

Consolidarea integrității sistemului judiciar.

Cooperare între Consiliul Superior al Magistraturii din România și Consiliul Judiciar din Olanda

Raport, partea a II-a.

Indicatorii de integritate.

Consilierii de integritate; Consiliul de integritate; Platformă electronică privind dinamica integrității în sistemul judiciar românesc.

I. INTRODUCERE

La nivel național, legislația oferă în general cadrul legal necesar asigurării standardelor de integritate a sistemului judiciar.

Mecanismele funcționale în sistem sunt limitate la procedura disciplinară sancționatorie și de evaluare periodică, însă cu efecte reduse în ceea ce privește prevenția unor astfel de fenomene: lipsește un mecanism eficient de prevenire a manifestărilor și acțiunilor contrare eticii și deontologice profesionale.

Nu există un mod adecvat, sistemic, orientat practic și concret de conștientizare de către judecători și procurori, de întreg corpul profesional a problemelor de etică și asumare a standardelor de comportament necesare exercitării profesiei, inclusiv prin forme de pregătire profesională continuă, dar și de consultare a unor specialiști – spre exemplu, judecători sau procurori cu experiență – de către magistrații care au dileme în ce privește anumite situații în care se află și care le-ar putea afecta integritatea.

Actuala reglementare și actualul sistem privind integritatea judecătorilor și procurorilor, a eticii și deontologiei profesionale, sunt orientate spre sancțiune și mai puțin pe prevenție.

Sunt câteva cauze ușor identificabile care conduc la ideea că actualul sistem, orientat mai degrabă spre sancțiune decât prevenție, este unul imperfect:

- multipla reglementare a unor interdicții sau incompatibilități, cu conținut asemănător,
- existența unor proceduri diferite de sancționare a încălcării acestor obligații – interdicții și incompatibilități,
- practică neuniformă în soluțiile date de Inspekția Judiciară (soluțiile de clasare), Secțiile de judecători și procurori ale Consiliului Superior al Magistraturii (soluțiile date ca secții

de judecată în materie disciplinară. Aici trebuie remarcată nu doar practică neuniformă între cele două secții, dar chiar practică neuniformă la aceeași secție), dar și de Înalta Curte de Casație și Justiție (în căile de atac împotriva soluțiilor date de secțiile de judecători și procurori ale C.S.M.),

- lipsa de claritate și predictibilitate a unora dintre normele legale în ceea ce privește calificarea unei fapte ca fiind de natură a atrage răspunderea disciplinară sau afectarea bunei reputații și consecințele diferite ce decurg din aceste două tipuri de răspundere,
- diversitatea situațiilor practice ivite și care necesită o analizată a conduitei recomandabile.

Constatarea din practică a acestora conduc la concluzia necesității construcției și implementării unui sistem de prevenție în materia integrității, apt să facă funcțional întregul sistem de integritate, ca o componentă esențială a unei profesii orientate în special spre satisfacerea unui serviciu public, cel al asigurării unui act de justiție independent și imparțial.

Se propune instituirea unui sistem de prevenție în ce privește integritatea judecătorilor și procurorilor, care să aibă ca și coordonate principale:

- consilierea acestora în materie de etică și deontologie;

- bază de date pusă la dispoziția acestora;

- consultarea permanentă a judecătorilor și procurorilor în această problemă.

Pe cale de consecință, se propun, ca mijloace de realizare a acestui deziderat:

- instituirea unui mecanism de consiliere a magistraților în probleme de integritate,
- asigurarea accesului acestora la o bază de date cuprinzând practica în materie disciplinară/deontologică (sanțiunile aplicate unor judecători/procurori și personal auxiliar). Accesul direct și nemijlocit la această bază de date, dar și prin intermediul rețelei de consilieri, va

conduce la o mai bună conștientizare și prevenire pentru judecători/procurori și personalul auxiliar a situațiilor ce conduc la știrbirea integrității,

- realizarea de chestionare privind percepția judecătorilor și procurorilor cu privire la instituirea și implementarea sistemului preventiv. Un prim chestionar ar putea fi realizat înainte de lansarea acestui mecanism de prevenție, după care, periodic (odată la 2 ani), prin această modalitate – a chestionarului – s-ar putea afla modul în care sistemul funcționează și cum poate fi el perfecționat.

Trebuie precizat un lucru important, ce diferențiază într-o oarecare măsură înțelegerea noțiunii de sistem judiciar din România de alte sisteme judiciare europene (deși există state europene cu sisteme asemănătoare): sistemul judiciar este format, în România, din judecători și procurori, ce poartă denumirea generică de magistrați. Esențial este faptul că sistemul legal care privește integritatea se referă la magistrați, adică la judecători și procurori deopotrivă.

În sens extins, sistemul judiciar cuprinde și personalul auxiliar, respectiv grefierii, arhivarii, registratorii din instanțe și parchete. Măsurile propuse în acest raport pot constitui instrumente de prevenție și pentru aceste categorii de personal.

II. INDICATORII DE EVALUARE A INTEGRITĂȚII JUDECĂTORULUI ȘI PROCURORULUI

Necesitatea evaluării modului de funcționare a sistemului judiciar în ansamblul său, dar și a fiecărui magistrat în parte a condus la stabilirea unor indicatori de integritate între care există o relație de interdependență.

Gruparea cerințelor impuse de respectarea standardelor de integritate sub forma celor trei indicatori, respectiv independență, imparțialitate și conduită nu are astfel un caracter absolut, de cele mai multe ori criteriile avute în vedere suprapunându-se.

Se propun trei indicatori pentru evaluarea integrității: independența, imparțialitatea și conduita judecătorului și procurorului.

Acești indicatori sunt interdependenți și tind să măsoare gradul de integritate al judecătorului și procurorului.

Așadar, câteva lucruri sunt de remarcat aici:

1. **Interdependența** indicatorilor de integritate cu conceptul integrității: nu există o ierarhie între conceptele de independență, imparțialitate, conduită și integritate, dimpotrivă, aceste concepte se întrepătrund, se intercondiționează. În acest fel, integritatea poate fi un indicator al gradului de independență, dar și al imparțialității ori conduitei magistraților, cum și aceste concepte pot fi indicatori pentru integritate (în cazul de față);
2. **Poate fi măsurată integritatea?** Rolul și rostul indicatorilor din prezentul raport este de a da o imagine, o evaluare cu privire la integritatea sistemului de justiție, dar și al fiecărui judecător și procuror în parte. Problema care se pune este aceea dacă integritatea poate fi măsurată și cum poate fi măsurată prin intermediul acestor indicatori. În orice caz, ca prim pas în această direcție definirea indicatorilor și subindicatorilor poate fi considerat un prim „instrument” de măsură a integrității în sensul mai sus arătat. Experții care au întocmit prezentul raport sunt însă conștienți că mai sunt și alți pași de făcut, în primul rând la nivel formal (schimbări legislative primare și secundare), în al doilea rând, acceptarea de către mediul profesional al magistraților a acestor instrumente de prevenție. Acești următori pași depind de modul în care va fi acceptat și implementat sistemul indicatorilor și a mecanismelor de prevenție propuse prin prezentul raport.

1. INDEPENDENȚA

Independența este dreptul fiecărui cetățean într-o societate democratică de a beneficia de o justiție care este (și este percepută ca fiind) independentă de puterea legislativă și executivă și care ocrotește libertățile și drepturile cetățenilor într-un stat de drept.

Independența nu este un privilegiu pentru judecător sau procuror, este o obligație în vederea satisfacerii necesității cetățeanului de a avea o justiție independentă.

Categorii ale acestui indicator: independență obiectivă și independență subiectivă; independență externă și independență internă; independență a sistemului judiciar și independență a fiecărui

Independența nu trebuie înțeleasă ca fiind un privilegiu instituit în favoarea magistraților, fiind sarcina acestora de **a depune eforturi în vederea mentinerii independenței sistemului judiciar, atât la nivel individual, cât și instituțional.**

Independența în justiție cunoaște tipuri de analiză pe diferite categorii: independență obiectivă și independență subiectivă; independență externă și independență internă; independență a sistemului judiciar și independență a fiecărui judecător și procuror¹.

În orice caz, o idee subliniată de altfel și în documentele internaționale privind independența în sistemul judiciar, trebuie înțeles că aceste categorii

sunt intercorelate: spre exemplu, deși independența sistemului judiciar ca întreg reprezintă o condiție necesară pentru independența judecătorului, nu este o condiție suficientă pentru că independența individuală poate fi afectată de influența externă a organizațiilor statului și a altor entități, precum și de influențele interne din sistemul judiciar². Și exemplele pot continua.

În raportul de față, având în vedere și paradigma integrității, sunt avute în vedere independența obiectivă și subiectivă, respectiv independența sistemului judiciar și a fiecărui judecător și procuror. De asemenea, în analiza subindicatorului 1.3. (independența individuală subiectivă) vor fi atinse și categoriile independenței externe și interne, mai ales din perspectiva posibilei influențe negative a factorilor externi sau interni în ce privește integritatea judecătorului și procurorului.

