

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

CCJE-BU(2019)4

Strasbourg, 25 aprilie 2019

Consiliul Consultativ al Judecătorilor Europeni

(CCJE)

Avizul Biroului CCJE

cu privire la cererea adresată de Asociația Forumul Judecătorilor din România

referitoare la situația independenței justiției din România

INTRODUCERE

1. La 15 noiembrie 2018, CCJE a primit o cerere din partea Asociației Forumul Judecătorilor din România. Cererea avea în vedere o lungă și tensionată bătălie din România, începută în anul 2017, și care privea păstrarea independenței judecătorilor și procurorilor, precum și alte aspecte. Printre altele, cererea pune accentul pe problemele care au captat atenția atât la nivel național cât și internațional, și care priveau lupta împotriva corupției, în special demiterea în iulie 2018, de Ministrul Justiției, a procurorului șef al Direcției Naționale Anticorupție, doamna Laura Codruța Kovesi¹.
2. Cu privire la problemele esențiale referitoare la cererea cu care a fost mandatat CCJE, Asociația Forumul Judecătorilor din România a făcut referire la modificările aduse următoarelor legi: 1) Legea privind Consiliul Superior al Magistraturii, intrată în vigoare în octombrie 2018; 2) Legea privind statutul judecătorilor și al procurorilor, intrată în vigoare în octombrie 2018; 3) Legea privind organizarea judiciară, intrată în vigoare în iulie 2018.
3. Cererea a descris modul în care aceste modificări au fost elaborate și propuse, fără vreun dialog real și fără implicarea judecătorilor și a procurorilor. De asemenea, cererea a făcut referire la avizele Comisiei de la Veneția privind modificările menționate care au confirmat că „procedura legislativă a avut loc într-un cadru marcat de un climat politic tensionat, profund afectat de rezultatele eforturilor țării în lupta anticorupție”² și că „acest context face ca orice inițiativă legislativă, care are potențialul de a spori riscul unei imixțiuni politice în activitatea judecătorilor și a procurorilor, să fie un subiect sensibil”³.
4. Referitor la judecători în special, CCJE a fost investit cu o cerere prin care i s-a solicitat să răspundă la o serie de întrebări, luând în considerare standardele europene referitoare la independența justiției, rolul și funcționarea Consiliului Superior al Magistraturii, răspunderea materială a judecătorilor, înființarea unei secții speciale de investigare a infracțiunilor comise de judecători, libertatea de exprimare a judecătorilor, atacurile repetate și fără precedent îndreptate împotriva acestora, venite din partea unor actori politici, precum și dreptul judecătorilor de a protesta împotriva oricăror politici sau acțiuni care le afectează independența.

¹ Formal ea a fost demisă de Președintele României, care inițial s-a opus revocării acesteia din funcție, dar a demis-o pe doamna Kovesi doar după o decizie a Curții Constituționale a României.

² Vezi Avizul Comisiei de la Veneția în ceea ce privește modificările aduse Legii nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și al procurorilor, Legii nr. 304/2004 privind organizarea judiciară și Legii nr. 317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii, CDL-AD(2018)017, par. 13.

³ Ibid., para 17.

5. În analiza acestor aspecte, Biroul CCJE ia în considerare Avizul Comisiei de la Veneția menționat anterior, precum și Raportul de progres privind România emis la 13 noiembrie 2018 de Comisia Europeană în cadrul Mecanismului de Cooperare și Verificare (MCV) care, printre altele, a solicitat Statului român să suspende imediat punerea în aplicare a modificărilor anterior menționate și să le revizuiască, ținând cont, în totalitate, de recomandările MCV și de cele emise de Comisia de la Veneția⁴.
6. În acest sens, după ce a examinat solicitările Asociației Forumul Judecătorilor din România în lumina standardelor europene incidente, inclusiv Recomandările Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei, standardele CCJE și ale Comisiei de la Veneția, precum și jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului (CEDO), CCJE a emis Avizul de mai jos. Acesta cuprinde o analiză din punct de vedere legal a modificărilor menționate, precum și recomandările corespunzătoare cu caractere aldine la finalul fiecărei secțiuni. Un rezumat al recomandărilor se găsește la începutul Avizului pentru a facilita cititul acestuia și pentru a facilita o trimitere rapidă la constatările și recomandările esențiale ale CCJE.

