

Consiliul Superior al Magistraturii – competențe nelegale în domeniul deontologiei magistraților

judecător Cristi Danileț,
 Tribunalul Cluj,
 membru U.N.J.R.²⁷

The High Council of Magistracy carries out the constitutional functions of defending the independence of the judiciary and of managing the career of the magistrates, through the competencies of recruiting, promoting into executive positions, appointing into leading positions, retiring upon the pension and by carrying the disciplinary action against the magistrates. Through internal regulations and without being mandated by the law, the High Council of Magistracy arrogates itself the competences concerning also the ethic and deontology of magistrates, a measure meant to infringe their independence and which is, in fact, an agent of pressure against them. The separation of the functions concerning the career of the magistrate is essential in order to assure the independence of the judiciary. But, by aggregating disciplinary competencies (which are given by the Constitution), competencies concerning the training of the magistrates (which are exercised through the power to revoke the director of the National Institute of Magistracy), deontological prerogatives (which were assumed on its own initiative), powers concerning the legislative initiative and the management of the Courts budget (as some of the members of the High Council have declared to intend to), the High Council of Magistrates might become a super-power, without being accountable regarding the public and of the magistrates.

1. Reglementări legale

Inițial, în Legea nr. 92/1992 privind organizarea judecătorească²⁸, nu exista nicio sancțiune cu privire la încălcarea codului

deontologic²⁹. Ca urmare a modificărilor aduse prin Legea nr. 142/1997, Legea nr. 92/1992 se republică³⁰ și, la art. 122 lit. g este introdusă o nouă abatere disciplinară constând în *manifestările care aduc atingere onoarei sau*

27 Cristi Danileț este formator al INM în domeniul eticii și deontologiei judiciare, din anul 2006.

28 Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 197 din 13 august 1992.

29 În prezent este în vigoare Codul deontologic al judecătorilor și procurorilor, aprobat prin Hotărârea Consiliului Superior al Magistraturii nr. 328/2005. În 2006 a fost finalizat un Cod de Etică al Judecătorilor din România (primul cod doar pentru judecători), elaborat de organizația ProEtica în colaborare de către CSM; codul este rezultatul proiectului „Coordonate ale profilului etic al magistratului. Noile exigențe ale evaluării morale a judecătorului”, inițiat de Seminarul „ProEtica Etica în profesii” al Departamentului de Filosofie al Universității Babeș-Bolyai din Cluj-Napoca (conf. dr. Ion Copoeru, conf. dr. Imre Zrinyi-Ungvári, lector dr. Mihaela Frunză), la care s-a asociat în faza finală Centrul de Etică Aplicate al Facultății de Filosofie a

Universității din București, reprezentat de dr. Emanuel Socaciu. Proiectul a fost aprobat de CSM în ședința Plenului din data de 14 decembrie 2006, iar conținutul Raportului intermediar a fost înșușit de Plenul CSM în ședința din 13 iulie 2006. Acest cod așteaptă să fie înșușit de judecători, probabil prin organizațiile lor profesionale. Un alt cod etic a fost propus de Asociația Magistraților din România în noiembrie 2007, care se dorește a fi adoptat pentru întreg corpul judecătorilor și procurorilor, nu doar pentru membrii asociației. Până în prezent nu au fost dezbateri în rândul magistraților în acest sens (a se vedea AMR, *Codul deontologic al magistraților - Ghid de aplicare*, Editura Hamangiu, București, 2007).

30 Legea 92/1992 a fost republicată în Monitorul Oficial nr. 259 din 30 septembrie 1997, în temeiul art. VI din Legea nr. 142 din 24 iulie 1997, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 170 din 25 iulie 1997.”

probității profesionale. Ulterior, prin O.U.G. nr. 179 din 1999³¹, la art. 122 se introduce lit. i¹, săvârșirea *altei abateri grave de la prevederile Codului deontologic al magistraților*.

Legea menționată este înlocuită ulterior prin Legea nr. 303/2004 privind statutul magistraților³², care în varianta de la data primei publicări prevede ca abatere disciplinară la art. 97 lit. b *nerespectarea prevederilor cuprinse în Codul deontologic al magistraților*. La presiunile Asociației Magistraților din România, această dispoziție este abrogată prin Legea nr. 247/2005³³. În prezent, abaterile disciplinare sunt reglementate în art. 99 din lege și nu mai există nicio trimitere la Codul deontologic.

Sesizat, ulterior abrogării dispoziției menționate, cu anumite comportamente ale magistraților pe care nu le-a mai putut încadra în abaterile disciplinare prevăzute de lege, C.S.M. și-a arogat prin reglementări secundare atribuții în acest sens.

2. Bază de date secrete despre magistrați

În urma discuțiilor purtate de membrii grupului G5 al Consiliului Superior al Magistraturii în ședința din 27 iunie 2006 ce au avut ca punct de pornire materialele primite de la ABA-CELLI (American Bar Association Central European and Eurasian Law Initiative) și elaborate de expertul american Markus Zimmer, s-a întocmit o notă ce a fost înaintată Plenului și care a dispus cu privire la aceasta prin *Hotărârea nr. 623 din 21 septembrie 2006*.

Prin această hotărâre, Plenul C.S.M. a decis realizarea unei baze de date la nivelul Inspecției Judiciare în care să fie evidențiate lucrările ce în prealabil conțin *constatări cu privire la încălcarea conduitei deontologice* de către judecători și procurori, lucrări ce au fost aprobate de secțiile

Consiliului. Prin aceeași hotărâre s-a stabilit că această bază de date are *caracter confidențial* putând fi consultată doar de judecătorul sau procurorul față de care s-a reținut încălcarea normelor Codului deontologic, iar *informațiile pe care le conține să fie folosite la evaluarea activității magistraților, precum și în cazul în care aceștia participă la concursurile de promovare, fiind astfel un criteriu de selecționare*.