Independența sistemului de justiție constă în asigurarea funcționării sistemului judiciar în lipsa oricărei intervenții a puterilor legislative și executive, precum și asigurarea unor resurse suficiente pentru buna funcționare a sistemului judiciar

Subindicatori independență:

- 1.1. ***Independența instituțională*** (de sistem) impune asigurarea funcționării sistemului judiciar în lipsa oricărei intervenții a puterilor legislative și executive, precum și asigurarea unor resurse suficiente pentru buna funcționare a sistemului judiciar.

¹ A se vedea categoriile explicate în Raportul 2013 – 2014 al Rețelei Consiliilor Judiciare din Uniunea Europeană privind *Independența și Responsabilitatea sistemului de justiție (The Independence and Accountability of the judiciary)*. Aici: http://www.encj.eu/images/stories/pdf/workinggroups/independence/encj_report_independence_accountability_2014_disclaimer.pdf.

² Idem, p. 9 – 10.

Așadar, elementele componente de evaluare ale acestui subindicator³ sunt:

- Cadrul legal care oferă protecția necesară independenței sistemului de justiție (Constituția României, legile justiției, reglementarea secundară);
- Autogovernarea sistemului de justiție, în sensul în care competența privind organizarea, finanțarea și adoptarea deciziilor referitoare la sistem să aparțină structurilor din sistem și nu exterioare sistemului;
- Cine decide bugetul sistemului de justiție și modul de alocare a resurselor bugetare în interiorul sistemului de justiție;
- Orice proces de modificare a legislației privind justiția, procesele de reformă sau de reorganizări instituționale trebuie să fie făcute cu consultarea și implicarea sistemului de justiție.

Independența individuală obiectivă a judecătorului și procurorului se bazează pe eliminarea oricăror interferențe externe sau interne.

Întărirea independenței subiective, prin preîntâmpinarea presiunilor externe sau interne, înseamnă întărirea integrității.

1.2. **Independența individuală obiectivă a judecătorului și procurorului presupune** eliminarea oricăror interferențe externe sau interne. Există o varietate de modalități prin care se poate exercita o presiune asupra judecătorilor și procurorilor, în contextul procesului individual de luare a deciziilor în activitatea de zi cu zi, dar și în evoluția acestora în carieră. Întărirea independenței subiective, prin preîntâmpinarea unor astfel de posibile presiuni, conduce în mod evident la întărirea integrității judecătorului și procurorului.

Și aici sunt detaliate componente ale acestui subindicator:

- Procedurile de selecție, numire, evaluare și sancționare a judecătorilor și procurorilor **nu** trebuie să aparțină/să depindă de influențe din afara sistemului de justiție;
- Impunerea publică, chiar la nivel formal, a regulii *sub judice*⁴ sau, cel puțin, dezvoltarea acelor mecanisme de către sistemul de justiție de a respinge comentarea deciziilor sistemului de justiție (a se înțelege că e vorba de acele comentarii care aduc atingere independenței individuale a judecătorului și procurorului și nu de acele comentarii care sunt bazate pe argumente, chiar critice);

³ Idem, paginile 10 – 11.

⁴ Regula *sub judice* este acea regulă prin care sunt interzise discuțiile publice sau private referitoare la rezultatul corect al cauzelor aflate pe rolul instanțelor. A se vedea: http://www.ency.eu/images/stories/pdf/workinggroups/independence/ency_report_independence_accountability_2014_disclaimer.pdf, p. 12.

- asigurarea independenței decizionale a magistraților, prin eliminarea posibilității conducătorilor ierarhici de a interveni în modul de administrare al procedurilor și soluționare a cauzelor;

Independența individuală subiectivă a judecătorului și procurorului constă în obligația acestuia de a decide liber de orice influențe externe, indiferent că sunt exercitate de celelalte puteri ale statului, clasa politică, conducătorii ierarhici sau mediul economic, fie că sunt exercitate de mass-media sau

- o situație deosebită o reprezintă rolul judecătorilor de la instanțele de apel/recurs în raport cu hotărârile judecătorești pe care aceștia le dau și prin care schimbă hotărârile judecătorilor de la instanțele inferioare: pot fi exprimate dezacorduri față de colegii lor, de către judecătorii din apel/recurs, în anumite situații formale sau informale, dacă, spre exemplu, consideră că acele hotărâri sunt greșit

fundamentate sau vădit eronate sau dacă încalcă standardele privind eficiența și durata procedurilor, însă nu trebuie încălcată limita afectării independenței judecătorului care a soluționat cauza prin hotărârea atacată.

De asemenea, o limită a independenței nu poate fi depășită nici de judecătorul de la instanța ierarhic inferioară care sistematic nu respectă practica judiciară a instanței superioare, fără argumente consistente și pertinente în raport, spre exemplu, cu practica la nivel național sau a curții supreme.

Prin prevederea interdicțiilor se asigură evitarea situațiilor de natură a afecta independența decizională a judecătorului și procurorului.

Interdicțiile reprezintă un util și necesar instrument de măsurare a integrității.

- 1.3. **Independența individuală subiectivă a judecătorului și procurorului** impune obligația acestuia de a decide liber de orice influențe externe, fie că sunt exercitate de celelalte puteri ale statului, clasa politică, conducătorii ierarhici sau mediul economic, fie că sunt exercitate de mass-media sau opinia publică. Judecătorul trebuie să rămână, de asemenea, independent, față de colegi și grupurile de presiune.

Independența judecătorului și procurorului implică, în egală măsură, respectarea interdicțiilor prevăzute de lege, dar și dezvoltarea capacității de a respinge factorii de natură externă sau internă care ar putea influența sau crea aparența unei influențe în luarea deciziilor și exercitarea atribuțiilor.

Interdicțiile au menirea de a asigura evitarea situațiilor de natură a afecta independența decizională a judecătorului și procurorului prin interferența intereselor personale în activitatea profesională, dar și de a consolida încrederea publicului în sistemul judiciar.

Practic, respectarea interdicțiilor, ca element al subindicatorului ***independența individuală subiectivă***, sunt instrumente foarte bune de măsurare și evaluare a integrității unui judecător sau procuror. De aceea, o enumerare și definire a acestora este esențială:

1.3.1. ***Exercitarea unei alte funcții*** - funcțiile de judecător, procuror, magistrat-asistent și asistent judiciar sunt incompatibile cu orice alte funcții publice sau private, cu excepția funcțiilor didactice din învățământul superior, precum și a celor de instruire din cadrul Institutului Național al Magistraturii și al Școlii Naționale de Grefieri⁵.

1.3.2. ***Calitatea de lucrător al serviciului de informații*** - judecătorii și procurorii nu pot fi lucrători operativi, inclusiv acoperiți, informatori sau colaboratori ai serviciilor de informații⁶.

1.3.3. ***Desfășurarea altor activități*** - este interzis judecătorilor și procurorilor ⁷:

a) să desfășoare activități comerciale, respectiv activități de producție, comerț sau prestări servicii⁸ în condițiile Noului Cod civil, direct sau prin persoane interpuse;

b) să desfășoare activități de arbitraj în litigii civile, comerciale (între profesioniști în condițiile Codului civil din România) sau de altă natură;

c) să aibă calitatea de asociat sau de membru în organele de conducere, administrare sau control la societăți civile, societăți comerciale, inclusiv bănci sau alte instituții de credit, societăți de asigurare ori financiare, companii naționale, societăți naționale sau regii autonome;⁹

d) să aibă calitatea de membru al unui grup de interes economic;

e) Le este interzisă magistraților participarea directă ori prin persoane interpuse la jocuri de tip piramidal, jocuri de noroc sau sisteme de investiții pentru care nu este asigurată transparența fondurilor, în condițiile legii¹⁰.

Nu sunt interdicții, în condițiile legii:

⁵ Art. 125 alin 3 și art. 132 alin 2 din Constituție, art. 5 alin. 1 din Legea 303/2004, art. 101 din Legea nr. 161/2003, art. 21 din Codul deontologic al judecătorilor și procurorilor.

⁶ Art. 7 din Legea nr. 303/2004.

⁷ Art. 8 din Legea nr. 303/2004

⁸ După intrarea în vigoare a Noului Cod civil, sintagma activități comerciale va fi înlocuită cu activități de producție, comerț sau prestări servicii, potrivit art. 8 din Legea nr. 71/2011.

⁹ Prin derogare de la aceste prevederi, judecătorii și procurorii pot fi acționari sau asociați ca urmare a legii privind privatizarea în masă (prin legi succesive la începutul anilor '90 statul a privatizat majoritatea societăților cu capital de stat, fiecare cetățean primind o cotă parte – cupoane – reprezentând o parte a proprietății transferate de stat cetățenilor).

¹⁰ Art. 22 din Codul Deontologic.

