EXCLUDEREA DREPTULUI JUDECĂTORILOR ÎN FUNCȚIE DE A ACCEDE ÎN INSPECȚIA JUDICIARĂ – MIJLOC DE SOLUȚIONARE A CONFLICTELOR DE INTERESE SAU SUBMINAREA ESENȚEI AUTOADMINISTRĂRII JUDECĂTOREȘTI

EXCLUDING THE RIGHT OF SERVING JUDGES TO ACCESS IN THE JUDICIAL INSPECTION – MODALITY TO SOLVE CONFLICTS OF INTERESTS OR WAY OF UNDERMINING THE ESSENCE OF JUDICIAL SELF-GOVERNANCE

Natalia CRECIUN, doctorand,
Universitatea de Stat din Moldova

Abstract: The present communication is based on the appreciation of the quality and efficiency of national legal norms, according to whom the person who intends to candidate for the position of inspector in the Judicial Inspection within the Superior Council of Magistracy must have not exercised the function of judge during the last 3 years. Such a restriction contravenes the European standards on the composition of bodies with particular competencies in disciplinary investigations against judges and undermines the essence of judicial self-governance.

Cuvinte-cheie*: Inspecția Judiciară, Consiliul Superior al Magistraturii, autoadministrare judecătorească, disciplina judecătorilor.*

Context: În 2018 [1, art. III] în Legea cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii [2, art. 7^1 alin. (3)] au fost introduse mai multe completări și modificări, printre care și unele cu privire la condițiile înaintate pentru ocuparea funcției de inspector judiciar. Astfel, potrivit reglementărilor normativ-juridice actuale, poate fi aleasă în funcţia de inspector-judecător persoana care: 1) deţine diploma de licenţiat în drept sau echivalentul acesteia; 2) are o vechime în specialitatea juridică de cel puţin 7 ani; 3) se bucură de o reputaţie ireproşabilă; 4) și care nu a exercitat funcția de judecător pe parcursul ultimilor 3 ani. Pentru prezenta comunicare prezintă interes interdicția pentru potențialul candidat de a nu fi exercitat funcția de judecător pe parcursul ultimilor 3 ani, pe care o vom supune analizei în cele ce urmează.

Scop. Scopul urmărit este de a sintetiza fundamentul teoretic și praxiologic al stabilirii interdicției judecătorilor în funcție de a accede în Inspecția Judiciară din cadrul Consiliului Superior al Magistraturii, în vederea aprecierii dacă o asemenea interdicție este o modalitate de soluționare a potențialelor conflicte de interese în sistemul Justiției naționale sau un atac asupra esenței autoadministrării judecătorești.

Opiniile autorităților naționale. *Ministrul Justiției*. Restricția impusă persoanelor care au exercitat funcția de judecător în ultimii 3 ani de a candida la postul de inspector judiciar a fost o propunere parvenită de la Ministerul Justiției. Propunerea a fost argumentată prin prisma faptului că în asemenea mod vor fi evitate conflictele de interese [3, pct.16].

Consiliul Superior al Magistraturii. Consiliul Superior al Magistraturii s-a împotrivit instituirii acestei restricții, motivând că însăși denumirea de inspector-judecător presupune faptul că aceștia sunt selectați din rândul judecătorilor, reprezentanții acestei profesii fiind cei mai potriviți pentru componența substanțială a Inspecției Judiciare, întrucât ar cunoaște din interior problemele cu care se confruntă sistemul judecătoresc și necesitățile acestuia [4, pct.16].

Poziția autorului. Restricția impusă persoanelor care au exercitat funcția de judecător în ultimii 3 ani de a candida la postul de inspector judiciar trebuie exclusă, menținerea ei afectând însăși esența autoguvernării judecătorești.

