

Act administrativ cu caracter normativ de înființare a unei baze de date cu încălcările Codului deontologic al magistraților. Nelegalitate. Depășirea atribuțiilor constituționale ale Consiliului Superior al Magistraturii.

Curtea de Apel București - Secția a VIII-a Contencios Administrativ și Fiscal, sentința civilă nr. 515/10.02.2009, dosar nr.2960/2/2008

Prin cererea înregistrată pe rolul Curții de Apel București - Secția a VIII-a Contencios Administrativ și Fiscal la data de 20.05.2008, reclamanta **Uniunea Națională a Judecătorilor din România** a solicitat în contradictoriu cu pârâtul **Consiliul Superior al Magistraturii**, anularea Hotărârii Plenului C.S.M. nr. 623 din 21.09.2006 și a Hotărârii nr. 79 din 24.01.2008 a Plenului C.S.M.

În motivarea în fapt a cererii s-a arătat că Hotărârea nr. 623/2006, a Plenului C.S.M. a fost emisă cu încălcarea competențelor C.S.M. și a Inspecției judiciare, întrucât dispozițiile art. 38 din Legea nr. 317/2004 și pct. 22 și 23 din Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului Superior al Magistraturii, adoptat prin Hotărârea nr. 326/2005, prevăd atribuția C.S.M. doar în ceea ce privește adoptarea Codului deontologic și asigurarea publicării acestui cod.

Așadar, nimic nu împuternicește Consiliul Superior al Magistraturii să strângă date legate de conduita judecătorilor și procurorilor sau să judece asemenea acte.

Totodată, Inspecția Judiciară, respectiv secția de judecători/procurori a Consiliului Superior al Magistraturii se substituie în fapt, împotriva legii și a principiilor cunoscute, comisiilor de evaluare în activitatea de apreciere a conduitei judecătorilor/procurorilor, în condițiile Regulamentului privind evaluarea activității profesionale a judecătorilor și procurorilor, aprobat prin Hotărârea Plenului C.S.M. nr. 676/2007.

Se susține că Hotărârea nr. 623/2006 încalcă în mod flagrant Avizul nr. 3 al Comitetului Consultativ al Judecătorilor Europeni în atenția

Comitetului de Miniștri (2002) referitor la deontologie, aviz în care se consideră în mod explicit că principiile de conduită etică a judecătorilor (codurile deontologice) trebuie să fie redactate de judecători și complet separate în sistemul disciplinar al judecătorilor.

Actul menționat încalcă și comentariile oficiale ale principiilor de la Bangalore potrivit cărora instituția care se ocupă de etica profesională sau deontologie, trebuie să fie separată de instituția cu competențe în materia disciplinară.

Potrivit acestor hotărâri, încălcările de la codul deontologic sunt constatate de Inspecția judiciară, fără a se da posibilitatea judecătorului să se apere în vreun fel, fără să fie înștiințat că se fac astfel de verificări, fără să existe vreo posibilitate de contestare a constatărilor respective și fără să se urmeze procedura existentă pentru răspunderea disciplinară a judecătorului, deși efectele directe pentru cariera profesională sunt similare.

Altfel spus, deși încălcările Codului deontologic au fost în mod expres excluse din sfera abaterilor disciplinare, prin măsuri administrative, Consiliul Superior al Magistraturii a găsit modalități prin care să poată controla în continuare, cariera profesională, având în vedere încălcarea normelor deontologice.

Reclamanta a mai arătat că Hotărârea nr. 623/2006 a C.S.M. încalcă în mod flagrant principiul „*non bis in idem*”, întrucât, în măsura în care se va acorda un calificativ inferior, acesta se constituie, într-o veritabilă sancțiune, deoarece cel astfel evaluat nu va putea promova.

Prin Hotărârea nr. 79 din 24.01.2008, pentru modificarea și completarea Regulamentului privind evaluarea activității profesionale a judecătorilor și procurorilor, aprobat prin Hotărârea Plenului C.S.M. nr. 676/2007, prin pct.

4 se modifică art. 32 alin. 2 din acest regulament și se prevede faptul că pârâtul comunică la cererea Comisiilor de evaluare datele relevante pentru activitatea de evaluare din dosarele profesionale ale judecătorilor și procurorilor, referitoare la sancțiunile disciplinare rămase definitive și abaterile de la normele de conduită ale Codului deontologic al judecătorilor și procurorilor, constatate de Inspekția judiciară a C.S.M.

Motivele de nulitate ale Hotărârii Plenului C.S.M. nr. 623 din 21.09.2006 au drept consecință și nulitatea Hotărârii Plenului C.S.M. nr. 79/2008, care valorifică nelegal datele relevante strânse de Inspekția judiciară pentru activitatea de evaluare din dosarele profesionale ale judecătorilor și procurorilor.