- a) De a participa la elaborarea de publicații, elaborarea de articole, studii de specialitate, lucrări literare ori științifice,
- b) participarea la emisiuni audiovizuale, cu excepția celor cu caracter politic,
- c) Judecătorii și procurorii pot fi membri ai unor comisii de examinare sau de întocmire a proiectelor de acte normative, a unor documente interne sau internaționale, ai societăților științifice sau academice, precum și ai oricăror persoane juridice de drept privat fără scop patrimonial.¹¹

1.3.4. Desfășurarea de activități politice – este interzis judecătorilor¹²:

- să facă parte din partide sau formațiuni politice;
- să desfășoare sau să participe la activități cu caracter politic;
- să își exprime sau manifeste, în orice mod, convingerile lor politice, în exercitarea atribuțiilor de serviciu.

Totodată , judecătorii și procurorii :

- în îndeplinirea atribuțiilor de serviciu, nu trebuie să fie influențați de doctrine politice; nu pot milita pentru aderarea altor persoane la o formațiune politica, nu pot participa la colectarea fondurilor pentru formațiunile politice și nu pot permite folosirea prestigiului sau a imaginii lor în astfel de scopuri;
- nu pot să acorde niciun fel de sprijin unui candidat la o funcție publică cu caracter politic;
- nu se pot servi de actele pe care le îndeplinesc în exercitarea atribuțiilor de serviciu pentru a-și exprima sau manifesta convingerile politice și nu pot participa la reuniuni publice cu caracter politic¹³.

1.3.5. Folosirii imaginii publice .

Legea interzice modalitățile prin care sunt folosite simboluri publice, inclusiv simboluri specifice justiției (Legea nr. 161/2003, art. 114).

În acest sens, sunt interzise:

- folosirea de către o persoană care exercită o demnitate publică sau o funcție publică - **inclusiv magistrați** - în interes privat, a simbolurilor care au legătură cu exercițiul demnității sau funcției sale (art. 114 din Legea nr. 161/2003);
- este interzisă folosirea sau permisiunea de a folosi numele însoțit de calitatea persoanei care exercită demnitățile publice și funcțiile publice, inclusiv pentru judecători și

¹¹ Art. 11 Legea nr. 303/2004, art. 6 Cod deontologic, art. 102 Legea 161/2003 interzice magistraților .

¹² Art. 40 din Constituție, Legea nr. 303/2004 (art. 9) și 161/2003 (art. 103):

¹³ Art. 5 Cod deontologic.

procurori, în orice formă de publicitate a unui agent economic român sau străin, precum și a vreunui produs comercial, național sau străin;

- este interzisă folosirea sau permisiunea de a folosi imaginea publică, numele, vocea sau semnătura judecătorilor și procurorilor pentru orice formă de publicitate privitoare la o activitate care aduce profit, cu excepția publicității gratuite pentru scopuri caritabile;
- este interzisă magistraților folosirea sau exploatarea directă sau indirectă a informațiilor care nu sunt publice, obținute în legătura cu exercitarea atribuțiilor, în scopul obținerii de avantaje pentru ei sau pentru alții.

1.3.6. Imixtiunea în activitatea unui alt judecător/procuror¹⁴.

- judecătorilor și procurorilor le este interzis să își exprime public opinia cu privire la procese aflate în curs de desfășurare sau asupra unor cauze cu care a fost sesizat parchetul;
- judecătorii și procurorii nu pot să dea consultații scrise sau verbale în probleme litigioase, chiar dacă procesele respective sunt pe rolul altor instanțe sau parchete decât acelea în cadrul cărora își exercită funcția;
- judecătorii și procurorii nu pot îndeplini orice altă activitate care, potrivit legii, se realizează de avocat;
- judecătorilor și procurorilor le este permis să pledeze, în condițiile prevăzute de lege, numai în cauzele lor personale, ale ascendenților și descendenților, ale soților, precum și ale persoanelor puse sub tutela sau curatela lor - chiar și în asemenea situații, judecătorilor și procurorilor nu le este îngăduit să se folosească de calitatea pe care o au pentru a influența soluția instanței de judecată sau a parchetului și trebuie să evite a se crea aparența că ar putea influența în orice fel soluția;
- magistrații cu funcții de conducere care nu pot folosi prerogativele pe care le au pentru a influența desfășurarea proceselor și soluționarea cauzelor¹⁵.

Pe lângă respectarea interdicțiilor stabilite de lege, magistraților le revine sarcina de a asigura supremația legii, să apere independența justiției, să își exercite funcția cu obiectivitate și imparțialitate, având ca unic temelie legea, fără a da curs presiunilor și influențelor de orice natură.¹⁶

Mai mult decât atât, magistrații trebuie să aducă la cunoștința președintelui instanței sau, după caz, a procurorului general în subordinea căruia funcționează orice ingerință în actul de

¹⁴ Art.10 Legea nr. 303/2004

¹⁵ Art. 11 alin 3 din Codul deontologic.

¹⁶ Art.4 din Legea nr. 303/2004, art. 3 alin. 1 și 2 și art.9 din Codul deontologic, art. 5 alin 2 lit. a din Regulamentul de ordine interioară al instanțelor judecătorești).

justiție, de natură politică sau economică, din partea unei persoane fizice sau juridice ori a unui grup de persoane.¹⁷

2. IMPARȚIALITATEA

Imparțialitatea reprezintă capacitatea magistratului de a face o apreciere justă, obiectivă, nepărtinitoare, dreaptă în cauzele pe care le are de soluționat.

Subindicatori:

2.1. *Obligația de a se abține de la soluționarea cauzelor în cazurile expres prevăzute de lege (Codul de procedură penală, respectiv Codul procedură civilă);*

2.2. *Obligația de a fi liber de orice relații, subiectivism sau părtinire, care afectează, sau pot fi percepute ca afectând capacitatea de a decide independent.*

Această obligație presupune:

- să nu facă în mod conștient nicio observație care ar putea sugera în mod rezonabil vreun grad de hotărâre prealabilă în rezolvarea disputei sau care ar putea influența corectitudinea lucrărilor;

- să dea dovadă de respectul datorat tuturor persoanelor (părți, martori, avocați,), fără a face distincții bazate pe motive ilegale sau incompatibile cu îndeplinirea corectă a funcțiilor;

- să se asigure că pregătirea lor profesională este vizibilă în îndeplinirea îndatoririlor;

- să își îndeplinească funcțiile cu respectul cuvenit principiului tratamentului egal al părților, evitând ideile preconcepute sau discriminările, păstrând echilibrul între părți și asigurându-se că fiecare parte și participant la proces este audiată/audiat în mod corect.

Imparțialitatea constă în abilitatea/capacitatea judecătorului și procurorului de a hotărî și de a decide în mod just, obiectiv, nepărtinitor, dreaptă în cauzele pe care le are de soluționat.

2.3. *Obligația de se comporta în așa fel încât să evite conflictele de interese și abuzurile de putere.*

Această obligație presupune:

- să nu desfășoare alte activități, decât cele permise de lege;

- să se abțină de la desfășurarea de activități

profesionale care ar putea să îi distragă de la responsabilitățile lor juridice sau să îi facă să își exercite acele responsabilități doar parțial ori cu parțialitate;

¹⁷ Art.107 din Legea nr. 161/2003.

- obligația de a adopta, atât în exercițiul funcției cât și în viața personală, o conduită prin care susțin încrederea în imparțialitatea lor și de a minimaliza situațiile care ar putea duce la recuzare.

- obligația de diligență de a preveni conflictele de interese între atribuțiile judiciare și viața lor socială.

3. CONDUITA

Noțiunea de conduită presupune exteriorizarea unei manifestări anume, modul în care se comportă o persoană, atitudinea în societate, deprinderi morale exteriorizate.

Cu alte cuvinte, conduita etică are ca reper modul în care ceilalți percep comportamentul unei persoane ca fiind conform cu etica și comandamentele morale recunoscute de societate și, pe de altă parte, modul în care o persoană înțelege să se manifeste în societate. Conduita nu poate fi gândită, așadar, decât în relație cu societatea, cu celelalte persoane.

În cazul particular al sistemului de justiție, al judecătorilor și procurorilor, aceștia din urmă trebuie să își îndeplinească sarcinile cu integritate, în interesul justiției și societății, ceea ce implică obligații atât în viața profesională, cât și personală.

Mai mult, judecătorii și procurorii trebuie să aibă un comportament adecvat profesiei, în exercitarea funcției și în afara ei, atât prin raportare la standardul intern al demnității profesiei, cât și prin cel extern, al încrederii publice în actul de justiție.

Conduita, din perspectiva integrității unui judecător sau procuror, nu se evaluează doar în sala de judecată sau în ancheta ori activitatea unui procuror – deși este un aspect esențial pentru integritate, ci ea trebuie evaluată și în modul de comportament în societate. Ori cât de profesionist ar fi un judecător sau procuror în activitatea profesională, o conduită reprobabilă în societate

Conduita, ca indicator al integrității, se definește printr-un comportament decent, adecvat profesiei, atât în exercitarea propriu zisă a funcției, cât și în afara ei.

Conduita, ca element al integrității, nu se evaluează doar în sala de judecată sau în anchetă, ci ea trebuie evaluată

Evaluarea probității și competenței profesionale a judecătorului și procurorului este nu numai posibilă, dar și necesară.

descalifică nu numai magistratul, dar și sistemul de justiție. De aceea, pentru a asigura ideea de integritate a unui judecător sau procuror, este necesar a dezvolta noțiunea de conduită pentru ca judecătorii și procurorii să evite în a încălca un „cod” de conduită necesar profesiei.

