REFLECȚII PRIVIND PRINCIPIUL PROPORȚIONALITĂȚII ȘI APLICAREA ÎN PROCEDURILE DISCIPLINARE CU PRIVIRE LA JUDECĂTORI

REFLECTIONS ON THE PRINCIPLE OF PROPORTIONALITY AND ITS APPLICATION IN DISCIPLINARY PROCEEDINGS REGARDING JUDGES

Sergiu BALABAN, doctorand, Universitatea de Stat din Moldova
ORCID ID: 0000-0001-8112-3392. E-mail: balabansergiumihai@gmail.com

CZU: 342.9:347.962 **DOI: https://doi.org/10.5281/zenodo.8414122**

Abstract: *Currently, the principle of proportionality has attracted the attention of law school researchers, being the subject of legal debates repeatedly. The main field in which this principle has been analyzed is the field of constitutional law. However, analyzing the judicial doctrine and practice, we notice that proportionality has started to play a significant role in the procedures regarding the liability and sanctioning of judges. In this communication, we will elucidate the aspect related to the determination and observance of the principle of proportionality in the procedures regarding the liability of judges. We will refer to the application of the principle of proportionality in the case of disciplinary sanctioning of judges.*

Keywords: *principle, proportionality, judges, disciplinary liability, sanction.*

Adnotare

Despre principiul proporționalității susținem că a devenit un principiu consacrat în numeroase sisteme naționale și internaționale. În literatura de specialitate se menționează că principiul proporționalității își are originea în legislația germană și prusacă. Astfel, instanțele administrative din Prusia au folosit acest principiu pentru a rezolva litigiile din domeniul dreptului polițienesc (actual contravențional). Curtea Administrativă Supremă din Prusia a examinat dacă măsurile adoptate de poliție au depășit ceea ce a fost considerat necesar pentru atingerea unui obiectiv relevant [1]. Ulterior, urmând exemplul instanței supreme prusace și alte instanțe administrative din Ger-

mania au făcut aplicabilitatea acestui principiu, cenzurând măsurile dispuse.

Cadrul principiului proporționalității modern este o realizare a Curții Constituționale Federale din Germania, care a aplicat acest principiu pentru a se pronunța asupra drepturilor constituționale pentru mai mult de o jumătate de secol. Curtea Constituțională a Germaniei a adaptat conceptul din dreptul administrativ, în care proporționalitatea a jucat un rol important în justiție cu preponderență referitor la controlul acțiunii administrative de la sfârșitul secolului al XIX-lea. Efect al revoluțiilor dreptului omului de după cel de-al doilea război mondial „noul constituționalism" a îmbrățișat analiza proporționalității ca metodă adecvată pentru administrarea conflictelor dintre drepturi și interese. În prezent, ia domină agenda curților constituționale și a curților supreme din întreaga lume. Începând cu anii 90 aproape fiecare sistem de justiție constituțională face apel la testul de proporționalitate.

Scopul cercetării rezidă în identificarea criteriilor obiective, științific fundamentate pentru a determina echitatea aplicării principiului proporționalității în aplicarea sancțiunii disciplinare pentru acțiuni comise de judecători în exercitarea mandatului.

Obiectivele trasate

Pentru a atinge scopul determinat trasăm următoarele obiective:

1. Fundamentarea științifică a principiului proporționalității.

2. Identificarea reglementărilor normative privind aplicarea sancțiunilor disciplinare judecătorilor.

3. Aplicarea principiului proporționalității în procedurile disciplinare cu privire la judecători.

Reflecții privind importanța principiului proporționalității

În prezent, principiul proporționalității este aplicat de către instanțele supranaționale, în special Curtea Europeană a Drepturilor Omului (CEDO) și, de către Curtea Europeană de Justiție (CJUE) [1]. Principiul proporționalității este cel mai influent principiu în ordinea juridică a Uniunii Europene [2]. Astfel, o consacrare a principiului proporționalității o regăsim în Tratatul privind Uniunea Europeană, mai precis la art. 5 [3]. Totodată, principiul proporționalității este un principiu adânc înrădăcinat în mai multe sisteme de drept, atât în faza de elaborare a legilor, cât și în faza de aplicare a acestora.