REZUMATUL RECOMANDĂRILOR

7. **Biroul CCJE, care reprezintă membrii CCJE care sunt judecători activi din toate statele membre ale Consiliului Europei, este de acord cu îngrijorările exprimate de Asociația Forumul Judecătorilor din România în ceea ce privește independența judecătorilor din România și cele referitoare la adoptarea modificărilor aduse Legilor Consiliului Superior al Magistraturii, statutul judecătorilor și al procurorilor și organizării judiciare.**
8. **Referitor la rolul și funcționarea Consiliului Superior al Magistraturii (CSM), Biroul CCJE recomandă reexaminarea motivelor pentru revocarea unui membru CSM, în special să fie eliminată posibilitatea revocării membrilor aleși din CSM printr-un vot de neîncredere al adunărilor generale ale instanțelor, inclusiv prin petiționare.**
9. **De asemenea, Biroul CCJE conchide că excluderea membrilor CSM care sunt reprezentanți ai societății civile de la toate ședințele secțiilor CSM – organisme însărcinate cu luarea deciziilor conform noilor modificări – este contrară standardelor europene.**

⁴ Vezi http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-6365_en.htm .

- 10. În consecință, Biroul CCJE atrage atenția că nu este adecvat ca reprezentanții societății civile să aibă un rol atât de redus în activitatea CSM și recomandă ca acest aspect să fie reconsiderat.**
- 11. În ceea ce privește răspunderea materială a judecătorilor, Biroul CCJE este îngrijorat cu privire la existența rolului determinant, în faza inițială, pe care l-ar avea Ministerul Finanțelor Publice, care este un organ executiv și, prin urmare, nu este adecvat să stabilească existența sau cauzele unor erori judiciare. Asemenea pretenții, dacă există, ar trebui decise exclusiv de o instanță independentă care să beneficieze de toate garanțiile prevăzute de art. 6 al Convenției Europene a Drepturilor Omului (CEDO).**
- 12. Pe lângă aceste aspecte de procedură, Biroul CCJE recomandă, minimal, ca noua definiție a erorii judiciare să fie completată în sensul că judecătorii sunt trași la răspundere doar în caz de exercitare cu rea-credință sau gravă neglijență a activității lor, aspecte constatate printr-o procedură corespunzătoare. În continuare, Biroul CCJE recomandă ca singurul temei pentru tragerea la răspundere în caz de erori judiciare să fie reaua-credință - nu și neglijența gravă.**
- 13. În ceea ce privește înființarea unei secții speciale separate pentru investigarea infracțiunilor comise de judecători, Biroul CCJE recomandă abandonarea în totalitate a acestei idei.**
- 14. Biroul CCJE conchide că noua obligație impusă judecătorilor din România, care le limitează libertatea de exprimare, nu este necesară, ridicând multe întrebări, și poate fi interpretată într-un mod arbitrar și abuziv periclitând independența judiciară, și, prin urmare, recomandă ca aceasta să fie eliminată.**
- 15. În ceea ce privește atacurile repetate și fără precedent ale actorilor politici îndreptate împotriva judecătorilor, Biroul CCJE condamnă orice afirmații, comentarii sau remarci din România care depășesc limitele unei critici legale și care au ca scop să atace, să intimideze sau să pună presiune pe judecători ori să demonstreze o lipsă totală de respect față de aceștia, prin folosirea unor argumente simpliste, iresponsabile sau demagogice ori care denigrează sistemul judiciar sau judecătorii priviți în mod individual.**
- 16. Referitor la dreptul judecătorilor de a protesta împotriva unor politici sau acțiuni care le afectează independența, Biroul CCJE confirmă fără echivoc dreptul legitim al judecătorilor din România și de pretutindeni de**

a protesta împotriva oricăror politici sau acțiuni care le afectează independența într-un climat de respect reciproc și într-o manieră care să corespundă nevoii de menținere a independenței sau a imparțialității justiției.