Subindicatori:

3.1. ***Probitate și competență profesională;***

Evaluarea conduitei trebuie să țină cont de modul în care magistrații au ca și reper conduita profesională. Este posibilă măsurarea integrității din această perspectivă dacă sunt luate în considerare următoarele obligații, dacă ele sunt respectate de fiecare judecător și procuror în parte:

- Judecătorii și procurorii trebuie ca, prin întreaga lor activitate, să asigure supremația legii, să respecte drepturile și libertățile persoanelor, precum și egalitatea în fața legii și să asigure un tratament juridic nediscriminatoriu tuturor participanților la procedurile judiciare, indiferent de calitatea acestora, să respecte Codul deontologic și să participe la formarea profesională continuă¹⁸,
- Judecătorii și procurorii trebuie să manifeste loialitate și respect față de legile aplicabile, ceea ce presupune să își exercite puterile ce i-au fost oferite fără însă a le depăși, să își îndeplinească cu corectitudine îndatoririle profesionale, inclusiv cele cu caracter administrativ,
- Pe parcursul procedurilor judiciare trebuie să manifeste seriozitate, respect față de normele legale aplicabile, să fie politicoși, fără o solemnitate excesivă și fără un umor inadecvat,
- Judecătorii și procurorii trebuie să combine cunoștințele lor juridice cu circumstanțele particulare ale cazurilor într-un mod rezonabil, menținând linia unui bun simț practic, să manifeste o atitudine rezonabilă și corectă, să cunoască realitățile cărora le aplică normele legale, să fie calm și prudent în soluționarea disputelor și să discearnă și să se distanțeze de părți și de faptele pe care le judecă,
- Judecătorii și procurorii trebuie să dovedească, într-o manieră rezonabilă, curaj în exercitarea îndatoririlor lor și pentru a răspunde aceluia care caută dreptatea, chiar dacă aceasta poate să conducă și la o lipsă de popularitate. Astfel, trebuie să reziste la presiunile politice, sociale, exercitate de opinia publică, din partea mass media și a grupurilor de interese,
- Judecătorii și procurorii trebuie să manifeste un grad sporit de conștiință profesională, să își păstreze un nivel profesional înalt, printr-o pregătire profesională continuă care să le ofere calificările necesare și să își dezvolte abilitățile judiciare pentru a păstra calitatea activității. Dacă lucrează în echipă, el va acorda atenție părerilor colegilor și va cultiva astfel abilitățile referitoare la munca în echipă,
- Judecătorii și procurorii trebuie să își dedice cea mai mare parte a timpului alocat programului de lucru, activităților instanței /parchetului și să folosească în mod corespunzător resursele avute la dispoziției,
- Judecătorii și procurorii trebuie să se abțină de la intervenții în vederea obținerii oricărui transfer, numire sau formă de promovare personală ori de a încerca să obțină pentru sine sau pentru altul foloase în virtutea funcției deținute, de a pretinde rezolvarea intereselor personale sau ale altor persoane, altfel decât în limita cadrului legal,

¹⁸ Art. 4 alin 1 din Legea nr. 303/2004

- Judecătorii și procurorii trebuie să refuze daruri sau avantaje pentru sine sau cei apropiați cât timp exercită funcția,
- Judecătorii și procurorii nu trebuie să folosească și să dezvăluie informații confidențiale obținute în această calitate, într-un scop care nu are legătură cu îndatoririle lor profesionale.

3.2. ***Demnitate și onorare;***

Și în acest caz, este necesar ca integritatea să fie evaluată și prin prisma acestui element (subindicator) al conduitei judecătorilor și procurorilor:

- Judecătorii și procurorii trebuie să își exercită funcțiile prin aplicarea cu bună credință a normelor juridice, fiind preocupați de demnitatea persoanelor și acționând într-un cadru legal. Curtoazia și probitatea intelectuală a acestora guvernează relațiile cu ceilalți profesioniști din cadrul sistemului de justiție, secretariatul/registratura, grefierii, avocații, magistrații, părțile implicate și presa,
- În relația cu presa, judecătorii și procurorii își pot exprima public opinia privind exercitarea dreptului la replica în cazul în care, prin articole de presa sau în emisiuni audiovizuale s-au făcut afirmații defăimătoare la adresa lor, dar și în fața atacurilor este recomandabil de a manifesta discreție și rezervă pentru a nu da impresia că este partinitor sau acționează în favoarea uneia dintre părți,
- Onoarea impune ca magistrații trebuie să se asigure că, prin practica profesională și persoana lor, nu pun în pericol imaginea publică a lor, a instanței/parchetului sau a sistemului de justiție,
- Comportamentul judecătorului și procurorului atât în viața publică, cât și în viața privată trebuie raportat la necesitatea menținerii unui standard moral impus de demnitatea

Comportamentul judecătorului și procurorului trebuie să se raporteze la necesitatea menținerii unui standard moral impus de demnitatea profesiei și rolul său în societate, atât în viața publică, cât și în viața privată.

profesiei și rolul său în societate, dar și a menținerii încrederii publicului, a juriștilor și a justițiabililor în imparțialitatea judecătorului și a sistemului judiciar. Obligația de manifestare a rezervei și discreției de către magistrat impune realizarea unui echilibru între drepturile judecătorului și procurorului ca

cetățean și obligațiile legate de exercitarea funcției sale,

- Ca orice persoană, judecătorul și procurorul are dreptul la protecția vieții private. Obligația sa de rezervă nu îl poate împiedica de a avea o viață socială normală: este suficient să acționeze cu o minimă precauție pentru a evita subminarea demnității funcției sale și a capacității sale de a o exercita,

- Judecătorii și procurorii nu pot desfășura acțiuni care, prin natura lor sau prin modul de finanțare ori executare, ar putea, în orice formă, să afecteze îndeplinirea cu imparțialitate, corectitudine și termene legale a obligațiilor profesionale.¹⁹

3.3. ***Diligență;***

Diligența este necesară pentru a obține și a spori încrederea publică în justiție, motiv pentru care sunt necesare câteva obligații în acest sens:

- Judecătorii și procurorii trebuie să asigure, prin raportare și la mijloacele avute la dispoziție, soluționarea cauzelor într-o perioadă de timp rezonabilă adecvată obiectului cauzei și asigurarea calității hotărârilor judecătorești,
- Operativitatea procedurii judiciare este influențată nu numai de dispozițiile din actele normative și resursele puse la dispoziția sistemului judiciar, ci și de atitudinea și activitatea magistraților,
- Judecătorilor și procurorilor le revine obligația de a evita tergiversare cauzată de o abordare neprofesională și de a folosi toate instrumentele juridice pe care le cunosc pentru a asigura, în fiecare procedură, termene rezonabile pentru părți și pentru ei înșiși, pentru a fi cât mai eficient cu putință.

Soluționarea la timp, evitarea tergiversării inutile a cauzelor depinde și de atitudinea și activitatea judecătorului și procurorului: aceștia trebuie să se asigure, prin raportare la mijloacele avute la dispoziție, că sunt soluționate într-o perioadă de timp rezonabilă cauzele.

3.4. ***Respect și capacitatea de a asculta;***

Un element esențial al conduitei este și modul în care o persoană, în cazul de față un judecător sau procuror, relaționează cu cei din jurul lor, cu societatea și membrii acesteia. De aceea, evaluarea integrității din această perspectivă nu numai că este posibilă, dar și necesară:

- Judecătorii și procurorii trebuie să evite nu numai un comportament contrar legii, dar și să manifeste tact și înțelegere, să își îndeplinească atribuțiile fără favoritisme. Societatea și membrii acesteia se așteaptă să fie respectați și ascultați de magistrat în exercițiul funcției,
- Respectul este aptitudinea de a trata cu considerația cuvenită locul/poziția și demnitatea persoanelor. Ascultarea este aptitudinea de a fi atent la expunerea faptelor și a deducțiilor/raționamentelor tehnice prezentate de către părți și apărătorii acestora,
- Judecătorii și procurorii trebuie să interacționeze cu publicul, avocați, proprii colegi și personalul administrativ într-o manieră demnă, corectă și receptivă,
- Judecătorii și procurorii trebuie să se asigure că în ochii unui observator rezonabil conduita lor este ireproșabilă și trebuie să evite încălcarea regulilor de bună cuviință sau aparența lipsei acesteia. Judecătorii și procurorii trebuie să evite orice comportament de

¹⁹ Art.20 Cod deontologic.

natură să promoveze credința că hotărârile lor sunt motivate altfel decât de aplicarea legii, în mod justificat și corect,

- Atunci când își organizează activitatea, judecătorii și procurorii vor lua în considerare, cu măsură și atenție, exigențele/cerințele tuturor celor afectați de cazul respectiv. Conduita lor trebuie să se bazeze pe respectul față de ființele umane, luând în considerare totalitatea caracteristicilor acestora fie ele fizice, culturale, intelectuale sau sociale, precum și cele privind rasa sau genul persoanelor,

Judecătorii și procurorii trebuie să-și îndeplinească atribuțiile fără favoritisme, să dea dovadă de tact, de respect și capacitatea de a asculta părțile, participanții la proces, colegii din instanță, personalul instanței.

