

13 Noiembrie 2009, nr. 412

RAPORT DE EXPERTIZĂ

la proiectul Legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative (răspunderea disciplinara a judecătorilor)

La solicitarea Ministerului Justiției

Evaluarea generală

1. Transparența decizională Proiectul a fost publicat pe pagina web a Ministerului Justiției, societatea civilă a avut posibilitatea să expună opiniile sale asupra acestuia.

2. Scopul promovării proiectului. Conform Notei Informative, proiectul a fost elaborat în vederea reexaminării regimului disciplinar aplicabil judecătorilor.

Scopul poate fi apreciat ca valabil, însă nu toate mecanismele propuse vor contribui eficient la atingerea lui.

Fundamentarea proiectului

3. Suficiența argumentării. Pentru anumite categorii de sancțiuni propuse argumentarea nu este suficientă.

4. Compatibilitatea cu legislația comunitară și alte standarde internaționale. Potrivit lit. c) a articolului 20 al Legii 780/2001 privind actele legislative, nota informativă trebuie să includă referințe la reglementările corespondente ale legislației comunitare și nivelul compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările în cauză. În textul proiectului și în Nota informativă lipsesc referințe la reglementările corespondente și nu este evaluat nivelul compatibilității cu reglementările comunitare.

În același timp, Nota Informativă menționează câteva documente internaționale (ale CoE și ONU, precum și practica unor state de reglementare a sancțiunilor disciplinare).

Considerăm că la elaborarea și argumentarea proiectului nu s-a ținut cont de o serie de prevederi și recomandări valoroase în domeniu, printre care, cităm următoarele:

I. CARTA EUROPEANĂ PRIVIND STATUTUL JUDECĂTORULUI:

„5. RĂSPUNDEREA

5.1. Încălcarea de către un judecător a uneia dintre îndatoririle expres stabilite prin statut nu poate fi sancționată decât prin decizia, la propunerea, recomandarea sau cu acordul unui organ jurisdicțional sau unei instanțe alcătuite cu cel puțin jumătate dintre judecătorii aleși, în cadrul unei proceduri contradictorii în care judecătorul poate fi asistat pentru a-și asigura apărarea.”

II. CARTA UNIVERSALĂ A JUDECĂTORULUI:

“Art.11: Administrarea justiției și aplicarea sancțiunilor disciplinare

Administrarea justiției și acțiunile disciplinare împotriva judecătorilor trebuie să fie organizate de o așa manieră încât să nu compromită independența reală a acestora și să se acorde atenție doar considerentelor obiective și relevante. Acolo unde acestea nu sunt asigurate prin alte modalități, care sunt adânc înrădăcinate într-o tradiție bine stabilită și de durată, administrarea justiției și aplicarea de sancțiuni disciplinare trebuie să se facă de organisme independente, care includ o reprezentare judecătorească substanțială. Acțiunea disciplinară împotriva unui judecător poate fi inițiată numai în condițiile în care

aceasta este prevăzută de legislația pre-existentă și în conformitate cu regulile de procedură prestabilite.”

III. PRINCIPIILE FUNDAMENTALE PRIVIND INDEPENDENȚA JUDECĂTORILOR (adoptate de Congresul al VII-lea al Națiunilor Unite privind prevenirea criminalității și tratamentul infractorilor):

“Disciplina, suspendarea și eliberarea din funcție

17. O acuzație sau reclamație înaintată împotriva unui judecător în exercitarea atribuțiilor sale judecătorești și profesionale va fi examinată expeditiv și echitabil, conform unei proceduri corespunzătoare. Judecătorul va avea dreptul la un proces echitabil. Examinarea cauzei în faza inițială va fi confidențială, cu condiția ca judecătorul să nu solicite altceva.”

IV. AVIZUL nr.3 al CONSILIULUI CONSULTATIV AL JUDECĂTORILOR EUROPENI (CCJE) în atenția Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei asupra principiilor și regulilor privind imperatiile profesionale aplicabile judecătorilor și în mod deosebit a deontologiei, comportamentelor incompatibile și imparțialității:

“c. Răspunderea disciplinară

5°) Concluzii privind răspunderea

77. În ceea ce privește răspunderea disciplinară, CCJE consideră că:

- i) în fiecare țară statutul sau carta fundamentală aplicabilă judecătorilor trebuie să definească, pe cât posibil în termeni clari, faptele care pot duce la sancțiuni disciplinare, ca și procedurile care trebuie urmate;
- ii) în ceea ce privește instituirea procedurilor disciplinare, țările trebuie să ia în considerare înființarea unui organism sau a unei persoane specifice responsabile cu primirea plângerilor, cu obținerea declarațiilor judecătorului și cu hotărârea, în lumina dovezilor, dacă există sau nu un caz împotriva judecătorului care să impună inițierea unor astfel de proceduri;
- iii) orice proceduri disciplinare inițiate trebuie decise de o autoritate sau un tribunal independente, care să folosească o procedură garantând drepturi complete de apărare;
- iv) când această autoritate sau tribunal nu este o curte, membrii săi trebuie numiți de autoritatea independentă (cu reprezentare juridică relevantă aleasă democratic de alți judecători) susținută de CCJE la alin. 46 al Opiniei sale nr. 1 (2001);”.

5. Fundamentarea economico-financiară. Realizarea noilor reglementări nu necesită cheltuieli financiare, materiale și de altă natură, motiv pentru care fundamentarea economico-financiară nu este necesară.

6. Analiza impactului de reglementare a proiectului. Proiectul nu vizează activitatea de întreprinzător.

Evaluarea de fond a coruptibilității

7. Stabilirea și promovarea unor interese/beneficii. Din textul proiectului nu rezultă stabilirea și promovarea expresă a unor interese/beneficii de grup sau individuale, necorelate/contrare interesului public general.

8. Prejudiciile aduse prin aplicarea actului. La aplicarea anumitor prevederi ale proiectului pot fi aduse atingeri drepturilor și intereselor legitime ale judecătorilor, pot fi admise abuzuri și interpretări neadecvate ale unor norme neexplicite.

9. Compatibilitatea proiectului cu prevederile legislației naționale. Anumite prevederi din proiect nu sînt corelate cu reglementări ale legislației (Legea cu privire la statutul judecătorului, Legea cu privire la sistemul de salarizare în sectorul bugetar).

10. Formularea lingvistică a prevederilor proiectului. Anumite formulări propuse în proiect nu sînt suficient de clare, nu întrunesc rigorile tehnicii legislative și ale limbajului juridic (a se vedea analiza detaliată de la punctul 12 al prezentului raport de expertiză).

11. Reglementarea activității autorităților publice. Proiectul prevede proceduri administrative noi, care nu sînt suficient de clare, pot genera abuzuri și aplicări defectuoase.

