual.

S-a mai menționat că inacțiunea de abținere poate fi corectată printr-o cerere de recuzare, nefiind deloc necesar să fie prevăzută drept abatere disciplinară, în caz contrar ajungându-se în situația creării unei abateri disciplinare prin simpla admitere a recuzării, ceea ce ar fi de neconcepțut.

8. Analizându-se abaterea disciplinară reglementată la *art. 99 lit. k*), constând în „absențe nemotivate de la serviciu, în mod repetat sau care afectează în mod direct activitatea instanței sau a parchetului”, s-a apreciat că nu se impune menținerea acesteia, având în vedere faptul că activitatea magistratului nu poate fi normată potrivit unui program standard de 8 ore, în raport de specificul activității (în special în materia dreptului penal), dar și de volumul concret de muncă încărcat, în foarte multe cazuri lucrându-se după ora 16,00, în timpul nopții, în week-enduri.

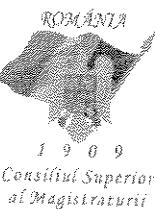
Alți magistrați au propus modificarea textului de lege, prin înlocuirea conjuncției „sau” cu conjuncția „și”, urmând ca acesta să aibă următorul conținut: „absențe nemotivate de la serviciu, în mod repetat și care afectează în mod direct activitatea instanței sau a parchetului”.

9. Cu referire la abaterea prevăzută la *art. 99 lit. m*) – „nerespectarea în mod nejustificat a dispozițiilor sau deciziilor cu caracter administrativ dispuse în conformitate cu legea de conducătorul instanței sau parchetului ori a altor obligații cu caracter administrativ prevăzute de lege sau regulamente” – s-a învederat că introduce subordonarea ierarhică a judecătorului față de conducătorul instanței, proibită de prevederile Constituției.

10. În ceea ce privește abaterea disciplinară de la *art. 99 lit. n*), constând în „folosirea funcției deținute pentru a obține un tratament favorabil din partea autorităților sau intervențiile pentru soluționarea unor cereri, pretinderea sau acceptarea rezolvării intereselor personale sau ale membrilor familiei ori ale altor persoane, altfel decât în limita cadrului legal reglementat pentru toți cetățenii”, s-a învederat faptul că există și alte reglementări care pot atrage alte forme de răspundere.

11. Referitor la abaterea disciplinară de la *art. 99 lit. o*) din proiect, constând în „nerespectarea în mod grav sau repetat a dispozițiilor privind distribuirea aleatorie a cauzelor”, unii magistrați au propus completarea textului, urmând ca acesta să aibă următorul conținut: „nerespectarea cu intenție, în mod grav sau repetat, a dispozițiilor privind distribuirea aleatorie a cauzelor, dacă a prejudiciat în vreun fel părțile în proces”.

Alți magistrați judecători au apreciat că, în principal, se impune eliminarea acestei abateri, iar în subsidiar modificarea lui, urmând a avea următorul conținut: „nerespectarea



"Consiliul Superior al Magistraturii este garantul independenței justiției"
(art. 133 alin. 1 din Constituție, republicată)

în mod grav sau repetat a dispozițiilor privind distribuirea aleatorie a cauzelor, *dar numai în situațiile în care legea prevede expres obligația judecătorului de a verifica și de răspunde pentru distribuirea aleatorie a cauzelor.*"

În acest sens, s-a învederat faptul că judecătorii nu au competențe în distribuirea aleatorie a cauzelor, acestea distribuindu-se de către un grefier specializat, cu atribuții expres prevăzute de regulament, astfel încât ar fi o sarcină disproportională a-l obliga pe judecător să verifice pentru fiecare dosar în parte care i se aduce de grefier și pe care stă deja scris numărul completului al cărui titular este, dacă a fost sau nu corect repartizat aleatoriu; s-ar ajunge, practic, la o *probatio diabolica*.

În subsidiar, dacă totuși se consideră că sintagma „nerespectarea dispozițiilor privind distribuirea aleatorie a cauzelor” se poate interpreta nu doar în sensul distribuirii efective, ci și în sensul respectării acestei distribuirii de judecători în urma formării dosarului, cu ocazia soluționării unor incidente procedurale ce le intră în competență (cum ar fi conexitate, litispendență, repunere pe rol, îndreptare eroare materială), situații în care judecătorul are obligația de a verifica dacă a fost respectat principiul distribuirii aleatorii și a continuității completului, ținând cont și de Regulamentul de ordine interioară al instanțelor judecătoarești, s-a propus modificarea textului, în sensul arătat.

12. În privința abaterii disciplinare prevăzută de art. 99 lit. p) referitoare la „obstrucționarea activității de inspecție a inspectorilor judiciari, prin orice mijloace”, s-a arătat că este nefirească introducerea acesteia, deoarece în practică nu s-au ivit cazuri de acest gen. În plus, formularea este mult prea largă, lăsând loc de interpretări; spre exemplu, chiar tăcerea magistratului ar putea fi interpretată ca un act de obstrucționare.

În cazul în care nu se va elmina această abatere, ar trebui completat textul, în sensul de a se circumstația mai precis în ce să conste acțiunile de opozitie față de inspectorii judiciari, ce ar putea fi imputate magistraților. Tot astfel, ar trebui definită sintagma „prin orice mijloace”, iar abaterea ar trebui să privească doar acele acte săvârșite *cu intenția de obstrucționare*.

Alți magistrați au propus revizuirea textului, astfel încât să nu fie protejată decât activitatea de inspecție „efectuată conform metodologiei aprobate”.

13. În legătură cu abaterea disciplinară prevăzută de art. 99 lit. r) - „participarea directă sau prin persoane interpuse la jocurile de tip piramidal, jocuri de noroc sau sisteme de investiții pentru care nu este asigurată transparența fondurilor” - s-a opinat în sensul că această dispoziție duce la încălcarea dreptului de proprietate, modul în care un judecător își cheltuiește sau își investește banii reprezentând o opțiune personală și neavând nicio legătură cu profesia sa, pentru a putea constitui abatere disciplinară.