- În evaluarea faptelor și a deciziilor, judecătorii și procurorii trebuie să găsească o măsură între empatie, compasiune, bunătate, disciplină și severitate, astfel încât aplicarea legii să fie percepută ca legitimă și corectă,
- Judecătorii și procurorii trebuie să asculte cu atenție părțile, în cadrul tuturor etapelor procedurale. Ascultarea presupune absența

părtinirii și a prejudecății, ceea ce implică nu numai o deschidere intelectuală reală și receptivitate, dar și abilitatea de a se autoanaliza. Ascultarea trebuie să fie neutră, distantă, dar fără să fie condescendentă sau disprețuitoare, umană dar nu lipsită de compasiune,

- Judecătorii și procurorii să își dezvolte capacitatea de comunicare cu alte persoane, să se exprime cu măsură și respect, într-o manieră nediscriminatorie și cu calm, abținându-se să utilizeze expresii care sunt ambigue, nerrespectuoase, condescendente, ironice, umilitoare sau jignitoare,
- O buna comunicare trebuie să fie prezentă și în hotărârile pronunțate (scrise sau orale). Hotărârile judecătorești trebuie să fie inteligibile, astfel încât orice persoană implicată să poată înțelege logica pe care magistratul își fundamentează hotărârea,
- Judecătorii și procurorii, în mod individual, colectiv sau în exercitarea atribuțiilor de conducere, trebuie să urmărească ca valorile privind respectul și ascultarea să fie împărtășite și respectate de toți. Umanitatea lor se manifestă prin respectul față de alte persoane și față de demnitatea acestora, în toate circumstanțele vieții lor profesionale și private,
- Judecătorii și procurorii își dovedesc umanitatea nu numai față de părți, dar și față de persoanele aflate în mediul săi profesional precum avocați, personal auxiliar etc. judecătorii și procurorii trebuie să aibă un comportament respectuos față de personalul administrativ și față de sfera lor autonomă de atribuții și competențe și relații corecte și pline de respect față de autonomia și independența colegilor lor,
- Relațiile judecătorilor și procurorilor în cadrul colectivelor din care fac parte trebuie să fie bazate pe respect și bună - credință, indiferent de vechimea în profesie și de funcția

acestora. Judecătorii și procurorii nu își pot exprima părerea cu privire la probitatea profesională și morală a colegilor lor²⁰.

3.5. *Egalitate de tratament.*

Judecătorii și procurorii au îndatoriri specifice profesiei, prevăzute de altfel în toate documentele internaționale care se referă la justiție: echitatea și egalitatea de tratament în ce privește părțile și participanții la un proces. De aceea, este necesar ca judecătorii și procurorii să respecte anumite obligații:

- Judecătorii și procurorii trebuie să ia hotărâri fără favoritisme sau discriminări, păstrând echilibrul între părți și respectând principiul contradictorialității, fără a da dovadă de prejudecăți sau idei preconcepute și fără a lua în considerare aspecte străine regulilor de drept.
- Judecătorii și procurorii trebuie să respecte toate persoanele care se prezintă în fața sa și se asigure că le tratează în mod egal. Aceștia trebuie să fie conștienți de diferențele obiective existente între diferitele categorii de persoane și să facă eforturi pentru ca fiecare parte să fie ascultată, înțeleasă și respectată,
- Judecătorii și procurorii trebuie să se asigure că nimeni nu va putea spune că a fost ignorat, tratat cu condescendență sau disprețuit. Acolo unde Constituția, legile naționale sau regulile internaționale prevăd, un judecător poate aplica discriminarea pozitivă; în alte cazuri, acesta se va asigura că prevalează egalitatea de tratament.

3.6. *Transparență.*

Informațiile privind funcționarea justiției și prezența publicului la procedurile judiciare contribuie la acceptarea lor socială. Accesul egal al persoanelor implicate, prin intermediul cererilor sau al apărărilor, la procedurile civile și penale promovează transparența și consolidează încrederea publică. De aceea, sunt câteva chestiuni ce trebuie avute în vedere pentru a contura o conduită necesară unui judecător sau procuror integru:

- Trebuie păstrat echilibrul între necesitatea transparenței și confidențialitatea impusă de respectul vieții private sau pentru menținerea ordinii publice,
- În relațiile cu media trebuie să prevaleze informațiile instituționale. Informația cu privire la o speță anume nu poate fi dată decât într-un cadru legal,
- Transparența este asigurată și prin motivarea hotărârilor judecătorești de o manieră care să asigure coerență, claritate și corectitudine din punct de vedere al logicii judiciare în

Transparența presupune, ca act de conduită și ca subindicator de integritate, accesul egal al persoanelor implicate, prin intermediul cererilor sau al apărărilor, la procedurile civile și penale

²⁰ Art. 18 Cod deontologic.

analiza tuturor argumentelor aduse, analizei probelor administrate și aplicării dispozițiilor legale.

II. ANALIZĂ CU PRIVIRE LA NECESITATEA ÎNFIINȚĂRII UNEI REȚELE DE SPECIALIȘTI/CONSILIERI DE INTEGRITATE, LA NIVELUL CURȚILOR DE APEL, PARCHETELOR DE PE LÂNGĂ CURȚILE DE APEL, ICCJ ȘI PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ICCJ, PRECUM ȘI A UNUI CONSILIU DE INTEGRITATE

Drept comparat

Letonia. A fost creat un organism colegial denumit Comisia de Etică Judiciară care să ofere opinii și interpretări cu privire la standardele de etică judiciară și posibile încălcări ale acestora. Comisia oferă opinii la cererea persoanelor care au dreptul de a iniția procedura judiciară (comisia de disciplină și instanța disciplinară), la solicitarea sau inițiativa judecătorilor, publică studii și explicații cu privire la interpretarea și aplicarea standardelor etice, organizează discuții pe această temă, contribuie la dezvoltarea standardelor de etică pe care le supune discuției judecătorilor și poate decide inițierea unor proceduri disciplinare.

Comisia este formată din 10 membri aleși în adunări ale judecătorilor, prin vot secret, dintre judecători în funcție sau pensionari, reprezentativi pentru toate categoriile de instanțe și care se bucură de o reputație impecabilă, au o bună înțelegere a rolului pe care etica îl are în activitatea judecătorilor și o cunoaștere a problemelor disciplinare. Mandatul acestora este de patru ani, cu posibilitatea de a fi aleși pentru două mandate consecutiv. Atribuțiile acestui Consiliu de Etică nu trebuie să se suprapună cu cele ale Comisiei de Disciplină, instanței disciplinare, Consiliului Judecătorilor.

Comisia de Etică Judiciară funcționează în baza unui regulament aprobat de către Consiliul Magistraturii, prima întrunire fiind stabilită de către președintele Curții Supreme de Justiție. La lucrările Comisiei trebuie să participe cel puțin 6 membri, secretariatul fiind asigurat de personalul Curții Supreme. La ședințe pot fi invitați judecători ai Curții Constituționale sau reprezentanți ai altor profesii juridice sau alți experți în etică judiciară. Odată pe an Consiliul prezintă un raport de activitate conferinței judecătorilor.

Slovenia. Asociația Judecătorilor din Slovenia a adoptat la data de 08.06.2001 un Cod al eticii judiciare. În concordanță cu prevederile acestui cod, Consiliul Judiciar numește o Comisie de Etică și Integritate având în atribuții adoptarea unor opinii cu privire la respectarea Codului de Etică Judiciară, emiterea de recomandări pentru a se asigura respectarea standardelor de etică, adoptarea de ghiduri în ce privește etica și integritatea judiciară, asigură cooperarea cu Centrul de Pregătire al Magistratilor pentru asigurarea formării judecătorilor în materia eticii și deontologiei.

Membrii Consiliului pot fi doar judecători. În cadrul Asociațiilor Judecătorilor din Slovenia există un Consiliu de Etică Judiciară care asigură consultanță membrilor asociației asupra problemelor de etică.

Lituania. Comisia de Etică și Disciplină, instituție independentă cu atribuții în materie disciplinară, este obligată să ofere consultații judecătorilor în materie de etică și deontologie disciplinară, la solicitarea acestora. Recomandările legate de circumstanțe care ar putea conduce la încălcarea normelor de etică judiciară pot fi solicitate exclusiv de către judecători în formă scrisă sau electronic.

Comisia de Etică și Disciplină este formată din șapte membri, doi numiți de către Președintele Republicii, unul numit de Parlament și patru de către Consiliul Judiciar.

Bulgaria. În cadrul Consiliului Suprem al Magistraturii funcționează un Comitet de Etică Profesională și Prevenire a Corupției, înființarea și atribuțiile acestuia fiind prevăzute prin Legea de organizare a sistemului judiciar. În baza aceleiași legi, la nivelul instanțelor sunt înființate comitete de etică locale, formate din șase magistrați aleși. Acolo unde nu au fost desemnate comitete locale, atribuțiile sunt exercitate de Comitetul de Etică constituit în cadrul Consiliului Superior al Magistraturii.