Curtea de Justiție a Uniunii Europene, precum și instanțele statelor membre au fost responsabile pentru determinarea înțelesului proporționalității.

Instanțele sunt cele responsabile cu analizarea măsurii dispuse. Este aceasta adecvată și potrivită pentru a atinge scopul propus? Totodată, se va examina dacă măsura este necesară sau dacă scopul ar fi putut fi atins printr-un mijloc mai puțin „invaziv". În doctrină au existat unele incertitudini cu privire la faptul dacă al treilea element al testului proporționalității, numit adesea proporționalitatea stricto sensu, face parte, de asemenea, din testul unional. Un lucru este cert că proporționalitatea se va aplica diferit în funcție de fiecare situație concretă și raportat la circumstanțele cauzei. Totodată, trebuie de menționat că metoda proporționalității nu produce ipso facto, rezultate substanțiale, adică nu dictează răspunsurile corecte, ci îi ajută pe judecători să administreze conflictele în discuție, având ca scop optimizarea principiilor.

Ca principiu general al dreptului, proporționalitatea presupune o relație considerată justă, între măsura juridică adoptată, realitatea socială și scopul legitim urmărit. În doctrină, s-a afirmat că proporționalitatea poate fi analizată cel puțin ca rezultat al combinării a trei elemente: decizia luată, finalitatea acesteia și situația de fapt căreia i se aplică. Proporționalitatea este corelată cu conceptele de legalitate, oportunitate și putere discreționară. În dreptul public, încălcarea principiului proporționalității este considerată ca fiind depășirea libertății de acțiune, lăsată la dispoziția autorităților, și, în ultimă instanță, exces de putere. Totodată, este necesar de menționat că există interferență între principiul proporționalității și alte principii generale ale dreptului, respectiv: principiile legalității și egalității, precum și principiul echității și justiției. Esența acestui principiu constă în relația considerată justă între elementele componente. Astfel, principiul proporționalității semnifică faptul că o anumită acțiune trebuie să fie proporțională cu scopul său. Cu alte cuvinte, o acțiune nu trebuie să mai facă nici mai mult, nici mai puțin decât este necesar pentru atingerea obiectivului. Dacă o acțiune ar face mai mult decât este necesar pentru atingerea unui obiectiv, există riscul ca acțiunea să fie excesivă și să prejudicieze, într-o formă sau alta, anumite drepturi și interese legitime.

În doctrină se menționează că, echilibrul pe care îl implică un raport de proporționalitate se bazează pe diferențe dar și interrelații care să permită funcționarea sistemului instituțional, în așa fel încât să se evite concentrarea excesivă a puterii sau a exercițiului acesteia, precum și excesul de putere, mai ales prin încălcarea drepturilor și libertăților fundamentale ale omului. Fina-

litatea raportului de proporționalitate dintre autoritățile publice o reprezintă „stabilirea unor corelații echilibrate între guvernanți și guvernați, în respectul libertăților publice” [4].

Sintetizând, putem spune că proporționalitatea este un principiu fundamental al dreptului consacrat explicit sau dedus din reglementări constituționale, legislative și ale instrumentelor juridice internaționale, bazat pe valorile dreptului rațional, ale justiției și echității și care exprimă existența unui raport echilibrat sau adecvat, între acțiuni, situații, fenomene precum și limitarea măsurilor dispuse de autoritățile statale la ceea ce este necesar pentru atingerea unui scop legitim, în acest fel fiind garantate drepturile și libertățile fundamentale, și de evitat abuzul de drept.

Analizând practica judiciară cu privire la aplicarea principiului proporționalității și mediul academic, se impune concluzia că s-a contribuit în mare măsură la formarea unui proces elaborat din trei elemente care alcătuiesc principiul proporționalității, așa numitul test la proporționalității. Astfel, prima etapă vizează verificarea caracterului adecvat/potrivit, a doua analizează necesitatea măsurii și, în final cea din urmă presupune o analiză a proporționalității stricto sensu.