14. În ceea ce privește abaterea disciplinară prevăzută la art. 99 lit. s), constând în „lipsa totală a motivării hotărârii judecătoarești sau a actelor judiciare ale procurorului, în condițiile legii”, s-a exclus menținerea acesteia, precizându-se faptul că dispozițiile art. 304 pct. 7 din Codul de procedură civilă, respectiv ale art. 385⁹ pct. 9 din Codul de procedură penală constituie temei pentru casarea hotărârii nemotivate. Ca atare, cu privire la această situație există un control, prin intermediul căilor de atac, iar nu al sancțiunilor disciplinare. Tot astfel, există dispoziții care permit un control al actelor judiciare ale

procurorului.

Introducerea acestei abateri disciplinare a fost criticată și pe motiv că, fără nicio circumscriere a noțiunii de „nemotivare a hotărârii judecătoarești”, se introduce practic o nouă cale de atac, neprevăzută de lege. S-a subliniat, totodată, faptul că lipsa motivării este un element ce ține de evaluarea profesională a magistratului.

Tot astfel, s-a învederat faptul că o astfel de abatere disciplinară ar putea fi pusă în discuție în mod rezonabil doar dacă sistemul judiciar român ar fi la standarde europene din punctul de vedere al dotărilor tehnice, al resurselor umane și al volumului lucrărilor.

Unii judecători au apreciat că ar fi oportun ca latura obiectivă a acestei abateri să fie completată, astfel: „lipsa totală a motivării hotărârii judecătoarești *datorată relei-credințe sau gravei neglijențe*”, întrucât în lipsa relei-credințe sau gravei neglijențe care să fi caracterizat activitatea de redactare a hotărârii judecătoarești, aprecierea caracterului „motivat” sau „nemotivat” al hotărârii judecătoarești ar fi supusă arbitrajului.

Nu în ultimul rând, s-a arătat că trebuie avut în vedere că nu s-a creat un mecanism funcțional care să permită formularea și verificarea obiecțiunilor cu privire la desființarea sau casarea hotărârilor, în condițiile în care instituția juridică a „nemotivării hotărârii judecătoarești”, în lipsa unei definiri legale, cunoaște o permanentă completare jurisprudențială. De pildă, sintagma „lipsa totală a motivării” poate fi asimilată și motivării „străine de natura pricinii”, ceea ce nu denotă, în mod necesar, dezinteresul magistratului sau neîndeplinirea atribuțiilor de serviciu, ci poate reprezenta o opțiune de motivare a respectivului judecător, o urmare firească, naturală, a propriului raționament logico-juridic, astfel cum acesta îl-a efectuat prin prisma propriilor capacitați intelective.

De asemenea, s-a apreciat că, fiind vorba despre verificarea conținutului hotărârii judecătoarești, se impune stabilirea unor garanții concrete împotriva arbitrajului, în sensul stabilirii unor criterii obiective, stricte, a unor repere pe care inspecția judiciară le va avea în vedere atunci când va verifica hotărârea judecătoarească sub aspectul motivării sau nemotivării, totale sau parțiale.

Alți judecători au învederat că nu sunt de acord ca această abatere să fie constatătă prin intermediul căilor de atac de către instanțele ierarhic superioare, ci de către Inspecția Judiciară, motivat de împrejurarea că s-ar ajunge în situația în care instanțele care pronunță hotărâri irevocabile să fie exceptate de la aceste sancțiuni, nemaiavând de cine să fie verificate.

15. Referitor la abaterea disciplinară prevăzută de art. 99 lit. s), constând în „utilizarea unor expresii inadecvate în cuprinsul hotărârilor judecătoarești ori motivarea în mod vădit contrară raționamentului juridic, de natură să afecteze prestigiul justiției sau demnitatea funcției de magistrat”, s-a subliniat că este de natură să încalce independența judecătorului/procurorului, exprimarea acestuia și modul de argumentare fiind elemente care sunt avute în vedere la evaluarea acestuia.

Pe de altă parte, s-a atras atenția asupra manierei în care este redactat textul, lăsând loc subiectivismului și interpretărilor diferite. Din această perspectivă, s-a apreciat că reglementarea atrage după sine necesitatea stabilirii unor criterii de apreciere a expresiilor „inadecvate”, ridicându-se, de asemenea, problema persoanei/persoanelor



"Consiliul Superior al Magistraturii este garantul independenței justiției"
(art. 133 alin. 1 din Constituție,
republicată)

abilitate să stabilească caracterul „inadecvat” al expresiilor.

16. Tot astfel, în ceea ce privește abaterea disciplinară prevăzută de art. 99 lit. i, s-a arătat că aceasta nu se justifică, nerespectarea deciziilor Curții Constituționale sau ale deciziilor Înaltei Curți de Casătie și Justiție fiind sancționată de instanța de control judiciar cu prilejul soluționării căilor de atac, prin calificarea sa ca abatere disciplinară ajungându-se la ingerințe în activitatea instanțelor.

Totodată, s-a subliniat că nu există un rang de prioritate între hotărârile a căror nerespectare se propune a fi considerată abatere disciplinară, în caz de suprapunere sau contradicție a acestora, judecătorul putând să aleagă, consecința directă fiind expunerea sa la cercetarea disciplinară.

S-a subliniat și faptul că în situația în care aceste decizii nu sunt conforme cu deciziile CEDO, spre exemplu, magistrații sunt pasibili din start de răspundere, riscând fie o acțiune disciplinară pentru nerespectarea deciziilor Curții Constituționale ori ale Înaltei Curți de Casătie și Justiție – dacă respectă hotărârile CEDO, fie o acțiune în răspundere materială în ipoteza în care aplică deciziile interne menționate, încălcând astfel deciziile CEDO, iar o astfel de cauză ar ajunge pe rolul Curții EDO.

De altfel, nerespectarea acestor decizii privește, în principal, pregătirea profesională a magistratului, astfel că face obiectul evaluării profesionale.

Într-o altă opinie, s-a subliniat faptul că această abatere nu ar putea fi reținută nici măcar în ipoteza încălcării *repetate* a deciziilor Curții Constituționale și a deciziilor în interesul legii date de Înalta Curte de Casătie și Justiție, întrucât s-ar dovedi o lipsă de consecvență față de argumentele prezentate - în avizul cu amendamente dat de Consiliul Superior al Magistraturii - pentru nerezinarea încălcării deciziilor amintite ca abatere disciplinară.