2.1. Printr-o analiză pe care am făcut-o pe blogul personal în 22.10.2007³⁴, am adus câteva argumente în susținerea ideii că această hotărâre încalcă legea de funcționare a C.S.M., legea privind statutul magistraților și Principiile de la Bangalore cu privire la conduita judiciară a judecătorului³⁵, argumente pe care le reiau și pe care am să le întregesc în raport cu evoluțiile ulterioare în acest domeniu:

a. Art. 38 din Legea nr. 317/2004 și pct. 22 și 23 din Regulamentul de organizare și funcționare a C.S.M.³⁶ prevăd atribuții ale C.S.M. doar în ceea ce privește *adoptarea Codului deontologic și asigurarea publicării Codului*. Nici legea, nici Regulamentul C.S.M. și nici Codul deontologic al judecătorilor și procurorilor³⁷ nu împuternicesc C.S.M. să strângă date legate de conduita noastră judiciară sau să constate încălcarea normelor de conduită.

b. Principiile de la Bangalore³⁸ și Comentariile oficiale ale acestui act³⁹ prevăd în mod clar că *organismul care se ocupă de etica judecătorilor nu poate fi același cu organismul care se ocupă de disciplinar*. La fel cum în Opinia 4 din 2003 privind formarea judecătorilor, Consiliul Consultativ al Judecătorilor Europeni⁴⁰ recomandă ca organismul care se ocupă de formare să fie independent de cel competent în disciplinar (la noi, I.N.M. și C.S.M.). Scopul acestor separări de funcții este acela de a asigura atât imparțialitatea, cât și aparența de imparțialitate

31 Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 559 din 17 noiembrie 1999.

32 Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 576 din 29 iunie 2004.

33 Litera b) a art. 97 a fost abrogată de pct. 102 al <LNK 12005 247 10 202 0 58>art. I din Titlul XVII din Legea nr. 247 din 19 iulie 2005, publicată în Monitorul Oficial nr. 653 din 22 iulie 2005.

34 <http://cristidanilet.wordpress.com/2007/10/22/csm-in-serviciu-secret/>.

35 Principiile de la Bangalore, India, reprezintă singurul instrument la nivel mondial privind conduita

judecătorilor. A fost adoptat sub egida ONU în 2001 și modificat în 2002. În anul 2007 au apărut Comentariile oficiale ale Codului.

36 Adoptat prin Hotărârea nr. 326/2005 a CSM, cu modificările ulterioare.

37 Aprobat prin Hotărârea CSM nr. 328 din 2005.

38 Traduse în limba română pe site-ul UNJR la www.unjr.ro.

39 Precizez că am reprezentat România la reuniunea de la Viena a experților din țările membre ONU, care le-a adoptat în martie 2007, la http://www.unodc.org/documents/corruption/publications_unodc_commentary-e.pdf

40 CCJE este un organism consultativ al Consiliului Europei, www.coe.int/ccje.

a organismelor care gestionează cariera magistraților: cel care se ocupă de instruirea unui magistrat sau care evaluează un magistrat, nu poate fi în același timp și cel care îl urmărește pentru greșeli profesionale; cel care face ancheta preliminară împotriva unui magistrat, nu poate fi același cu cel care sancționează un magistrat; cel care sancționează pentru încălcarea legii, nu poate fi același cu cel care sancționează pentru încălcarea normelor morale.

c. De asemenea, există o recomandare încă din mai 2006, întocmită de expertul danez Wittrup special pentru cazul României, într-un program cu finanțare europeană gestionat chiar de C.S.M., care subliniază clar că evaluările performanței și procedurile disciplinare sunt două procese distincte⁴¹.

2.2. Această bază de date este confidențială. Deși se prevede că magistratul are dreptul să consulte dosarul său, nu există nicio procedură în acest sens, de a fi înștiințat când la dosar se mai adaugă ceva, neputând astfel să combată acele informații în vreun fel.

2.3. În dispozitivul hotărârii comentate nu se prevede scopul înființării acestei baze de date, dar în considerente se menționează că aceste informații vor folosi în procedurile de evaluare ale magistraților și de promovare (!) în funcții de conducere:

a. Potrivit art. 2 alin. 1 din Codul deontologic, *respectarea normelor cuprinse în cod constituie criteriu pentru evaluarea eficienței calității activității și integrității judecătorilor și procurorilor*. Evaluarea magistraților se face o dată la trei ani, în temeiul art. 39 alin. 1 din Legea nr. 303/2004, de către o comisie constituită la nivelul fiecărei instanțe ai cărei membri sunt numiți de C.S.M.⁴².

Evident, după ce secția C.S.M. ar constata că un magistrat a comis o faptă care nu este abatere disciplinară, dar care constituie o încălcare a codului deontologic, această comisie

nu ar putea să nu țină seama de decizia C.S.M., ceea ce ar constitui din partea C.S.M. o imixtiune în activitatea de evaluare.

Mai mult, dacă magistratul decide să conteste calificativul acordat de comisia de evaluare, potrivit art. 37 din Regulamentul privind evaluarea această contestație o va soluționa secția corespunzătoare a C.S.M., chiar organismul ce a decis încălcarea codului deontologic. Calea de atac o va soluționa Plenul C.S.M., formațiune în care intră toți membrii componenți ai secției care a soluționat contestația. Ceea ce, evident, încalcă principiul imparțialității care trebuie să caracterizeze activitatea organelor administrative mai ales în ceea ce privește cariera personalului, principiu reglementat la nivel internațional de *Codul Internațional de Conduită a Agenților Publici* (O.N.U., 1996)⁴³ și *Modelul Codului de Conduită a Agenților Publici (Consiliul European, 2000)*⁴⁴.

b. Numirea în funcții de conducere se face în urma susținerii unui concurs/examen organizat de C.S.M. prin intermediul I.N.M., conform Hotărârii nr. 320/2006 a C.S.M.. Nicio dispoziție din lege sau regulament nu permite comisiei de examinare să ia în considerare încălcările codului deontologic, nici cele constatate de secțiile C.S.M., nici cele constatate printr-o altă procedură.

