

CĂTRE AVOCATUL POPORULUI

Stimate Domnule Victor Ciorbea,

Prin prezentul

M E M O R I U

vă adresăm rugămintea de a primi spre analiză, din partea Asociației Forumul Judecătorilor din România, mai multe argumente care vizează neconstituționalitatea unor dispoziții din Legea nr.234/2018 pentru modificarea și completarea Legii nr. 317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii.

A. Preliminarii

Prin Avizul nr.934 din 13 iulie 2018, CDL-PI(2018)007, Comisia Europeană pentru Democrație prin Drept a Consiliului Europei (Comisia de la Veneția) a sugerat României “să reexamineze sistemul de numire/revocare a procurorilor de rang înalt, inclusiv prin revizuirea prevederilor corespunzătoare din Constituție, în perspectiva oferirii condițiilor pentru un proces de numire/revocare neutru și obiectiv, prin menținerea rolului instituțiilor precum președintele țării și Consiliul Superior al Magistraturii (CSM), capabile să echilibreze influența ministrului Justiției”; să reexamineze, în vederea definirii lor mai clare, motivele pentru revocarea membrilor CSM; să elimine posibilitatea revocării membrilor CSM pe calea votului de retragere a încrederii de către adunările generale ale instanțelor și parchetelor; să identifice soluții care să asigure o participare mai efektivă la lucrările CSM a membrilor CSM proveniți din afara sistemului judiciar”.

Prin Raportul ad hoc privind România (Regula 34) adoptat de Grupul de state împotriva corupției (GRECO), la cea de-a 79-a Reuniune Plenară (Strasbourg, 19-23 martie 2018), au fost reiterate următoarele două recomandări adresate României în raportul de evaluare aferent rundeii a patra, care nu au fost implementate până în prezent: (...) procedura pentru numirea în și revocarea din funcțiile cele mai înalte din parchet, cu excepția Procurorului General, prevăzută de art. 54 din Legea nr. 303/2004, să includă un proces care să fie atât transparent cât și bazat pe criterii obiective, iar Consiliului Superior al Magistraturii să i se dea un rol mai important în această procedură (paragraful 52 din raport).

Potrivit art.11 din Constituția României, Statul român se obligă să îndeplinească întocmai și cu bună-credință obligațiile ce-i revin din tratatele la care este parte. Tratatele ratificate de Parlament, potrivit legii, fac parte din dreptul intern.

România a aderat la Consiliul Europei (CE) ca urmare a deciziei de la 4 octombrie 1993, formulată prin Rezoluția nr. 37/1993 a Comitetului de Miniștri al CE. Aderarea la CE, organizație fondată pe principiile respectului pentru drepturile și libertățile fundamentale ale omului, pentru valorile democrației și ale statului de drept, a constituit o etapă obligatorie în promovarea demersurilor României de aderare la Uniunea Europeană (UE) și la Organizația Tratatului Nord-Atlantic (NATO).

Comisia de la Veneția reprezintă un organ consultativ al Consiliului Europei în chestiuni constituționale, fiind recunoscută pe plan internațional drept o instanță de reflectare independentă, care contribuie, în egală măsură, la diseminarea și dezvoltarea patrimoniului constituțional comun, jucând un rol unic în acordarea promptă a unor soluții constituționale pentru statele în tranziție, conform standardelor și bunelor practici în domeniu.

Sub toate aspectele, Curtea Constituțională are obligația de loialitate constituțională de a aștepta și de a valorifica opiniile Comisiei de la Veneția, așadar inclusiv în privința modificărilor aduse legilor justiției. Având în vedere statutul României de parte la Convenția Europeană a Drepturilor Omului și de stat membru al Consiliului Europei, recomandările Comisiei de la Veneția nu pot rămâne fără efecte în plan practic, fiind avute în vedere la îmbunătățirea cadrului normativ, fără ca aceasta să echivaleze cu o încălcare a principiului supremației Constituției României (a se vedea, spre exemplu, Decizia nr. 334 din 26 iunie 2013 a Curții Constituționale).

Executarea obligațiilor internaționale care rezultă dintr-un tratat în vigoare pentru un anumit stat revine tuturor autorităților statale, inclusiv Curții Constituționale. Dacă dispozițiile constituționale contravin tratatului, care face deja parte din ordinea juridică națională, revine tuturor autorităților statului obligația de a găsi soluții adecvate pentru a concilia acele prevederi ale tratatului cu Constituția (spre exemplu, prin interpretare sau chiar prin revizuirea Constituției), altfel responsabilitatea internațională a statului va fi angajată, cu toate consecințele care decurg din aceasta, inclusiv sancțiuni (a se vedea *Comisia de la Veneția, Avizul interimar privind amendamentele la Legea constituțională federală privind Curtea Constituțională a Federației Ruse, par.47, CDL-AD (2016) 005*). De asemenea manieră procedează cvasitotalitatea curților constituționale din statele membre ale Consiliului Europei ori chiar din afara acestuia (a se vedea, cu titlu de exemplu, *Curtea Constituțională a Federației Ruse – cel mai recent, Hotărârea din 17 octombrie 2017 ori Curtea Constituțională din Azerbaidjan – Decizia din 29 octombrie 2010*).

Recomandările formulate de Comisia de la Veneția nu sunt utile doar legiuitorului, în procedura parlamentară de elaborare sau modificare a cadrului legislativ, ci și Curții Constituționale, la efectuarea unui control de conformitate a actului normativ adoptat de Parlament cu Legea fundamentală, ținând seama de dispozițiile art.11 alin.(1) din Constituția României

De asemenea, prin OG nr.46/1999 a fost aprobată participarea României la Grupul de state împotriva corupției (GRECO), instituit prin Rezoluția Consiliului Europei nr.(99)5 din 1 mai 1999, deoarece fenomenul corupției reprezenta și reprezintă în continuare o amenințare serioasă împotriva statului de drept, democrației, drepturilor omului, echității și justiției sociale, împiedicând dezvoltarea economică, punând în pericol stabilitatea instituțiilor democratice și bazele morale ale societății.

GRECO veghează la punerea în practică a angajamentelor statele membre de a-și uni eforturile, de a-și împărtăși experiențele și de a acționa împreună în acest domeniu, prin intermediul unui proces dinamic de evaluare și presiune reciproce.

Rapoartele de evaluare sunt întocmai respectate de statele membre, în cadrul cooperării loiale și al evaluării reciproce dintre acestea. Spre exemplu, Curtea Constituțională a României face referire (Decizia nr.138/2008) la rapoartele GRECO în motivarea respingerii unor critici de neconstituționalitate. De asemenea, deseori, Parlamentul României a legiferat în dorința respectării concluziilor raporturilor GRECO. Inclusiv modificările aduse legilor justiției au avut un astfel de fundament, Comisia Specială Comună fiind creată și pentru "punerea în acord a rapoartelor GRECO cu prevederile Codului penal și Codului de procedură penală (Raportul de evaluare a României privind incriminările, 3 decembrie 2010, pct. 23, 24, 111, 112; Raportul de conformitate privind România, 7 decembrie 2012, Regretul efectiv, caracterul total automat și obligatoriu al clauzei de nepedepsire a denunțatorului, pct. 34, 37-42; Al doilea raport de conformitate a României, 12 decembrie 2014, pct. 35-37, 40, 41), așa cum reiese din Hotărârea nr.

69/2017 privind constituirea Comisiei speciale comune a Camerei Deputaților și Senatului pentru sistematizarea, unificarea și asigurarea stabilității legislative în domeniul justiției.

B. Necesitatea sesizării Curții Constituționale de Avocatul Poporului

Potrivit art. 13 din Legea nr. 35/1997 privind organizarea și funcționarea instituției Avocatul Poporului, republicată, acesta are următoarele atribuții: "(...) e) poate sesiza Curtea Constituțională cu privire la neconstituționalitatea legilor, înainte de promulgarea acestora; f) poate sesiza direct Curtea Constituțională cu excepția de neconstituționalitate a legilor și ordonanțelor;"

Prin Avizul nr. 685 din 17 decembrie 2012, CDL-AD(2012)026, Comisia Europeană pentru Democrație prin Drept (Comisia de la Veneția) a stabilit că, "Avocatul Poporului a fost într-adevăr acuzat de încălcarea atribuțiilor sale, deoarece a sesizat Curtea Constituțională cu privire la ordonanțe de urgență ale Guvernului care nu se referă la drepturile omului și, prin urmare, ar fi acționat *ultra vires* - un caz cu privire la institutele culturale. Cu toate acestea, apare ca îndoielnic dacă un astfel de recurs ar putea fi o încălcare a Constituției sau a legilor, deoarece art. 146 lit. d) din Constituție acordă Avocatului Poporului atribuția expresă de a sesiza Curtea Constituțională cu privire la legi și ordonanțe, iar această atribuție nu este limitată la protecția drepturilor omului. În cazul în care Avocatul Poporului nu ar putea să sesizeze Curtea Constituțională cu privire la ordonanțele de urgență ale Guvernului în toate cazurile - nu numai în cazurile privind drepturile omului -, ar exista o lacună serioasă în controlul necesar al unor astfel de ordonanțe. Niciun alt organism al statului, altul decât Avocatul Poporului, nu poate face apel în mod direct împotriva unor astfel de ordonanțe în fața Curții Constituționale și, în consecință, toate ordonanțele de urgență, care nu se referă la drepturile omului, nu a putea fi deloc controlate. O astfel de lacună gravă în sistemul de control democratic și echilibru instituțional nu poate fi justificată prin pretinsa urgență a măsurilor adoptate. 56. Așa cum am menționat mai sus, permițând ca ordonanțele de urgență ale Guvernului să rămână în vigoare în cazul în care nu sunt respinse de către Parlament, Constituția României încurajează folosirea acestora în interes politic și deschide calea folosirii lor. Cu atât mai mult este necesar ca urgența lor să fie controlată în mod eficient de către Curtea Constituțională. 57. În concluzie, demiterea Avocatului Poporului a arătat, pe de o parte, că mecanismul de control a ordonanțelor de urgență a Guvernului este insuficient și trebuie îmbunătățit, iar pe de altă parte, faptul că instituția Avocatul Poporului are nevoie de garanții mai mari pentru a-i asigura independența."

În consecință, Avocatului Poporului atribuția expresă de a sesiza Curtea Constituțională cu privire la legi și ordonanțe, iar această atribuție nu este limitată la protecția drepturilor omului, rolul său trebuind să fie extrem de activ în apărarea statului de drept, prin urmare și a angajamentelor internaționale luate în acest sens de Statul român.

Regimul admisibilității excepției de neconstituționalitate, invocate direct de Avocatul Poporului în temeiul art. 32 din Legea nr. 47/1992, trebuie să fie similar regimului admisibilității excepției de neconstituționalitate de drept comun, de la art. 29 din același act normativ. Prin Decizia nr. 766/2011, Curtea Constituțională a consfințit controlul de constituționalitate *a posteriori* și asupra normelor juridice dintr-o lege sau ordonanță, ale căror efecte juridice continuă să se producă și după ieșirea lor din vigoare. În motivare, Curtea a arătat că "*dreptul este viu, astfel că, odată cu societatea, și el trebuie să se adapteze modificărilor survenite. Astfel, legile sunt abrogate, ajung la termen, sunt modificate, completate, suspendate sau, pur și simplu, cad în desuetudine, în funcție de noile relații sociale, de cerințe și oportunități. Însă, toate aceste evenimente legislative și soluțiile normative pe care ele le consacră trebuie să respecte principiile Legii fundamentale. Curtea Constituțională, o dată sesizată, are sarcina de a le controla, fără a condiționa acest control de eliminarea, indiferent sub ce formă, din fondul activ al legislației a actului criticat pentru neconstituționalitate*". Nu vedem de ce, pentru identitate de rațiune, instanța de contencios constituțional, a cărei suveranitate în trasarea limitelor competenței sale este incontestabilă, nu ar putea consfinți controlul de constituționalitate *a posteriori* și

asupra normelor juridice dintr-o lege sau ordonanță, care, deși încă nu se află în vigoare, este absolut cert că vor fi în vigoare la un moment dat, deci că vor produce efecte juridice, singura piedică în acest sens fiind dată de curgerea unui termen suspensiv.

C. Critici de neconstituționalitate privind dispoziții din Legea nr.234/2018 pentru modificarea și completarea Legii nr. 317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii.

1. Art. I pct. 26, pct. 28, pct. 29 și pct. 32 - cu privire la art. 40 alin. (1) lit. b), c), d), e), h) și art. 40 alin. 2) lit. a), b), c), d), e), f), j) - din lege sunt neconstituționale prin raportare la dispozițiile art. 125 alin. (2), art. 133 alin. (1), art. 134 alin. (1), (2) și (4) din Constituție

Secțiile Consiliului Superior al Magistraturii pentru judecători și procurori primesc o serie de atribuții noi ca urmare a modificărilor operate în legea de modificare și completare a Legii nr. 303/2004 și a Legii 304/2004, precum și o serie de atribuții în domeniul carierei magistraților, care aparțineau Plenului Consiliului Superior al Magistraturii.

Astfel, potrivit noilor reglementări, Secția pentru judecători: numește și revocă din funcție președintele, vicepreședintele și președintele de secții ai Înaltei Curți de Casație și Justiție - art. 40 alin. (1) lit. b); propune Președintelui României numirea în funcție și eliberarea din funcție a judecătorilor - art. 40 alin. (1) lit. c); numește judecătorii stagiați pe baza rezultatelor obținute la examenul de absolvire a Institutului National al Magistraturii - art. 40 alin. (1) lit. d); eliberează din funcție judecătorii stagiați - art. 40 alin. (1) lit. e); dispune promovarea judecătorilor - art. 40 alin. (1) lit. h). Totodată, Secția pentru procurori: la propunerea ministrului justiției, înaintează Președintelui României propunerea pentru numirea procurorului general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, prim-adjunctului și adjunctului acestuia, procurorului șef al Direcției Naționale Anticorupție, adjunctii acestuia, procurorului șef al Direcției de Investigare a Infracțiunilor de Criminalitate Organizată și Terorism și adjunctii acestuia - art. 40 alin. (2) lit. a); numește și revocă procurorii șefi de secție ai Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, Direcției Naționale Anticorupție și Direcției de Investigare a Infracțiunilor de Criminalitate Organizată și Terorism - art. 40 alin. (2) lit. c); propune Președintelui României numirea în funcție și eliberarea din funcție a procurorilor - art. 40 alin. (2) lit. d); numește procurorii stagiați, pe baza rezultatelor obținute la examenul de absolvire a Institutului National al Magistraturii - art. 40 alin. (2) lit. e); eliberează din funcție procurorii stagiați - art. 40 alin. (2) lit. f); numește în funcții de conducere procurorii, în condițiile legii și ale regulamentului - art. 40 alin. (2) lit. j).

Conform art. 125 alin. (2) din Constituție, „*propunerile de numire, precum și promovarea, transferarea și sancționarea judecătorilor sunt de competența Consiliului Superior al Magistraturii, în condițiile legii sale organice*”. De asemenea, potrivit art. 133 alin. (1) din Constituție, „*Consiliul Superior al Magistraturii este garantul independenței justiției*”. Totodată, potrivit art. 134 alin. (1), alin. (2) și alin. (4) din Constituție: „(1) *Consiliul Superior al Magistraturii propune Președintelui României numirea în funcție a judecătorilor și a procurorilor, cu excepția celor stagiați, în condițiile legii. (2) Consiliul Superior al Magistraturii îndeplinește rolul de instanță de judecată, prin secțiile sale, în domeniul răspunderii disciplinare a judecătorilor și a procurorilor, potrivit procedurii stabilite prin legea sa organică. (...) (4) Consiliul Superior al Magistraturii îndeplinește și alte atribuții stabilite prin legea sa organică, în realizarea rolului său de garant al independenței justiției*”. De asemenea, la art. 1 alin. (4) din Constituția României se prevede că „*statul se organizează potrivit principiului separației și echilibrului puterilor - legislativă, executivă și judecătorească - în cadrul democrației constituționale*”. Nu în ultimul rând, Capitolul VI din Titlul III (Autoritățile publice) al Legii fundamentale este intitulat „*Autoritatea judecătorească*” și are trei secțiuni: Secțiunea 1 – Instanțele judecătorești, Secțiunea a 2-a – Ministerul Public și Secțiunea a 3-a – Consiliul Superior al Magistraturii.

Curtea Constituțională a precizat, prin **Decizia nr.331 din 3 aprilie 2007 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art.29 alin.(7), art.35 raportat la art.27 alin.(3) și art.35 lit.f) din Legea nr.317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii și art.52 alin.(1) din Legea nr.303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor**, că dispozițiile art.35 raportate la dispozițiile art.27 alin.(3) din Legea nr.317/2004 dau expresie atribuțiilor Consiliului Superior al Magistraturii, așa cum au fost acestea reglementate prin art.134 din Legea fundamentală.

Constituția prevede în mod expres doar pentru atribuția referitoare la îndeplinirea rolului de instanță de judecată **în domeniul răspunderii disciplinare** a judecătorilor și a procurorilor că realizarea acesteia se face de Consiliu **prin secțiile sale** (art. 134 alin. 2). O astfel de precizare lipsește însă din cuprinsul articolului art. 134 alin. (1) și (4) din Constituție. Aceste dispoziții statuează rolul Consiliului Superior al Magistraturii ca întreg, respectiv în Plenul său, în ce privește adoptarea hotărârilor, în general (atât pentru propunerea către Președintele României a numirii în funcție a judecătorilor și a procurorilor, cu excepția celor stagiați, în condițiile legii, cât și pentru alte atribuții stabilite prin legea sa organică, în realizarea rolului său de garant al independenței justiției).

Separarea competențelor decizionale referitor la cariera magistraților nu ar trebui să afecteze rolul Consiliului Superior al Magistraturii care, în componența sa plenară, reprezintă garantul independenței justiției potrivit art. 133 alin. (1) din Constituția României. **Prin urmare, toate atribuțiile CSM care privesc aspectele generale și comune ale carierei magistraților și organizarea instanțelor și a parchetelor revin exclusiv competenței Plenului CSM.**

Arhitectura constituțională a Consiliului Superior al Magistraturii, organ colegial, implică atacarea la Plen a hotărârilor fiecărei secții (cu excepția hotărârilor secțiilor disciplinare, tot ca urmare a excepției consacrată printr-un text constituțional). Membrii reprezentanți ai societății civile sunt excluși de la marea majoritate a deciziilor, mai ales având în vedere noua repartizarea atribuțiilor între secții, deși Consiliul Superior al Magistraturii este un organ colectiv, care trebuie să funcționeze, ca regulă, iar nu ca excepție, în compunerea tuturor membrilor săi.

Art. 125 alin. (2) din Constituție stabilește că „Propunerile de numire, precum și promovarea, transferarea și sancționarea judecătorilor sunt de competența Consiliului Superior al Magistraturii, în condițiile legii sale organice.” Așadar, legiuitorul constituant a prevăzut competența C.S.M. în componența sa plenară, doar condițiile fiind cele stabilite prin legea sa organică. Sintagma „în condițiile legii” presupune faptul că Legea fundamentală lasă posibilitatea legiuitorului organic să detalieze procedurile în vederea realizării acestor atribuții, nu să transfere înseși atribuțiile privind cariera magistraților din competența C.S.M. ca organism colegial în competența secțiilor C.S.M.

Chiar dacă aprecierea Comisiei de la Venetia converge spre separarea carierelor în magistratură, singura formă prin care se poate efectua separarea strictă a carierelor judecătorilor și procurorilor, fără riscul declarării neconstituționale a unei astfel de modificări, o reprezintă o revizuire constituțională. Cu toate acestea, în Franța sau Belgia, modele constituționale tradiționale și pentru România, președinții instanțelor supreme s-au pronunțat recent pentru unitatea magistraturii în cadrul aceleiași consiliu.¹

Așadar, prin lege organică nu se pot modifica rolul și atribuțiile stabilite de Constituție pentru C.S.M. ca organism colegial, respectiv pentru secțiile sale, ca structuri cu atribuții în domeniul răspunderii disciplinare. Cel mult, se pot stabili doar pentru C.S.M. ca organism colegial alte atribuții pentru realizarea rolului de garant al independenței justiției. Rearanjarea rolurilor și atribuțiilor între Plenul C.S.M. și Secțiile C.S.M. conduce la afectarea rolului constituțional al C.S.M. și la depășirea

¹ A se vedea, pentru detalii, Revista Forumul Judecătorilor nr.1/2017, pg.15-16 - <http://www.forumuljudecatorilor.ro/index.php/archives/2706> [consultată ultima dată la 21.07.2018], precum și pagina web https://www.courdecassation.fr/venements_23/derniers_evenements_6101/magistrature_bertrand_37040.html [consultată ultima dată la 21.07.2018].

atribuțiilor constituționale specifice Secțiilor, contrar art. 125 alin. (2), art. 133 alin. (1), precum și art. 134 alin. (2) și (4) din Constituție.

Pentru a decela competențele constituționale ale celor două secții ale Consiliului Superior al Magistraturii prin raportare la rolul constituțional general al Plenului Consiliului Superior al Magistraturii, trebuie interpretate dispozițiile art. 133 alin. (2) lit. a) și ale art. 134 alin. (2) din Legea fundamentală. Analiza coroborată a celor două texte constituționale relevă faptul că cele două secții ale Consiliului Superior al Magistraturii nu se compun din toți membrii CSM, ci exclusiv din cei 14 membri aleși în adunările generale ale magistraților și validați de Senat. Nouă judecători fac parte din Secția pentru Judecători și cinci procurori fac parte din Secția pentru procurori. Modul de constituire a secțiilor reflectă rolul constituțional al acestora, astfel cum este reglementat în art. 134 alin. (2) din Constituția României, potrivit căruia Consiliul Superior al Magistraturii îndeplinește rolul de instanță de judecată în domeniul răspunderii disciplinare a judecătorilor și procurorilor, prin secțiile sale, potrivit procedurii stabilite prin legea sa organică.

Rezultă, așadar, că legiuitorul constituant a stabilit în mod neechivoc faptul că rolul secțiilor din cadrul Consiliului Superior al Magistraturii vizează exclusiv domeniul răspunderii disciplinare a magistraților, ca element specific, particular, al rolului general al Consiliului Superior al Magistraturii care, în ansamblul său, este garantul independenței justiției. Acesta este și motivul pentru care atunci când a utilizat sintagma *Consiliul Superior al Magistraturii* legiuitorul constituant a avut în vedere Plenul Consiliului Superior al Magistraturii, în timp ce atunci când a reglementat răspunderea disciplinară a magistraților (și judecători și procurori) a trimis *expressis verbis* la secțiile Consiliului Superior al Magistraturii. Competența specială în materie disciplinară a secțiilor reprezintă o garanție semnificativă pentru asigurarea de către Consiliul Superior al Magistraturii a rolului său de garant al independenței justiției, întrucât stabilește faptul că judecătorii și procurorii vor fi judecați în materie disciplinară fără nicio influență externă, exclusiv de către proprii reprezentanți aleși, fără ca la aceste decizii să poată participa ceilalți membri ai Consiliului Superior al Magistraturii (reprezentanții societății civile, ministrul justiției, președintele Înaltei Curți de Casație și Justiție și procurorul general al Parchetului de pe lângă Înalta Curtea de Casație și Justiție).

Așadar, atât timp cât Constituția României a prevăzut o competență generală pentru Plenul Consiliului Superior al Magistraturii, ca organ colegial și reprezentativ, și doar o competență de atribuire pentru secțiile sale, nu se poate admite ca, prin lege organică, atribuțiile stabilite la nivel constituțional pentru a fi exercitate de Plen să fie exercitate de către secții și nici ca secțiile Consiliului Superior al Magistraturii să primească alte atribuții care fie sunt contrare, fie depășesc rolul lor constituțional stabilit în art. 134 alin. (2) din Constituție.

Dacă s-ar accepta posibilitatea ca atribuțiile Plenului Consiliului Superior al Magistraturii, deci ale Consiliului Superior al Magistraturii ca organ colectiv și reprezentativ, să fie distribuite celor două secții ale Consiliului Superior al Magistraturii, ar însemna că vor funcționa *de facto* două structuri de tip Consiliul Superior al Magistraturii - una pentru judecători și una pentru procurori. Pe de o parte, această soluție legislativă ar nega rolul constituțional stabilit de către legiuitorul constituant pentru Consiliul Superior al Magistraturii ca unică autoritate constituțională reprezentativă pentru magistrați și, pe de altă parte, ar conduce la accentuarea semnificativă a „corporatismului” decizional al secțiilor, aspect care ar afecta nu numai independența justiției, dar și principiul constituțional al cooperării loiale în cadrul autorității judecătorești, această cooperare loială rezultând din faptul că deciziile care privesc independența autorității judecătorești, cu excepția celor în materie disciplinară, se iau în Plen, cu participarea reprezentanților magistraților, dar și a reprezentanților instituțiilor cu atribuții semnificative în cadrul și cu privire la autoritatea judecătorească (președintele Înaltei Curți de Casație și Justiție, procurorul general al Parchetului de pe lângă Înalta Curtea de Casație și Justiție și ministrul justiției).

Din dispozițiile constituționale care stabilesc rolul și atribuțiile Consiliului Superior al Magistraturii, ținând cont de caracterul colegial și reprezentativ al acestei autorități constituționale, precum și de rolul constituțional al secțiilor Consiliului Superior al

Magistraturii rezultă că legiuitorul constituant a instituit o autoritate constituțională în sfera autorității judecătorești care exercită colectiv, în ansamblul său, o serie largă de atribuții constituționale și legale, în timp ce secțiile exercită doar acele atribuții pe care Constituția le-a încredințat în mod expres acestora, precum și alte atribuții de natură legală, dar care sunt în strânsă legătură cu rolul constituțional prevăzut în art. 134 alin. (2) din Constituție. **În alte sisteme constituționale, unde constituantul a intenționat să marcheze o distincție netă între corpul profesional al judecătorilor și corpul profesional al procurorilor, au fost create chiar prin Legea fundamentală consilii judiciare distincte.**

De asemenea, prin Avizul nr.934 din 13 iulie 2018, CDL-PI(2018)007, Comisia Europeană pentru Democrație prin Drept a Consiliului Europei (Comisia de la Veneția) a reținut mai multe aspecte cu privire la rolul reprezentanților societății civile, membri ai CSM:

„136. Atât potrivit legii în vigoare, cât și propunerii de lege, reprezentanții societății civile membri ai CSM doar „participă”, fără drept de vot, la ședințele plenului. Propunerea de modificare stipulează clar că acești reprezentanți „nu participă” la ședințele secțiilor și descrie în mod exhaustiv îndatoririle acestora: de a informa organizațiile din societatea civilă cu privire la activitatea CSM și de a le consulta în legătură demersurile care ar trebui întreprinse de CSM pentru îmbunătățirea funcționării instituțiilor judiciare; de a monitoriza respectarea de către CSM a obligațiilor de transparență, acces la informații de interes public și soluționarea petițiilor de la societatea civilă (alineatul 6 al noului articol 54 al Legii nr.317/2004). Ceea ce înseamnă că practic reprezentanții societății civile nu pot vota nicio decizie a Consiliului.

137. După cum a menționat Comisia de la Veneția în numeroase ocazii, pentru a evita percepția de corporatism cu privire la consiliile judiciare, este important ca aceste consilii să includă în lucrările lor persoane din afara sistemului judiciar. În avizul său din anul 2014 referitor la România și consecventă cu opinia sa, Comisia a afirmat: „un consiliu judiciar autonom care garantează independența justiției nu înseamnă că judecătorii se pot auto-guverna. Gestionarea organizării administrative a sistemului judiciar nu trebuie neapărat să aparțină în întregime judecătorilor. În fapt, de regulă, în componența Consiliului este preconizată prezența unor membri care nu fac parte din sistemul judiciar, care reprezintă alte puteri ale statului sau segmentele academice sau profesionale ale societății. Această reprezentare este justificată întrucât obiectivele Consiliului sunt legate nu numai de interesele membrilor sistemului judiciar, ci în special de interesul general. Controlul calității și imparțialității justiției este un rol care depășește interesele unui judecător sau altul. Calitatea acestui control exercitat de Consiliu va duce la creșterea încrederii cetățenilor în justiție”

138. Această condiție nu poate fi considerată îndeplinită dacă legea prevede că membrii CSM care nu provin din sistemul judiciar (sunt doar doi dintr-un total de 19 membri) nu vor lua parte la adoptarea cel puțin a unei părți din decizii, de interes mai general, luate de CSM. Rolul limitat acordat reprezentanților societății civile în activitatea CSM nu pare a fi o soluție adecvată și ar trebui regândită.”

2. Art. I pct. 37 și pct. 41 din lege încalcă prevederile art. 1 alin. (5) și art. 21 din Constituție

Dispozițiile modificate prin art. I pct. 37 din lege sunt lipsite de claritate, precizie și predictibilitate, întrucât nu este prevăzut niciun termen în care inspectorul-șef confirmă sau infirmă rezoluția de clasare în urma verificărilor preliminare. Or, ținând cont de importanța acestei proceduri cu privire la cariera magistratului în cauză, precum și de imperativul asigurării unei soluții cu maximă celeritate pentru a evita prelungirea unei situații de incertitudine cu privire la activitatea magistraților, aspect care ar putea avea un impact negativ chiar asupra independenței justiției, stabilirea unor termene clare și cât mai scurte pentru derularea tuturor etapelor procedurale în materia răspunderii disciplinare devine un element esențial pentru asigurarea clarității, preciziei și predictibilității normei. Lipsa unui termen legal pentru confirmarea/infirmary rezoluției de clasare de către inspectorul-șef, respectiv a unui termen prin care inspectorul-șef, în cazul în care infirmă rezoluția de clasare, să dispună prin rezoluție scrisă și motivată completarea verificărilor se

constituie în elemente justificative pentru lipsa de previzibilitate a legii, permițând inspectorului-șef să tergiverseze luarea unei anumite decizii. Totodată, este afectat și interesul legitim al persoanei care a sesizat Inspekția Judiciară de a se adresa instanței de contencios administrativ într-un termen rezonabil, în condițiile în care rezoluția de clasare este confirmată de inspectorul-șef.

Rezultă că rezoluția de clasare este supusă unui dublu control de tip ierarhic administrativ, realizat de către inspectorul-șef. Astfel, conform art. 45 alin. (4), într-o primă fază, inspectorul-șef confirmă/infirmă rezoluția de clasare a inspectorului judiciar și, în ipoteza în care infirmă rezoluția de clasare, poate dispune completarea verificărilor. Conform art. 45¹ alin. (1), într-o a doua fază, inspectorul-șef soluționează plângerea persoanei care a formulat sesizarea împotriva rezoluției de clasare prevăzute la art. 45 alin. (4). Din interpretarea sistematică a celor două texte de lege rezultă că inspectorul-șef se poate pronunța de două ori asupra aceleiași rezoluții de clasare: o dată când o confirmă conform art. 45 alin. (4) și a doua oară când este sesizat cu plângere de către persoana care a formulat sesizare. Or, în cazul art. 45 alin. (4) și art. 45¹ alin. (1), instituirea unui dublu control exercitat de către inspectorul-șef al Inspekției Judiciare asupra rezoluției de clasare constituie un impediment administrativ fără nicio justificare obiectivă sau rațională, având drept finalitate întârzierea nejustificată în exercitarea dreptului persoanei interesate de a se adresa unei instanțe de judecată în vederea satisfacerii interesului său.

În jurisprudența sa referitoare la liberul acces la justiție, constant Curtea Constituțională a statuat că acest principiu semnifică faptul că orice persoană poate sesiza instanțele judecătorești în cazul în care consideră că drepturile, libertățile sau interesele sale legitime au fost încălcate, iar nu faptul că acest acces nu poate fi supus niciunei condiționări. Competența de a stabili regulile de desfășurare a procesului în fața instanțelor judecătorești revine legiuitorului, aceasta fiind o aplicare a dispozițiilor constituționale cuprinse în art. 126 alin. (2), însă regulile procedurale nu trebuie să devină un impediment pentru exercitarea dreptului de liber acces la justiție. De altfel, prin Decizia nr. 953/2006, Curtea Constituțională a statuat că, în sensul principiului constituțional instituit de art. 21 privind accesul liber la justiție, se înscrie și posibilitatea oricărei persoane de a se adresa direct și nemijlocit instanțelor de judecată pentru apărarea drepturilor, a libertăților și a intereselor sale legitime. Ca urmare, existența oricărui impediment administrativ, care nu are o justificare obiectivă sau rațională și care ar putea să nege acest drept al persoanei, încalcă prevederile art. 21 din Constituție.

3. Art. 1 pct. 49 din lege încalcă dispozițiile art. 1 alin. (5) din Constituție

Aceste prevederi sunt lipsite de claritate, precizie și predictibilitate, putând genera un conflict de competențe între cele două Secții ale Consiliului Superior al Magistraturii și inspectorul-șef, ca urmare a faptului că reglementează posibilitatea pentru toate subiectele de drept de a stabili, în același timp, termene mai scurte în cauze urgente sau care prezintă un interes public deosebit. Astfel, pe de o parte, nu este clar cine are prioritate cu privire la stabilirea acestor termene mai scurte, respectiv secțiile sau inspectorul-șef, ce dispune din oficiu și, pe de altă parte, nu se prevăd soluții legislative cu privire la o soluționarea unui conflict de competență între secții și inspectorul-șef. Astfel, este posibil ca inspectorul-șef să dispună reducerea termenelor, iar secția respectivă să nu considere necesară măsura sau viceversa, o astfel de situație putând conduce la un blocaj cu privire la buna desfășurare a activității inspectorului judiciar, cu consecința afectării funcționării Inspekției Judiciare.

Totodată, analiza coroborată a tezei întâi și a tezei a doua din art. 48¹ alin. (1) conduce la concluzia neclarității și impreciziei normei, contrar normelor de tehnică legislativă. Dacă teza întâi se referă la posibilitatea ca secțiile să dispună reducerea termenelor prevăzute la art. 45 și 46, teza a doua a alineatului se referă la prelungirea termenelor, fără a fi clar dacă această a doua teză vizează posibilitatea de a prelungi termenele în cauze urgente sau care prezintă un interes public deosebit sau doar posibilitatea de a prelungi termenele în cauzele în care în prealabil secțiile au dispus scurtarea lor.

De asemenea, stabilirea prin lege a posibilității ca secțiile Consiliului Superior al Magistraturii să intervină în activitatea Inspecției Judiciare pentru a dispune scurtarea sau prelungirea termenelor în anumite cauze urgente sau de interes public deosebit generează o contradicție de natură legislativă. Astfel, în condițiile în care modificările legislative aduse regimului juridic al Inspecției Judiciare au urmărit creșterea rolului acesteia, precum și asigurarea unei independențe operaționale prin raportare la Consiliul Superior al Magistraturii, devine neclară și contradictorie scopului propus de legiuitor reglementarea posibilității secțiilor Consiliului Superior al Magistraturii de a dispune cu privire la un element esențial al unei proceduri administrative, anume durata acesteia, ceea ce ar constitui o încălcare a independenței operaționale a Inspecției Judiciare, consacrată în art. I pct. 70 din legea criticată - art. 65 alin. (3) din Legea nr. 317/2004.

4. Art. I pct. 54 din lege încalcă art. 1 alin. (5) din Constituție

Prevederea conform căreia măsura suspendării poate fi reevaluată oricând, pe durata judecării acțiunii disciplinare până la pronunțarea hotărârii de către secția corespunzătoare nu respectă cerințele privitoare la calitatea legii, fiind imposibil de dedus pe cale de interpretare, elementele substanțiale ale procedurii care ar face efectivă această prevedere, mai precis cum se poate dispune reevaluarea - la cerere sau din oficiu - iar dacă este la cerere, nu este clar cine poate solicita această reevaluare - magistratul cercetat disciplinar, inspectorul judiciar ori inspectorul-șef. Așadar, norma este neclară, imprecisă și poate genera impredictibilitate în aplicare. În plus, teza a II-a a art. 52 alin. (1), nou-introdusă, referitoare la reevaluarea măsurii suspendării magistraților cuprinde o contradicție vădită. Deși se prevede că măsura suspendării poate fi reevaluată oricând pe durata judecării acțiunii disciplinare, cu toate acestea reevaluarea suspendării poate avea loc doar „până la pronunțarea hotărârii, de către secția corespunzătoare”, hotărâre care poartă asupra existenței unei abateri disciplinare și nu asupra suspendării din funcție a magistratului. Or, posibilitatea de a solicita reevaluarea suspendării magistratului ar trebui să fie menținută până la pronunțarea unei hotărâri judecătorești definitive. Deși întăresc ideea accesului liber la justiție, modificările introduse prin art. I pct. 55 din legea criticată nu sunt de natură să clarifice contradicția relevată anterior, întrucât și ele limitează în timp dreptul magistratului suspendat din funcție de a solicita reevaluarea suspendării sale dincolo de pragul stabilit prin art. I pct. 54 teza a II-a, anume „până la pronunțarea hotărârii, de către secția corespunzătoare”.

5. Art. I pct. 61 din lege încalcă art. 1 alin. (5), art. 133 și art. 134, coroborate cu art. 124, art. 125 și art. 147 alin. (4) din Constituția României

Între ipotezele pentru revocarea din funcția de membru ales al Consiliului Superior al Magistraturii, forma "retragerii încrederii" nesocotește raționamentul avut în vedere de Curtea Constituțională, prin Decizia nr. 196/2013, prin care a constatat că dispozițiile art. 55 alin. (4) și (9) din Legea nr. 317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii sunt neconstituționale.

Ca principii, Curtea Constituțională a reținut următoarele:

Neîndeplinirea sau îndeplinirea necorespunzătoare a atribuțiilor atrage sancțiunea revocării potrivit dispozițiilor art. 55 alin. (4) din Legea nr. 317/2004, însă atribuțiile încredințate prin alegerea ca membru al Consiliului nu sunt definite expres și nici nu rezultă implicit din dispozițiile Legii nr. 317/2004. În asemenea condiții, rămâne neclară modalitatea în care ar putea fi imputată unui membru al Consiliului Superior al Magistraturii neîndeplinirea sau îndeplinirea necorespunzătoare a unor atribuții care nu i-au fost încredințate de către adunările generale ale instanțelor care l-au ales în Consiliu și care nu puteau fi încredințate de acestea. Prin urmare, **sintagma prevăzută de lege poate fi, în absența unei definiții legale și regulamentare precise, interpretată și aplicată în moduri diferite.**

Astfel, prin votul deschis și obligația de motivare a hotărârii, norma asigură transparență activității Consiliului, constituind o garanție a respectării drepturilor constituționale împotriva abuzurilor și arbitrariului. Mai mult, în virtutea calității sale de

garant al independenței justiției, Consiliul Superior al Magistraturii trebuie să se supună exigențelor constituționale în ceea ce privește actele sale decizionale, asupra cărora pot plana suspiciuni în condițiile în care acestea nu conțin argumentele pe care se fundamentează hotărârea adoptată. **Însă, în activitatea individuală, membrul Consiliului trebuie să se bucure de o reală libertate de gândire, expresie și acțiune, astfel încât să-și exercite mandatul în mod eficient.**

Din această perspectivă, sintagma "neîndeplinirea sau îndeplinirea necorespunzătoare a atribuțiilor încredințate prin alegerea ca membru al Consiliului" este neclară, aceasta fiind de natură a expune membrul Consiliului unor eventuale presiuni, afectând independența, libertatea și siguranța în exercitarea drepturilor și a obligațiilor care îi revin potrivit Constituției și legilor.

În baza mandatului reprezentativ, însă, membrul Consiliului Superior al Magistraturii este alesul și reprezentantul întregii categorii ale cărei interese sunt reprezentate de organul colegial din care acesta face parte și nu poate fi revocat decât în condițiile nerespectării atribuțiilor în cadrul acestuia, iar nu a mandatului încredințat de alegătorii săi.

Cât privește posibilitatea revocării, Curtea Constituțională a constatat că membrii aleși ai Consiliului Superior al Magistraturii își exercită atribuțiile constituționale în baza unui mandat reprezentativ, și nu a unui mandat imperativ, acesta din urmă fiind incompatibil cu rolul și atribuțiile conferite de art. 133 și 134 coroborate cu art. 124 și 125 din Constituție, dar și din perspectiva modalității în care se iau hotărârile, atât de către Plen, cât și de către secții în cadrul Consiliului Superior al Magistraturii.

Astfel, în acest caz, **alegătorii nu stabilesc dinainte sarcinile membrului ales al Consiliului**, dimpotrivă acesta este autorizat de către judecători să îi reprezinte. De asemenea, în vederea exercitării dreptului de vot în cadrul Plenului sau secțiilor, membrul ales al Consiliului Superior al Magistraturii **nu primește un mandat expres, ci se pronunță în baza propriilor convingeri, în limitele legii.**

De asemenea, prin Avizul nr.934 din 13 iulie 2018, CDL-PI(2018)007, Comisia Europeană pentru Democrație prin Drept a Consiliului Europei (Comisia de la Veneția) a reținut mai multe aspecte cu privire la **revocarea membrilor CSM:**

„139. Potrivit modificărilor propuse (noul articol 55 (1)-(5) din Legea nr.317/2004), un membru ales al CSM poate fi revocat oricând dacă: a) nu mai îndeplinește condițiile legale pentru a fi membru ales al CSM; b) persoanei în cauză i-a fost aplicată o sancțiune disciplinară din cele prevăzute de lege pentru judecători și procurori, iar măsura a rămas definitivă; c) persoanei în cauză îi este retrasă încrederea de către majoritatea judecătorilor sau procurorilor, după caz, care funcționează efectiv la instanțele sau parchetele pe care aceasta le reprezintă. Aceste prevederi (care nu sunt o noutate completă) sunt problematice.

140. În privința primului motiv, nu este clar ce înseamnă exact că „persoana în cauză nu mai îndeplinește condițiile legale pentru fi membru ales al CSM”. Exceptând cazurile de excludere specifice (1/ cazuri de conflicte interese potențiale și 2/ cazuri de apartenență trecută sau actuală la serviciile de informații, cazuri pentru care se completează o declarație pe proprie răspundere privind interesele, respectiv, o declarație de non-apartenență), (propunerea de) legea nu prevede nicio altă condiție pentru a fi ales membru al CSM.

141. Posibilitatea revocării unui membru al CSM pentru că i-a fost aplicată “o sancțiune disciplinară dintre cele prevăzute de lege pentru judecători și procurori” (articolul 55 (1) b) este de asemenea discutabilă întrucât permite revocarea membrului chiar și în cazul celei mai ușoare sancțiuni disciplinare. În plus, în acest caz apare și problema unei duble sancțiuni pentru aceeași încălcare.

142. Cel de-al treilea motiv, care permite revocarea membrilor aleși ai CSM prin retragerea încrederii i.e. prin votul adunărilor generale ale judecătorilor și procurorilor (procedura este explicată în noul articol 55, paragraful (3)), este cel mai problematic.

143. Comisia de la Veneția a obiectat în mod constant împotriva introducerii unui astfel de mecanism, întrucât implică o evaluare subiectivă și i-ar putea împiedica pe reprezentanții aleși să ia decizii în mod independent.²

Votul de încredere este mai degrabă specific instituțiilor politice și nu este potrivit unor instituții precum consiliile judiciare și, cu atât mai puțin, membrilor individuali ai acestor consilii. Comisia a afirmat în Avizul său din 2014 privind revizuirea Constituției României că "[...] o persoană aleasă într-o poziție importantă cum este cea de membru al unui consiliu judiciar nu ar trebui să facă obiectul revocării doar pentru că electoratul nu este de acord cu deciziile luate. Persoanele alese în astfel de funcții au datoria de a contribui cu propria judecată independentă la deciziile importante pe care CSM trebuie să le ia, fără a fi nevoite să ia în calcul o posibilă revocare. Mai mult, o astfel de regulă este dificil de conciliat cu atribuțiile disciplinare ale CSM. Revocarea în condiții foarte stricte, cum ar fi absența de la ședințe sau neglijarea în alt mod a îndatoririlor, ar putea fi prevăzută de legea privind organizarea și funcționarea CSM." Comisia remarcă în acel context că Curtea Constituțională a declarat acest mecanism neconstituțional.³

144. Potrivit autorităților din România, la șase ani după decizia Curții Constituționale, a fost necesară completarea lacunei întrucât, în ciuda cererilor repetate formulate de judecători și procurori de a dispune de o astfel de posibilitate, nu exista niciun mecanism de administrare a responsabilității membrilor CSM. S-a mai explicat că procedura propusă cuprinde toate garanțiile necesare privind dreptul la apărare al membrilor CSM în cauză și pentru stabilitatea instituțională a CSM. Deși preocuparea legiuitorului pentru astfel de garanții este binevenită, obiecția de principiu se menține deoarece, dincolo de aspectele procedurale, un astfel de mecanism de revocare introduce fără îndoială o amenințare la adresa independenței și imparțialității membrilor aleși ai CSM în îndeplinirea îndatoririlor lor în cadrul CSM.