Raționament. În opinia noastră, reglementările normativ-juridice anterioare [5, pct.3.4], care admiteau faptul numirii, prin detașare, a judecătorilor în calitate de inspectori în Inspecția Judiciară, erau mai potrivite. Exigențele înaintate candidaților la ocuparea funcției de inspector judiciar nu trebuie să limiteze dreptul judecătorilor în funcție de a participa la concurs, perioada de pauză de 3 ani în cariera de magistrat fiind irelevantă pentru soluționarea unui potențial conflict de interese. Drept argumente în susținerea poziției expuse, invocăm: 1) criteriul empiric, în coraport cu activitatea cotidiană de muncă a judecătorilor; 2) standardele europene în domeniu; 3) însăși esența autoadministrării judecătorești.

Criteriul empiric. În activitatea de muncă judecătorii sunt în centrul tuturor lucrurilor care se petrec în instanța de judecată. Generic, exercită actul de justiție, în mod independent și imparțial. De facto, însă, exercitarea actului de justiție cuprinde un complex de acțiuni inerente acestui proces: utilizează inventarul tehnic pus la dispoziție, accesează programul integrat de gestionare a dosarelor, comunică cu alți colegi judecători și cu personalul instanței, apelează la serviciile cancelariilor și arhivelor, interacționează cu participanții în cauzele aflate pe rol (în cadrul ședințelor de judecată, în limitele admise de lege: comunicarea judecătorilor cu participanţii la proces sau cu alte persoane, inclusiv cu persoane cu funcţii de demnitate publică, dacă o astfel de comunicare este legată de dosarul aflat în procedura judecătorului şi are loc în alt mod decât cel prevăzut de regulile de procedură fiind interzisă [6, art. 8alin. (3^1)]) etc. Toate aceste activități îi poziționează inerent în cel mai propice anturaj pentru cunoașterea punctelor forte ale organizării și funcționării instanțelor de judecată, precum și a disfuncționalităților și a vulnerabilităților existente în interior. Cu toate că fiecare instanță poate avea propriile practici de organizare a muncii pe interior, marea parte a problemelor cu care se confruntă judecătorii și instanțele de jude-

cată sunt aceleași, vulnerabilitățile fiind, de regulă, de natură sistemică, cu unele excepții. În asemenea circumstanțe, judecătorii sunt primii care sesizează aspecte precum: organizarea precară a lucrului personalului instanței de judecată sau a diferitor compartimente din cadrul instanței, managementul ineficient exercitat de președintele instanței, funcționarea necorespunzătoare a sistemului integrat de gestionare a dosarelor, carențele organizatorice semnalate de justițiabili în cadrul ședințelor de judecată. Mai mult, judecătorii cunosc și riscurile în fața cărora sunt expuși ei înșiși, fie acestea presiuni din exterior, fie presiuni exercitate chiar din interiorul sistemului judiciar. Constrângerile din exterior pot parveni din partea reprezentanților politicului sau din partea reprezentanților procuraturii (în special ai Procuraturii Anticorupție, care pot amenința un judecător incomod cu pornirea urmăririi penale), aceștia dispunând de suficiente mecanisme – administrative, tehnice, psihologice – de intimidare a judecătorilor. Constrângerile, însă, pot parveni și din interiorul sistemului judiciar, fiind exercitate, spre exemplu: de membrii organelor de autoadministrare judecătorească asupra unor judecători care critică constant Autoritatea Judecătorească; de președintele instanței de judecată asupra celorlalți judecători (chiar dacă judecătorilor nu le sunt specifice raporturile de muncă obișnuite, de tipul angajator-salariat, grație cerinței de independență și imparțialitate judiciară [7, p.76], președintele instanței poate afecta negativ un judecător incomod, prin prisma unor aspecte strict organizaționale: acordarea unui birou minuscul, repartizarea tehnicii care nu funcționează corespunzător, desemnarea unui asistent judiciar ineficient [8, p.2046-2047] etc.); de președintele completului sau colegiului de judecată asupra celorlalți membri ai completului sau colegiului; de unii judecători mai influenți asupra judecătorilor care nu se bucură de o atare poziție (pe baza criteriului de vârstă, de experiență, autoritate, gen, de relații cu specifice cu personalități marcante etc.). „Există multiple probe care sugerează că actorii din cadrul sistemului judiciar pot fi mai periculoși decât actorii politici, chiar dacă interesele acestora se manifestă în moduri diferite” [9, p.2101].