12. Analiza detaliată a prevederilor potențial coruptibile.

	Articol	Text	Obiecția	Elemente de coruptibilitate și alte riscuri	Recomandarea
1	Art.I	Art.I pct.1, textul „și declarația de interese personale”.	Nu este stabilit modelul declarației de interese personale. Nu se face trimitere expresă la Legea cu privire la conflictul de interese.	Coruptibilitate Lacune de drept Norme irealizabile Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Stabilirea unui model al declarației de interese personale. Includerea trimiterii exprese la Legea cu privire la conflictul de interese.
2	Art.I	Art.I pct.1, textul alin.5/1, propus pentru completarea articolului 15.	Nu se stabilește procedura de reacționare de către președintele instanței, în cazul că este informat de către judecător despre influențarea deciziilor. Nu se stabilește cum urmează să procedeze președintele instanței, în cazul că acesta este influențat, pe cine trebuie să informeze și ce măsuri urmează a fi luate.	Coruptibilitate Lacune de drept Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Reglementarea procedurii de intervenție promptă și eficientă pentru cazurile de influență (sesizarea organelor de drept, preluarea dosarului; sesizarea organelor de etică etc.). Stabilirea procedurii de sesizare a autorităților superioare de către președintele instanței, în cazul că este influențat.
3	Art.I	Art.I pct.3, textul literei f/4, propus pentru completarea art.22 alin.(1): „sau încălcarea normelor imperative ale legislației procesuale”.	Nu se precizează care ar fi normele "imperative" ale legislației procesuale. Codurile de procedură nu fac o delimitare între normele sale, nu stabilesc aparte norme imperative. Această incertitudine poate genera interpretări neadecvate și abuzive.	Coruptibilitate Lacune de drept Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Determinarea concretă a "normelor imperative" sau excluderea temeiului respectiv de sancționare disciplinară.
4	Art.I	Art.I pct.3, textul literei h/2, propus pentru completarea art.22 alin.(1): "nepublicarea sau publicarea întârziată a hotărârii judecătorești pe pagina web a instanței prin intermediul Programului Computerizat de Gestionare a Dosarelor;”.	Nu este clar stabilit subiectul care poate fi tras la răspundere pentru nepublicare: judecătorul, președintele instanței, administratorul programului? De asemenea, nu se stabilește că încălcarea respectivă trebuie să fie <u>intenționată</u> .	Coruptibilitate Lacune de drept Lipsa responsabilității clare autorităților (funcționarilor) pentru încălcarea prevederilor din proiect	Stabilirea expresă a subiectului pasibil de răspundere și a existenței intenției nepublicării.
5	Art.I	Art.I pct.3, textul literei k): "încălcarea normelor Codului de Etică al judecătorului”.	Formularea este prea generală, nu toate prevederile Codului de etică pot atrage răspundere.	Coruptibilitate Norme de trimitere Temeiuri neexhaustive pentru survenirea răspunderii	Precizarea prevederilor din Codul de etică, a căror încălcare atrage răspundere (spre exemplu - art.5, 6).
6	Art.I	Art.I pct.3, textul literei r): "emiterea unei hotărâri prin care au fost încălcate <u>evident</u> drepturile și libertățile fundamentale ale omului”.	Există contradicție între norma propusă și dispozițiile art.19 alin.(3) din Legea cu privire la statutul judecătorului, care prevede că "Judecătorul nu poate fi tras la răspundere pentru opinia sa exprimată în înfăptuirea justiției și pentru hotărârea pronunțată dacă nu va fi stabilită, prin sentință definitivă, vinovăția lui de abuz criminal.". Noțiunea "evident" nu este corectă din punct de vedere al expresiei juridice și normelor de tehnică legislativă.	Coruptibilitate Concurența normelor de drept Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive Introducerea termenilor noi care nu au o definiție în legislație sau în proiect	Excluderea textului sau completarea acestuia cu dispoziții care ar stabili că vinovăția trebuie dovedită conform procedurii jurisdicționale în materie.
7	Art.I.	Art.I pct.3, textul lit.ș), propuse pentru completarea art.22 alin.(1): "prezentarea în stare de ebrietate la locul de muncă”.	Nu se stabilește procedura de constatare a stării de ebrietate. Notăm că judecătorul nu poate fi condus forțat la instituția medicală pentru determinarea acestei stări.	Coruptibilitate Norme irealizabile Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Excluderea prevederii sau detalierea procedurii de constatare a stării de ebrietate a judecătorului.

8	Art.I	Art.I pct.4 textul alin.(3) din art.23: "Eliberarea din funcție se aplică în cazul săvârșirii unei abateri disciplinare grave..."	Legislația nu stabilește care sînt abaterile disciplinare "grave", toate încălcările fiind calificate similar.	Coruptibilitate Lacune de drept Temeiuri neexhaustive pentru survenirea răspunderii Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Excluderea temeiului sau expunerea expresă a abaterilor disciplinare "grave".
9	Art.II	Art.II pct.2, completarea textului art.11: „În cazul în care, dintr-o hotărîre definitivă a unei instanțe judecătorești internaționale <u>rezultă</u> ..."	Formularea "rezultă" nu este corectă din punct de vedere al expresiei juridice și normelor de tehnică legislativă, permite interpretări abuzive.	Coruptibilitate Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Revizuirea textului și stabilirea necesității dovedirii vinovăției judecătorului în cazurile respective, prin examinare de către un complet jurisdicțional, nu de către un organ administrativ (CSM).
10	Art.II	Art.III, referitor la textul alin.(3), propus pentru completarea art.8/1: "Consiliul Superior al Magistraturii plasează pe pagina sa web din internet..."	Nu este stabilit termenul în care se publică hotărîrile.	Coruptibilitate Lipsa unor termene concrete Lipsa / insuficiența accesului la informația de interes public	Stabilirea expresă a unui termen în care se publică hotărîrile respective ale CSM.

Concluzii

1. Intenția responsabilizării judecătorilor este una salutară, însă anumite tipuri de abateri disciplinare, propuse în proiect, sînt formulate ambiguu și necesită revizuire.
2. Una din problemele cele mai importante vizînd răspunderea disciplinară a judecătorilor este examinarea abaterilor respective de către Consiliul Superior al Magistraturii, în componența căruia majoritatea nu este formată din judecători, pe cînd recomandările internaționale determină anume o asemenea abordare.
3. Deoarece este abordat un domeniu important și sensibil, aflat în vizorul instituțiilor comunitare și a organismelor internaționale specializate, considerăm că proiectul în cauză necesită expertiză externă, din partea Consiliului Europei și a organizațiilor specializate în domeniul (spre exemplu, Consiliul Consultativ al Judecătorilor Europei).

Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției