



*"Consiliul Superior al Magistraturii
este garantul independenței justiției"
(art. 133 alin. 1 din Constituție,
republicată)*

Alexandrina Rădulescu, judecător, membru CSM

Opinie cu privire la modul de verificare a activității procurorilor de către Serviciul de inspecție judiciară pentru procurori

În fapt:

În Ședința Plenului Consiliului din data de 8 mai 2008 au fost analizate două reclamații formulate de procurorul-șef al Direcției Naționale Anticorupție și procurorul general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție care priveau modul de desfășurare a controlului Serviciului de inspecție judiciară pentru procurori din cadrul Consiliului Superior al Magistraturii.

În cele două reclamații se arată că inspectorul Consiliului a solicitat la data de 10 aprilie 2008 punerea la dispoziție ``a registrelor... înscrisurilor interesând situația petentei GGG``, care avea calitatea de învinuită. Întrucât ancheta era în curs de soluționare, s-a apreciat de către cei doi conducători din cadrul Parchetului de pe lângă ICCJ că verificările Inspecției împieteză asupra anchetei penale în desfășurare. De asemenea, din conținutul reclamațiilor se reține și că procedurile Consiliului nu sunt suficient de clare cu privire la modul de realizare a unui control sau a unei verificări.

Inspecția Judiciară a Consiliului Superior al Magistraturii trebuie să își realizeze rolul și să-și îndeplinească atribuțiile pentru atingerea scopului pentru care a fost creată și anume: efectuarea unor examinări independente cu privire la situația instanțelor și parchetelor; identificarea și analiza oricăror probleme cu privire la funcționarea instanțelor și parchetelor și respectarea normelor de conduită profesională a magistraților.

Atunci însă, când activitatea de inspecție are potențialul să devină, prin conduitele neuniforme ale membrilor ei, un factor de destabilizare a instanței sau a parchetului înseamnă că rolul creat de Consiliu a fost deturnat de la cel pentru care s-a înființat Inspecția judiciară iar normele care reglementează activitățile specifice trebuie revizuite.

O reclamație referitoare la funcționarea sistemului judiciar, care privește un compartiment din cadrul CSM, trebuie analizată cu multă atenție și din perspective diferite.



*"Consiliul Superior al Magistraturii
este garantul independenței justiției"
(art. 133 alin. 1 din Constituție,
republicată)*

Alexandrina Rădulescu, judecător, membru CSM

Este bine știut faptul că reclamațiile¹ joacă un rol important pentru instituția a cărei activitate este reclamată, pentru că acestea au menirea de a expune lipsurile structurale, mai cu seamă pe acele "disfuncții" care pun în pericol funcționarea corectă a sistemului judiciar.

Având în vedere că instanțele și parchetele au reticențe în a critica formal modul în care, uneori, funcționează compartimentele din cadrul Consiliului, apreciez că aceste două reclamații ale celor doi procurori merită atenție și analiză.

Este adevărat că la baza unei reclamații legitime se pot afla, spre exemplu, practicile de funcționare a departamentului, formularea nefericită a unei legi, inexistența unor recomandări cuprinse în ghiduri sau reglementări juridice contradictorii. Mă voi opri cu analiza la ceea ce cred că Consiliul poate să ia în considerare pentru a îmbunătății activitatea din cadrul Inspecției Judiciare.

Punctul central în analiza acestor reclamații, în prezenta opinie, este preocuparea pentru înlăturarea unor practici neconforme cu standardul de calitate în realizarea activităților specifice inspecției și din această perspectivă este mai puțin importantă căutarea de erori personale din partea inspectorului care verifică magistratul din instanță sau parchet.

Care au fost punctele de atenție în reclamațiile procurorului-sef DNA și a procurorului general al PICCJ:

A. Dacă recomandările din ghidurile pentru activitatea de inspecție sunt obligatorii de urmat de către inspectori;

B. Dacă ghidurile inspecției trebuie să cuprindă și o procedură de selectare a obiectivelor de verificare pentru inspectori.

A. Dacă recomandările din ghidurile pentru activitatea inspecției sunt obligatorii de urmat de către inspectori.

Elaborarea și utilizarea unui ghid de lucru de către inspectori poate avea un rost doar dacă ne propunem ca el să fie conceput ca un instrument care promovează bunele practici în activitatea de verificare și control și uniformizează conduita inspectorilor.

¹ Este vorba de o reclamație referitoare la funcționarea sistemului judiciar atunci când se critică orice situație în care serviciul oferit celor ce doresc să li se facă dreptate nu este în conformitate cu ceea ce se așteaptă în mod legitim de la un sistem judiciar ce funcționează corect.



*"Consiliul Superior al Magistraturii
este garantul independenței justiției"
(art. 133 alin. 1 din Constituție,
republicată)*

Alexandrina Rădulescu, judecător, membru CSM

Atingerea acestei ținte poate avea ca beneficiu principal diminuarea riscului aplicării în cadrul controlului a practicilor incerte, arbitrare sau non-profesioniste și corelativ, de a proteja inspectorul care aplică prevederile din ghid de acuze nejustificate în legătură cu obligațiile sale profesionale.

Un ghid pentru inspectori ar trebui să însemne un reper de bune practici în activitatea de control și verificare, este elaborat și adus la cunoștința magistraților din instanțe și a publicului pentru a face vizibile atât principiile de lucru ale inspectorilor cât și obiectivele Consiliului atunci când sunt aplicate reglementări privind activitatea de control sau verificare în instanțe și parchete.

Caracterul public al acestor ghiduri este primit de cei cărora li se adresează controlul sau verificarea ca o garanție a calității procedurii de urmat pentru fiecare inspector în parte, pentru fiecare verificare, analiză în parte iar publicului larg ca o garanție a preocupării continue a Consiliului pentru descoperirea problemelor cu privire la funcționarea instanțelor și parchetelor și asigurarea respectării normelor de conduită profesională a magistraților.

Totodată, cunoașterea de către cei controlați a practicilor de lucru ale inspectorilor favorizează comunicarea între aceștia și magistrații din sistemul judiciar și face să crească încrederea în utilitatea și temeinicia actului de control și verificare.

Este de asemenea important de menționat că ghidurile nu intenționează să înlocuiască raționamentul inspectorului în fiecare caz în parte pentru că decizia individuală este un proces integrativ care trebuie să ia în considerare circumstanțele fiecărui caz, resursele de care dispune și limitările impuse de valorile pe care trebuie să le protejeze² inspectorul în timpul controlului, a verificării sau a cercetării și nu în ultimul rând trebuie să fie sigur de atingerea scopului pentru care se realizează controlul sau verificarea.

Abaterile semnificative ale inspectorilor de la ghiduri trebuie documentate în întregime iar motivele abaterilor apreciez că trebuie justificate detaliat.

Pentru viitor apreciez că este important ca:

Recomandările din ghid pentru a fi eficient aplicabile ar trebui să se bazeze pe un consens al autorilor care ar trebui să fie magistrați atât din cadrul CSM cât și din instanțe și parchete.

Consiliul trebuie să se asigure că un ghid practic nu trebuie să reflecte doar opiniile celor care aplică controlul pentru ca ghidul nu trebuie gândit doar ca sumă a directivelor de acțiune.

² De exemplu: protejarea independenței magistratului; neafectarea anchetei penale; buna administrare și funcționare a instanței sau parchetului; etc.



*"Consiliul Superior al Magistraturii
este garantul independenței justiției"
(art. 133 alin. 1 din Constituție,
republicată)*

Alexandrina Rădulescu, judecător, membru CSM

Toate ghidurile inspecției trebuie supuse periodic unui proces de revizuire și actualizare continuă pentru că, în timp, recomandările unui ghid sunt depășite de situațiile noi care se ivesc în practică.

B. Ghidurile să cuprindă o procedură de selectare a obiectivelor de verificare pentru inspecții

În opinia mea, un ghid al inspectorului în acest moment ar trebui să răspundă la întrebările:

Care sunt limitele de verificare ale inspectorului? Sunt adecvate instrumentele utilizate, oricare ar fi acestea?

Lipsa de adecvare a mijloacelor pe care inspectorul le folosește pentru verificarea prealabilă trezește suspiciuni cu privire la profesionalismul acestuia și, în plus, există un risc crescut pentru a tulbura activitatea curentă a magistratului din instanță sau parchet.

Atât semnatarii reclamațiilor, cât și Inspecția Consiliului, ca răspuns la această reclamație, au făcut referire la ghidurile inspecției, dar fiecare dinte ei la alt ghid. Ceea ce este important de reținut este faptul că cele două ghiduri au proceduri de lucru distincte.

Ghidul de criterii pentru realizarea cercetării prealabile se referă la atribuțiile CSM în domeniul răspunderii disciplinare a magistraților iar Ghidul de criterii pentru realizarea inspecțiilor la instanțe și parchete își are definit scopul în conținutul prevederilor art. 42 al1 din Regulamentul de organizare și funcționare a CSM³. În acest al doilea ghid se arată că rolul cheie al inspecției se realizează prin următoarele atribuții: *a. cunoaștere și informare cu privire la situația instanțelor și parchetelor; b. controlul activității acestora; c. sprijin pentru îmbunătățirea gestionării resurselor în vederea îndeplinirii în condiții optime a actului de justiție.*

În anul 2005 prin intermediul celor două ghiduri, Consiliul a stabilit proceduri diferite în realizarea inspecțiilor, absolut necesare atingerii obiectivelor specifice.

³ Inspectia judiciara indeplineste , potrivit legii, atributii de analiza, verificare și control în domeniile specifice de activitate sub coordonarea și controlul plenului.

În acest sens , în ghid se arata ca acest rol cheie al inspecției se realizează prin următoarele atribuții: Cunoaștere și informare cu privire la situația instanțelor și parchetelor; controlul activității acestora; sprijin pentru îmbunătățirea gestionării resurselor în vederea îndeplinirii în condiții optime a actului de justiție.



*"Consiliul Superior al Magistraturii
este garantul independenței justiției"
(art. 133 alin. 1 din Constituție,
republicată)*

Alexandrina Rădulescu, judecător, membru CSM

Chiar dacă există în aparență o suprapunere de activități între cele două ghiduri⁴, cu privire la verificările prealabile sau preliminară *nu poate exista o suprapunere de competență între calea jurisdicțională, privind actele procurorului și cea disciplinară privind conduita profesională.*

Calea disciplinară nu poate anticipa calea verificării legalității actelor procurorului în cursul anchetei (art.275 -278 C.proc.pen) pentru că aceasta acțiune poate fi privită cu ușurință ca o imixtiune a organului de control disciplinar ori de inspecție în activitatea de urmărire penală realizată de procuror. În timp, controlul sau verificarea Consiliului nu se poate desfășura în condiții de legalitate decât după ce actul sau măsura procurorului de caz a fost soluționată pe cale jurisdicțională. Garanțiile procesuale pentru partea care reclamă abuzul procurorului de caz poate justifica prevalența acestei căi față de cea disciplinară.

Inspecția Judiciară, în materialul de răspuns pentru reclamația făcută de procurorul-sef al DNA invocă numărul foarte mare al sesizărilor (de ordinul miilor) explicând astfel că aspectele semnalate în petițiile adresate Consiliului se analizează de la caz la caz, în funcție de obiectul sesizării și de faptele constatate de inspectorul judiciar.

Aceasta însă poate fi privită ca o explicație pentru o administrare întârziată a lucrărilor și nicidecum ca o cauză acceptabilă de incertitudine în alegerea momentului și a surselor de informare în cadrul verificării prealabile.

Pana acum, ghidul nu a luat în discuție riscul de suprapunere de competența în soluționarea plângerilor. Lipsa unor repere din ghid pentru procedura verificărilor prealabile a făcut să crească riscul încălcării drepturilor magistraților sau a independenței acestora, dar mai ales poate împieta asupra anchetei penale.

De exemplu, atunci când inspectorul alege ca și criteriu de verificare prealabilă conținutul sau forma actelor pe care procurorul le întocmește în cadrul anchetei de urmărire penală în curs de desfășurare trezește suspiciuni cu privire la modul în care se raportează la scopul pentru care se realizează verificarea.

Autonomia de care se bucură inspectorul în analiza pe care o face în cadrul verificării prealabile nu trebuie să însemne acceptarea arbitrariului în alegerea criteriilor de realizare a verificărilor prealabile.

Cine poate analiza dacă aceste criterii de verificare alese de inspector sunt relevante, rezonabile și tangibile pentru obiectivul propus?

⁴ A se vedea alin5 din cap.1 privind Scopul inspecțiilor din Ghidul de criterii pentru realizarea inspecțiilor la instanțe și parchete și Ghidul de criterii pentru realizarea cercetării prealabile a judecătorului și procurorului care arata ca cercetarea prealabila este precedata de verificări prealabile .Procedura cercetării prealabile este detaliata în Regulament și în Ghid.



*"Consiliul Superior al Magistraturii
este garantul independenței justiției"
(art. 133 alin. 1 din Constituție,
republicată)*

Alexandrina Rădulescu, judecător, membru CSM

Cred că trebuie să acordam aceeași importanță atât la ceea ce se evaluează cât și la modalitatea în care se face verificarea (*s-a lucrat în mod corect? S-a făcut ceea ce trebuia?*). Această analiză ar putea să se facă într-o etapă anterioară elaborării primelor documente de control sau verificare a celor constatate.

Faptul că nu se aplică magistratului garanțiile proprii fazei de cercetare prealabilă, presupune ca activitatea procurorului de caz în cadrul verificărilor prealabile să nu fie în nici un fel tulburată, oprită, dezbătută.

Aceasta poate fi o limită de acțiune a inspectorului în cadrul verificărilor prealabile pentru că altfel, procedura prealabilă, căreia Consiliul i-a dat o reglementare amănunțită în Regulament și Ghid apare ca fiind mai profitabilă procurorului căruia, în mod obligatoriu i se dezvăluie conținutul sesizării, a faptei care ar putea constitui abatere disciplinară.

Lipsa de transparență în intențiile de verificare ale inspectorului⁵ legitimează magistratul verificat sau pe conducătorul parchetului, în cazul de speță pe procurorul-sef al DNA și procurorul general al PICCJ, să invoce faptul că temeiul solicitărilor făcute de inspecție excede cadrului legal al activității Inspecției Judiciare.

Concluzii și propuneri:

În prezent este nevoie de o reglementare superioară a ghidurilor pentru activitatea de inspecție care să ordoneze și să uniformizeze procedurile și conduita inspectorilor în direcția atingerii scopurilor pentru care aceasta activitate a fost dată în competența Consiliului Superior al Magistraturii.

Cel puțin pentru unele situații se resimte nevoia introducerii unei verigi de legătură între inspectorul-șef și Plenul Consiliului sau Secție ori Comisia de disciplină pentru inițierea și descrierea obiectivelor de control pentru verificări prealabile.

În acest sens, eu cred că ar fi benefic pentru actul de inspecție ca obiectivele de verificare prealabilă să fie declarate sau validate de o altă persoană sau de un organ independent de actul verificării.

Apare la fel de important ca în conținutul ghidurilor pentru activitatea de inspecție să se facă referire la obligațiile și standardele etice pentru activitatea de control.

Alexandrina Rădulescu

Judecător

⁵ În acest fel a fost formulată solicitarea cu nr 814/IJ/284/SIP/2008 adresată Procurorului General prin care se cere "prezentarea registrelor ...inscrisurilor privind situația numitei.GGG."



*"Consiliul Superior al Magistraturii
este garantul independenței justiției"
(art. 133 alin. 1 din Constituție,
republicată)*

Alexandrina Rădulescu, judecător, membru CSM

Membru CSM