ANALIZĂ LEGALĂ

Rolul și funcționarea Consiliului Superior al Magistraturii

17. În primul rând, Biroul CCJE observă faptul că, referitor la revocarea membrilor CSM, conform modificărilor aduse Legii Consiliului Superior al Magistraturii, aceasta este posibilă oricând membrul CSM nu mai îndeplinește cerințele legale pentru a fi membru ales în CSM; este subiectul uneia dintre sancțiunile disciplinare prevăzute de lege; i-a fost retrasă încrederea acordată de majoritatea judecătorilor din instanțele pe care le reprezintă.
18. În același sens, un vot de neîncredere poate fi luat printr-o petiție semnată de majoritatea judecătorilor din aceste instanțe. Asta ar însemna că revocarea membrului respectiv ales în CSM poate fi decisă în lipsa unei adunări în acest sens și fără ca acestuia să i se ofere posibilitatea de a se adresa judecătorilor și de a-și prezenta punctul de vedere⁵.
19. Biroul CCJE reamintește că aceste consilii pentru sistemele de justiție sunt organisme al căror scop este să garanteze independența justiției și a judecătorilor priviți în mod individual, dar și să promoveze funcționarea eficientă a sistemului judiciar. Introducerea acestora a fost recomandată de către Comitetul Miniștrilor al Consiliului Europei, de către CCJE și de către Comisia de la Veneția⁶. În ultimii ani, mai multe sisteme de justiție europene au înființat consilii pentru justiție.
20. Chiar dacă CCJE nu și-a exprimat încă punctul de vedere cu privire la problema revocării, a fost evidențiat în special că "Membrii consiliilor din justiție – atât judecătorii, cât și cei ce nu sunt judecători- ar trebui să beneficieze de garanții în ceea ce privește independența și imparțialitatea⁷. În

⁵ Vezi Avizul Comisiei de la Veneția în ceea ce privește modificările aduse Legii nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și al procurorilor, Legii nr. 304/2004 privind organizarea judiciară și Legii nr. 317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii, CDL-AD(2018)017, par. 145.

⁶ Vei Recomandarea Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei privind judecătorii: independența, eficiența și responsabilitățile (Rec(2010)12), par. 26-29; de asemenea Avizul nr. 1 al CCJE (2001) par. 45, și nr. 10 (2007); Raportul Comisiei de la Veneția privind independența sistemului judiciar, Partea 1: Independența judecătorilor, CDL-AD(2010)004, par. 32, toate acestea recomandă înființarea acestor Consilii.

⁷ A se vedea Opinia nr. 10 a CCJE (2007) cu privire la Consiliul pentru Justiție aflat în slujba societății, par.36

mod cert acest lucru presupune existența unor garanții împotriva arbitrariului sau împotriva unei revocări nefondate sau îndoielnice.

21. Același raționament se aplică și Recomandărilor Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei în ceea ce privește judecătorii: independența, eficiența și obligațiile (în acest sens Rec.(2010)12), care, deși nu abordează în mod direct problema revocării membrilor, a subliniat că “în sistemele judiciare, Consiliile sunt organisme independente, înființate prin lege sau prin Constituție, care urmăresc să garanteze independența justiției și a judecătorilor priviți în mod individual”⁸.
22. În consecință, Biroul CCJE este de acord cu Comisia de la Veneția în ceea ce privește primul motiv de revocare, respectiv că semnificația acestuia nu este clară⁹, și că “posibilitatea revocării unui membru CSM pentru că a fost subiectul unei sancțiuni disciplinare prevăzute de lege pentru judecători, ridică de asemenea semne de întrebare, din moment ce permite revocarea acestuia chiar și pentru o sancțiune de cea mai mică însemnătate¹⁰. De asemenea, poate fi amintit în acest context că opinia Comisiei de la Veneția este aceea că luarea unei decizii cu privire la suspendarea unui membru CSM ar trebui să aibă în vedere gravitatea acuzației aduse și existența cel puțin a situației probabile de săvârșire a unei abateri disciplinare”¹¹.
23. De asemenea, Biroul CCJE sprijină pe deplin constatările Comisiei de la Veneția referitoare la al treilea motiv de revocare – cel mai problematic -, care permite revocarea membrilor aleși în CSM prin retragerea votului de încredere, spre exemplu printr-un vot în adunările generale ale instanțelor. “Comisia de la Veneția s-a opus constant introducerii unui asemenea mecanism, deoarece acesta presupune o evaluare subiectivă și poate împiedica reprezentanții aleși în CSM să ia decizii independente. Un vot de încredere este specific instituțiilor politice și nu este potrivit pentru instituții precum Consiliile din justiție, dar mai ales pentru membrii acestor Consilii priviți în mod individual”¹².

⁸ A se vedea Rec. (2010)12, par. 26.

⁹ Vezi Avizul Comisiei de la Veneția în ceea ce privește modificările aduse Legii nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și al procurorilor, Legii nr. 304/2004 privind organizarea judiciară și Legii nr. 317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii din România, CDL-AD(2018)017, par. 141.

¹⁰ Ibid., para 142.

¹¹ A se vedea Avizul Comisiei de la Veneția referitor la proiectul de Lege privind Consiliul Justiției din Macedonia de Nord, CDL-AD (2019)008, par. 37; Avizul Comisiei de la Veneția cu privire la modificările Legii privind Înalțul Consiliu de Justiție din Serbia, CDL-AD(2014)028, par. 30

¹² Avizul Comisiei de la Veneția în ceea ce privește modificările aduse Legii nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și al procurorilor, Legii nr. 304/2004 privind organizarea judiciară și Legii nr. 317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii din România, CDL-AD(2018)017, par. 143.

24. Este important de menționat că, astfel cum a fost evidențiat în Introducerea prezentului Aviz, prin Raportul Comisiei Europene privind progresele realizate de România în cadrul MCV, adoptat la 13 noiembrie 2018, s-a cerut României suspendarea imediată a aplicării legilor justiției, inclusiv a modificărilor aduse Legii privind Consiliul Superior al Magistraturii, și revizuirea legilor justiției luând în considerare, pe deplin, recomandările MCV și cele emise de Comisia de la Veneția¹³. Raportul de progres a accentuat faptul că prevederile nocive cele mai importante cuprind în special extinderea motivelor pentru care un membru CSM poate fi revocat¹⁴.
- 25. Prin urmare, Biroul CCJE recomandă reconsiderarea, în lumina observațiilor de mai sus, a motivelor de revocare a membrilor CSM și, în special, să fie eliminată posibilitatea revocării membrilor aleși în CSM printr-un vot de neîncredere al adunărilor generale ale instanțelor, inclusiv printr-o petiție¹⁵.**
26. În continuare, Biroul CCJE stabilește că, în conformitate cu modificările aduse Legii privind Consiliul Superior al Magistraturii, luarea deciziilor în probleme care au o importanță deosebită pentru cele două profesii - judecători și procurori - este transferată de la plenul CSM către cele două secții CSM (pentru judecători și pentru procurori).
27. Deși această modificare structurală are ca scop separarea carierei judecătorilor și procurorilor și nu contravine în sine standardelor europene, ea are anumite repercusiuni asupra anumitor membri ai CSM.
28. În ceea ce-i privește pe membrii CSM care sunt reprezentanți ai societății civile, ei pot participa doar la ședințele plenului CSM. Modificările aduse legilor împiedică în mod clar participarea acestora la ședințele secțiilor CSM, ceea ce înseamnă că, după cum a menționat și Comisia de la Veneția, aceștia nu vor lua parte la adoptarea deciziilor de secțiile CSM¹⁶.
29. CCJE a recunoscut că “componenta Consiliilor de Justiție ar trebui să fie de așa natură încât să-i fie garantată independența și să-i fie permis să-și îndeplinească rolul într-un mod efectiv”¹⁷ și a salutat posibilitatea unei structuri mixte, în care “membrii, judecători sau nu, trebuie selectați având în vedere

¹³ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-6365_en.htm .

¹⁴ Raportul Comisiei către Parlamentul European și Consiliu cu privire la progresele României în cadrul Mecanismului de Cooperare și Verificare (Strasbourg, 13.11.2018 COM (2018) 851 final), secțiunea 3.1, pag. 3

¹⁵ Avizul Comisiei de la Veneția în ceea ce privește modificările aduse Legii nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și al procurorilor, Legii nr. 304/2004 privind organizarea judiciară și Legii nr. 317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii din România, CDL-AD(2018)017, par. 165.

¹⁶ Ibid., par. 137.

¹⁷ Avizul CCJE nr. 10 (2007) privind Consiliul pentru Justiție aflat în serviciul societății, par. 15

competența, experiența, înțelegerea vieții judiciare, capacitatea de a dialoga și cultura independenței”¹⁸.

30. Cu privire la posibilitatea participării selective a unor membri diferiți în diversele ședințe/componențe ale Consiliilor de Justiție, “unde există o structură mixtă în Consiliile de Justiție, CCJE este părere că unele dintre atribuțiile Consiliilor ar trebui lăsate în sarcina unui complet din care să facă parte doar judecătorii”¹⁹.

31. În acest context, Biroul CCJE menționează caracterul facultativ al acestor recomandări, și chiar mai important, referirea la doar “unele” dintre sarcinile care nu sunt în mod necesar în legătură cu participarea la luarea deciziilor în organul colectiv.

32. Biroul CCJE concluzionează că excluderea membrilor CSM, reprezentanți ai societății civile, de la participarea la toate ședințele secțiilor CSM – organisme însărcinate cu luarea deciziilor conform modificărilor legilor- este contrară standardelor europene.

33. În consecință, Biroul CCJE constată că nu este adecvat ca reprezentanții societății civile să aibă un rol atât de redus în activitatea CSM și recomandă reevaluarea acestui aspect.

Răspunderea materială a judecătorilor

34. Modificările aduse Legii privind statutul judecătorilor și al procurorilor prevăd că acțiunea în regres îndreptată de Stat împotriva unui judecător care, cu rea-credință sau gravă neglijență, a comis o eroare judiciară, nu mai este facultativă. Această acțiune a devenit obligatorie și, mai mult, Ministerul Finanțelor Publice – organ executiv - a fost însărcinat să inițieze această procedură printr-o solicitare adresată Inspecției Judiciare care trebuie să prezinte un raport. Acest raport are un caracter consultativ, iar Ministerul ar putea să depindă de el și de propria evaluare. De asemenea, este important de notat că noua procedură se va aplica atât judecătorilor aflați în exercitarea funcției, cât și celor care nu mai sunt în funcție.

35. Este interesant de notat că, referitor la definiția erorii judiciare, două versiuni consecutive au fost contestate în fața Curții Constituționale a României pentru că erau neclare și imprevizibile și afectau independența magistraților, acestea fiind declarate neconstituționale²⁰.

¹⁸ Ibid., par. 21

¹⁹ Ibid., par. 20

²⁰ Curtea Constituțională a României, Dec. nr. 45 din 30.10.2018, Dec. nr.252 din 19.04.2018.

36. În baza acestor modificări, există riscul ca două proceduri paralele să se desfășoare, în același timp, pentru exercitarea îndatoririlor cu rea credință sau neglijență gravă: o acțiune în regres și o acțiune disciplinară, cu diferite rezultate posibile; totodată, există și un rol sporit al Inspecției Judiciare în acțiunea în regres, precum și atribuții lărgite ale Inspectorului Șef.
37. În această privință, Biroul CCJE dorește să sublinieze că, în primul rând, un judecător nu are trebui să-și desfășoare activitatea sub amenințarea unei sancțiuni de ordin financiar, a cărei existență poate, chiar și subconștient, să-i afecteze independența²¹.
38. CCJE a stabilit principiul general conform căruia "judecătorii ar trebui să beneficieze de o imunitate profesională absolută în ceea ce privește răspunderea acestora pentru pretențiile îndreptate împotriva lor atunci când aceștia și-au exercitat atribuțiile cu bună-credință. Erorile judiciare, indiferent că privesc competența sau procedura, stabilirea ori aplicarea legii sau evaluarea probelor, ar trebui remediate prin intermediul căii de atac a apelului; alte deficiențe judiciare care nu pot fi reparate în acest fel (inclusiv întâzieri excesive) ar trebui, cel mult, să ofere posibilitatea introducerii unei cereri de partea nemulțumită împotriva statului²².
39. În acest fel, CCJE a sprijinit o imunitate funcțională absolută a judecătorilor atunci când aceștia își desfășoară activitatea cu bună-credință. Doar reaua-credință ar putea să atragă răspunderea judecătorilor pentru erorile judiciare. În ceea ce privește neglijența, CCJE a stabilit că "aplicarea unor noțiuni precum neglijența gravă sau inexplicabilă este adesea foarte dificilă (...) și nu este normal ca un judecător să fie expus, cu privire la exercitarea atribuțiilor judiciare, vreunei răspunderi personale, chiar și prin regres din partea statului, exceptând situațiile intenționate"²³.
40. Prin neacceptarea neglijenței grave ca temei pentru răspunderea civilă a judecătorilor, din cauza dificultăților de interpretare și aplicare, CCJE a mers mai departe decât Comitetul de Miniștri al Consiliului Europei și Comisia de la Veneția²⁴.

²¹ CCJE, Avizul nr. 3 (2002) cu privire la principiile și regulile care privesc judecătorii, conduită profesională, în special etica, incompatibilități și imparțialitate, par. 53 și 55.

²² Ibid., para 55; CCJE Magna Carta pentru judecători (2010), par. 21.

²³ CCJE, Avizul nr. 3 (2002) cu privire la principiile și regulile care privesc judecătorii, conduita profesională, în special etica, incompatibilități și imparțialitate, par. 22.

²⁴ Avizul Comisiei de la Veneția în ceea ce privește modificările aduse Legii nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și al procurorilor, Legii nr. 304/2004 privind organizarea judiciară și Legii nr. 317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii, CDL-AD(2018)017, par. 113.

41. Biroul CCJE atrage atenția că Raportul privind progresele înregistrate de România, întocmit de Comisia Europeană în cadrul MCV, a subliniat că prevederile nocive cele mai importante sunt, în special, noile modificări privind răspunderea materială a magistraților pentru deciziile luate²⁵.
- 42. Biroul CCJE este îngrijorat cu privire la existența unui rol determinant, în faza inițială, pe care l-ar avea Ministerul Finanțelor Publice, organ executiv și care nu poate să stabilească existența sau inexistența ori cauzele erorilor judiciare²⁶. Biroul CCJE recomandă ca acesta aspect să fie reevaluat în totalitate. Asemenea cereri, dacă există, ar trebui soluționate de o instanța independentă care oferă toate garanțiilor prevăzute de art. 6 din CEDO.**
- 43. Biroul CCJE subliniază că noua procedură privind răspunderea magistraților este, în special, îngrijorătoare atunci când este privită în lumina altor modificări, respectiv cele referitoare la înființarea unei secții speciale de investigare a infracțiunilor comise de judecători și cele care impun judecătorilor limite în libertatea de exprimare. În acest context, există un risc crescut de presiune asupra judecătorilor, apt să le submineze independența²⁷.**
- 44. Pe lângă aceste aspecte de procedură, Biroul CCJE recomandă, minimal, ca noua definiție a erorii judiciare să fie completată prin a se preciza expres faptul că judecătorii răspund numai în cazul în care, în urma unei proceduri corespunzătoare²⁸, s-a stabilit că aceștia și-au exercitat atribuțiile cu rea-credință sau gravă neglijență. Biroul CCJE recomandă ca doar reaua-credință, nu și grava neglijență, să atragă răspunderea judecătorilor în caz de erori judiciare.**

Înființarea unei structuri specializate de anchetă a infracțiunilor comise de judecători

45. Modificările aduse Legii de organizare judiciară prevăd înființarea, în cadrul Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, a unei secții speciale de investigare a infracțiunilor comise în sistemul judiciar. Această secție are o competență exclusivă pentru anchetarea magistraților care au

²⁵ Raportul Comisiei către Parlamentul European și Consiliu cu privire la progresul României în cadrul Mecanismului de Cooperare și Verificare (Strasbourg, 13.11.2018 COM (2018) 851 final), secțiunea 3.1, pag. 3

²⁶ Avizul Comisiei de la Veneția în ceea ce privește modificările aduse Legii nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și al procurorilor, Legii nr. 304/2004 privind organizarea judiciară și Legii nr. 317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii, CDL-AD(2018)017, par. 117.