Aspectele enumerate ilustrează tabloul real al vulnerabilităților cu care se confruntă instanțele de judecată, precum și riscurile existente în activitatea cotidiană a judecătorilor. Anturajul în care activează judecătorii le permite nu doar să observe, ci și să trăiască multe dintre situațiile descrise, astfel încât argumentul reprezentanților Consiliului Superior al Magistraturii potrivit căruia judecătorii cunosc cel mai bine starea lucrurilor din sistemul judiciar este justificat. Din acest motiv, selectarea inspectorilor în cadrul Inspecției Judiciare din rândul judecătorilor în funcție este soluția cea mai potrivită, având la bază criteriul empiric, în coraport cu activitatea cotidiană de muncă a acestei categorii de profesioniști.

Standardele europene. Standardele europene în domeniul determinării statutului organismului cu competențe în procedura disciplinară în privința jude-

cătorilor – cum este cazul Inspecției Judiciare din cadrul Consiliului Superior al Magistraturii al Republicii Moldova - sunt axate pe câteva puncte de reper: acesta să fie un organ independent, prin procedurile desfășurate să garanteze independența judecătorilor și să fie alcătuit preponderent din judecători.

Astfel, potrivit reglementărilor juridice internaționale, încălcarea de către judecător a obligațiilor definite expres în Statut, poate genera aplicarea unei sancțiuni, în baza unei decizii adoptate la propunerea, la recomandarea sau cu acordul unui tribunal sau a unei autorități, cel puțin jumătate din membrii căreia sunt judecători [10, para 5.1]. Procedurile disciplinare împotriva oricărui judecător trebuie decise doar de o autoritate independentă (sau „tribunal"), care are proceduri garantând drepturile complete la apărare privind standardele legate de independenţa sistemului judiciar şi iremovabilitatea judecătorilor. Organismul responsabil de numirea unui asemenea tribunal poate şi trebuie să fie organismul independent (cu reprezentare juridică relevantă, ales democratic de alţi judecători). Aceasta nu exclude în nici un fel includerea între membrii unui tribunal disciplinar a altor persoane decât judecătorii (evitând, astfel, riscul corporatismului), întotdeauna cu condiţia ca aceste persoane să nu fie membri ai legislativului, guvernului sau administraţiei [11, par.71]. E necesar ca judecătorul să fie protejat de o procedură disciplinară care să garanteze respectarea principiului independenţei judiciare, dusă de un organ nesupus oricărei influenţe politice. Consiliul Justiţiei (denumire generică, la nivel național fiind cazul Consiliului Superior al Magistraturii) este competent în materie de deontologie; el poate primi, în plus, plângeri ale beneficiarilor justiţiei. Pentru a evita conflicte de interese, ar trebui ca, în primă instanţă, procedura disciplinară, când nu ţine de competenţa unui tribunal disciplinar, să fie pusă în practică de o comisie disciplinară formată, în mod substanţial, din judecători aleşi de egalii lor, diferiţi de membrii Consiliului Justiţiei, cu posibilitatea unui recurs în faţa unei instanţe judiciare superioare [12, par. 63, 64].Competența de a desfășura proceduri disciplinare în privința unui judecător trebuie să revină unei autorități sau unui tribunal, care să fie independent față de legislativ și executiv și care să fie alcătuit din judecători în funcție sau pensionați. În componența acestui organism pot fi incluse și persoane care nu sunt judecători, cu condiția ca ele să nu fie membre ale legislativului sau ale executivului [13, par. 15.4].Consiliile Justiției sunt create în scopul protejării și garantării independenței Justiției și sunt implicate inclusiv în activități privind cauzele disciplinare în privința judecătorilor. Însă, simpla existență a Consiliilor Justiției nu este o garanție a independenței Autorității Judecătorești, fiind necesară, *inter alia*, reglementarea adecvată a componenței sale. Cel puțin jumătate din membrii Consiliului Justiției trebuie să fie judecători aleși de colegii lor de la toate nivelele de jurisdicție [14, para 27 si para 34, 37].