Reglementări constituționale și legale privind sancționarea judecătorilor

În doctrină, răspunderea magistratului a reprezentat multă vreme un subiect mai puțin discutat, sau chiar evitat. Totuși, în prezent criza pe care justiția o traversează în Republica Moldova a făcut ca discuțiile privind răspunderea judecătorului să reprezinte un subiect de discuție pentru autorități și societatea civilă. Astfel, răspunderea judecătorului a devenit un subiect de interes public. Totodată, subliniem că problematica răspunderii magistratului trebuie privită și analizată în contextul în care justiția este o putere în stat, iar potrivit principiului separației puterilor, puterea judecătorească de celelalte puteri. Totodată, esența acestui principiu fundamentează ideea necesității existenței unei răspunderi a magistratului, pentru că orice persoană investită cu o putere are tendința de a abuza de ea. Pentru a preveni abuzul de putere este necesar ca, prin natura firească a lucrurilor, puterea să limiteze puterea [5, p. 100].

De menționat că reglementările constituționale privind mecanismul de sancționare a judecătorilor, în raport cu necesitatea respectării principiilor de inamovibilitate și inviolabilitate au evoluat în determinare: a) Constituției Republicii Moldova; b) Legea Nr. 544 din 20 iulie 1995 cu privire la statutul

judecătorului; c) Legea nr. 947 din 19 iulie 1996 cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii"; d) Legea nr. 950 din 19 iulie 1996 cu privire la colegiul disciplinar şi la răspunderea disciplinară a judecătorilor; d) Legea nr. 178 din 25 iulie 2014 cu privire la răspunderea disciplinară a judecătorilor, cuprinzând patru etape. Astfel, prima etapă începe cu 27 august 1994, data intrării în vigoare a Constituției Republicii Moldova, cu modificările și completările ulterioare. Dispozițiile articolului 116 alin. (1) din Constituție garantează asigurarea independenței judecătorului și stabilesc că, (1) Judecătorii instanțelor judecătorești sunt independenți, imparțiali și inamovibili, potrivit legii. Iar potrivit art. 116 alin. (6) din Constituție „sancționarea judecătorilor se face în conformitate cu legea". Aceste dispoziții constituționale au fost dezvoltate în prevederile legilor, respectiv începe a doua etapă cu adoptarea Legii Nr. 544 din 20 iulie 1995 cu privire la statutul judecătorului. Potrivit art. 1 alin. (3) din legea citată supra, judecătorii instanțelor judecătorești sunt independenți, imparțiali și inamovibili și se supun numai legii. Iar dispozițiile articolului 21 reglementează răspunderea disciplinară.

A treia etapă începe cu adoptarea Legii nr. 947 din 19 iulie 1996 „Cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii" și a Legii nr. 950 din 19 iulie 1996 cu privire la Colegiul disciplinar și la răspunderea disciplinară a judecătorilor. Și respectiv, etapa a patra, finală, începe prin adoptarea Legii nr. 178 din 25 iulie 2014 cu privire la răspunderea disciplinară a judecătorilor, care a instituit mecanismul privind tragerea la răspundere răspunderea disciplinară a judecătorilor. Pornind de la aceste momente invocate, în cele ce urmează ne propunem să realizăm o analiză privind aplicarea principiului proporționalității în cazurile cu privirea la sancționarea judecătorului.

Aplicarea principiului proporționalității în procedurile de sancționare a judecătorilor

Cu privire la principiul proporționalității, savantul Ion Deleanu consideră că acesta este un principiu constituțional, dar, în lipsa unor predeterminări legale ale proporționalității, aceasta este o chestiune concretă, de fapt, care urmează să fie verificată și apreciată de autoritatea competentă în fața căreia s-a invocat proporționalitatea". În dreptul constituțional, după cum am menționat la pct. 1 principiul proporționalității își găsește aplicarea în special în domeniul protecției drepturilor și libertăților fundamentale ale omului. Este considerat ca un criteriu eficient de apreciere a legitimității intervenției

autorităților statale în situația limitării exercițiului unor drepturi. Mai mult, chiar dacă principiul proporționalității nu este consacrat expres în constituția unui stat, doctrina și jurisprudența îl consideră ca făcând parte din noțiunea de stat de drept [6, p. 87-88].