În drept cererea a fost întemeiată pe dispozițiile art. 1 alin. 1, art. 2 alin. 1 lit. a și s, art. 7 alin. 5, raportat la art. 9 alin. 1, alin. 2 și alin. 5 din Legea nr. 554/2004.

În dovedire, reclamanta a depus la dosarul cauzei, Nota nr. 10122/1154/2008 a C.S.M. referitoare la plângerea prealabilă formulată de reclamantă.

Prin întâmpinare, pârâtul a solicitat respingerea cererii ca neîntemeiată, arătând că prin Hotărârea nr. 623/2006 a Plenului C.S.M. s-a dispus cu privire la realizarea unei baze de date la nivelul Inspekției Judiciare, privind încălcări ale conduitei deontologice de către judecători și procurori, ce nu reprezintă abateri disciplinare și care au fost confirmate în urma verificărilor și s-a respins propunerea de înființare a Consiliului de Etică la Consiliul Superior al Magistraturii.

Se arată că baza de date menționată urmează să aibă caracter confidențial, putând să fie consultată doar de judecătorul sau procurorul respectiv și urmând să fie folosită la evaluarea judecătorilor și procurorilor, precum și la concursurile de promovare în funcții de conducere.

Se susține că nu se poate aprecia asupra unei substituiri a Inspekției Judiciare comisiilor de evaluare, în condițiile în care Consiliul Superior al Magistraturii a reținut prin hotărârea contestată că excede competenței sale înființarea unui Consiliu de Etică, pe lângă aceste comisii și nu a dispus cu privire la preluarea atribuțiilor Comisiilor de Evaluare de către Inspekția Judiciară sau de către secțiile sale.

Totodată, conform art. 40 alin. 1 lit. f din Legea nr. 317/2004, privind Consiliul Superior al

Magistraturii, secțiile C.S.M. au printre atribuțiile referitoare la cariera judecătorilor și procurorilor și pe aceea privind luarea măsurilor pentru soluționarea sesizărilor primite de la justițiabili sau de la alte persoane, privind conduita necorespunzătoare a judecătorilor și procurorilor, reieșind astfel că faptele ce constituie abateri de la Normele Codului de Deontologie și cercetarea acestora sunt atributele secțiilor C.S.M.

Baza de date înființată la nivelul Inspekției Judiciare are un caracter pur administrativ, fiind dispusă în scopul realizării unei evaluări eficiente a activității și integrității judecătorilor și procurorilor, evaluarea fiind făcută strict de organele competente și putând fi consultată doar de judecătorii și procurorii interesați.

Tocmai pentru o evaluare cât mai obiectivă și eficientă a activității profesionale și a integrității morale a judecătorului și procurorului s-a dispus înființarea acestei baze de date.

Pârâtul a depus la dosarul cauzei hotărârile contestate și actele avute în vedere la emiterea acestora.

La termenul de judecată de la 25.11.2008, pârâtul a depus la dosarul cauzei Hotărârea nr. 564 din 19.06.2008, pentru modificarea și completarea Regulamentului de organizare și funcționare a C.S.M., aprobat prin Hotărârea C.S.M. nr. 326/2005.

Analizând actele și lucrările dosarului în raport de obiectul cererii de chemare în judecată, de susținerile părților și de temeiurile de drept incidente în cauză, Curtea a reținut următoarele:

Prin Hotărârea nr. 623/2006 din 21.09.2006, Plenul Consiliului Superior al Magistraturii, s-a dispus realizarea unei baze de date la nivelul Inspekției Judiciare privind încălcări ale conduitei deontologice de către judecători și procurori ce nu reprezintă abatere disciplinară și care au fost confirmate urmare a verificărilor, precum și respingerea propunerii de înființare a Consiliului de Etică la Consiliul Superior al Magistraturii.

La adoptarea acestei hotărâri, au fost avute în vedere consultările pe baza materialelor primite de la ABBA CEELI și dispozițiile art. 2 alin. 1 din Codul deontologic al judecătorilor și procurorilor conform cărora respectarea normelor cuprinse în cod, constituie criteriul pentru evaluarea eficienței calității activității și integrității judecătorilor și procurorilor.

Totodată, au fost reținute și dispozițiile art. 39 alin. 1 din Legea nr. 303/2004, potrivit cărora pentru verificarea îndeplinirii criteriilor de

competență profesională și de performanță, judecătorii și procurorii sunt supuși la fiecare 3 ani unei evaluări privind eficiența, calitatea activității și integritatea, obligația de formare profesională continuă și absolvirea unor cursuri de specializare, iar în cazul judecătorilor și procurorilor numiți în funcții de conducere și modul de îndeplinire a atribuțiilor manageriale.