145. La fel de problematic este alineatul 4 al noului articol 55, care prevede că retragerea încrederii poate fi decisă printr-o petiție semnată de majoritatea judecătorilor sau procurorilor de la instanțele ori parchetele pe care le reprezintă respectivul membru al CSM. Ceea ce înseamnă că revocarea poate fi decisă fără convocarea unei ședințe și fără ca membrul CSM în cauză să aibă posibilitatea să se adreseze judecătorilor sau procurorilor și să se apere/să își prezinte punctul de vedere, așa cum se întâmplă în cazul votului de retragere a încrederii (alineatul 3 (e) al noului articol 55).

146. Interpelarea membrilor CSM (de către un anumit număr de judecători sau procurori sau de asociațiile profesionale, cu privire la activitatea pe care o desfășoară, modul în care își respectă angajamentele asumate cu ocazia alegerii - noul articol 55¹) poate fi considerată o noutate pozitivă în privința răspunderii membrilor CSM și a transparenței activității lor. În mod similar, regulile de publicitate propuse cu privire la ședințele plenului CSM, programe etc. sunt propuneri binevenite. Va fi important să se asigure că acest mecanism este folosit într-adevăr în slujba deschiderii și transparenței, dezbaterilor fructuoase și transparente cu membrii sistemului judiciar și nu ca o modalitate de exercitare a controlului sau influenței asupra membrilor CSM de către alegătorii lor.

147. Se recomandă reexaminarea și precizarea mai clară, în lumina observațiilor de mai sus, a motivelor pentru revocarea membrilor CSM și eliminarea votului de retragere a încrederii de către adunările generale ale instanțelor și parchetelor (inclusiv prin petiție) dintre motivele admisibile."

6. Art. 1 pct. 70 din lege încalcă art. 1 alin. (5) și art. 16 alin. (1) și alin. (2) din Constituție

Atribuțiile Inspecției Judiciare vizează în mod egal atât judecătorii, cât și procurorii. Însă, conform art. 1 pct. 70 din legea criticată - ce modifică art. 65 alin. (2) din Legea nr.

² CDL-AD(2014)029, Aviz privind propunerea de modificare a Legii referitoare la Consiliul de stat al procurorilor din Serbia, paragraful 56: „[...] Membrii consiliilor procurorilor sunt autonomi (a se vedea articolul 164 din Constituție), iar a-i supune unui vot de retragere a încrederii îi face prea dependenți de dorințele procurorilor și înseamnă practic că un membru ales al SPC poate fi revocat în orice moment fără motive obiective. Comisia de la Veneția recomandă ferm neintroducerea unei asemenea proceduri.”

³ CDL-AD(2014)010, paragraful 194; a se vedea și Curtea Constituțională a României, Decizia nr. 196/2013.

317/2004 - Inspekția Judiciară este condusă de un inspector-șef-judecător numit prin concurs de către Consiliul Superior al Magistraturii, ajutat de un inspector-șef adjunct-procuror, desemnat de inspectorul-șef.

Ținând cont de faptul că Inspekția Judiciară exercită atribuții în egală măsură cu privire la judecători și la procurori și că aceasta funcționează în cadrul Consiliului Superior al Magistraturii [organism, care potrivit jurisprudenței Curții Constituționale este „reprezentant, în egală măsură, al celor două ramuri ale magistraturii - judecătorii și procurorii - și garant, în această calitate, al independenței justiției - în componenta sa referitoare la autoritatea judecătorească, respectiv instanțele judecătorești și Ministerul Public”], considerăm că legiuitorul nu poate institui o diferențiere în cadrul aceleiași categorii profesionale a magistraților, sub aspectul vocației de a fi ales ca inspector-șef doar în favoarea judecătorilor.

Urmare a noii filosofii a legiuitorului cu privire la conducerea Inspekției Judiciare, rezultă că procurorii sunt excluși de la dreptul de a fi numiți în funcția de inspector-șef al Inspekției Judiciare, întrucât se stabilește în mod neechivoc faptul că inspectorul-șef nu poate fi decât un judecător, iar inspectorul șef-adjunct nu poate fi decât un procuror. În aceeași măsură, legiuitorul exclude posibilitatea ca un judecător să fie numit în funcția de inspector-șef adjunct al Inspekției Judiciare.

Cu alte cuvinte, norma menționată prestabilește calitatea magistratului ce poate ocupa funcția de inspector-șef, anume cea de judecător, în același timp în care prestabilește calitatea magistratului care poate ocupa în mod exclusiv funcția de inspector-șef adjunct, anume cea de procuror. Acest mod de reglementare discriminatorie a regulilor care stabilesc calitatea profesională a magistratului ce poate ocupa principalele două funcții de conducere ale Inspekției Judiciare afectează și independența operațională internă a Inspekției Judiciare, precum și imparțialitatea activității acestei structuri. Ca urmare, pentru asigurarea unei reglementări nediscriminatorii între judecători și procurori și pentru asigurarea unui proces de selecție care să reflecte atribuțiile Inspekției Judiciare, ca structură în cadrul unui organ colegial reprezentativ în egală măsură pentru ambele categorii de magistrați, reglementările cu privire la numirea în funcțiile de inspector-șef și de inspector-șef adjunct, precum și cele cu privire la componența comisiei de selectare a inspectorului-șef ar trebui să prevadă posibilitatea de a participa la selecție atât pentru candidații judecători, cât și pentru candidații procurori.

În plus, spre deosebire de inspectorul-șef, care poate fi revocat în condițiile art. I pct. 77 din legea criticată, pentru inspectorul-șef-adjunct legea nu prevede nicio procedură de revocare, în situația în care în timpul exercitării mandatului său ar acționa cu încălcarea legii.

În concluzie, art. I pct. 70 din legea criticată creează un privilegiu nejustificat pentru judecători în defavoarea procurorilor cu privire la numirea în funcția de inspector-șef și un privilegiu nejustificat pentru procurori în defavoarea judecătorilor cu privire la numirea în funcția de inspector-șef adjunct.

7. Art. I pct. 74 și pct. 78 din lege încălcă art. 1 alin. (5) și art. 133 alin. (1) și alin. (3) din Constituție

Legea de modificare și completare a Legii nr. 317/2004 modifică substanțial reglementările privind Inspekția Judiciară, rațiunea avută în vedere de legiuitor fiind aceea a asigurării independenței funcționale a Inspekției Judiciare prin raportare la Consiliul Superior al Magistraturii, instanțele judecătorești, parchetele de pe lângă acestea și în relația cu celelalte autorități publice.

Art. I pct. 70 din legea criticată - art. 65 din Legea nr. 317/2004 - prevede că Inspekția Judiciară este o structură cu personalitate juridică în cadrul Consiliului Superior al Magistraturii și este condusă de un inspector-șef-judecător, numit prin concurs organizat de Consiliul Superior al Magistraturii, conform art. I pct. 74 - ce modifică art. 67 alin. (1) și (3) din Legea nr. 317/2004 - prin intermediul unei comisii de concurs, art. I pct. 75 - ce introduce alin. (3¹) la art. 67 din Legea nr. 317/2004.

De asemenea, din analiza atribuțiilor Inspecției Judiciare reglementate în art. 74 din Legea nr. 317/2004 rezultă că această structură nu ar putea fi organizată ca autoritate independentă, în afara Consiliului Superior al Magistraturii, întrucât atribuțiile acesteia sunt fundamentale pentru asigurarea rolului Consiliului Superior al Magistraturii de garant al independenței justiției în componența cu privire la răspunderea disciplinară a magistraților. Ca atare, rolul Plenului Consiliului Superior al Magistraturii cu privire la organizarea și funcționarea Inspecției Judiciare, inclusiv cu privire la numirea și revocarea din funcție a inspectorului-șef și a inspectorilor judiciari cu funcții în conducerea Inspecției Judiciare nu poate fi golit de conținut sau eliminat complet, întrucât Consiliul Superior al Magistraturii reprezintă organul colegial reprezentativ al autorității judecătorești, cu rol constituțional de garant al independenței justiției, independență a justiției care nu poate exista în absența independenței operaționale a Inspecției Judiciare.