Pentru standardizarea procedurilor de lucru ale comitetelor locale au fost adoptate reguli unitare de către Comitetul de Etică constituit în cadrul Consiliului Superior al Magistraturii, clarificându-se modul în care se organizează și își desfășoară activitatea comitetele locale și modul de înregistrare al rezultatelor verificărilor efectuate.

Comitetul de Etică are în principal atribuții de verificare a plângerilor și sesizărilor privitoare la conduita magistraților, cea mai mare parte din aceste verificări fiind transmise spre analiză comitetelor locale sau conducerii instanțelor. Cu ocazia acestor verificări se poate proceda la audierea magistratului și a persoanei care a formulat sesizarea.

În măsura în care sesizările sunt întemeiate, se propune Consiliului Superior al Magistraturii inițierea unor proceduri disciplinare. Sesizările privitoare la activitatea propriu-zisă a magistraților sunt transmise Inspecției Judiciare din cadrul Consiliului Superior al Magistraturii.

Comitetul de Etică Profesională și Prevenire a Corupției are și atribuții în ceea ce privește verificarea îndeplinirii condiției de bună reputație pentru magistrați, anterior numirii în funcție, dar și în ceea ce privește respectarea standardelor de integritate de către magistrații care urmează a fi promovați sau numiți în funcții de conducere.

Olanda. Consiliul Magistraturii a formulat o serie de recomandări privitoare la crearea unei infrastructuri de integritate la nivelul instanțelor, care să permită o îmbunătățire a politicii de integritate și o conștientizare a problemelor ridicate de respectarea standardelor în domeniul judiciar.

La un prim nivel se are în vedere desemnarea unui membru al organelor de conducere al instanței și investirea lui cu atribuții în ceea ce privește urmărirea respectării standardelor de

integritate și organizarea unor întâlniri periodice a acestora, care să faciliteze schimbarea opiniilor și împărtășirea propriilor experiențe și constatări și să favorizeze crearea unei rețele.

De asemenea, se recomandă constituirea unor comisii de etică la nivelul fiecărei instanțe, formată din reprezentanți ai tuturor sectoarelor, care să stimuleze conștientizarea necesității respectării standardelor de integritate și problemele care se pot ridica din această perspectivă. Aceste comisii organizează activități de formare profesională, workshop-uri pentru angajați, consfătuiri pe teme de integritate, pun în dezbaterea judecătorilor și personalului diverse dileme etice, atrag atenția asupra unor probleme de integritate reflectate în mass - media, formulează recomandări conducerii instanței la solicitarea acesteia sau din inițiativă proprie. Este considerată oportună desemnarea unor persoane de contact ale acestor comisii care să participe la întruniri periodice.

În al treilea rând este recomandată desemnarea la nivelul fiecărei instanțe a unui consilier de integritate care să participe la un program de formare și care să asigure consultanță judecătorilor și personalului. Numirea trebuie să fie rezultatul unei proceduri de selecție în care să fie implicată și conducerea instanței. La selecție trebuie să se aibă în vedere reputația de care se bucură judecătorul și capacitatea de a comunica cu toți membrii personalului. După numire, conducerea instanței încheie un contract cu consilierul de integritate în care îi sunt stabilite atribuțiile. Instanța trebuie să facă publică identitatea consilierului și datele de contact și să asigure accesul întregului personal, precum și condiții de purtare a discuțiilor și păstrarea documentelor în condiții de confidențialitate.

La nivel intern

După cum s-a mai arătat, în România a fost adoptat, prin Hotărârea Plenului Consiliului Superior al Magistraturii nr. 328/2005, Codul deontologic al judecătorilor și procurorilor.

Potrivit art. 2 alin. 1 – respectarea normelor cuprinse în prezentul cod deontologic constituie un criteriu pentru evaluarea eficienței calității activității și integrității judecătorilor și procurorilor.

Se remarcă însă faptul că în Codul deontologic al judecătorilor și procurorilor sunt preluate în proporție covârșitoare dispoziții legale, referitoare la interdicții, incompatibilități sau alte obligații profesionale ale judecătorilor și procurorilor.

Această suprapunere de texte, de foarte multe ori a condus la confuzie, precum și la sancționarea disciplinară a judecătorilor și procurorilor pentru încălcarea normelor Codului deontologic.

De exemplu, art. 17 din Cod prevede că „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”, încălcarea acestor dispoziții putând conduce la sancționarea disciplinară, întrucât potrivit dispozițiilor art. 99 lit. a din Legea nr. 303/2004 - constituie abatere disciplinară - „manifestările care aduc atingere onoarei sau probității profesionale ori prestigiului justiției, săvârșite în exercitarea sau în afara exercitării atribuțiilor de serviciu”.

De asemenea încălcarea dispozițiilor art. 14 din Codul deontologic („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”), poate constitui abaterea disciplinară prevăzută de art. 99 lit. c din Legea nr. 303/2004 („atitudinile nedemne în timpul exercitării atribuțiilor de serviciu fata de colegi, celălalt personal al instanței sau al parchetului în care funcționează, inspectori judiciari, avocați, experți, martori, justițiabili ori reprezentanții altor instituții”).

O altă obligație care vizează onoarea, demnitatea și prestigiul justiției este prevăzută în art. 11 alin. 3 din Codul deontologic („Judecătorilor și procurorilor le este interzis să intervină pentru soluționarea unor cereri, să pretindă ori să accepte rezolvarea intereselor personale sau ale membrilor familiei ori ale altor persoane, altfel decât în limita cadrului legal. Imixtiunea în activitatea altor judecători și procurori este interzisă”). Încălcarea acestor dispoziții, poate conduce, de asemenea, la sancționarea disciplinară a magistratului, având în vedere prevederile art. 99 lit. n și l din Legea nr.303/2004, care incriminează ca abateri disciplinare - „folosirea funcției deținute pentru a obține un tratament favorabil din partea autorităților sau intervențiile pentru soluționarea unor cereri, pretinderea ori acceptarea rezolvării intereselor personale sau ale membrilor familiei ori ale altor persoane, altfel decât în limita cadrului legal reglementat pentru toți cetățenii”, respectiv „imixtiunea în activitatea unui judecător sau procuror”. Sunt doar câteva exemple, însă, în actuala reglementare legislativă în materie disciplinară, aproape orice conduită care ar contraveni dispozițiilor Codului deontologic, ar putea fi pasibilă de sancțiuni disciplinare.

Pe de altă parte, Codul deontologic este criticabil și din perspectiva faptului că o parte din dispozițiile sale nu sunt suficient de previzibile, de clare, lăsând loc de interpretări, neexistând nici un ghid de aplicare, judecătorii și procurorii neștiind ce conduită ar trebui să adopte într-o situație concretă, fiind de multe ori nevoiți să solicite un punct de vedere emis de Consiliul Superior al Magistraturii.

Spre exemplu, în materia aprecierii conduitei se operează cu concepte sau instituții care nu au fost bine definite sau individualizate, cum ar fi: ”manifestările care aduc atingere onoarei sau probității profesionale ori prestigiului justiției”, ”utilizarea unor expresii inadecvate în cuprinsul hotărârilor judecătorești sau al actelor judiciare ale procurorului”, ”lipsa totală a motivării hotărârilor judecătorești sau a actelor judiciare ale procurorului” ori ”verificarea îndeplinirii condiției de bună reputație”.

Există situații în care legiuitorul impune interdicții deși acestea sunt aproape similare ca impact cu cele pentru care prevede excepții. În acest sens, un exemplu îl constituie art. 10 alin.3 din Legea 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor, preluat integral și înscris ca standard de conduită în Codul deontologic al judecătorilor și procurorilor, potrivit căruia *”Judecătorilor și procurorilor le este permis să pledeze, în condițiile prevăzute de lege, numai în cauzele lor personale, ale ascendenților și descendenților, ale soților, precum și ale persoanelor puse sub tutela sau curatela lor”*. Din interpretarea ”per a contrario” a textului în discuție reiese că magistraților nu le este permis să desfășoare aceste activități în cazul fraților sau surorilor, deși legătura de rudenie cu aceștia este, din punct de vedere afectiv și moral, comparabilă cu cea a ascendenților.

Există alte situații aflate undeva la limita între permis și interdicție. Spre exemplu, situația judecătorului și procurorului al cărui soț, ascendent, descendent sau colateral desfășoară activități

cu caracter politic și care, în virtutea calității de soț sau rudă, trebuie să participe la manifestări cu astfel de caracter, cum ar fi spre exemplu, alegerile electorale sau situația magistratului al cărui soț sau descendent desfășoară o activitate de performanță care este susținută financiar prin sponsorizări (sportivi, artiști, scriitori etc.)

O altă critică, justificată, de altfel, a fost aceea că procedura de constatare a încălcării vreunei norme din Codul deontologic este asemănătoare cu procedura disciplinară, iar organismul care decide în sensul încălcării sau nu a Codului deontologic este același, respectiv Secțiile Consiliului Superior al Magistraturii, cu cel care decide sancționarea disciplinară a magistraților.