A fost formulată și propunerea completării textului de lege, astfel încât abaterea disciplinară să poată fi reținută numai dacă aceste decizii sunt în concordanță cu Declarația Universală a Drepturilor Omului, cu pactele și tratatele internaționale și cu celealte tratate la care România este parte, precum și cu reglementările comunitare cu caracter obligatoriu, având în vedere dispozițiile art. 20 și 148 din Constituție.

Alți magistrați care au opinat, la rândul lor, în sensul eliminării complete a acestei abateri disciplinare, au atras atenția asupra faptului că membrii Curții Constituționale sunt numiți pe criterii politice, iar Curtea Constituțională nu reprezintă o instanță independentă și imparțială.

S-a mai exprimat și opinia conform căreia, pentru evitarea aleatorijului în stabilirea răspunderii disciplinare a magistraților, se impune ca elementul subiectiv să fie indicat expres în textul de lege, abaterea disciplinară putând a fi reținută doar în cazul relevi credințe, având în vedere că anumite decizii ale Curții Constituționale, respectiv ale Înaltei Curți de Casătie și Justiție, sunt susceptibile de interpretare.

17. Aspre criticate au fost și modificările aduse abaterii disciplinare reglementate de art. 99 lit. i, constând în „exercitarea funcției cu rea credință sau gravă neglijență”, și, corelativ, definițiile date acestor noțiuni de art. 99¹.

Astfel, s-a arătat că prin modificările preconizate este creată, în mod nepermis,

posibilitatea ca activitatea jurisdicțională, ce constă în interpretarea și aplicarea dispozițiilor legale de către magistrați, să poată fi supusă controlului executivului, fapt care poate afecta în mod grav independenta magistraților. S-a subliniat încă o dată faptul că activitatea jurisdicțională poate face numai obiectul unui control judecătoresc, prin exercitarea căilor ordinare și extraordinare de atac, în condițiile art. 129 din Constituție, iar nu obiectul unei acțiuni disciplinare.

Prin urmare, trebuie făcută distincție între activitatea jurisdicțională, adică aplicarea normelor de drept procesual și material, rezervată exclusiv actului de justiție, supus doar controlului judecătoresc prin sistemul căilor de atac, și activitatea exterioară acesteia, care poate face obiectul abaterii disciplinare sub aspectul conduitei magistraților, până la limita la care se poate aduce atingere independentei magistratului.

Ca atare, s-a apreciat că nu vor putea face obiectul unei abateri disciplinare următoarele activități desfășurate de judecător cu ocazia soluționării unei cauze: pregătirea ședinței de judecată, conducerea ședinței și toate actele de natură procedurală, pronunțarea asupra cererilor de abținere și recuzare ori aplicarea legii materiale sau procesuale – ca și hotărârea judecătorescă – spre a nu aduce atingere substantiei actului de judecată, care trebuie sustras controlului administrativ.

În aceeași ordine de idei, s-a considerat că vor putea fi supuse controlului disciplinar doar acele fapte care se referă strict la modul de îndeplinire a obligațiilor de serviciu de către magistrat, adică forma exterioară de îndeplinire a acestora, cum ar fi: termenul de redactare a hotărârii judecătorescă, începerea punctuală a ședinței de judecată, obligația de a purta robă, relaționarea adecvată cu participanții la proces etc. – deoarece legătura acestora cu actul de justiție *in sine* este redusă, exterioară și ulterioară acestuia.

Din această perspectivă, s-a învederat că aceleași critici sunt valabile și cu referire la actuala formă a abaterii disciplinare – art. 99 lit. h) – soluția propusă fiind aceea a abrogării sale, în niciun caz a extinderii acesteia și la normele de drept substanțial.

De asemenea, s-a mai arătat că prin menținerea acestei abateri disciplinare (și cu atât mai mult prin modificarea ei, în sensul extinderii la normele de drept material) se contravine Recomandării Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei nr. R (94) 12 privind independenta, eficiența și rolul judecătorilor, dar și Avizului nr. 3 al CCJE (Consiliul consultativ al judecătorilor europeni), prin faptul că se prevăd „forme administrative de control al hotărârilor judecătorescă”.

Tot astfel, s-a reamintit faptul că prin Rezoluția adoptată la Sifolk, la 02.10.2006, Asociația europeană a magistraților – Grupul regional al Uniunii Europene al Uniunii Internaționale a Magistraților, referindu-se la forma actuală a art. 99 lit. h), și-a exprimat „preocupările sale serioase privind evoluția legislativă în România, care tinde să introducă un control administrativ asupra deciziilor judecătorescă care au făcut deja obiectul procedurilor de apel și face astfel posibil ca judecătorii să fie pasibili de sancțiuni disciplinare”, ceea ce este de natură să conducă la încalcarea principiului independenței puterii judecătorescă, consacrat de numeroase instrumente juridice internaționale.

În plus, s-a subliniat curența lipsei de predictibilitate cu privire la conceptele de



*"Consiliul Superior al Magistraturii este garantul independenței justiției"
(art. 133 alin. 1 din Constituție,
republicată)*

rea credință și gravă neglijență, în raport de definițiile date în articolul 99¹, care recurg tot la exprimări largi, nedefinite, de genul „nescuzabil”.

Pe de altă parte, s-a arătat că „reaua-credință” și „grava-neglijență” constituie forme ale vinovăției specifice dreptului penal, ce se impune a fi stabilite doar prin antrenarea răspunderii penale a magistratului.

S-a mai arătat că intenția de a defini reau-credință sau grava neglijență ca fiind greșală de judecată este cel puțin paradoxală. În raport cu sediul materiei în care a fost inserat art. 99¹, respectiv abaterea disciplinară, reau-credință și grava neglijență ar fi trebuit definite prin raportare exclusivă la faptele incriminate ca abateri disciplinare, constând în nerespectarea comandamentelor administrative și a atitudinilor extrinseci actului de jurisdicție; în realitate însă, conduitele subiective intitulate rea-credință și grava neglijență se raportează nepermis la aplicarea normelor de drept material sau procesual, aplicare care excede conținutul abaterilor disciplinare. Așadar, prin proiect se urmărește, de fapt, nu încriminarea conduitelor exterioare actului de justiție, ci chiar actul de jurisdicție în sine. Ca atare, definiția este impropriă în raport de conținutul fiecărei abateri disciplinare incriminate și nu are nici un fel de legătură nici cu abaterile incriminate și nici cu activitatea de aplicare a legii.