Or, constatăm că art. 1 pct. 74 din legea criticată elimină din art. 67 alin. (1) din Legea nr. 317/2004 proba scrisă și testul psihologic din concursul pentru ocuparea funcției de inspector-șef al Inspecției Judiciare. De asemenea, art. 1 pct. 78 din legea criticată modifică art. 69 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 317/2004 **astfel încât desemnarea de către inspectorul-șef a persoanelor din conducerea Inspecției Judiciare se face în urma unei simple evaluări a proiectelor de management specifice fiecărui post de conducere.**

Toate aceste modificări sunt aspecte care indică o relativizare a standardelor profesionale impuse conducerii Inspecției Judiciare, cu consecința eliminării independenței sale operaționale. Această tendință generează efecte negative cu privire la calitatea activității Inspecției Judiciare în materia răspunderii magistraților și, pe cale de consecință, este de natură să pună în pericol independența justiției și însuși rolul constituțional al Consiliului Superior al Magistraturii de garant al independenței justiției.

Asigurarea independenței operaționale a Inspecției Judiciare prin raportare la alte autorități publice nu exclude, ci, din contră, reclamă cu necesitate ca atribuțiile legale ale acestei structuri administrative să fie realizate în mod efectiv, în temeiul legii, de către inspectorii judiciari care, la rândul lor, ar trebui să se bucure de independență operațională cu privire la exercitarea funcției în interiorul Inspecției Judiciare. **Or, instituirea prin lege a unei dispoziții care, pe de o parte, promovează subiectivismul inspectorului-șef în numirea conducerii Inspecției Judiciare și, pe de altă parte, instituie o dependență totală a tuturor mandatelor de conducere din cadrul Inspecției de mandatul inspectorului-șef constituie o încălcare a principiului asigurării securității raporturilor juridice în exercitarea mandatelor de conducere de către respectivii inspectori judiciari.**

Nu în ultimul rând, art. 1 pct. 78 - cu privire la art. 69 alin. (1) din Legea nr. 317/2004 - prevede că desemnarea echipei de conducere se va face de inspectorul-șef „*în baza unei proceduri în care sunt evaluate proiectele de management specifice fiecărui post, astfel încât să asigure coeziune managerială, competență profesională, comunicare eficientă*”. Textul este neclar, imprecis și impredictibil, întrucât nu prevede nimic cu privire la conținutul acestei proceduri, nu stabilește niciun criteriu obiectiv pentru evaluare și nici nu induce posibilitatea existenței unor candidați, desemnarea fiind, de fapt, o selecție subiectivă, arbitrară și netransparentă a persoanelor care vor ocupa funcții de conducere, selecție operată de inspectorul-șef din rândul inspectorilor judiciari.

8. Art. 1 pct. 32, pct. 33, pct. 71 și pct. 73 din lege încalcă art. 1 alin. (5) din Constituție, ca urmare a existenței unor contradicții și paralelisme legislative

Există o necorelare între cele două modificări operate de legiuitor cu privire la alin. (4) și la alin. (6) ale art. 66. Astfel, art. 66 alin. (6) nu mai poate face referire la sintagma „numărul maxim de posturi” din cadrul Inspecției Judiciare, întrucât această sintagmă a fost eliminată din art. 66 alin. (4) și înlocuită cu sintagma „număr de posturi necesar”.

Această modalitate de reglementare nu este compatibilă cu rigorile principiului legalității, consacrat de art. 1 alin. (5) din Constituție, în componenta sa referitoare la

calitatea legii. Potrivit art. 16 din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative „(1) În procesul de legiferare este interzisă instituirea aceluiași reglementări în mai multe articole sau alineate din același act normativ ori în două sau mai multe acte normative. Pentru sublinierea unor conexiuni legislative se utilizează norma de trimitere. (2) În cazul existenței unor paralelisme acestea vor fi înlăturate fie prin abrogare, fie prin concentrarea materiei în reglementări unice”.

Respectarea standardelor de claritate și predictibilitate a legii a devenit o cerință de rang constituțional. Astfel, în jurisprudența sa, Curtea Constituțională a statuat că autoritatea legiuitoare, Parlamentul sau Guvernul, după caz, are obligația de a edicta norme care să respecte trăsăturile referitoare la claritate, precizie, previzibilitate și predictibilitate (Decizia nr. 903/2010, Decizia nr. 743/2011, Decizia nr. 1/2014 și Decizia nr. 562/2017). Totodată, instanța de control constituțional a constatat că, deși normele de tehnică legislativă nu au valoare constituțională, prin reglementarea acestora legiuitorul a impus o serie de criterii obligatorii pentru adoptarea oricărui act normativ, a căror respectare este necesară pentru a asigura sistematizarea, unificarea și coordonarea legislației, precum și conținutul și forma juridică adecvate pentru fiecare act normativ. Astfel, respectarea acestor norme concură la asigurarea unei legislații care respectă principiul securității raporturilor juridice, având claritatea și previzibilitatea necesare (Decizia nr. 26/2012 și Decizia nr. 445/2014). În mod concret, prin Decizia nr. 1/2014, Curtea Constituțională a sancționat paralelismul legislativ, constatând încălcarea art. 1 alin. (5) din Constituție (paragrafele 111 și 113).

Reglementarea aceleiași soluții juridice în cuprinsul aceluiași act normativ afectează calitatea actului normativ astfel adoptat, sub aspectul lipsei de claritate și previzibilitate a acestuia. Or, art. 8 alin. (4) teza întâi din Legea nr. 24/2000 dispune că „Textul legislativ trebuie să fie formulat clar, fluent și inteligibil, fără dificultăți sintactice și pasaje obscure sau echivoce”. Suprapunerea legislativă cuprinsă la art. I pct. 32 și 33 din legea examinată contravine art. 1 alin. (5) din Constituție, prin viciile de tehnică legislativă, aceasta fiind susceptibilă în mod rezonabil să genereze confuzii și neclarități în procesul de interpretare și aplicare a legii.

D. Concluzii

Față de toate aceste argumente, într-un astfel de context, deoarece măsurile legislative contrare recomandărilor Comisiei de la Veneția sau GRECO pun în pericol însuși parcursul României ca stat membru al Consiliului European, vă adresăm rugămintea de a dispune sesizarea Curții Constituționale, în acord cu dispozițiile art. 59 alin. (1) din Constituție și art. 146 lit. a) și d) din Constituție, cu privire la următoarele aspecte:

Cu deosebită considerație,

04 octombrie 2018

Asociația Forumul Judecătorilor din România
judecător Dragoș Călin, Curtea de Apel București, co-președinte
judecător Anca Codreanu, Tribunalul Brașov, co-președinte



Asociația Forumul Judecătorilor din România, persoană juridică de drept privat, independentă, nonprofit, neguvernamentală și apolitică, asociație profesională a judecătorilor, își propune să contribuie la progresul societății prin acțiuni ce au drept scop realizarea unei justiții independente, imparțiale și performante, afirmarea și apărarea independenței justiției față de celelalte puteri ale statului, precum și prin inițierea, organizarea, sprijinirea, coordonarea și realizarea de proiecte privind îmbunătățirea, modernizarea și reformarea sistemului de administrare a justiției.