2.4. Concluzionam în postarea mea de pe blog că prin această hotărâre C.S.M. s-a transformat într-un *serviciu de informații al magistraturii*.

Drept răspuns, C.S.M. a emis un comunicat de presă în 22 oct 2007, în care precizează că C.S.M. nu a făcut decât să valorifice propunerile primite de la organizația ABA-CEELI și materialele elaborate de expertul american Markus Zimmer prin emiterea Hotărârii nr. 623 din 21 septembrie 2006, publicată pe site-ul C.S.M..

41 Expertul danez a fost plătit cu 80.000 euro chiar de C.S.M. pentru a face un studiu asupra sistemului de monitorizare a performanței judiciare în România. Studiul este disponibil la www.csm1909.ro/csm/linkuri/10_05_2006_4310_ro.doc. *Recomandarea la care mă refer este la p.18 nota 10 subsol.*

42 Regulamentul privind evaluarea judecătorilor și procurorilor, aprobat prin Hotărârii nr. 676/2007 a C.S.M.; Ghidul de evaluare a activității profesionale a magistraților, aprobat prin Hotărârea nr. 10/2008 a C.S.M.

43 *International Code of Conduct for Public Officials* a fost adoptat prin Rezoluția 51/59 a Adunării generale O.N.U. din 12 dec.1996, disponibilă la <http://www.un.org/documents/ga/res/51/a51r059.htm>. Prin 'agenți publici', Codul se referă la persoane care exercită o funcție publică.

44 Codul a fost adoptat prin Recomandarea nr. (2000)10 Comitetului Miniștrilor al Consiliului European și este disponibil la [http://www.coe.int/t/dg1/greco/documents/Rec\(2000\)10_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dg1/greco/documents/Rec(2000)10_EN.pdf). El este însoțit de un memoriu explicativ disponibil la [http://www.coe.int/t/dg1/greco/documents/Rec\(2000\)10Expl.Memo_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dg1/greco/documents/Rec(2000)10Expl.Memo_EN.pdf)

Am identificat acest raport, postat pe site-ul C.S.M.⁴⁵. După ce se recomandă modalitatea prin care C.S.M. să reglementeze procedura de sesizare și sancționare a abaterilor deontologice (procedură pe care C.S.M. nu a înțeles să o urmeze în totalitate – de exemplu, punerea la dispoziție pentru comentarii publice a proiectului de regulament cu privire la sesizarea abaterilor deontologice, atenționarea publicului asupra consecințelor plângerilor nereale, formulare tip și on-line de sesizare, acordarea de către C.S.M. a asistenței în cazul acționării magistratului în judecată de către justițiabili, urmarea de către judecători și procurori a patru ore de curs anual în domeniul deontologiei și responsabilității profesionale, acordarea de calificativ distinct cu privire la respectarea deontologiei care să se includă apoi în evaluarea regulată⁴⁶, înființarea unui comitet permanent privind deontologia și conduita judecătorilor și procurorilor⁴⁷ etc.), la fila 14 din raport se arată că ar trebui alcătuită o bază de date confidențială care să fie utilizată:

- ca „un mijloc funcțional de informare, utilizat în cadrul procesului de evaluare. Ori de câte ori un judecător sau un procuror devine obiectul unei analize de evaluare, persoana oficială care se ocupă de evaluarea respectivă va putea verifica baza de date și va putea întocmi un sumar de raport al tuturor reclamațiilor care au fost depuse împotriva persoanei care face obiectul interviului respectiv. Acest raport va fi utilizat ca bază pentru analiza modului în care subiectul analizei a respectat standardele deontologice prevăzute în Cod”;

- de C.S.M. „pentru identificarea judecătorilor și procurorilor care au nevoie de asistență pentru soluționarea unor probleme, în cazul în care primesc reclamații repetate de la mai multe persoane într-un anumit interval de timp”.

Iar la fila 20 din raport se arată: „Recomandăm ca, pe măsură ce sunt elaborate criteriile de evaluare a activității profesionale a judecătorilor și procurorilor, acestea să prevadă

și ca secțiunea dedicată respectării prevederilor deontologice să fie realizată într-o manieră pozitivă și constructivă. Persoana care este supusă evaluării, în momentul în care se discută conduita din punct de vedere deontologic, trebuie să „simtă” faptul că analiza este menită să o ajute să se dezvolte profesional pentru a funcționa cu mai multă eficiență, pentru a oferi servicii mai bune și, în general, pentru a îmbunătăți imaginea publică a sistemului judiciar. Vor exista și situații în care comisia de evaluare poate deține dovezi care să indice încălcări sau abateri grave de la standardele deontologice. În cadrul unor astfel de sesiuni, unde există posibilitatea unor consecințe serioase care rezultă din cadrul evaluării, C.S.M. poate să impună o cerință ca interviul de evaluare să fie înregistrat electronic pentru a fi pus la dosarul judecătorului sau procurorului respective”.

Așadar, nicăieri în raportul indicat ca temei (?!) de către C.S.M. nu se propune ca acesta să fie organismul care să stabilească că o anumită faptă constituie o încălcare a codului deontologic. Din contră, se spune clar că această competență este a comisiei de evaluare, căreia C.S.M. doar trebuie să îi pună la dispoziție sesizările strânse împotriva magistratului. Mai mult, se indică faptul că pentru un rezultat pozitiv al întregii proceduri, e nevoie de înființarea unui comitet care să sfătuiască magistratul în anumite situații cu privire la comportamentul pe care să îl adopte, dar în prezent asemenea organisme nu există decât la nivelul asociațiilor profesionale (Senatul Uniunii Naționale a Judecătorilor din România⁴⁸ și Consiliul Național de Etică Profesională al Asociației Magistratilor din România⁴⁹), C.S.M. refuzând în mod expres acest lucru, ceea ce relevă caracterul represiv al acestei proceduri, și nicidecum unul preventiv.

5. Mai mult, prin **Hotărârea nr. 79 din 24 ianuarie 2008** (pct. I.4), C.S.M. a prevăzut în mod expres că va comunica comisiilor de

45 *Memorandum Consultativ către Consiliul Superior Al Magistraturii referitor la modul de abordare a încălcărilor codului deontologic*, dr. Markus B. Zimmer, mai 2006, disponibil la http://www.csm1909.ro/csm/linkuri/21_11_2006_6743_ro.pdf.

46 De altfel, pentru o încălcare a codului deontologic comisă în anul 2008 este total lipsit de eficacitate să se aștepte până în anul 2011 sancționarea magistratului, prin eventuala scădere a calificativului acordat de comisia de evaluare, având în vedere că aceasta se desfășoară o dată la trei ani.

47 Chiar prin hotărârea 623/2006, C.S.M. a respins propunerea de înființare a unui Consiliu de Etică la nivelul C.S.M.

48 A se vedea www.unjr.ro.

49 Asociația Magistratilor din România a propus înființarea unor Colegii de etică profesională la nivelul I.C.C.J. și al curților de apel, respectiv al parchetelor de pe lângă acestea a se vedea A.M.R., *Codul deontologic al magistratilor, Ghid de aplicare*, Ed.Hamangiu, 2007, p.163.

evaluare, la cererea acestora, datele relevante pentru evaluarea magistraților referitoare la abaterile de la normele de conduită ale Codului deontologic, constatate de Inspekția Judiciară a C.S.M..

Or, această dispoziție este în flagrantă contradicție cu dispozițiile din Hotărârea C.S.M. nr. 623/2006, potrivit căreia constatarea încălcării normelor deontologice era de competența secției C.S.M., nicidecum a Inspekției judiciare.

6. U.N.J.R., în repetate întâlniri cu C.S.M., a solicitat revocarea Hotărârii nr. 623/2006, cu privire la constituirea bazei secrete de date despre magistrați. La aceste întâlniri, unii membri ai C.S.M. și ai Inspekției Judiciare au declarat că nu au cunoștință despre o asemenea hotărâre, deși deja fuseseră admise mai multe sesizări cu privire la procurori în acest sens. Oricum, de fiecare dată C.S.M. a fost de acord cu abrogarea acestei hotărâri⁵⁰.

Neprocedând astfel și încălcându-și astfel obligația din art. 1 alin. 2 din Legea nr. 317/2004 potrivit căruia membrii C.S.M. răspund în fața judecătorilor și procurorilor pentru activitatea desfășurată în exercitarea mandatului, U.N.J.R. a solicitat, în contencios administrativ, anularea Hotărârii nr. 623/2006. Cauza formează obiectul dosarului nr. 2960/2/2008 aflat pe rolul Curții de Apel București – Secția a VIII-a contencios administrativ și fiscal, și a fost soluționată favorabil în primă instanță, la data de 10.02.2009 când s-a dispus anularea în întregime a Hotărârii C.S.M. nr. 623/2004 și a pct. I.4. din Hotărârea C.S.M. nr. 79/2008.⁵¹

3. Regulament de sancționare deontologică

Realizând că judecătorii și procurorii nu au o procedură prin care să poată totuși să se apere față de constatările cu privire la abaterile

deontologice, aceștia fiind puși în situația de a afla despre ele doar cu ocazia evaluării efectuate o dată la trei ani, C.S.M. a redactat un Regulament în acest sens.

3.1. Prin Hotărârea Plenului C.S.M. nr. 564 din 19.06.2008⁵² (art. I pct. 11) s-a modificat Regulamentul de organizare și funcționare a C.S.M.⁵³, introducându-se art. 36¹ și art. 36² prin care se stabilește procedura de soluționare a sesizării privitoare la încălcarea normelor de conduită reglementate de Codul deontologic al judecătorilor și procurorilor. Ulterior, la aceste noi articole se mai aduc modificări prin **Hotărârea Plenului C.S.M. nr. 1314 din 27.11.2008⁵⁴** (art. I pct.3 și pct.4). În prezent, procedura este următoarea:

- dacă există indicii ale săvârșirii unei abateri de la Codul deontologic, secția corespunzătoare a C.S.M. poate fi sesizată de comisia de disciplină prin rezoluția de clasare dată pentru comiterea unei abateri disciplinare sau de Inspekția judiciară (Inspekție care constată asemenea indicii cu prilejul efectuării verificărilor disciplinare, în cursul cărora magistratul are dreptul să își facă apărărilor necesare);

- după fixarea termenului pentru soluționarea sesizării, se dispune cu 15 zile înainte de termenul fixat încunoștințarea magistratului, căruia i se comunică, în copie, actul de sesizare;

- judecătorul sau procurorul poate fi asistat sau reprezentat de un avocat, are dreptul să ia cunoștință de toate actele dosarului și poate solicita administrarea de probe în apărare; secția C.S.M. poate dispune și din oficiu administrarea oricăror probe necesare soluționării sesizării;

- la soluționarea sesizării comisiei de disciplină nu pot participa membrii comisiei de disciplină;

- membrii secției Consiliului deliberază în secret asupra sesizării;

50 A se vedea rezultatele întâlnirii C.S.M. cu asociațiile magistraților din 26.05.2008 (pct. 4 din comunicatul U.N.J.R. din 26 mai 2008 <http://www.unjr.ro/evenimente/intalnire-unjr-csm-26-mai-2008.html> și pct. 15 din comunicatul C.S.M. din data de 30 mai 2008 http://www.csm1909.ro/csm/linkuri/30_05_2008_15524_ro.doc), a întâlnirii din 25.02.2008 (pct. 6 din comunicatul U.N.J.R. din 3.03.2008 <http://www.unjr.ro/evenimente/intalnire-unjr-csm.html>), a întâlnirii din 12.11.2007 (stenograma U.N.J.R. din 29.11.2007 <http://www.unjr.ro/evenimente/intalnire-asociatii-profesionale-csm.html>).

51 La data predării la redacție a prezentului comentariu, sentința civilă încă nu fusese redactată, împotriva acesteia putând fi exercitată calea de atac a recursului de către C.S.M., în termen de 15 zile de la comunicarea sa.

52 Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 515/09.07.2008.

53 Aprobat prin Hotărârea Plenului Consiliului Superior al Magistraturii nr. 326/2005 și publicat în Monitorul Oficial, Partea I, nr. 867/27.09.2005.

54 Publicată în Monitorul Oficial Partea I, nr. 835/11.12.2008.

- dacă sesizarea comisiei de disciplină este întemeiată, secția constată, prin hotărâre, încălcarea normelor de conduită reglementate de Codul deontologic al judecătorilor și procurorilor; dacă sesizarea nu este întemeiată, secția Consiliului o respinge prin hotărâre;

- constatarea încălcării normelor de conduită reglementate de Codul deontologic al judecătorilor și procurorilor poate fi făcută numai dacă secția Consiliului a fost sesizată în termen de cel mult un an de la data săvârșirii acesteia;

- hotărârea se redactează în termen de 20 de zile de la pronunțare și se comunică de îndată judecătorului sau procurorului;

- hotărârea secției Consiliului poate fi atacată cu contestație la Plen, în termen de 5 zile de la comunicare; hotărârea Plenului poate fi atacată cu recurs la Secția de contencios administrativ și fiscal a Înaltei Curți de Casație și Justiție;

- după ce hotărârea secției a rămas irevocabilă, persoanei care a formulat sesizarea cu privire la conduita judecătorului sau procurorului i se comunică, în scris, modul în care a fost soluționată sesizarea;

- hotărârea secției Consiliului prin care se constată încălcarea normelor de conduită reglementate de Codul deontologic al judecătorilor și procurorilor, rămasă irevocabilă, se depune la dosarul profesional al judecătorului sau procurorului

3.2. În primul rând, atribuțiile pe care C.S.M. și le-a prevăzut sunt criticabile sub aspectul legalității⁵⁵.

În dosarul nr. 8290/2/2008, aflat pe rolul Curții de Apel București – Secția a VIII-a contencios administrativ și fiscal, U.N.J.R. a solicitat anularea Hotărârii plenului Consiliului Superior al Magistraturii nr. 564 din 19 iunie 2008 ca fiind nelegală, arătând că aceasta a fost emisă prin încălcarea competențelor Consiliului Superior al Magistraturii și ale Inspecției judiciare, întrucât art. 38 din Legea nr. 317/2004 și punctele 22 și 23 din Regulamentul de organizare și funcționare a C.S.M., prevăd atribuția C.S.M. doar în ceea ce privește adoptarea Codului deontologic și asigurarea publicării acestui Cod. Nimic nu

împuternicește C.S.M. să strângă date legate de conduita judecătorilor și procurorilor sau să judece asemenea acte.

Mai mult, în temeiul art. 73 alin. 3 lit. I din Constituția României, organizarea și funcționarea Consiliului Superior al Magistraturii, a instanțelor judecătorești, a Ministerului Public și a Curții de Conturi se reglementează prin lege organică. În baza art. 44 din Legea nr. 317/2004 republicată, ce reia dispozițiile art. 134 alin. 2 din Constituție, C.S.M. *îndeplinește, prin secțiile sale, rolul de instanță de judecată în domeniul răspunderii disciplinare a judecătorilor și a procurorilor, pentru faptele prevăzute în Legea nr. 303/2004, republicată*. Nefiind vorba de domeniul răspunderii disciplinare, căci normele deontologice sunt norme de autocontrol, ce exprimă capacitatea profesională de a reflecta funcțiunile magistratului ca punct de echilibru între așteptările publicului pe de o parte și puterile atribuite magistraturii, atribuțiile C.S.M. privind încălcarea normelor de conduită reglementate de Codul deontologic al judecătorilor și procurorilor trebuiau reglementate *prin lege organică*, iar nu printr-o hotărâre a Plenului C.S.M..

Astfel, U.N.J.R. consideră că s-au încălcat dispozițiile art. 134 alin. 2 și art. 73 alin. 3 lit. I din Constituția României, precum și cele ale Legii nr. 317/2004 care nu conferă C.S.M. competențe privind încălcarea normelor de conduită reglementate de Codul deontologic al judecătorilor și procurorilor.

3.3. Această procedură este profund criticabilă, sub următoarele aspecte:

a. sub aspect formal, nu este diferită de procedura disciplinară descrisă în art. 44-50 din Legea nr. 317/2004 privind C.S.M.⁵⁶:

- instanța disciplinară este secția corespunzătoare a C.S.M., întocmai cum în materie deontologică secția este cea care constată abaterea de la cod (componența secției diferă oarecum, cum voi arăta mai jos);

- acțiunea disciplinară se exercită de comisia de disciplină⁵⁷ care dispune efectuarea cercetării

55 Fiind vorba de un dosar în curs de soluționare, mă abțin să fac comentarii cu privire la această hotărâre a CSM. Remarc însă că, deși legiuitorul român a înțeles prin Legea nr. 247/2005 să excludă în mod expres atribuția CSM în legătură cu sancționarea magistraților pentru încălcarea Codului deontologic, acesta a găsit o cale ocolitoare de a și-o prelua din nou, *contra legem*,

printr-o dispoziție internă și fără niciun fel de consultare a magistraților.

56 Republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr 827 din 13 septembrie 2005.

57 Comisia de disciplină este alcătuită în prezent din 3 inspectori numiți de CSM, potrivit modificărilor aduse Legii 317/2004 prin OUG nr 195/2008.

prealabile de către Serviciul corespunzător din Inspekția Judiciară, după care comisia de disciplină va sesiza secția C.S.M.; în materie deontologică, sesizarea secției o face comisia de disciplină;

- în cursul cercetării prealabile de către Inspekție, se ascultă magistratul și se verifică apărările acestuia; de asemenea, în domeniul deontologic magistratul are acest drept;

- acțiunea disciplinară poate fi exercitată în cel mult un an de la comiterea abaterii disciplinare; același termen se prescrie a sesizării în cazul încălcării codului deontologic;

- în ambele proceduri în fața secției, citarea, respectiv încunoștințarea magistratului este obligatorie și acesta poate fi asistat sau reprezentat de un avocat, are dreptul să ia cunoștință de probele de la dosar și să propună probe în apărare ;

- hotărârea se redactează în 20 zile și se comunică magistratului în ambele proceduri;

- modalitatea de atac al hotărârii secției diferă într-o anumită măsură, în sensul că în procedura disciplinară trebuie declarat recurs la I.C.C.J., pe când în procedura deontologică este o cale de atac în plus, contestație la Plen, după care se poate exercita recurs la I.C.C.J..

Toate aceste aspecte comune mă îndreptătesc să concluzionez că de fapt avem de a face cu o veritabilă procedură disciplinară. Mai mult, natura juridică comună a celor două proceduri rezultă și din efectele lor: dacă în ultimii 3 ani magistratul a fost sancționat disciplinar sau nu are calificativul „foarte bine” la ultima evaluare (ceea poate fi urmarea tocmai a constatării încălcării codului deontologic care este criteriu al integrității, aspect ce se evaluează), el nu poate participa la examenul/concursul pentru promovare în funcție de execuție, pentru numire în funcție de conducere sau pentru promovare la I.C.C.J. (art. 44 alin.1, art. 48 alin. 2, art. 49 alin. 2, art. 52 din Legea nr. 303/2004).

b. sunt anumite chestiuni care fac ca procedura deontologică să fie inechitabilă, chiar mai grea pentru magistrat, decât procedura disciplinară:

- potrivit art. 28 alin. 2 din Legea nr. 317/2004, „Președintele Înaltei Curți de Casație și Justiție, ministrul justiției și procurorul general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție nu au drept de vot în situațiile în care secțiile îndeplinesc rolul de instanță de judecată în domeniul răspunderii disciplinare”. Această interdicție nu este prevăzută în procedura privind încălcarea codului deontologic, astfel încât sunt pe deplin aplicabile dispozițiile alin. 1 al aceluiași articol potrivit căruia “Președintele Înaltei Curți de Casație și Justiție participă la lucrările secției pentru judecători, procurorul general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, la lucrările secției pentru procurori, iar ministrul justiției, la lucrările ambelor secții”. Ceea ce înseamnă că un om politic, ministrul justiției, va putea să voteze cu privire la încălcarea de către un magistrat a codului;

- un magistrat nu poate candida pentru ocuparea unei funcții de inspector la C.S.M. dacă nu are calificativul „foarte bine” la ultima evaluare (art. 61 alin. 3 Legea nr. 317/2004), dar nu este prevăzută o astfel de interdicție pentru cel care a fost sancționat disciplinar⁵⁸;

- în materia disciplinară, sunt aplicabile regulile incompatibilității pentru cei care soluționează calea de atac împotriva hotărârii de sancționare, pentru a se respecta întocmai principiul imparțialității din dreptul comun (art. 49 alin. 2 din Legea nr. 317/2004 prevede că din Completul de 9 judecători care soluționează recursul la I.C.C.J. nu pot face parte membrii cu drept de vot ai C.S.M. și judecătorul sancționat disciplinar). Nu același lucru este prevăzut și pentru procedura încălcării codului deontologic, unde hotărârea secției C.S.M. poate fi atacată cu contestație la Plen, iar mai departe hotărârea Plenului poate fi atacată cu recurs la Secția de contencios administrativ și fiscal a I.C.C.J. (art. 36² alin. 6 și alin. 7 din Hotărârea C.S.M. nr. 564/2008). Or, hotărârea care constată încălcarea codului deontologic e dată de membrii secției de judecători/procurori, care intră apoi în componența Plenului C.S.M. pentru a soluționa

58 Desigur, și sancționarea disciplinară, și respectarea codului deontologic sunt indicatori ai integrității magistratului, de care se ține seama la evaluare (art. 6 și art. 16 din Regulamentul de evaluare). Având în vedere însă că evaluarea privește un complex de astfel

de indicatori, teoretic este posibil ca un magistrat sancționat disciplinar să obțină totuși în final calificativul „foarte bine”, în timp ce un magistrat care a încălcat codul deontologic să obțină calificativul „bine”.

contestația împotriva propriei lor hotărâri, ceea ce este inadmisibil⁵⁹. Apoi, dacă în urma acestei hotărâri prin care se constată încălcarea codului deontologic, magistratul va obține de la comisia de evaluare un calificativ pe care dorește să îl conteste, potrivit art. 40 din Legea nr. 303/2004, această contestație o va soluționa, secția corespunzătoare a C.S.M., adică chiar organismul care decisese încălcarea codului deontologic, iar calea de atac o va soluționa din nou Plenul C.S.M., ambele structuri fiind puse în situația de a-și mai analiza încă o dată⁶⁰ (în procedura contestării calificativului) hotărârea privind încălcarea codului deontologic (care a generat alterarea calificativului).

c. sub aspect substanțial, sunt de remarcat trei aspecte:

- Nu este reglementată prescripția răspunderii pentru încălcarea codului deontologic: există norme imperative numai cu privire la termenul de un an de la data comiterii faptei în care trebuie sesizată secția. Dar nu se prevede, în caz de prelungire a soluționării procedurii, un termen maxim care, odată depășit, ar atrage prescrierea faptei. Sub acest aspect, procedura este mai dificilă ca materia penală;

- Hotărârea nr. 564/2008 nu conține norme tranzitorii cu referire la incidența noilor reglementări în privința faptelor de încălcare a codului deontologic comise mai înainte de publicarea acestei hotărâri în data de 9.07.2008. Deși este evident că legea nu poate retroactiva, sub acest aspect există deja practică neunitară la nivelul C.S.M.: de exemplu, prin hotărârea secției de procurori nr. 230 din 10.09.2008 s-a constatat că procurorul I.V. a încălcat codul deontologic, deși secția de procurori a fost sesizată la 16.06.2008, deci înainte de apariția regulamentului; tot astfel, prin hotărârea secției de procurori nr. 342 din 27.11.2008 s-a constatat că procurorul D.F.T. nu a încălcat codul

deontologic, reținându-se că deși fapta a fost comisă în 2007, sesizarea s-a făcut în termenul legal de un an de la comiterea faptei; din contră, prin hotărârea secției de judecători nr. 24 din 22.01.2008 s-a reținut excepția de nelegală sesizare a judecătorului D.C.V. pe motiv că rezoluția de clasare cu privire la abaterea disciplinară și sesizarea secției au avut loc anterior publicării Hotărârii nr. 564/2008. Și opinia mea este în acest ultim sens: deși codul deontologic există din 2005, normele de procedură care îl fac viabil (cu rezervele privind legalitatea întregii proceduri arătate mai sus) datează din iulie 2007 și sunt de imediată aplicare, ca urmare nu pot viza decât faptele comise după această dată.

- Codul deontologic aplicabil în prezent nu este suficient de previzibil, unele reglementări nefiind suficient de certe. De exemplu, dacă luăm dispoziția din art. 17 al Codului deontologic, *Judecătorii și procurorii sunt datori să se abțină de la orice acte sau fapte de natură să compromită demnitatea lor în funcție și în societate* - practic, aici s-ar încadra orice faptă a magistratului, comisă la locul de muncă sau la domiciliu, în sala de judecată sau pe holurile instituției; ar avea voie judecătorul să poarte părul lung sau judecătoarea să vină cu fustă scurtă la birou? Ori să vină cu *blue jeans* la serviciu? Ori să participe la o manifestație de stradă organizată de o asociație apolitică? Sau să râdă zgomotos pe holul instanței? Sau să conducă autoturismul pe drumul public cu viteza peste limita legală? Sau să meargă cu troleul fără bilet? Sau să aibă blog, ori să posteze comentarii publice în mediul virtual? Sau să meargă la discotecă, ori să cânte karaoke? Ori să facă parte dintr-o asociație masonică?

De asemenea, dacă analizăm dispoziția din art. 18 alin. 2: *Judecătorii și procurorii nu își pot exprima părerea cu privire la probitatea profesională și morală a colegilor lor* – aceasta

59 Atât timp cât în componența Plenului intră membrii celor două secții ale CSM, așadar inclusiv cei care au pronunțat hotărârea prin care s-a constatat încălcarea codului deontologic, este evident că aceștia din urmă trebuie să se abțină de la soluționarea contestației în Plen. Aceasta pentru că regulile privind procesul echitabil se aplică și în materie disciplinară (CEDO, *Olujic c. Croației, hotărârea din 5.02.2009 privind chiar membrii consiliului judiciar ce fac afirmații publice despre caz în timpul procedurii disciplinare pe care o soluționau; CEDO, Engel c. Țările de Jos, hotărâre din 8.06.1976*), așadar magistratul trebuie să beneficieze

de o instanță imparțială, chiar și în această procedură. Prin urmare, toți cei care au votat asupra încălcării codului deontologic în secție trebuie să se abțină în Plen în soluționarea contestației, ei antepunându-se factual. Temeiul de drept este art. 721 C.proc.civ (care prevăd că acest cod este drept comun când nu există norme speciale) raportat la art. 27 pct.7 C.pr.civ. (membrii CSM și-au spus părerea cu privire la pricină).

60 Membrii Plenului în această procedură ajung chiar a se pronunța a patra oară asupra încălcării codului deontologic!

s-ar aplica și pentru fapte imorale sau chiar penale ale colegilor? sau pentru un comentariu într-o revistă de specialitate a unei hotărâri ilegale? abaterea ar viza doar declarații publice sau și pe cele private? Nu ar mai avea voie judecătorul să discute neinformal despre șefi? Sau să îi critice pe membrii C.S.M.? Nici măcar la telefon, dacă discuția ar fi auzită involuntar de un terț care apoi o redă public?

Or, toate acestea sunt chestiuni care trebuie lămurite prin bune practici instituite prin ghiduri și opinii ale unui consiliu de etică. A cere magistraților să adopte un comportament așteptat, dar care nu este descris și care totuși este sancționat cu consecințe grave asupra carierei, nu este admisibil decât dacă acel comportament se încadrează în abaterile disciplinare enumerate de lege - de exemplu, art. 14 din Codul deontologic prevede că „Judecătorii și procurorii trebuie să impună ordine și solemnitate în timpul soluționării cauzelor și să adopte o atitudine demnă și civilizată față de părți, avocați, martori, experți, interpreți ori alte persoane și să le solicite acestora un comportament adecvat”, iar art. 99 lit. k din Legea nr. 303/2004 prevede ca și abatere disciplinară „atitudinea nedemnă în timpul exercitării atribuțiilor de serviciu față de colegi, avocați, experți, martori sau justițiabili”.⁶¹

În fine, același Cod deontologic este criticabil și pentru alte aspecte: În primul rând denumirea sa de cod „deontologic”, impusă de Legea nr. 303/2004, nu corespunde cu scopul său. Este o distincție etimologică între noțiunile de ‘etică’ și ‘deontologie’: deontologia reprezintă acea parte a eticii care studiază normele și obligațiile specifice unei activități profesionale, pe când noțiunea de „etică” are o sferă mai largă,

înglobând atât studiul normelor și obligațiilor cât și al noțiunilor primare care justifică instituirea acestor norme și obligații. Etica presupune în plus o asumare de către corpul juridic al standardelor și normelor înscrise, și nu o edictare a lor de către un organism statal; încălcarea normelor etice atrage o răspundere morală, pe când încălcarea celor disciplinare atrage o răspundere juridică. Mai mult, în alte sisteme de drept se preferă noțiunea de „cod de conduită” și există un organism de consiliere etic, care este altul decât cel disciplinar, pentru a sfătui membrii asupra comportamentului ce trebuie adoptat în anumite situații date.

În al doilea rând, este un cod comun pentru judecători și procurori, ceea ce adâncește confuzia dintre cele două categorii de magistrați; or, nu poate exista un cod de conduită comun pentru aceștia, dat fiind că faptului că ei îndeplinesc două funcții judiciare total distincte.

În al treilea rând, nu este un cod de conduită propriu-zis: normele sale sunt generale, nu se rezumă la a indica aspectele comportamentale admisibile și cele nepermise ale judecătorilor și procurorilor, ci multe dispoziții sunt preluări fără nicio dezvoltare ale normelor din Legea de organizare judiciară, respectiv ale statutului judecătorilor și procurorilor.

În al patrulea rând, nu stabilește organul de consiliere deontologică și nici sancțiunile în caz de încălcare a normelor sale.

4. Concluzii

În fine, ca un corolar, ca argument suprem aduc Opinia nr. 3 a Consiliului Consultativ al Judecătorilor Europeni⁶² cu privire la acest subiect.

61 De aceea, consider alarmante declarațiile d-nei judecător Lidia Bărbulescu, ex-președinte al C.S.M., care declara în mesajul din 28.11.2008: „Am constatat cu deosebită îngrijorare manifestări comportamentale venite din partea unor magistrați, neconforme statutului și misiunii pe care și le-au asumat în momentul în care au îmbrăcat roba de judecător sau de procuror. Consiliul Superior al Magistraturii dorește să-și întărească rolul disciplinar dar și să facă o analiză asupra cauzelor care determină comportamente inadecvate profesiei de magistrat” și declarațiile d-lui judecător Virgil Andreieș, președintele în funcție C.S.M. care, în conferința de presă din 20.02.2009 cu ocazia Raportului de activitate a Curții de Apel Cluj afirma: „Există o serie de abateri disciplinare comise de judecători și procurori care nu au putut fi sancționate din cauza faptului că modificările din 2005 au legat aceste abateri în sensul de a avea

legatură cu serviciul. Or, sunt unele abateri disciplinare pe care le comit judecătorii în afara programului de lucru sau în afara instituției, dar aduc grave prejudicii prestigiului justiției. Ei au un statut, trebuie să se comporte într-un anumit fel în societate, astfel încât trebuie să sancționăm astfel de derapaje, fără a intra în domeniul vieții private a magistratului.” Dacă C.S.M. plănuiește să întărească disciplina în rândul judecătorilor și procurorilor, trebuie create mai întâi pârghii de prevenire a unor asemenea comportamente și de conturare a comportamentului așteptat din partea magistraților.

62 Opinia nr. 3 din 2002, intitulată „Principiile și regulile ce guvernează conduita profesională a judecătorilor, în special etica, comportamentul neadecvat și imparțialitatea judecătorilor”, disponibilă la www.coe.int/ccje.

“Judecătorii trebuie să se comporte în viața particulară într-un mod respectabil. Având în vedere diversitatea culturală a statelor membre ale Consiliului Europei și evoluția constantă a valorilor morale, standardele care se aplică comportamentului judecătorilor în viața privată nu pot fi stabilite prea precis. CCJE încurajează înființarea în cadrul sistemului juridic a unuia sau mai multor organisme sau persoane care să aibă un rol consultativ și de consiliere care să stea la dispoziția judecătorilor ori de câte ori nu sunt siguri dacă o anumită activitate din sfera privată este compatibilă cu statutul lor de judecători. Prezența unor asemenea organisme sau persoane ar putea încuraja discuțiile din cadrul sistemului judiciar privind conținutul și semnificația regulilor etice. Pentru a da doar două posibilități, asemenea organisme sau persoane ar putea funcționa sub egida Curții Supreme sau a asociațiilor judecătorilor. În orice caz, acestea trebuie să fie separate de și să urmărească obiective diferite de ale organismelor existente răspunzătoare de dictarea sancțiunilor disciplinare.

3) Concluzii privind standardele de conduită
1. CCJE este de părere că:

i) judecătorii trebuie să se ghideze în activitatea lor după principii de conduită profesională,

ii) asemenea principii ar trebui să ofere judecătorilor linii directoare în acțiunile lor,

permițându-le astfel să depășească dificultățile pe care le înfruntă în ceea ce privește independența și imparțialitatea,

iii) acele principii trebuie să fie redactate de judecători și să fie complet separate de sistemul disciplinar al judecătorilor,

iv) este de dorit să se înființeze în fiecare țară unul sau mai multe organisme sau persoane în cadrul sistemului juridic care să sfătuiască judecătorii care se confruntă cu probleme legate de etica profesională sau de compatibilitatea unor activități non-juridice cu statutul lor”.

Separarea funcțiilor de anchetă de cea de judecată, separarea funcției disciplinare de cea de formare, și a atribuțiilor legate de încălcarea codului deontologic de cele legate de încălcarea legii sunt menite să ocrotească cariera magistratului și sunt esențiale pentru independența justiției. Independența pe care C.S.M. este chemat constituțional să o apere. Adunând însă atâtea puteri (atribuțiile disciplinare le are prin Constituție, atribuții asupra formării, el are puterea de a numi și revoca directorul I.N.M., atribuții deontologice și le-a arogat, dorește și atribuții de inițiativă legislativă și gestionarea bugetului instanțelor – de ce nu și al parchetelor?!), C.S.M. devine o super-putere, de necontrolat, neresponsabilă nici public, nici în fața magistraților.