În altă ordine de idei, s-a învederat că această abatere disciplinară nu se justifică și din altă perspectivă, și anume aceea că în orice sistem de drept, din orice țară, indiferent cât de performant este, atât din punctul de vedere al pregătirii profesionale a personalului, cât și din punctul de vedere al legislației, erorile judiciare sunt inevitabile, iar interpretarea normelor de drept generează uneori dezbatere aprinse în practică, la nivelul magistraților, dar și în doctrină.

În România, din cauza legislației incoerente și instabile și a lipsei mijloacelor legislative de asigurare a unei practici judiciare unitare efective, erorile și practica neunitară vor continua să existe, indiferent de cât de aspiră este răspunderea magistratului.

Nu în ultimul rând, trebuie avută în vedere și intrarea în vigoare a Noilor Coduri, ale căror dispoziții vor genera numeroase controverse și dezbatere aprinse, cel puțin în prima perioadă de aplicare.

În plus, modificările propuse deschid calea unor acțiuni disciplinare pentru orice soluție casată/desființată de instanța de control judiciar, magistratul fiind pasibil de a deveni subiectul unei acțiuni disciplinare în orice moment – situație cu atât mai gravă cu cât ministrul justiției devine titular al acțiunii disciplinare.

Tot astfel, s-a mai învederat faptul că nici prin coordonatele Mecanismului de Cooperare și Verificare (MCV) nu se urmărește supunerea activității judiciare controlului administrativ. Realizarea obiectivului inserat în MCV viza reformarea sistemului disciplinar, prin realizarea unui catalog detaliat și specific al abaterilor disciplinare, iar nu lipsirea actului de justiție de componentă legitimă a independenței puterii judecătoarești, prin supunerea sa controlului și cenzurii administrative.

În fine, s-a formulat și propunerea ca grava neglijență să fie analizată prin raportare la volumul de dosare pe care îl are în lucru fiecare magistrat la momentul nerespectării normelor de drept material sau procesual într-un anumit dosar. S-a arătat că

acest criteriu ar trebui să fie unul obligatoriu, stabilit expres de lege, în condițiile în care pe rolul multor instanțe se află mai mult de 1000 de cauze pe an pentru fiecare judecător. Această situație creează prejudicii actului de justiție, dar judecătorul nu este singurul responsabil în luarea unor decizii care se îndepărtează de la regulile de drept substanțial, respectiv procesual, statuate în actele normative, atâtă timp cât nu se asigură un cadru adecvat desfășurării în bune condiții a activității de judecată.

- **Sancțiunile disciplinare**

Analizând modificările propuse de proiect, magistrații de la instanțe și parchete au subliniat caracterul excesiv al acestora, în contradicție cu prevederile art. 264 din Codul Muncii, ceea ce conduce la o discriminare a magistraților. Spre exemplu, Codul Muncii prevede o reducere a salariului cu 5-10% pe o durată de 1-3 luni (art. 264 lit. d, e), pe când art. 100 lit. b) din proiect prevede o diminuare a indemnizației de încadrare brute cu până la 20% pe o perioadă de până la 6 luni.

Marea majoritate a magistraților a apreciat ca nejustificată și mult prea aspră introducerea unei noi sancțiuni disciplinare, constând în suspendarea din funcție pe o durată de până la 6 luni – **art. 100 lit. d)**. Cu referire la această sancțiune, s-a subliniat și faptul că nu a fost prevăzut regimul juridic ce decurge din aplicarea acesteia, respectiv drepturile și obligațiile ce revin magistratului sancționat pe timpul suspendării, condițiile de salarizare, dacă constituie sau nu vechime în muncă etc.

Referitor la aceste dispoziții, s-a arătat, într-o opinie, că reglementează aceeași situație avută în vedere de dispozițiile art. 108 lit. a) din Legea nr. 161/2003 privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice și în mediul de afaceri, prevenirea și sancționarea corupției.

În măsura în care se va introduce, totuși, această nouă sancțiune, s-a propus reducerea duratei maxime pe care se poate dispune, de la 6 luni la 3 luni.

În ceea ce privește sancțiunea de la **art. 100 lit. b)**, s-a arătat că aceasta ar trebui să privească diminuarea indemnizației de încadrare lunare brute cu până la 20% pe o perioadă de până la 3 luni, iar nu până la 6 luni (ca în proiectul Ministerului Justiției).

Într-o opinie singulară, s-a considerat oportună adăugarea unei sancțiuni pecuniare mai grave, lucru care ar face posibil ca, pentru anumite fapte, să nu se aplique direct sancțiunea excluderii din magistratură.

Cu referire la sancțiunea prevăzută de art. **100 lit. c)** – „mutarea disciplinară pentru o perioadă de până la un an la o altă instanță sau la un alt parchet, situate în circumscrisția altrei curți de apel ori în circumscrisția altui parchet de pe lângă o curte de apel”, s-a arătat că aceasta nu își găsește justificarea în raport cu principiul inamovibilității judecătorului. Pe de altă parte, nu rezultă cum o asemenea sancțiune ar fi de natură să contribuie la îmbunătățirea activității unui judecător.

Abordând o situație concretă, în care un judecător/procuror ar fi mutat disciplinar timp de 6 luni la o instanță aflată la 600 km distanță de instanță/parchetul la care și-a desfășurat activitatea, respectiv de domiciliul și familia sa, s-a apreciat că această sancțiune nu creează premisele responsabilizării judecătorului/procurorului sancționat și



"Consiliul Superior al Magistraturii este garantul independenței justiției"
(art. 133 alin. 1 din Constituție, republicată)

nici ale desfășurării în mai bune condiții a actului de justiție.

În altă ordine de idei, s-au subliniat costurile pe care le implică această sancțiune, în perioada pe care s-a dispus mutarea sa disciplinară, magistratul putând solicita decontarea chiriei sau transportului de la domiciliu la localitatea unde se află locul de muncă.