De asemenea, în doctrină se susține că proporționalitatea nu este exclusiv un principiu al dreptului rațional, ci în același timp, este un principiu al dreptului pozitiv, un principiu cu valoare normativă. Astfel, proporționalitatea este un criteriu juridic prin care se apreciază legitimitatea ingerinței puterii statale în domeniul exercitării drepturilor și libertăților fundamentale. Acest principiu, este consacrat explicit sau implicit, în instrumente juridice internaționale, precum și de majoritatea constituțiilor țărilor democratice [7, p. 328].

În Republica Moldova nu pot fi adoptate legi care ar suprima sau ar diminua drepturile și libertățile fundamentale ale omului şi cetăţeanului. Această concluzie derivă din alin. (1) al articolului 54 din Constituție. [8] Cu toate acestea, alin. (2) al aceluiași articol stabilește: „Exerciţiul drepturilor şi libertăților nu poate fi supus altor restrângeri, decât celor prevăzute de lege, ce corespund normelor unanim recunoscute ale dreptului internațional şi sunt necesare în interesele securităţii naţionale, integrității teritoriale, bunăstării economice a țării, a ordinii publice, în scopul prevenirii tulburărilor în masă şi a infracțiunilor, protejării drepturilor, libertăților şi demnității altor persoana, împiedicării divulgării informațiilor confidenţiale sau garantării autorității și imparțialității justiției”. În cele din urmă, alin. (4) al articolului menționat prevede că „restrângerea trebuie să fie proporţională cu situaţia care a determinat-o şi nu poate atinge existenţa dreptului sau a libertăţii”. Pe lângă faptul că prevederile constituționale de la articolul 54 menționate supra conțin reglementări care reflectă principiul proporționalității, dispozițiile articolul 2 din Legea nr.178 cu privire la răspunderea disciplinară a judecătorilor stabilesc principiile pe care se bazează răspunderea disciplinară privind judecătorii, în special: a) legalității; b) respectării independenței justiției; c) echității procedurii; și d) proporționalității dintre abaterea disciplinară comisă și sancțiune.

Având în vedere prevederile legale invocate supra, observăm că legislația națională reglementează principiului proporționalității, și respectiv aplicarea acestuia în procedurile disciplinare față de judecători inițiate pentru abaterile disciplinare comise, după cum o cer standardele internaționale în materie.

Totodată, concluzionez că trebuie să existe un echilibru între independența judecătorului și măsurile instituite pentru al trage la răspundere. Prin urmare, existența echilibrului între măsurile aplicate judecătorului privind sancționarea și independența față de acesta, contribuie la realizarea unui raport de proporționalitate, de natură să asigure buna funcționare a întregului sistem judecătoresc. Cu cât mai mult reglementările legale privind tragerea la răspundere a judecătorului reușesc să materializeze cerințele principiului proporționalității, cu atât mai mult există garanția evitării unor forme de concentrare a puterilor statului în independența judecătorului. Astfel, măsurile privind tragerea la răspundere a judecătorului trebuie să fie justificate pentru a nu aduce atingere principiului proporționalității.

În context, reiterez constatările Comisiei de la Veneția, care explică faptul, că oricât de importantă ar fi libertatea judecătorilor în exercițiul funcției lor judiciare, ea nu exclude tragerea la răspundere a acestora, fiind obligatorie asigurarea unui echilibru intre imunitatea lor, ca mijloc de protecție împotriva presiunilor nepotrivite si a abuzului din partea altor puteri ale statului sau din partea persoanelor și ideea că, un judecător nu este deasupra legii. La fel de important, Comisia de la Veneția arată cât se poate de clar faptul că atunci, când conduita greșita a judecătorului este aptă sa submineze încrederea publică in sistemul judiciar, este in interesul public să se instituie proceduri disciplinare împotriva acelui judecător [9].

Astfel, având în vedere statutul special al judecătorilor, statut conferit de Legea fundamentală, dar și de reglementările internaționale, orice reglementare privind răspunderea acestora trebuie să respecte principiul proporționalității, urmărindu-se păstrarea unui echilibru între răspundere și independență. Deci, sancționarea (răspunderea) judecătorului pentru comiterea de abateri trebuie să fie adecvată și inevitabilă. În același timp, sancțiunea trebuie să urmărească și un scop preventiv: pentru alți judecători trebuie să devină evident că pentru comiterea unor abateri, în mod obligatoriu intervine răspunderea. Desigur că mecanismul atragerii la răspundere a judecătorilor trebuie să fie foarte echilibrat, iar garanțiile și imunitățile acordate judecătorilor – foarte bine gândite. Chiar și o nesemnificativă înclinare în oricare dintre părți este periculoasă: o sporire minoră a garanțiilor și imunităților poate duce la extinderea semnificativă a lipsei de răspundere pentru abaterile comise sau încălcarea normelor de etică judecătorească, iar o reducere minoră a garanțiilor și

imunității judecătorilor este în măsură să distrugă complet sau să slăbească considerabil independența judecătorilor.