Standardele europene statuează clar că procedurile disciplinare în privința judecătorilor trebuie desfășurate de un organ din sfera autoadministrării judecătorești, atât Consiliul Justiției (cum este cazul Consiliului Superior al Magistraturii la nivel național), în calitate de garant al independenței judecătorilor și al Autorității Judecătorești în ansamblu, cât și comisia abilitată cu competența nemijlocită de desfășurare a procedurilor disciplinare (cum este cazul Inspecției Judiciare la nivel național) urmând a fi alcătuite substanțial din judecători. Potrivit cadrului normativ național, Inspecția Judiciară din cadrul Consiliului Superior al Magistraturii are mai multe competențe în domeniul organizării și funcționării Justiției [15, art. 7^1 alin. (6)]; însă, faptul că exercită investigațiile disciplinare primare în privința judecătorilor, cu respectarea și garantarea prioritară a independenței judecătorilor, a dreptului acestora la apărare, la un proces echitabil [16, art. 21-26], situează acest organism pe aceeași dimensiune valorică cu Consiliul Superior al Magistraturii, care deține statut quasi-jurisdicțional pe segmentul răspunderii disciplinare a judecătorilor, și adoptă Hotărârea finală pe caz [17, art.39-40](la etapa examinării prin mecanisme de autoadministrare judecătorească), Hotărâre care poate fi contestată în instanța de judecată competentă [18, art. 191 alin. (3)].

Esența autoadministrării judecătorești. Standardele europene privind componența Consiliului Justiției și a organului cu competențe disciplinare în privința judecătorilor accentuează însăși esența autoadministrării judecătorești. Autoadministrarea judecătorească este dreptul şi capacitatea reală a instanţelor judecătoreşti şi a *judecătorilor*(sublinierea ne aparține) de a soluţiona problemele funcţionării sistemului judecătoresc în mod autonom şi responsabil. Autoadministrarea judecătorească se realizează în baza principiilor reprezentativităţii şi eligibilităţii organelor autorităţii judecătoreşti, precum şi în baza angajării răspunderii organelor autoadministrării judecătoreşti pentru exercitarea în mod corespunzător a funcţiilor delegate [19, art. 23^1 alin. (2), (3)]. Judecătorii sunt cei care, prin participare și activism, prin activitate nemijlocită (individual sau în cadrul Adunării Generale a Judecătorilor, al Consiliului Superior al Magistraturii și al organelor specializate din subordinea sa [20, art. 7]), exercită autoadministrarea judecătorească. Prin urmare, gradul de reprezentativitate a acestora în organele de autoguvernare judecătorească trebuie să fie substanțial. Admiterea în componența organelor menționate a altor categorii de profesioniști, cum ar fi reprezentanții profesiilor juridice sau academicienii în domeniul dreptului, nu aduce atingere principiului independenței judiciare, cu condiția ca o atare reprezentare să fie minoritară și în afara influenței politice [21, para 88].

Precizare terminologică. Argumentul reprezentanților Consiliului Superior al Magistraturii potrivit căruia inspectorii judiciari trebuie selectați din rândul judecătorilor, din motiv că însăși denumirea de *inspector-judecă-*

tor presupune acest fapt nu poate fi reținut. Judecătorii sunt exponenții puterii judecătorești, prin intermediul cărora este înfăptuită justiția, în sensul normelor constituționale [22, art. 114]. Inspectorii judiciari, însă, exercită activități de analiză, verificare și control în domenii specifice privind organizarea și funcționarea Justiției [23, pct. 1.1, 51-5.3]. Ei nu exercită actul de justiție. Este recomandabil de înlocuit la nivel normativ-juridic denumirea de *inspector-judecător* cu cea de *inspector judiciar.*