În considerarea acestei activități de evaluare, care se realizează de comisii constituite prin Hotărârea Consiliului Superior al Magistraturii, s-a apreciat că excede competenței pârâtului înființarea Consiliului de Etică.

Baza de date în care să fie evidențiate lucrările ce conțin constatări ale inspectorilor cu privire la conduita deontologică a judecătorilor și procurorilor, confirmată de Secțiile C.S.M. și constituite la nivelul Inspecției Judiciare a fost apreciată ca necesară, urmând a avea caracter confidențial.

Aceasta urmează a fi consultată doar de judecătorul sau procurorul respectiv, iar lucrările din această bază de date vor fi avute în vedere de Comisiile de evaluare constituite potrivit legii, precum și la concursurile de promovare, în funcțiile de conducere.

Conform art. 38 alin. I din Legea nr. 317/2004, Plenul C.S.M. adoptă Codul Deontologic al judecătorilor și procurorilor, Regulamentul de Organizare și Funcționare al C.S.M., Regulamentul privind procedura alegerii membrilor C.S.M., Regulamentul de Ordine Interioară al instanțelor judecătorești, alte regulamente și hotărâri prevăzute în Legea 303/2004 și Legea 304/2004, modificate și republicate.

Conform art. 19 pct. 22 și 23 din Regulamentul de Organizare și Funcționare al C.S.M. adoptat prin Hotărârea nr. 326/2005 a C.S.M., această autoritate „adoptă Codul deontologic al judecătorilor și procurorilor, Codul deontologic al personalului auxiliar de specialitate al instanțelor judecătorești și al parchetelor de pe lângă acestea, Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului Superior al Magistraturii, Regulamentul privind procedura alegerii membrilor Consiliului Superior al Magistraturii, Regulamentul de ordine interioară al instanțelor judecătorești, precum și alte regulamente și hotărâri prevăzute în Legea nr. 303/2004 și Legea nr. 304/2004, astfel cum au fost modificate și completate, precum și în alte legi”. De asemenea, „asigură publicarea în Monitorul Oficial al României, Partea I, și pe pagina de

Internet a Consiliului a Codului deontologic al judecătorilor și procurorilor, a Codului deontologic al personalului auxiliar de specialitate al instanțelor judecătorești și al parchetelor de pe lângă acestea și a regulamentelor pe care le adoptă”.

Adoptat așadar prin Hotărârea nr. 326/2005 a Plenului Consiliului Superior al Magistraturii, Codul Deontologic al Magistratului, prin conținut și finalitate, urma a reglementa standardele de conduită care se aplică magistraților din necesitatea asigurării prestigiului justiției și pentru a se crea un cadru moral de natură a pune în practică responsabilitatea socială a magistratului.

Codul Deontologic trebuie să reprezinte un ansamblu de reguli care reglementează conduita magistraților în calitate de exponenți ai puterii judecătorești și, în virtutea relațiilor în care acestea se angajează în considerarea funcțiilor lor, conduită care nu se referă la sfera disciplinară, reglementată distinct.

Regulile de natură morală ce trebuie să guverneze profesia de magistrat și a căror codificare a fost dată în competența Consiliului Superior al Magistraturii, vizează stabilirea unui raport între profilul moral cerut unui magistrat și posibilitatea sau aptitudinea acestuia de a se conforma acestui profil.

Raportul menționat poate fi creat sau supravegheat prin constituirea unor organisme în cadrul sistemului judiciar, care să consilieze judecătorii în legătură cu problemele de etică profesională, sau în legătură cu compatibilitatea unor activități extrajuridice cu statutul lor.

În acest sens, Avizul nr. 3 al Consiliului consultativ al judecătorilor europeni asupra principiilor și reglementărilor privind imperativele profesionale aplicabile judecătorilor și în mod deosebit a deontologiei, comportamentelor incompatibile și imparțialității, recomandă înființarea în țările membre ale Consiliului Europei a unuia sau mai multor organisme sau persoane din cadrul sistemului judiciar, care să consilieze judecătorii în sensul menționat anterior.

Din economia de ansamblu a dispozițiilor Legii nr. 317/2004 și a Hotărârii nr. 326/2005 a Consiliului Superior al Magistraturii, reiese că acest organism are plenitudinea de atribuții în materie disciplinară și ca unică atribuție în domeniul deontologiei profesiei de magistrat, adoptarea codului deontologic.