Totuși, în orice caz, limitarea trebuie să urmărească un scop legitim și să fie proporțională, astfel încât să nu submineze însăși esența dreptului. Așadar, ori de câte ori se pune problema restrângerii unui drept sau a unei libertăți fundamentale, principiul proporționalității reprezintă o garanție ce are în vedere „realizarea unui just echilibru între interesele individuale și interesul public sau între diferitele interese private care corespund drepturilor subiective fundamentale, consacrate și garantate constituțional". Sancțiunile disciplinare se aplică proporțional gravității abaterii disciplinare comise de judecător și de circumstanțele personale ale acestuia. Gravitatea abaterii disciplinare este determinată de natura faptei comise şi de consecințele produse. Consecințele produse sunt evaluate având în vedere atât efectele asupra persoanelor implicate în procesul judiciar în cadrul căruia s-a comis fapta, cât și efectele asupra imaginii şi prestigiului justiției.

În acest sens, trebuie să fie pusă în balanță necesitatea tragerii la răspundere a magistraților (atunci când este cazul), modalitatea și limitele în care aceștia pot fi trași la răspundere, astfel încât să nu fie afectată independența personală și funcțională a magistraților. Altfel spus, reglementările mijloc (necesare pentru atingerea scopului tragerii la răspundere, trebuie să fie într-un echilibru rezonabil, încât respectarea independenței magistraților să fie efectivă și concretă, iar nu iluzorie și abstractă.

De asemenea, este necesar de menționat că, potrivit dispozițiilor Legii nr. 178 privind răspunderea disciplinară a judecătorilor, pentru abaterile disciplinare li se aplică sancțiunea diminuării salariului. În acest context, pornind de la faptul că prin această sancțiune se diminuează salariul judecătorului, ori de câte ori se va aplica această sancțiune, este necesar de a pune în balanță și a diferenția faptele judecătorului după gravitate, fără a se i se aduce o ingerință nejustificată prin aplicarea prezentei sancțiuni.

Prin urmare, este necesar să se prevadă că, orice măsură privind tragerea la răspundere a judecătorului este proporțională dacă: este potrivită pentru atingerea scopului urmărit în temeiul împuternicirii atribuite prin lege; b) este necesară pentru atingerea scopului; și c) este rezonabilă. Totodată, măsura întreprinsă față de judecători este una rezonabilă dacă ingerința produsă prin ea nu este disproporțională în raport cu scopul urmărit. Totodată, este necesar

de specificat faptul că, șirul abaterilor disciplinare prevăzute de Legea nr.178 privind răspunderea disciplinară a judecătorilor a fi necesar de început cu abaterea disciplinară prevăzută pentru încălcarea (nerespectarea) jurământului de către judecător. Prin urmare, depunerea jurământului de către judecător declară atașamentul acestuia pentru interesul cetățenilor, pentru respectarea Constituției și legile țării.

Potrivit doctrinei de drept administrativ, jurământul este definit ca: „declarația solemnă de voință (cu sau fără formulă sacramentală) prin care o persoană numită într-o funcție politică, funcție publică, de demnitate politică ori de ales local se angajează să își exercite atribuțiile cu bună-credință, diligență maximă și cu respectarea legii [10]. Totodată, țin să remarc faptul că, în doctrină și în literatura de specialitate, nu s-a acordat o atenție deosebită acestui subiect deși este extrem de important și de actual, cu multiple consecințe practice. În context, reținem că pentru exercitarea unei funcții publice se depune un jurământ prin care să se declare atașamentul pentru interesul cetățenilor, și pentru a respecta legile pentru Constituție. Prin urmare, prin încălcarea jurământului judecătorii ar urma să fie sancționați disciplinar, pentru că au o responsabilitate față de cetățeni, și bucurându-se de încrederea publică inclusiv pe baza depunerii jurământului. Astfel, dacă o persoană care se află sub incidența unui jurământ cerut de lege pentru exercitarea unei funcții publice, va încalcă jurământul depus, se vor considera că prin acțiunile ei a încălcat prevederile legale, iar pentru judecători că au comis o abatere disciplinară.