Din această perspectivă Codul deontologic al judecătorilor și procurorilor a fost deseori criticat de judecători, procurori sau asociațiile profesionale, apreciindu-se că magistrații ar trebui să fie ghidați în activitatea lor de principii etice ale conduitei profesionale.

Ar trebui făcută o distincție clară între fapte de natură a atrage sancțiuni disciplinare, care să sunt prevăzute de lege, și principii de etică care să ofere magistraților îndrumări cu privire la comportamente dezirabile și care să fie cuprinse ca atare într-un cod.

Se constată, de asemenea, că în România nu există mijloace reale de prevenție în această materie. Așa cum s-a mai precizat, singurul mijloc de prevenție, îl reprezintă programele de formare profesională, organizate la nivel centralizat, de către Institutul Național al Magistraturii, precum și la nivel descentralizat, de către curțile de apel și parchetele de pe lângă curțile de apel.

Având în vedere însă faptul că participarea la astfel de programe de formare profesională nu este obligatorie, sunt numeroși judecători și procurori care în întreaga carieră nu au participat la nici un program de formare profesională în acest domeniu. Pe de altă parte, chiar și în condițiile participării la un astfel de program de pregătire profesională, șansele de internalizare a principiilor etice care să le ghideze magistraților conduita profesională și în societate sunt limitate.

Nu în ultimul rând, aceste programe de formare profesională nu sunt coordonate la nivel centralizat, neexistând o anumită procedură prin care formatorii să se coordoneze pe anumite teme de dezbatere, să ia legătura între ei atunci când ei înșiși au anumite dificultăți în a interpreta diverse situații, și nici nu există o procedură ca după finalizarea programului anual de pregătire profesională să centralizeze temele de interes ale judecătorilor și procurorilor participanți, să creioneze impresiile, părerile, opiniile acestora.

Ca element de noutate, în cadrul Institutului Național al Magistraturii, începând din anul 2014, la începutul anului I de formare, sub coordonarea formatorului cu normă întreagă al INM în domeniul eticii și deontologiei profesionale, auditorii de justiție au fost implicați în elaborarea unui **set propriu de reguli de conduită**.

Această abordare a fost luată în considerare, având în vedere faptul că asumarea unei conduite responsabile se face cu eficiență sporită, dacă fiecare auditor de justiție devine coparticipant în procesul de elaborare a unui set de reguli, care să-i fie sieși aplicabil pe parcursul programului de formare.

Formarea de atitudini și comportamente este o componentă urmărită în cadrul disciplinei Etică și deontologie profesională de la Institutul Național al Magistraturii, fiind astfel pusă în practică de către formatorul cu normă întreagă care a fost cel care a facilitat întregul proces de analiză a comportamentelor dezirabile de pe parcursul ambilor ani de formare, formulate de către auditorii de justiție înșiși.

Acest demers a avut în vedere faptul că auditorii de justiție au nevoie să fie capabili să își analizeze conduita, să se observe în relația cu formatorii, cu colegii și cu alte persoane cu care intră în contact, astfel încât **să își poată autoregla comportamentul**.

În consecință, s-a creat oportunitatea de a face vizibile comportamentele autoasumate. Această modelare are impact și asupra conduitei ulterioare a auditorilor de justiție în instanțe și parchete și chiar în viața personală. În scopul realizării obiectivelor referitoare la formarea unor atitudini și comportamente corecte în domeniul eticii, pentru situațiile în care apar abateri de la regulile de conduită formatorul cu normă întreagă are rolul de a **consilia** auditorii de justiție și de a găsi împreună cauzele unui anumit tip de manifestare, îndrumarea către autorefecție și de a facilita corectarea comportamentului observat.

Această metodă de abordare în domeniul eticii, alături de procesul de formare propriu – zis, a dus la rezultate mult mai bune ca în anii precedenți.

Numărul mare de hotărâri prin care s-a dispus condamnare penală sau sancționarea disciplinară a unor judecători sau procurori, pentru săvârșirea unor fapte care au afectat demnitatea, onoarea și prestigiul justiției, poate reprezenta un element care să conducă la concluzia că, în prezent, în România, nu există un mecanism eficient de prevenire a unor astfel de situații.

Metoda începută și folosită în cadrul formării inițiale ar putea avea rezultate, dacă ar fi continuată și în cadrul formării continue a judecătorilor și procurorilor.

Toate aceste elemente pot constitui o bază pentru declanșarea unor dezbateri pe marginea ideii înființării unei rețele de consilieri de etică, la nivelul fiecărei curți de apel, parchete de pe lângă curțile de apel, I.C.C.J. și Parchetul de pe lângă I.C.C.J, elaborarea unui cod de etică autoasumat de sistem, precum și a unui Consiliu de Integritate.

De altfel și la nivel internațional, de mai multe ori s-a recomandat înființarea în cadrul sistemului juridic al statelor a unui sau mai multor organisme sau persoane, care să aibă un rol consultativ și de consiliere, care să stea la dispoziția judecătorilor/procurorilor ori de câte ori nu sunt siguri dacă o anumită manifestare/activitate este compatibilă sau nu cu statutul lor. Prezența unor astfel de organisme sau persoane ar putea încuraja discuțiile din cadrul sistemului judiciar privind conținutul și semnificația regulilor etice. În orice caz, aceste organisme sau persoane trebuie să urmărească obiective diferite și să fie separate de organismele care dispun sancționarea disciplinară.

Ca o primă etapă propunem înființarea unei **rețele de consilieri de etică**.

Funcționare – câte un consilier de etică sau doi consilieri în cadrul fiecărei curți de apel, parchet de pe lângă curțile de apel, Înalta Curte de Casație și Justiție și Parchetul de pe lângă ICCJ;

Modalități de desemnare:

a. ***Alegere de către adunările generale*** la care să participe toți judecătorii și procurorii din raza curții sau parchetului curții din rândul judecătorilor/procurorilor cu o reputație profesională deosebită, cu un grad ridicat de integritate morală și abilități de comunicare;

Avantaje: îi conferă autoritate, întrucât se bucură de aprecierea și respectul colegilor;

Dezavantaje: fiind vorba despre o activitate extrajudiciară și bazată pe voluntariat, este posibil ca judecătorii/procurorii să nu-și manifeste disponibilitate pentru exercitarea unor atribuții suplimentare. Există și riscul unei participări reduse a magistraților la adunările generale care, coroborat cu lipsa de interes manifestată de către judecători/procurori în a-și depune candidatura, poate genera alegerea unor persoane care să nu corespundă profilului recomandabil.

b. ***Desemnare de către colegiul de conducere al curților de apel/parchetelor de pe lângă curțile de apel*** menționate mai sus din rândul judecătorilor/procurorilor cu o reputație profesională deosebită, cu un grad ridicat de integritate morală și abilități de comunicare;

Avantaje: este o procedură mai rapidă, față de cea precedentă;

Dezavantaje: fiind vorba despre o activitate extrajudiciară și bazată pe voluntariat, este posibil ca judecătorii/procurorii să nu-și manifeste disponibilitate pentru exercitarea unor atribuții suplimentare; procedura nu conferă suficientă autoritate.

c. ***Desemnare prin ordin de serviciu de către președinții de curți de apel, procurii generali ai parchetelor*** din rândul judecătorilor/procurorilor cu o reputație profesională deosebită, cu un grad ridicat de integritate morală și abilități de comunicare;

Avantaje: este o procedură mult mai rapidă decât cele de mai sus, nu necesită, în mod obligatoriu, acordul persoanei desemnate.

Dezavantaje: nu-i conferă autoritate, este posibil ca persoana desemnată să nu dorească să se implice deplin în activitățile pe care trebuie să le desfășoare, iar procedura de desemnare nu oferă suficientă independență față de conducerea instanței.

d. ***Selectare de către INM.***

Avantaje: calitățile necesare pentru a îndeplini această activitate sunt analizate și decise de către o comisie de experți în domeniu;

Dezavantaje: este o procedură greoaie, care necesită timp, fiind vorba despre o activitate extrajudiciară și bazată pe voluntariat, este posibil ca judecătorii/procurorii să nu-și

manifeste disponibilitate pentru exercitarea unor atribuții suplimentare; nu-i conferă autoritate deplină în rândul colegilor.

Mentiuni:

Este esențial pentru consilierul de etică să ofere colegilor săi un cadru de încredere, ca persoană și ca profesionist. Aceasta înseamnă implicit credibilitatea pe care consilierul de etică o are în fața colegilor și în egală măsură înseamnă disponibilitatea de sprijin pe care o manifestă față de aceștia. Încrederea derivă totodată și din responsabilitatea cu care fiecare persoană își asumă diferite aspecte ale activității profesionale, așa încât consilierul de etică trebuie să manifeste un model de comportament dezirabil din toate aceste perspective.

