



OPINIE CU PRIVIRE LA DREPTUL JUDECĂTORULUI DE A CONTESTA HOTĂRÂREA CONSILIULUI SUPERIOR AL MAGISTRATURII PRIVIND APLICAREA SANȚIUNII DISCIPLINARE

Sergiu FURDUI,

doctor în drept, conferențiar universitar, judecător la Curtea de Apel Chișinău

SUMMARY

Analyzing the text of article 40 of the Law no. 178 of 25.07.2014 on Disciplinary responsibility of judges in conjunction with the provisions in the articles 21, par. (5), 24 and 25 of the Superior Council of Magistracy Law, it has been observed that the appeal against the SCM judgment is the only procedure of judgment prescribed by the law and that this procedure of appeal does not ensure the judge on whom a disciplinary action is imposed only limited access to a lawsuit.

Judgment on applying disciplinary action to a judge is pronounced by the SCM and is not equivalent to a judicial process, given that the examination of a disciplinary case by the authority exercising judicial self-administration does not represent a trial in court – this conclusion results from the requirements of the principle of separation of powers in a State, which in the relationship between the jurisdictional administrative authority and the judicial authority, rules out the possibility of SCM's substitution for the work of the court.

Following the considerations revealed in this article, opting for compatibility of regulations subject to this analysis with the standards imposed by the Constitution and ECHR and Fundamental Freedoms, we advocate for developing and adopting a set of new modern guarantees and legislative tools, that would ensure that the restorative and sanctioning justice functions shall be exercised within a framework of legality and equality, thus removing the limitation of the right of a judge to a free access to justice if it the judgment on applying disciplinary action is contested.

Keywords: Judicature, Judge, Constitution, European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms, Litigation, Free access to justice, Jurisprudence of the European Court of Justice, Disciplinary Liability of Judge, Decisions of the SCM (Superior Council of Magistracy).

REZUMAT

Analizând textul articolului 40 din Legea nr. 178 din 25.07.2014 „Cu privire la răspunderea disciplinară a judecătorilor”, în conjuncție cu prevederile articolelor 21, alin.(5), 24 și 25 din Legea cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii, observăm că contestația împotriva hotărârii CSM este unica cale de judecată, prevăzută de lege, și că această cale de atac nu asigură judecătorului sancționat disciplinar decât acces limitat la un proces de judecată, deoarece ce nu se încadrează într-un remediu efectiv, care să răspundă concret și real nevoii unei cercetări judecătorești de fapt și de drept a cauzei disciplinare privindu-l pe judecător.

În acest context, dispozițiile prevăzute la articolele 6 și 13 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale și cele - la articolele 21 și 54 din Constituție, relative la dreptul privind accesul liber la justiție, dau expresie unei idei generale, potrivit căreia o protecție eficace a judecătorului sancționat disciplinar nu poate fi realizată prin simpla consacrare a unor drepturi substanțiale, ci este necesar ca acest drept fundamental să fie însoțit de garanții suficiente de ordin procedural, care să asigure mecanismele corespunzătoare de punere în valoare juridică convenită.

Urmare a considerentelor relevante, optând pentru compatibilitatea reglementărilor supuse prezentei analize cu standardele impuse de Constituție și CEDO, pledăm pentru elaborarea și adoptarea unui complex de garanții și instrumente legislative noi, moderne, care să asigure că funcțiile reparatorie și sancționatorie ale justiției sunt exercitate într-un cadru de legalitate și egalitate, înălțurându-se astfel limitarea dreptului judecătorului privind accesul liber la justiție în cazul în care este contestată hotărârea CSM cu privire la aplicarea sancțiunii disciplinare.

Cuvinte cheie: instanța de judecată, judecător, răspunderea disciplinară a judecătorului, sancțiune disciplinară, hotărârea CSM, contestație, accesul liber la justiție, Constituție, Convenția Europeană a Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale, jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului.

Accesul liber la justiție reprezintă o condiție importantă și decisivă pentru funcționarea societății democratice, fondată pe ideea protecției egale și unitare a justițiabililor în procesul îndeplinirii ansamblului de obligații ce revine statului față de persoanele aflate sub jurisdicția sa și, pe această linie de idei, reglementă-

rile actuale din domeniul materiei disciplinarului judecătorului impun o analiză juridică sub aspectul respectării dreptului de acces al acestuia la o judecată efectivă și eficientă.

Cu privire la dreptul judecătorului de a contesta hotărârea Consiliului Superior al Magistraturii privind aplicarea sancțiunii dis-

ciplinare, propunem în rândurile ce urmează cercetarea practico-științifică a reglementărilor ce vizează această problemă de drept, din perspectiva respectării dreptului fundamental privind accesul liber la justiție consfințit în articolul 21 din Constituție, care presupune: orice persoană are dreptul la satisfacție efectivă din partea in-



stanțelor judecătorești competente împotriva actelor care violează drepturile, libertățile și interesele sale legitime și nici o lege nu poate îngădi accesul la justiție.

Articolul 40 din Legea nr. 178 din 25.07.2014 „Cu privire la răspunderea disciplinară a judecătorilor” reglementează contestarea hotărârilor CSM privind aplicarea sancțiunii disciplinare judecătorești și, respectiv, prevede:

(1) Hotărârile Consiliului Superior al Magistraturii adoptate în condițiile art. 39 pot fi contestate de către persoanele care au depus sesizarea, inspecția judiciară sau judecătorul vizat în hotărâre în termen de 20 de zile de la data recepționării hotărârii motivate la CSJ.

(2) Cererile de contestare sunt examinate de un complet format din 5 judecători. Cererile privind contestarea deciziilor CSM adoptate în condițiile art. 39 se examinează în mod prioritar. Termenul de examinare nu poate depăși 30 de zile.

(3) Hotărârile CSJ adoptate în condițiile alin. (2) al prezentului articol sunt irevocabile și intră în vigoare la data adoptării.

Analizând textul normei citate, în conjuncție cu prevederile articolelor 21, alin.(5), 24 și 25 din Legea cu privire la CSM, se observă că contestația împotriva hotărârii CSM este unica cale de judecată, prevăzută de lege, și că această cale de atac nu asigură judecătorului sancționat disciplinar decât acces limitat la un proces de judecată.

Hotărârea cu privire la aplicarea sancțiunii disciplinare judecătorești este pronunțată de CSM și nu echivalează cu un proces de judecată, dat fiind că examinarea cazului disciplinar de către autoritatea care exercită autoadministra-

rea judecătorească nu corespunde unei judecăți în instanță – concluzie ce rezultă din exigențele principiului separației puterilor în stat, care, în ce privește relația dintre autoritatea administrativ-jurisdicțională și autoritatea judecătorească, exclude posibilitatea ca CSM să substituie activitatea instanței de judecată.

În atare situație, prin definiție, contestația împotriva hotărârii cu privire la sancționarea disciplinară a judecătorului exercitată în instanța judecătorească supremă nu poate să declanșeze procedura de verificare a legalității acestei hotărâri, de vreme ce nu este judecat fondul cauzei, adică n-au fost examinate de către instanța de judecată motivele de fapt și de drept invocate în susținerea drepturilor subiectiv-civile sub aspectele de fond și de procedură.

Prin urmare, în cazul în care CSJ, potrivit prevederilor articolului 10 din Legea contenciosului administrativ, verifică legalitatea hotărârii CSM cu privire la aplicarea sancțiunii disciplinare judecătorești, se constată că instanța judecătorească supremă este prima și ultima instanță de judecată competentă să se expună asupra legalității hotărârii. Totodată, nu este prevăzută o cale de atac devolutivă împotriva hotărârii CSM cu privire la aplicarea sancțiunii disciplinare judecătorești, motiv pentru care se produce o îngădire a dreptului de acces liber la justiție, sub aspectul că nu se judecă fondul cauzei.

Analizând și din alt punct de vedere, apreciem că reglementările privind examinarea contestației împotriva hotărârii CSM cu privire la aplicarea sancțiunii disciplinare judecătorești reprezintă o inegalitate în raport cu alte reglementări disciplinare în privința altor cate-

gorii de persoane, care asigură acces liber la justiție, fiind prevăzută judecata în fond și în calea de atac corespunzătoare a deciziei/hotărârii de sancționare disciplinară, atât sub aspectul netemeinicii acesteia, cât și din perspectiva motivelor de ilegalitate.

Judecarea cauzei privindu-l pe judecătorul sancționat disciplinar numai în procedura de casație creează o situație de inegalitate în drepturi – din punct de vedere al drepturilor procesuale de acces la o instanță cu deplină jurisdicție – în raport cu persoanele sancționate disciplinar care nu îndeplinesc funcția de judecător, cum ar fi:

– persoana angajată în muncă în baza unui contract de muncă, sancționată în cadrul unei proceduri disciplinare de către angajator – în baza articolului 251, alin.(5) din Codul muncii –, este în drept să conteste decizia la instanțele judecătorești competente în termen de 30 zile de la data comunicării;

- persoana – inclusiv funcționarul public, militarul – care se consideră vătămată într-un drept al său, recunoscut de lege, de către o autoritate publică, printr-un act administrativ, inclusiv aplicarea sancțiunii disciplinare în baza articolelor 5, lit. a), 14 și 16, alin.(1) din Legea contenciosului administrativ, este în drept să sesizeze instanța de contencios administrativ competentă;

- persoana care exercită profesia de avocat și este sancționată disciplinar, în baza articolului 57, alin. (3) din Legea cu privire la avocatură, este în drept să conteste decizia Comisiei pentru etică și disciplină privind aplicarea sancțiunii disciplinare în contenciosul administrativ;

- persoana care exercită funcția de notar și este sancționată disci-



plinar, în baza articolului 24, alin. (5) din Legea cu privire la notariat, este în drept să conteste ordinul privind aplicarea sancțiunii disciplinare în instanța de judecată;

- persoana care exercită funcția de procuror și este sancționată disciplinar prin eliberare din funcție – în baza articolului 56 alin. (4) din Legea cu privire la procuratură – este în drept să conteste ordinul Procurorului General privind eliberarea sa în instanța de judecată în condițiile legii;

- persoana care exercită funcția de judecător și care este sancționată disciplinar de CSM nu dispune decât de o singură formă de acțiune la instanța de judecată împotriva măsurii de sancționare disciplinară – direct în instanța judecătorească supremă.

Efectuând o analiză comparativă a cazurilor enunțate, se evidențiază limitarea dreptului judecătorului sancționat disciplinar la un remediu judiciar efectiv, dat fiind că numai în cazul ce-l vizează cauza se judecă într-o singură cale de atac în judecată, specifică celei în casație. Astfel, se constată o inegalitate juridică evidentă între situația persoanelor menționate, care contestă o hotărâre/decizie emisă în urma unei proceduri disciplinare, și situația judecătorului, care contestă hotărârea CSM cu privire la aplicarea sancțiunii disciplinare.

Prin urmare, caracterul special al reglementărilor analizate, bazat pe limitarea judecării contestației împotriva hotărârii CSM, nu poate fi justificat, de vreme ce nu garantează accesul liber la justiție judecătorului sancționat disciplinar, sub aspectul valorificării reale și eficiente a dreptului la un proces echitabil și efectiv.

Dreptul la un proces echitabil și efectiv, prin prisma respectării principiilor constituționale – uni-

versalitatea și egalitatea – presupune instituirea unui tratament egal pentru toți justițiabilii și pentru situații care, în funcție de scopul urmărit, nu sunt diferite. Un tratament diferit nu poate fi doar expresia aprecierii exclusive a legiuitorului, ci trebuie să fie justificat rațional, în sensul respectului principiilor menționate, statuate în articolele 15 și 16 din Constituție.

Iată de ce, fiind acreditată ideea că aceasta o fi fost voința legiuitorului, cu instituirea unui regim diferențiat pentru judecători față de orice altă categorie de persoane, considerăm, totuși, că voința respectivă, în virtutea marjei de apreciere bazate pe principiul suveranității statului, urmează a fi subordonată garanțiilor speciale inerente dreptului de acces liber la justiție, în absența căroră Convenția ar deveni un instrument „teoretic și iluzoriu”, fără aplicabilitate „concretă și efectivă” în ordinea juridică națională (cauza *Bellet c. Franței*, cauza *Osman c. Marii Britanii*, cauza *Yagtzilar si altii c. Greciei*).

Analizând oportunitatea și necesitatea limitării dreptului privind accesul liber la justiție al judecătorului sancționat disciplinar, pentru a stabili dacă ingerința în acest drept fundamental este conformă cu standardele Convenției, considerăm că noua viziune a legiuitorului cu privire la contestația împotriva hotărârii CSM urmează a fi apreciată sub aspectul proporționalității, prin prisma a cel puțin trei criterii:

– cauza care determină adoptarea măsurii restrictive;

– conținutul și semnificația măsurii restrictive;

– gradul de deviere a măsurii restrictive de la standardul protecției generale privind accesul liber la justiție.

Din perspectiva acestor criterii, considerăm că nu există un raport de proporționalitate între limitarea dreptului judecătorului sancționat disciplinar la standardul protecției generale privind accesul liber la justiție și cauza care ar fi determinat adoptarea unei astfel de măsuri de limitare a accesului liber la justiție, cauză ce nu poate fi justificată într-o societate care garantează dreptul tuturor persoanelor la un proces echitabil și efectiv, indiferent de funcția pe care o exercită, dar nici nu este proporțională cu situația care a determinat-o.

În ipoteza analizată, restrângerea dreptului de acces liber la justiție nu respectă condițiile reglementate de articolul 54 din Constituție, care statuează condițiile privind restrângerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți fundamentale. În ansamblul lor, aceste condiții de valoare constituțională exprimă natura excepțională a unei astfel de măsuri, astfel restrângerea dreptului judecătorului sancționat disciplinar privind accesul liber la justiție afectează, într-o anumită măsură, acest drept fundamental.

Cazul e și mai important, deoarece judecătorul îndeplinește o funcție de demnitate publică ce ține de exercițiul uneia dintre puterile în stat – puterea judecătorească, bazată pe independență și supunerea sa numai legii, situație de excepție care impune să i se asigure garanții sporite privind accesul său la justiție în cazul în care contestă sancțiunea disciplinară aplicată, astfel încât să nu fie îngădit într-o manieră în care acest drept este atins în substanța sa.

Conform articolului 116, alin. (1) din Constituție, judecătorii instanțelor judecătorești sunt independenți, imparțiali și inamo-



vibili. Urmare a statutului special deținut de judecător, considerăm că principiul privind egalitatea părților în fața legii și a autorităților judiciare devine nu mai puțin accentuat în cazul în care se judecă contestația împotriva hotărârii privind sancționarea disciplinară a lui, dat fiind că, reieșind din consecințele juridice ale procedurii respective, se impune acordarea tuturor drepturilor procesuale și posibilităților egale de susținere a poziției procesuale, fără nici o deosebire, iar garantarea acestor drepturi și posibilități este condiționată de înlăturarea oricăror impedimente, faptice sau juridice, susceptibile de a da naștere unor privilegii sau, după caz, unor discriminări.

Convenția Europeană, în articolele 6 și 13, reglementează două drepturi procedurale, care se concretizează în garanții cu privire la punerea în valoare în fața instanțelor judecătorești a drepturilor ce sunt recunoscute persoanelor – dreptul la un proces echitabil și dreptul la un proces efectiv, care dau expresie unui principiu de bază al procesului de judecată, potrivit căruia orice persoană ale cărei drepturi și libertăți recunoscute de către Convenție au fost încălcate are dreptul de a se adresa efectiv unei instanțe naționale, chiar și atunci când încălcarea ar fi avut loc din cauza unor persoane ce au acționat în exercitarea atribuțiilor lor oficiale.

Semnificativă în acest sens este și jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului pe această dimensiune juridică. În cauza Ramos Nunes de Carvalho E SÁ vs. Portugalia se remarcă: „...Curtea Supremă de Justiție are o concepție restrictivă asupra înținderii propriilor puteri de control a activității disciplinare a CSM...

Prin urmare, considerațiile de mai sus indică în fapt că consecințele juridice care decurg din controlul efectuat de CSJ asupra acestor probleme sunt limitate și nu fac decât să consolideze îndoiala asupra capacității Curții de a aborda problema într-o manieră efectivă și de a efectua un control efectiv al cauzei...”.

În atare situație, dreptul la un remediu judiciar efectiv, precum este consacrat de Convenție și Constituție și precum este reflectat în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, obligă la instituirea unei căi de atac a hotărârii CSM cu privire la sancționarea disciplinară a judecătorului, care să garanteze toate drepturile și garanțiile procesuale specifice judecății în fața instanței de fond, astfel încât să fie analizată cauza cu plenitudine de jurisdicție. Or, contestația în casație în materia răspunderii disciplinare a judecătorului nu poate constitui un astfel de remediu efectiv, dat fiind că lipsește o procedură de judecare a fondului contestației împotriva hotărârii de sancționare disciplinară, astfel fiind limitat procesul de judecată propriu-zisă.

În consecință, calea de atac a hotărârii CSM cu privire la sancționarea disciplinară a judecătorului prevăzută la articolul 40 din Legea „Cu privire la răspunderea disciplinară a judecătorilor” pare a fi incompletă și lipsită de efectivitate deplină, de vreme ce nu se încadrează într-un remediu efectiv, care să răspundă concret și real nevoii unei cercetări judecătorești de fapt și de drept a cauzei disciplinare privindu-l pe judecător.

În acest context, dispozițiile prevăzute de articolul 21 din Constituție, relative la dreptul privind accesul liber la justiție, dau

expresie unei idei generale, potrivit căreia o protecție eficace a judecătorului sancționat disciplinar nu poate fi realizată prin simpla consacrare a unor drepturi substanțiale, ci este necesar ca acest drept fundamental să fie însoțit de garanții suficiente de ordin procedural, care să asigure mecanismele corespunzătoare de punere în valoare juridică cuvenită.

Urmare a considerentelor relevate, optând pentru compatibilitatea reglementărilor supuse prezentei analize cu standardele impuse de Constituție și CEDO, pledăm pentru elaborarea și adoptarea unui complex de garanții și instrumente legislative noi, moderne, care să asigure că funcțiile reparatoare și sancționatorii ale justiției sunt exercitate într-un cadru de legalitate și egalitate, înlăturându-se astfel limitarea dreptului judecătorului privind accesul liber la justiție în cazul în care este contestată hotărârea cu privire la aplicarea sancțiunii disciplinare.