Totodată, având în vedere statutul distinct al judecătorului într-un stat de drept, este necesar de subliniat că, Legea nr. 178 privind răspunderea disciplinară a judecătorilor trebuie să conțină un articol separat, care să prevadă detaliat criteriile privind aplicarea principiului proporționalității în contextul tragerii la răspundere disciplinară a judecătorului, pentru a asigura un mecanism eficient și ireproșabil.

Prin urmare, sancțiunile disciplinare se aplică proporțional gravității abaterii disciplinare comise de judecător și de circumstanțele personale ale acestuia. Gravitatea abaterii disciplinare este determinată de natura faptei comise și de consecințele produse. Consecințele produse sunt evaluate având în vedere atât efectele asupra persoanelor implicate în procesul judiciar în cadrul căruia s-a comis fapta, cât și efectele asupra imaginii și prestigiului justiției.

Concluzii

1. În consecință, având în vedere cele invocate supra, se impune concluzia că răspunderea disciplinară a judecătorului este una personală și directă, derivând din obligația judecătorului față de funcția și rolul său în sistemul judiciar, dar și din conduita pe care trebuie să o dovedească față de justițiabili și stat.

2. Totodată, tragerea la răspunderea disciplinară a judecătorului trebuie abordată în conformitate cu principiul proporționalității, pentru garantarea independenței judecătorului. Toate evaluările privind procedurile disciplinare față de judecători trebuie să conțină o analiză în baza principiului proporționalității.

3. Prin urmare, respectarea principiului proporționalității înseamnă să se asigure faptul că abordarea aleasă și intensitatea acțiunii sunt necesare pentru atingerea obiectivelor sale și, totodată, pentru asigurarea independenței judecătorului.

Propuneri

În contextul celor invocate, considerăm că este necesar ca legislatorul să acorde o atenție specială, în vederea optimizării etapelor privind procedura tragerii la răspundere disciplinară a judecătorilor, deoarece pentru realizarea răspunderii judecătorilor este necesar un mecanism eficient, care să fie ireproșabil, în special faptul abaterii concrete a judecătorilor trebuie să fie demonstrat, vinovăția în comiterea acesteia – confirmată și sancțiunea trebuie să fie echitabilă, adecvată și proporțională.

Referințe bibliografie:

1. Disponibil: http://avocatpascui.ro/wp-content/uploads/2018/12/Principiul-proportionalitatii-1-1.pdf.
2. Disponibil: http://avocatpascui.ro/wp-content/uploads/2018/12/Principiul-proportionalitatii-1-1.pdf.
3. Articolul 5 din Tratatul Uniunii Europene. Disponibil: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0001.02/DOC_1&format=PDF
4. Ioan Muraru, Mihai Constantinescu. Rolul Curții Constituționale în asigurarea echilibrului puterilor în stat. Revista Dreptul, nr. 9/1996.
5. Cosma D. Răspunderea judecătorului în Romania și Republica Moldova. Chișinău: Tipografia „Print-Caro”, 2019.

6. Petru Miculescu. Statul de drept. București: Editura Lumina Lex, 1998.
7. Arseni Alexandru. Tratat de drept constituțional și instituții politice. Tratat – Ed. a 3-a, actualizată și restructurată, Vol. 1. Chișinău: CEP USEM, 2021.
8. Disponibil: https://weblex.md/item/view/iddbtype/1/id/0585789d9dd31b3e6f2a1cf9dc587a78
9. Disponibil: new.constcourt.md/public/files/file/comisia_venetia/Amicus_Curiae_raspunderea_judectorilor_2017_CDL-AD2017002-e_rom_002.pdf
10. Ovidiu Podaru. Drept administrativ, vol. I. București: Ed. Hamangiu, 2010.