Realizarea unei relații de încredere care să stimuleze solicitarea de sprijin și consultanță pentru rezolvarea unor probleme sau dileme etice, va trebui să pornească așadar dintr-o atitudine mai degrabă proactivă decât reactivă a consilierului de etică, astfel încât judecătorii sau procurorii din instanța, respectiv parchet să-l identifice și să-l recunoască pe consilierul de etică drept un reper de sprijin și îndrumare pentru clarificarea unor aspecte ce țin de conduită, de comportamentul etic și integru în exercitarea funcției și în societate.

În oricare din variantele de mai sus de desemnare, este necesară formalizarea acestei activități, ceea ce presupune, fie completarea Regulamentului de ordine interioară al instanțelor instanțe/Regulamentul de ordinul interioară al parchetelor, fie adoptarea unei hotărâri a Plenului CSM. Totodată, pentru a stimula participarea proactivă a acestor consilieri la activitatea propusă în acest raport, dar și avându-se în vedere atribuțiile lor, aceștia trebuie să aibă statutul de formatori în materia eticii și deontologiei profesionale urmând ca anual să desfășoare activități de pregătire profesională în această direcție: motiv pentru care e necesar a fi modificat și Regulamentul propriu al I.N.M.

Toți consilierii de etică, după desemnare, vor beneficia de un program de formare în domeniul eticii și deontologiei, fiind o etapă a prezentului proiect.

Posibile atribuții:

- consilierea judecătorilor/procurorilor în diferite probleme etice, din oficiu sau la cerere;
- organizarea de activități de formare profesională etapizat, obligatorii pentru toți judecătorii și procurorii (workshop-uri, consfătuiri/mese rotunde pe teme de integritate, punerea în dezbaterea judecătorilor/procurorilor diverse dileme etice, inclusiv punerea în discuție a unor probleme de integritate reflectate în mass – media, etc);
- aceste activități de formare, presupun comunicarea permanentă între membrii rețelei pentru identificarea cât mai multor probleme etice și găsirea modalităților de rezolvare unitară a

acestora, stabilirea unor programe comune de formare anual, în colaborare cu catedra de etică din cadrul INM;

- întâlniri periodice a membrilor rețelei pentru dezbaterile problemelor dilematice, formularea de puncte de vedere asupra rezolvării acestora, care vor fi postate pe website. (Aceste întâlniri pot fi formalizate, în mod asemănător cu întâlnirile trimestriale în care sunt dezbătute probleme de drept, care au generat o practică neunitară – Hot. 148/2015 a Secției pentru judecătoria a CSM).

Scop:

În primul rând, indicatorii de integritate expuși mai sus, ar putea constitui o bază de pornire pentru analiza:

- ✓ gradului de conștientizare a importanței respectării standardelor de integritate în rândul judecătorilor și procurorilor;
- ✓ problemelor dilematice concrete și găsirea unor metode adecvate și unitare la nivel național de rezolvare a acestora;
- ✓ necesității adaptării acestor indicatori la evoluția constantă a valorilor morale și la realitățile socio-culturale din România;
- ✓ necesității adoptării unui cod etic autoasumat de către sistem, precum și a unui ghid de aplicare a acestuia;
- ✓ necesității înființării unui organism în cadrul sistemului, la nivel național, care să aibă rolul de a da îndrumări, de a constata și de a dispune măsuri, în cazul nerespectării regulilor de conduită.

În urma acestei etape – ce a constituirii rețelei consilierilor de etică – se va putea face o diagnoză reală cu privire la necesitățile sistemului în acest domeniu și poate constitui o bază pentru declanșarea unor dezbateri pe marginea ideii **înființării unui Consiliu de Integritate, precum a atribuțiilor ulterioare ale rețelei consilierilor de etică.**

Procedând la o analiză SWOT a oportunității și posibilității înființării unui astfel de Consiliu se pot reține ca:

Puncte tari:

- posibilitatea rezolvării unor situații dilematice în care se pot afla magistrații, diminuând, astfel, riscul atragerii răspunderii disciplinare sau penale a acestora;
- posibilitatea furnizării unor puncte de vedere unitare cu privire la modul de interpretare a unor dispoziții care prevăd standardele de conduită ale magistraților;
- posibilitatea de a contribui la unificarea jurisprudenței în materie disciplinară, prin semnarea situațiilor în care Secțiile Consiliului Superior al Magistraturii sau Completul de 5 Judecătoria al Înaltei Curți de Casație și Justiție au dezlegat în mod diferit problemele de drept disciplinar supuse judecării ;
- posibilitatea creării unor baze de date în materia aplicării și respectării normelor de conduită precum și a sancționării încălcării acestora, accesibilă tuturor magistraților;

Puncte slabe:

- reținerea magistraților de a se adresa acestui Consiliu determinată de teama de a face publică dilema de ordin deontologic cu care se confruntă;
- plasarea, la nivel instituțional, a Consiliului de Integritate astfel încât să nu se creeze confuzii cu privire la rolul acestuia, care trebuie să rămână doar consultativ;
- necesitatea intervenției la nivelul Legilor justiției pentru a stabili locul, rolul, modul de funcționare și finanțarea Consiliului de Integritate.

Oportunități:

- existența, la nivel instituțional (Consiliul Superior al Magistraturii, Inspekția Judiciară, Ministerul Justiției, Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție și Institutul Național al Magistraturii) a preocupării de a elimina acele tipuri de comportament care pot afecta demnitatea funcției de magistrat și încrederea cetățenilor în actul de justiție, ceea ce ar crea premise favorabile pentru crearea unui Consiliu de Integritate.

Amenințări:

- instituționalizarea unui Consiliu de Integritate poate crea confuzie în rândul magistraților care se vor aștepta ca punctele de vedere emise de membrii Consiliului cu privire la rezolvarea unor probleme de ordin deontologic să coincidă cu cele ale Inspekției Judiciare, Secțiilor Consiliului Superior al Magistraturii sau ale Completului de 5 Judecători al Înaltei Curți de Casație și Justiție și ca atare, să nu existe posibilitatea de a le fi antrenată răspunderea disciplinară sau deontologică dacă se vor conforma acestora.

III. CREAREA UNEI PLATFORME DE INTERNET

O conștientizare la nivelul întregului corp de magistrați a problematicii ridicate de etica profesională și asumarea de către aceștia a necesității urmăririi unor reguli de conduită care să respecte standardele de integritate impuse de funcție, implică și asigurarea unui acces facil și rapid atât la actele normative și documentele internaționale în materie, dar și la practica instituțiilor care au atribuții în ceea ce privește răspunderea disciplinară sau stabilirea cazurilor de încălcare a normelor Codului deontologic.

În momentul actual nu există o bază de date ușor accesibilă și actualizată care să cuprindă hotărârile pronunțate de către Consiliul Superior al Magistraturii în materie disciplinară, privitoare la constatarea încălcării Codului deontologic sau punctele de vedere exprimate în ceea ce privește existența sau inexistența unor situații de incompatibilitate și modul de soluționare al căilor de atac exercitate.

Jurisprudența Inspekției Judiciare este parțial publicată pe site-ul propriu, dar nu este actualizată permanent și nu pot fi utilizate criteriile eficiente de căutare.

Se poate aprecia astfel utilă crearea unui site care să ofere toate aceste informații grupate pe secțiuni și beneficiind de criteriile de căutare eficiente cu privire la cazuistica și interpretările

Consiliului Superior al Magistraturii privind posibile incompatibilități; jurisprudență disciplinară, sesizări și hotărâri privind încălcarea codului deontologic, clasare/rezoluții în materie disciplinară; jurisprudența Înaltei Curți de Casație și Justiție, jurisprudență europeană/internațională, a CEDO; bună reputație; legislație relevantă (internă, internațională).

Totodată, un astfel de site permite și crearea unui mediu pentru discuții interactive ale judecătorilor și procurorilor pe teme de integritate, în condiții de confidențialitate. În egală măsură, site-ul poate oferi o modalitate în care activitatea **Consiliului de Integritate** și a **Rețelei de consilieri** să fie urmărită și opiniile Consiliului de Integritate să poată fi publicate alături de alte informații, seminarii, conferințe.

Platforma va cuprinde o parte publică, accesibilă oricărui utilizator și care va fi destinată publicării informațiilor de natură legislativă sau jurisprudență anonimată și prelucrată, dar și o parte nepublică, destinată exclusiv magistraților și care conține și forumul destinat acestora, ce urmează a fi integrată în platforma EMAP, gestionată de către Consiliul Superior al Magistraturii.

Eficiența unui astfel de site depinde în foarte mare măsură de existența unei/unor persoane care să îl administreze în viitor, să asigure actualizarea permanentă, preluarea și prelucrarea în vederea publicării a datelor și care să poată, eventual, coordona și activitatea rețelei de consilieri și să faciliteze schimbul de informații între aceștia.

În măsura în care se optează pentru crearea unui Consiliu de Integritate care să beneficieze de un aparat tehnic, acesta poate fi în măsură să administreze și site-ul.

O altă opțiune o poate constitui administrarea de către Institutul Național al Magistraturii sau de către Consiliul Superior al Magistraturii, însă în acest caz trebuie persoane anume desemnate care să se ocupe cu această administrare, activitatea fiind una care consumă mult timp, dar și foarte importantă pentru sistem.