Alți magistrați au apreciat necesar a se reduce la maximum 6 luni durata pe care poate fi dispusă această din urmă sancțiune.

În privința sancțiunii prevăzute la art. 100 lit. e), constând în excluderea din magistratură, s-a arătat că se impune eliminarea acesteia, întrucât reprezintă o formă de presiune asupra activității desfășurate, cel mai recent exemplu fiind, în acest sens, demersul Ministerului Justiției prin care s-a solicitat Inspecției Judiciare cercetarea disciplinară a judecătorilor ce au pronunțat hotărâri prin care s-a recunoscut că reducerile salariale operate în baza Legii nr. 118/2010 sunt contrare art. 1 din Protocolul 1 al Convenției europene pentru apărarea drepturilor și libertăților fundamentale ale omului.

Au existat și propunerile formulate de un domn judecător, în sensul introducerii, după art. 100, a unui nou articol, 100¹, în două variante. Astfel, într-o *primă variantă*, anterioară aplicării sancțiunii, acest nou articol ar urma să aibă următorul conținut:

„Art. 100¹

Măsuri premergătoare

Sancțiunile disciplinare se pot aplica judecătorilor și procurorilor numai după dispunerea următoarelor măsuri premergătoare:

- a) monitorizarea pe o durată de 3 luni și întocmirea referatului cu privire la conduită ulterioară a judecătorului ori procurorului;
- b) obligarea întocmirii de către judecător ori procuror, pe durata monitorizării, a unui număr de 3 referate lunare în materia în care s-a constatat abaterea disciplinară, cât și referitoare la prevederile încălcate din legea de organizare, respectiv Regulamentul de ordine interioară al instanțelor judecătorești.”

În cea de *a doua variantă*, posterioară aplicării sancțiunii, articolul 100¹ ar urma să aibă următorul conținut:

„Art. 100¹

Măsuri de verificare

Secțiile Consiliului Superior al Magistraturii pot dispune renunțarea la aplicarea sancțiunii disciplinare aplicate judecătorilor și procurorilor, după efectuarea următoarelor măsuri de verificare:

- a) monitorizarea pe o durată de 3 luni și întocmirea referatului cu privire la conduită ulterioară a judecătorului ori procurorului;
- b) obligarea întocmirii de către judecător ori procuror, pe durata monitorizării, a unui număr de 3 referate lunare în materia în care s-a constatat abaterea disciplinară, cât și referitoare la prevederile încălcate din legea de organizare, respectiv Regulamentul de ordine interioară al instanțelor judecătorești.”

Corelativ introducerii articolului 100¹ în cuprinsul Legii nr. 303/2004 se impune modificarea art. 47 alin. (3) din Legea nr. 317/2004 (în forma actuală, respectiv alineatul



"Consiliul Superior al Magistraturii este garantul independenței justiției"
(art. 133 alin. 1 din Constituție,
republicată)

6 în proiect), astfel:

„Secțiile Consiliului Superior al Magistraturii, în cazul în care constată că sesizarea este intemeiată, ținând seama de prevederile art. 100¹ din Legea nr. 303/2004 modificată, aplică una dintre sancțiunile disciplinare prevăzute de lege, în raport cu gravitatea abaterii disciplinare săvârșite de judecător sau procuror și cu circumstanțele personale ale acestuia.”

În fundamentarea acestor propuneri, s-a apreciat că, în cazul Consiliul Superior al Magistraturii nu ar lua toate măsurile pentru ajutarea judecătorului ori procurorului în remedierea neajunsurilor, s-ar transforma într-un simplu organ coercitiv de execuție.

În legislația modernă penală europeană există instituția renunțării ori amânării aplicării pedepsei. Tot astfel, în noul Cod penal al României ce urmează a intra în vigoare, la art. 80-82 se introduce instituția renunțării la aplicarea pedepsei, iar la art. 83-90 se introduce instituția amânării aplicării pedepsei.

Luând act de politica penală actuală, domnul judecător a apreciat că nu se justifică aplicarea unui tratament diferit judecătorilor și procurorilor în materie disciplinară și că raționamentul în virtutea căruia au fost formulate prezentele propuneri privind luarea unor măsuri premergătoare ori a unor măsuri de verificare, după caz, ar conduce în majoritatea cazurilor la remedierea neajunsurilor constatațe.

LEGEA NR. 317/2004

- Dispozițiile art. 49¹ și ale art. 64¹² alin. (4) privind suspendarea din funcție a magistratului au fost aspru criticate. Astfel, s-a arătat că propunerile formulate încalcă prezumția de nevinovăție; în plus, ele sunt excesive, astfel că ar trebui excluse – cu consecința eliminării dispoziției referitoare la modificarea art. 62 alin. (1) din Legea nr. 303/2004, privitor la modificarea cazurilor de suspendare din funcție.

S-a mai apreciat că suspendarea magistraților din funcție ar avea un efect secundar negativ asupra activității instanțelor și parchetelor, colegiilor magistratului fiind nevoiți să-i suplimească absența, în condițiile unei scheme de personal subdimensionate.

Alți magistrați au considerat inopertune propunerile privind posibilitatea suspendării din funcție a magistratului pe durata procedurii disciplinare până la soluționarea definitivă a acțiunii disciplinare și respectiv pe parcursul procedurii de verificare și constatare a îndeplinirii condiției de bună reputație, subliniindu-se că, prin formularea în mod tendențios de sesizări privind verificarea condiției de bună reputație se urmărește îndepărțarea de la soluționarea pricinii a judecătorului, încalcându-se astfel principiul repartizării aleatorii a cauzelor și cel al continuității.

În acest sens, s-a formulat și o propunere, aceea de a se prevedea posibilitatea tragerii la răspundere pecuniară a petiționarului care a uzat de dispozițiile legale *în mod abuziv*.

Într-o altă opinie, s-a subliniat faptul că, dacă în cazul intervenirii sale ca sancțiune disciplinară, suspendarea din funcție este limitată la 6 luni, în cursul

cercetărilor privind buna reputație a magistratului ea poate depăși 6 luni, nefiind limitată în timp – art. 64¹² alin. (4). De asemenea, dacă verificările stabilesc că nu se confirmă aspectele sesizate, legea nu spune ce se întâmplă cu perioada suspendării.