Soluția. În rezultatul cercetării subiectului privind componența organului de inspecție judiciară, concluzionăm că soluția optimă este de a renunța la actuala formulare normativ-juridică și de a exclude condiția pentru potențialul candidat la postul de inspector judiciar de a nu fi exercitat funcția de judecător în ultimii 3 ani. Argumentul Ministerului Justiției precum că stabilirea restricției menționate ar fi o premisă în evitarea unor eventuale conflicte de interese nu este plauzibil. Suntem sceptici în privința promovării convingerii că organele din sfera autoadministrării judecătorești (similar altor entități, din orice alte sfere ale vieții sociale) ar putea fi totalmente protejate împotriva presiunilor din exterior sau din interior. Un judecător cu influență sporită în sistem oricum va face tentative de a-și realiza interesele (proprii sau intermediate), într-o manieră conjuncturală, pauza de 3 ani în activitatea de magistrat fiind irelevantă în context. Pentru prevenirea și combaterea unor atare conduite, pasibile a aduce atingere independenței și imparțialității judecătorilor și Justiției în ansamblu, trebuie instituite mecanisme legale de sancționare juridică – disciplinară sau penală, după caz.

O posibilă cale de reducere a riscului unor potențiale conflicte de interese ar fi preluarea modelului de reglementare juridică a fenomenului în sistemul juridic al României, după cum urmează: pentru asigurarea caracterului imparțial și independent al activității, inspectorii judiciari nu pot efectua cercetarea disciplinară sau orice alte lucrări care privesc judecători din cadrul instanțelor unde inspectorul a funcționat, avându-se în vedere ultima instanță în care a activat anterior numirii [24, art. 7 alin. (2), (3)].

Concluzie. Optăm pentru recunoașterea dreptului judecătorilor în funcție de a candida la postul de inspector în Inspecția Judiciară din cadrul Consiliului Superior al Magistraturii, criteriul empiric, în coraport cu activitatea lor cotidiană și standardele europene în domeniu fiind, în context, concludente. Statutar, judecătorii sunt independenți; corelativ, vor fi independente și organele alcătuite substanțial din judecători, cel puțin la nivel de aparență. Gradul substanțial de reprezentativitate a judecătorilor în organele cu competențe în investigarea disciplinară a acestora corespunde însăși esenței autoadministrării judecătorești.

Referințe bibliografice:

1. Legea pentru modificarea unor acte legislative nr.137 din 27.09.2018. În vigoare din 19.10.2018. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 19.10.2018, nr. 398-399.
2. Legea cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii, nr. 947-XIII din 19 iulie 1996. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 22.01.2013, nr. 15-17.
3. Sinteza obiecțiilor și propunerilor la proiectul de lege pentru modificarea și completarea unor acte legislative (privind reforma sistemului judecătoresc). http://justice.gov.md/public/files/2018/transparenta_in_procesul_decizional/mai/23/SA_PL23052018.pdf (accesat 16.07.2019).
4. Sinteza obiecțiilor și propunerilor la proiectul de lege pentru modificarea și completarea unor acte legislative (privind reforma sistemului judecătoresc). http://justice.gov.md/public/files/2018/transparenta_in_procesul_decizional/mai/23/SA_PL23052018.pdf (accesat 16.07.2019).
5. Regulamentul cu privire la organizarea, competența și modul de funcționare a inspecției judiciare, aprobat prin Hotărârea CSM nr. 89/4 din 29 ianuarie 2013. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 31 mai 2013, nr. 119-121. (Abrogat prin Hotărârea CSM nr. 506/24 din 13.11.2018. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 18.01.2019, nr. 13-21).
6. Legea cu privire la statutul judecătorului, nr. 544-XIII din 20.07.1995. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 22.01.2013, nr. 15-17.
7. Taal, Sandra and Van der Velde, Mandy and Langbroek, Philip M., Reducing Unwarranted Disparities: The Challenge of Managing Knowledge Sharing between Judges (January 4, 2017). International Journal for Court Administration, Vol. 6, No. 2, 2014. Available at SSRN: https://ssrn.com/abstract=2893682 (accesat 10.09.2019).
8. Blisa, A., & Kosař, D. (2018). Court Presidents: The Missing Piece in the Puzzle of Judicial Governance. *German Law Journal, 19*(7), 2031-2076. doi:10.1017/S2071832200023324. https://www.cambridge.org/core/journals/german-law-journal/article/court-presidents-the-missing-piece-in-the-puzzle-of-judicial-governance/A628AC11E64CB9B5A49514367FD5F4CC(accesat 09.09.2019).
9. Spáč, S. (2018). Recruiting European Judges in the Age of Judicial Self-Government. *German Law Journal, 19*(7), 2077-2104. doi:10.1017/S2071832200023336. https://www.cambridge.org/core/journals/german-law-journal/article/recruiting-european-judges-in-the-age-of-judicial-selfgovernment/4AC9577979DDB841D1FCB3B029408869 (accesat 10.09.2019).

10. European Charter on the Statute for Judges. Strasbourg, 8-10 July 1998. https://rm.coe.int/16807473ef (accesat 09.09.2019).
11. Avizul nr. 3 al Consiliului Consultativ al Judecătorilor Europeni (CCJE) în atenţia Comitetului de Miniştri al Consiliului Europei asupra principiilor şi regulilor privind imperativele profesionale aplicabile judecătorilor şi în mod deosebit a deontologiei, comportamentelor incompatibile şi imparţialităţii. CCJE (2002) Aviz nr. 3. Strasbourg, 19 noiembrie 2002. https://rm.coe.int/1680747bac (accesat 09.09.2019).
12. Avizului nr. 10(2007) al Consiliului Consultativ al Judecătorilor Europeni (CCJE) în atenţia Comitetului de Miniştri al Consiliului Europei referitor la Consiliul Justiţiei în serviciul societăţii. Strasbourg, 21-23 noiembrie 2007. https://rm.coe.int/1680747da0#_ftn15 (accesat 09.09.2019).
13. Measures for the effective implementation of the Bangalore Principles of Judicial Conduct (The Implementation Measures). Adopted by the Judicial Integrity Group at its Meeting held in Lusaka, Zambia, 21 and 22 January 2010. https://www.unodc.org/res/ji/import/international_standards/measures_implementation/measures_implementation.pdf(accesat 09.09.2019).
14. Recommendation CM/Rec(2010)12: Judges: independence, efficiency and responsibilities. Adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe, 17 November 2010 and the Explanatory Memornadum. https://rm.coe.int/16807096c1 (accesat 09.09.2019).
15. Legea cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii, nr. 947-XIII. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 22.01.2013, nr. 15-17.
16. Legea cu privire la răspunderea disciplinară a judecătorilor, nr.178 din 25.07.2014. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 15.08.2014, nr. 238-246.
17. Legea cu privire la răspunderea disciplinară a judecătorilor, nr.178 din 25.07.2014. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 15.08.2014, nr. 238-246.
18. Codul Administrativ al Republici Moldova, nr. 116 din 19.07.2018. În vigoare din 01.04.2019. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 17.08.2018, nr. 309-320.
19. Legea privind organizarea judecătorească, nr. 514 din 06.07.1995. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 22.01.2013, nr. 15-17.
20. Legea cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii, nr. 947-XIII. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 22.01.2013, nr. 15-17.
21. Report of the Special Rapporteur on the independence of judges and lawyers, A/67/305, UnDoc, 13 August 2012, https://undocs.org/pdf?symbol=en/A/67/305 (accesat 10.09.2019).

22. Constituția Republicii Moldova, 29.07.1994. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 12.08.1994, nr. 1.
23. Regulamentul privind organizarea, competența și modul de funcționare a Inspecției Judiciare. Aprobat prin Hotărârea CSM nr. 506/24 din 13.11.2018. În vigoare din 18.02.2019. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 18.01.2019, nr. 13-21.
24. Regulamentul privind normele pentru efectuarea lucrărilor de inspecție de către Inspecția Judiciară, Aprobat prin Hotărârea CSM nr.802 din 15.11.2012. În: Monitorul Oficial al României, 29.12.2012, nr. 802. http://www.monitoruljuridic.ro/act/hotarare-nr-1-027-din-15-noiembrie-2012-pentru-aprobarea-regulamentului-privind-normele-pentru-efectuarea-lucrarilor-de-inspectie-de-catre-inspectia-judiciara-emitent-143273.html (accesat 10.09.2019).