Faptul că legiuitorul a înțeles să reglementeze în acest mod competențele Consiliului Superior

al Magistraturii derivă pe de o parte din caracteristica esențială a acestei autorități, respectiv acela de organism administrativ jurisdicțional, garant al independenței justiției, cu atribuții în materia disciplinară, iar pe de altă parte din deosebirea esențială dintre normele deontologice profesionale și cele care reglementează și sancționează abaterile disciplinare săvârșite de un magistrat.

Din această modalitate de reglementare și având în vedere dispozițiile comunitare menționate anterior, ca și comentariile oficiale ale principiilor de la Bangalore (O.N.U.) conform cărora instituția care se ocupă de etica profesională sau deontologie, trebuie să fie separată de instituția care are competențe în materie disciplinară, reiese faptul că pârâțul Consiliului Superior al Magistraturii nu poate avea în atribuții decât constatarea și sancționarea abaterilor disciplinare.

Prin adoptarea hotărârii contestate în prezenta cauză, reiese în mod evident faptul că pârâțul și-a stabilit, în afara dispozițiilor legale, competențe și în materia constatării abaterilor de la deontologia profesiei de magistrat, în condițiile în care legea sa de organizare și funcționare îi conferă doar dreptul de a elabora și adopta regulile de conduită ale magistratului.

În accepțiunea hotărârii contestate, Inspekția judiciară - principalul organism din cadrul pârâțului însărcinat cu verificarea și constatarea abaterilor disciplinare ale magistraților - poate strânge date și despre încălcări ale normelor deontologice, în condițiile unor evidente deosebiri între cele două categorii de norme, care reglementează aceste abateri.

Mai mult, confundându-se încălcarea îndatoririlor profesionale care pot atrage diverse sancțiuni disciplinare cu încălcarea unor norme de conduită morală, hotărârea contestată prevede posibilitatea ca abaterile de la Codul deontologic să fie avute în vedere și la aprecierea carierei profesionale a magistratului, în condițiile în care dispozițiile legale în vigoare referitoare la promovarea în funcții de conducere, prevăd în mod explicit criteriile de promovare și numire în funcție de execuție și de conducere.

Interpretând în mod eronat dispozițiile Avizului 3 al CCJE, pârâțul a stabilit în sarcina Inspekției Judiciare și atribuții de constatare și sancționare a încălcărilor deontologiei profesionale, fără a se avea în vedere că sancțiunea morală nu se poate identifica cu cea disciplinară, iar conținutul

eminamente moral al Codului deontologic, trebuie pus în aplicare de organisme independente, nu de cele cu atribuții în domeniul disciplinar.

Aceasta este, de altfel, și recomandarea Comitetului Consultativ al Judecătorilor Europeni, exprimată în cuprinsul Avizului nr. 3, în care se arată explicit că principiile de conduită etică a judecătorilor trebuie să fie redactate de judecător și complet separate în sistemul disciplinar al judecătorilor.

Competența evaluării activității profesionale a judecătorului sau procurorului aparține pârâțului în virtutea dispozițiilor legii, prin organisme constituite în cadrul său, aceasta neputând fi extinsă însă și asupra respectării normelor deontologiei profesiei de magistrat.

Evaluarea integrității morale a judecătorului și procurorului sau constituirea de către pârât a unei baze de date care să cuprindă aspecte referitoare la acest tip de evaluare, sau încălcări ale normelor de conduită, excede însă competențelor strict și limitativ prevăzute de Legea nr. 317/2004, în ceea ce privește activitatea Consiliului Superior al Magistraturii.

Apreciind nelegală hotărârea prin care s-a hotărât realizarea unor baze de date la nivelul Inspekției judiciare, privind încălcări ale conduitei deontologice de către judecători și procurori ce nu reprezintă abateri disciplinare, Curtea a constatat că și dispozițiile pct. 4 al art. I din Hotărârea nr. 79/2008 a Plenului C.S.M., care reglementează modalitatea de comunicare de către pârât la cererea Comisiilor de evaluare a datelor relevante privind abaterile de la normele de conduită ale Codului deontologic, sunt de asemenea nelegale.

Reținând că hotărârile menționate anterior emise de către pârât au fost adoptate cu depășirea atribuțiilor Plenului Consiliului Superior al Magistraturii, prin legiferarea unei proceduri jurisdicționale, în alte domenii decât cel al răspunderii disciplinare în condițiile în care legea organică de funcționare nu-i conferă aceste atribuții, Curtea a admis în parte acțiunea și a anulat Hotărârea nr. 623 din 21.09.2006 și pct. 4 al art. I din Hotărârea nr. 79/2008 emise de pârât.

Constatând că motivele cererii de chemare în judecată nu vizează decât dispozițiile cuprinse în art. I pct. 4 din Hotărârea nr. 79/2008, Curtea a respins cererea privind anularea în totalitate a acestei hotărâri, ca neîntemeiată.