Tot astfel, dacă din verificări rezultă o altă abatere disciplinară și se aplică sancțiunea disciplinară a suspendării, apare că judecătorul sau procurorul este dublu sancționat.

În plus, dacă în cazul aplicării sale ca sancțiune disciplinară, suspendarea este consecutivă unor cercetări, ce au stabilit comiterea unei abateri disciplinare, în cazurile prevăzute la art. 49¹ și la art. 64¹² alin. (4), aceasta intervine *anterior* unor astfel de cercetări, mai precis pe durata acestora, *aducându-se astfel atingere prezumției de nevinovăție*.

- Un mare număr de magistrați a formulat propunerea reducerii termenului de 2 ani în care poate fi exercitată acțiunea disciplinară, reglementat în proiect la art. 45¹ alin. (7), la un an sau chiar la 6 luni, cum se prevede în Codul muncii. S-a arătat că extinderea termenului de prescripție cu privire la fapta ce constituie abatere disciplinară este contrară bunului mers al justiției, impietând asupra imaginii acesteia.

- **Titularii acțiunii disciplinare. Procedura disciplinară**

Reamintim că proiectul de lege prevede ca titulari ai acțiunii disciplinare, pe lângă toți inspectorii judiciari, pe ministrul justiției, pe președintele Înaltei Curți de Casație și Justiție și pe procurorul general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție.

Majoritatea covârșitoare a magistraților și-a exprimat nemulțumirea față de propunerea de modificare referitoare la titularii acțiunii disciplinare și și-a manifestat îngrijorarea față de posibilitatea imixtiunii executivului în activitatea judecătorilor/procurorilor și, implicit, față de *încălcarea principiului constituțional al separației puterilor în stat* prevăzut de art. 1 alin. (4) din Constituție.

Astfel, s-a atras atenția asupra faptului că ministrul justiției ar putea interveni asupra carierei magistraților atunci când o astfel de măsură ar fi oportună politic, fără ca un abuz al acestuia să poată fi sancționat altfel decât politic, în condițiile art. 109 alin. (1) din Constituție. În acest sens, s-a arătat că Ministerul Justiției este organizat, ca oricare alt minister, numai în subordinea Guvernului – art. 116 alin. (1) din Constituție, Guvern care, potrivit art. 102 alin. (1) din legea fundamentală, exercită conducerea generală a administrației publice și care, în conformitate cu art. 109 din aceeași lege, răspunde politic în fața Parlamentului pentru întreaga activitate.

Tot astfel, prin adoptarea proiectului s-ar încalcă dispozițiile art. 124 alin. (3) și ale art. 125 alin. (1) din Constituție, precum și cele ale art. 3 alin. (3) din Legea nr. 303/2004, republicată, cu modificările și completările ulterioare, privind *independența și inamovibilitatea judecătorilor*.

Pe lângă aceste argumente, prevederea ministrului justiției ca titular al acțiunii disciplinare nu se poate întemeia nici măcar pe actul normativ care reglementează

organizarea și funcționarea Ministerului Justiției (Hotărârea de Guvern nr. 652/2009, modificată prin Hotărârile de Guvern nr. 1563/2009, 825/2010 și 935/2010).

Tocmai acesta este rolul Consiliului Superior al Magistraturii, definit de art. 133 din legea fundamentală, acela de a se interpune între puterea judecătoarească, legislativă și executivă, pentru a scuti magistrații de presiuni ce ar putea să le afecteze imparțialitatea și independența.

De altfel, conform Constituției, atribuții privind cariera magistraților pot avea numai Consiliul Superior al Magistraturii și Președintele României; ca atare, competențele pe care Ministerul Justiției dorește să și le aroge, legate de cariera magistraților, sunt în afara dispozițiilor constituționale.

Cât privește rolul ministrului justiției, acesta trebuie limitat la asigurarea unui cadru adecvat pentru desfășurarea în cele mai bune condiții a actului de justiție în România.

În acest sens, au fost invocate și argumentele reținute de Curtea europeană pentru apărarea drepturilor și libertăților fundamentale ale omului în interpretarea art. 6 paragraful 1 din Convenție (cauza Cambelle și Fell – 1984, cauza Ringeisen – 1971 etc.), care se referă la independența judecătorilor față de executiv și legislativ, precum și la existența garanțiilor legislative relative la înlăturarea presiunilor externe de orice fel și la crearea aparenței de independentă a justiției.

S-a mai învederat și faptul că nu există nicio altă situație în care unui membru al uneia din puterile din stat î se recunoaște prin lege prerogativa promovării acțiunii disciplinare față de o persoană ce reprezintă o altă putere în stat. Așadar, prin adoptarea legii în forma propusă în proiect s-ar ajunge în situația în care principiul verificării reciproce și interdependente între cele trei puteri – corolar al separației puterilor în stat – s-ar aplica univoc, unidirecțional, încalcându-se, astfel, principiile constituționale.

În plus, magistrații procurori au subliniat faptul că, s-a constatat că orice mărire a gradului de dependență a procurorilor față de puterea executivă conduce la o creștere a corupției (Anne van Aaken, Lars. P. Fels, Stefna Voigt, Power over prosecutors corrupts politicians: Corss-country evidence using a new indicator, March 2009, European Association of Law and Economics, CESinfo Working Paper no. 2245).

S-a arătat că Ministerul Public reprezintă un veritabil sistem de organe, bazat pe o strictă subordonare în cadrul propriului sistem, dar independent în relație cu celelalte autorități publice. Or, Ministerul Public nu mai este independent față de Ministerul Justiției dacă ministrul devine titular al acțiunii disciplinare.

De altfel, s-a subliniat faptul că ministrul justiției are și în prezent posibilitatea de a sesiza Inspecția Judiciară atunci când apreciază că s-a săvârșit o abatere disciplinară de către un magistrat, astfel încât

În ceea ce privește Mecanismul de Cooperare și Verificare (MCV), s-a subliniat faptul că, niciun moment nu se recomandă predarea de către Inspecția Judiciară a unor dintre prerogativele sale de esență altor instituții, străine sau nu de sistem, cu consecința diminuării capacitații inspecției - ce s-a dorit a fi consolidată - și, mai ales, cu subminarea independenței ei, din moment ce titulari ai acțiunii disciplinare sunt entități executive, ce

se pot imixtiona nepermis în actul de justiție și în prerogativele inspecției judiciare.

În altă ordine de idei, împrejurarea că în afara celor trei titulari ai acțiunii disciplinare (ministrul justiției, președintele Înaltei Curți de Casație și Justiție, procurorul general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție) fiecare dintre inspectorii judiciari, în parte, este titular de acțiune disciplinară, înseamnă o disparitate de apreciere a faptelor în absența comisiilor de disciplină, contrar MCV, care recomandă unificarea practicii inspectorilor.

Pe de altă parte, prin prevederea posibilității ministrului justiției – devenit titular al acțiunii disciplinare – de a infirma propunerea inspectorului judiciar și a solicita completarea verificării prealabile, se ajunge ca acesta să devină atât „acuzator”, cât și „judecător” în aceeași cauză.

S-a subliniat că nu se impune nici introducerea, printre titulari, a președintelui Înaltei Curți de Casație și Justiție și a procurorului general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, aceștia având alte pârghii pentru reglementarea situațiilor din sistem.

Pe de altă parte, împrejurarea că președintele Înaltei Curți de Casație și Justiție este unul dintre titularii acțiunii disciplinare, în condițiile în care judecătorii din cadrul instanței supreme se pronunță irevocabil în cauzele disciplinare ale magistraților, nu este de natură să asigure toate garanțiile de obiectivitate ale desfășurării procedurii disciplinare și ale finalizării ei.

Într-o opinie singulară s-a susținut oportunitatea subordonării Inspectiei Judiciare unei alte structuri decât cea a Consiliului Superior al Magistraturii, pe considerentul că sistemul actual contravine dispozițiilor art. 6 din Convenția europeană pentru apărarea drepturilor și libertăților fundamentale ale omului, în acord cu care instanța disciplinară trebuie să aibă o poziție imparțială și independentă față de parte (magistrat trimis în judecată – pe de o parte, și Inspectia Judiciară – față de altă parte).

Au fost făcute și propunerî punctuale, spre exemplu cu privire la art. 44 alin. (2), în sensul de a se asigura compunerea secției pentru judecători (atunci când îndeplinește rolul de instanță de judecată) doar cu judecători de grad echivalent, cel puțin egal cu gradul instanței din care face parte judecătorul cercetat.

Tot astfel, cu referire la art. 46 alin. (5), s-a apreciat că, potrivit principiului simetriei, instanța competentă să soluționeze contestația împotriva rezoluției de respingere a sesizării ar trebui să fie Completul de 5 judecători de la Înalta Curte de Casație și Justiție, iar nu Secția de contencios administrativ-fiscal a Curții de Apel București.

Referitor la propunerea de începere a cercetării prealabile, transmisă titularului acțiunii de Inspectia Judiciară, conform art. 45 alin. (7) din proiect („Primind propunerea de începere a cercetării prealabile prevăzute la alin. (6) lit. a), ministrul justiției, președintele Înaltei Curți de Casație și Justiție sau, după caz, procurorul general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție poate dispune începerea cercetării disciplinare prealabile”), sintagma „poate” nu poate fi acceptată, întrucât sugerează posibilitatea legală a titularului acțiunii disciplinare de a nu da curs unei

cercetări prealabile, acoperind astfel posibile fapte reprobabile.

- **Inspectia Judiciară**

În ceea ce privește modificările propuse cu referire la Inspectia Judiciară, s-a arătat că modalitatea de organizare a acesteia, potrivit dispozițiilor art. 64¹, și anume ca autoritate autonomă, cu personalitate distinctă, nu este de natură a asigura obiectivitatea cercetării disciplinare, ci de a crea un organism distinct, complet autonom, cu aparat propriu, care se pronunță asupra activității profesionale a magistraților și este finanțat direct de la bugetul de stat.

În condițiile în care, potrivit legii, singurul organism cu competență în această materie în momentul de față este Consiliul Superior al Magistraturii, se ajunge ca acțiunea disciplinară să fie pornită, derulată și soluționată de un organ aflat în subordinea Guvernului și, implicit, a Ministerului Justiției, Consiliul Superior al Magistraturii fiind lipsit de orice modalitate de control asupra acestui organism.

Alți magistrați au subliniat faptul că, potrivit art. 133 alin. (1) din Constituția României „Consiliul Superior al Magistraturii este garantul independenței justiției”, astfel încât organizarea, ca autoritate autonomă, a Inspectiei Judiciare apare ca fiind în afara legii fundamentale, singurul organism recunoscut în acest sens fiind Consiliul Superior al Magistraturii.

În plus, s-a arătat că autonomia, independența Inspectiei Judiciare este doar operațională, și nu funcțională. Astfel, activitatea de esență a Inspectiei Judiciare nu aparține structurilor de inspecție, ci executivului; în acest sens, s-a subliniat faptul că ministrul justiției, procurorul general și președintele Înaltei Curți de Casație și Justiție pot dispune clasarea ori completarea verificării, începerea cercetării disciplinare ori completarea, din nou, a verificărilor prealabile, ceea ce înseamnă că independența Inspectiei este una formală, inspectorii fiind, în fapt, subordonați persoanelor mai devreme nominalizate.

Mai mult, modul de reglementare a textelor de lege relevă situaarea pe o poziție inechitabilă și care nu se justifică, a unei acțiuni promovate, ca titulari, de ministrul justiției, președintele Înaltei Curți de Casație și Justiție și procurorul general, față de situația sesizărilor adresate Inspectiei Judiciare de către o persoană interesată.

Că autonomia acordată Inspectiei Judiciare este pur formală o dovedește și faptul că, deși conducerea acesteia este numită de Consiliul Superior al Magistraturii, după numire Consiliul nu mai are nici un raport cu aceasta, devenind astfel un organ fără un control eficient. Astfel, inspectorul șef și adjunctul său pot fi revocați pe baza raportului anual de audit extern, în condițiile în care auditarea tuturor instituțiilor din România este internă, conform prevederilor legale în vigoare (Legea nr. 672/2002 privind auditul public intern și Ordinul Ministrului Finanțelor nr. 1647/2005).

În legătură cu dispozițiile art. 64⁴ privitoare la evaluarea calității managementului Inspectiei Judiciare, s-a arătat, de altfel, că se impune eliminarea lor, singura instituție cu atribuții pe aceste aspecte fiind Consiliul Superior al Magistraturii. Alți magistrați au apreciat necesară detalierea modalității de selectare a auditorului extern independent.



"Consiliul Superior al Magistraturii este garantul independenței justiției"
(art. 133 alin. 1 din Constituție,
republicată)

În opiniiile exprimate de unele adunări generale, s-a apreciat ca fiind contrar art. 1 alin. (1) și (2) din Legea nr. 317/2004 (nemodificat prin proiect) ca Inspecția Judiciară – parte componentă a unui organ independent sub aspect legal – să depindă din punct de vedere funcțional de titularii acțiunii disciplinare. Pentru respectarea mecanismului legal pe care îl presupune funcționarea Consiliului Superior al Magistraturii este absolut necesar ca titularii acțiunii disciplinare să nu aibă raporturi nemijlocite cu Inspecția Judiciară, excludându-se posibilitatea legală sau faptică de a o subordona. În acest sens, s-a arătat că ar fi necesar ca actul prin care inspecția soluționează semnalarea unor abateri disciplinare să nu fie o „propunere”, ci să aibă o forță superioară din punct de vedere juridic, altfel spus, să reprezinte o concluzie a unui organ independent, care să fie luată ca atare.

S-a mai arătat că situația prevăzută de art. 45 alin. (5) lit. c) din proiect contravine flagrant art. 45 alin. (3), care stabilește că verificarea prealabilă este atributul exclusiv al Inspecției Judiciare, ceea ce, în consecință, presupune și dreptul de începere a cercetării disciplinare prealabile, menționat de altfel în mod expres în art. 45 alin. (6).

În aceste condiții, prevederea simultană a dreptului titularului acțiunii disciplinare de a dispune începerea cercetării – contrar propunerii de clasare a Inspecției Judiciare – poate avea drept consecință apariția unor situații de conflict interinstituțional greu de soluționat din punct de vedere practic și juridic, dar, mai ales, o gravă afectare a principiului funcțional esențial al Consiliului Superior al Magistraturii, respectiv de garant al independenței justiției și, în același timp, de organ independent în raport cu celelalte autorități și care răspunde în fața întregului corp al magistraților pentru acțiunile sale.

În plus, s-a subliniat faptul că înlăturarea comisiilor de disciplină, care până acum funcționau ca un filtru, ar duce la o diversificare a practicii inspectorilor, iar nu la unificare, așa cum se dorește și cum este necesar.

Cât privește Mecanismul de Cooperare și Verificare, invocat de Ministerul Justiției, s-a subliniat faptul că acesta nu critică structura Inspecției Judiciare ori procedura urmăririi disciplinare, ci recomandă întărirea sa și concentrarea pe investigația disciplinară.

Concluzionând, s-a subliniat importanța menținerii Inspecției Judiciare în cadrul Consiliului Superior al Magistraturii.

În fine, unii magistrați au propus reformarea Inspecției Judiciare, considerând că acest aspect ar putea face obiectul unui proiect de act normativ, urmând însă ca accentul să cadă pe preventia încălcării normelor ce reglementează întreaga activitate a corpului magistraților și înlăturarea efectelor, a disfuncționalităților constatațe, și mai puțin pe exercitarea atribuțiilor de sancționare.

Observații au fost formulate și cu referire la prevederea posibilității pentru inspectori de a opta între continuarea mandatului respectiv și promovarea efectivă într-o funcție de execuție, pentru care au susținut examen în timpul exercitării acestui mandat, susținându-se că aceasta creează discriminare față de ceilalți magistrați care dețin diferite funcții, dar nu au această posibilitate. Pe de altă parte, s-a arătat că, în această situație, se



"*Consiliul Superior al Magistraturii este garantul independenței justiției*"
(art. 133 alin. 1 din Constituție,
republicată)

ajunge, practic, la o promovare pe loc, pentru care legea conține deja reglementări exprese.

S-a propus, de asemenea, ca inspectorii judiciari care efectuează verificarea să aibă cel puțin gradul judecătorului cercetat disciplinar.

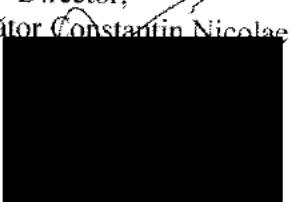
În ceea ce privește dispozițiile art. 64⁵ alin. (2), s-a apreciat că stabilirea unor excepții de la interdicția solicitării sau primirii de către inspectorul șef al Inspectoriei Judiciare de instrucțiuni de la alte instituții, autorități sau persoane în realizarea atribuțiilor sale referitoare la declanșarea, desfășurarea și valorificarea controalelor este de natură să aducă atingere independenței acestei instituții.

Cu privire la modalitatea de numire în funcție a inspectorilor din cadrul Inspectoriei Judiciare – art. 64⁶ – s-a propus modificarea acesteia, în sensul numirii inspectorilor de către Plenul Consiliului Superior al Magistraturii, iar nu de către inspectorul șef. De asemenea, s-a propus includerea prevederii posibilității vacanțării postului ocupat de procurorul sau judecătorul numit în funcția de inspector judiciar.

* * *

Unele adunări generale au formulat și o propunere care nu vizează modificările din proiect, cu referire la dispozițiile art. 65 lit. f) din Legea nr. 303/2004, care prevede eliberarea din funcție a magistratului, ca urmare a unei condamnări definitive. În acest sens, s-a propus ca textul să fie completat, astfel încât să fie aplicabil doar în ipoteza unei infracțiuni intentionate, iar nu și a unei comise *din culpă*.

Propun înaintarea prezentei note Comisiei nr. 1 - Independența justiției și cooperarea interinstituțională.

AVIZAT,
Director,
Judecător *Constantin Nicolae*


Şef serviciu,
Judecător *Andreea Simona Uzlău*


Întocmit,
A.C./2 ex./17.11.2011