²⁷ Ibid., para 121.

²⁸ Ibid., para 122.

săvârșit infracțiuni, inclusiv membrii CSM, chiar și atunci când alte persoane, pe lângă judecători și procurori, sunt anchetate.

46. Cu privire la acest aspect, Biroul CCJE subliniază de la bun început că este dificil să identifice trimiteri la practici asemănătoare în statele membre, dar mai ales la standarde din instrumentele internaționale sau regionale. CCJE s-a pronunțat clar, printre altele, cu privire la specializarea judecătorilor, “aspect care poate fi benefic acestora prin aceea că judecătorii, în mod repetat, vor judeca cazuri asemănătoare, vor înțelege mai bine realitățile din cauzele aflate pe rol, fie că aceste realități sunt tehnice, sociale sau economice, motiv pentru care vor da o soluție mai bună, adecvată acestor realități”²⁹.
47. Prin analogie, Biroul CCJE consideră că și specializarea procurorilor poate fi benefică. Într-adevăr, Consiliul Consultativ al Procurorilor Europeni a considerat că “nevoia de specializare a procurorilor, chiar și în interiorul unei structuri specializate din Ministerul Public, ar trebui văzută drept o prioritate, care să răspundă noilor forme de criminalitate³⁰. Spre exemplu, când CCPE a emis opinia sa privind calitatea și eficiența activității desfășurate de procurori, a abordat și lupta împotriva terorismului și criminalitatea gravă și organizată care presupun, în mod evident, un anumit grad de specializare³¹.
48. Cu toate acestea, Biroul CCJE are mari rezerve cu privire la faptul că specializarea va ajuta în gestionarea cauzelor care privesc persoane din cadrul aceleiași profesii – spre exemplu, judecătorii, care, din toate indiciile, nu par a avea o prevalență în a comite infracțiuni -, iar nu la gestionarea cauzelor care presupun o criminalitate gravă.
49. Specializarea procurorilor față de reprezentanții dintr-o anumită profesie, în cazul României aceștia fiind judecătorii, ridică imediat câteva întrebări cu privire la rațiunea unei abordări atât de discriminatorii, eficiența acesteia și plusul de valoare. De asemenea, este îngrijorător din punct de vedere al imaginii pe care justiția o are în percepția opiniei publice, deoarece un asemenea demers ar putea fi interpretat drept o dovadă a existenței unei înclinații din partea întregului corp de magistrați de a comite anumite infracțiuni, spre exemplu, infracțiuni de corupție. În acest fel, nu doar că va afecta întregul grup profesional ci, este posibil să afecteze grav încrederea publică în justiție.

²⁹ CCJE, Avizul nr. 15 (2012) referitoare la specializarea judecătorilor, par 11.

³⁰ CCPE, Avizul nr. 9 (2014) cu privire la normele și principiile europene care privesc procurorii în cauză, note explicative, par. 119.

³¹ CCPE, Avizul nr. 11 (2016) cu privire la calitatea și eficiența activității procurorilor, inclusiv atunci când luptă împotriva terorismului și a crimei organizate.

50. Mai mult, în condițiile existenței în România a Direcției Naționale Anticorupție, în a cărei competență intră anumite infracțiuni de corupție comise de orice persoane, iar nu doar de membrii unei anumite profesii, un asemenea demers, de înființare a unei secții special de investigare a infracțiunilor comise de judecători, ridică mai multe semne de întrebare.
51. Asociația Forumul Judecătorilor din România s-a referit, în cererea adresată CCJE, dar și în cererea adresată CCPE, la problemele care au generat interes la nivel național și internațional în ceea ce privește lupta anticorupție din România, respectiv revocarea în iulie 2018, de Ministrul Justiției, a procurorului șef al DNA, astfel cum a fost menționat deja în introducerea prezentului Aviz. Această revocare a fost criticată și de Comisia Europeană prin Raportul privind România emis în cadrul MCV³².
52. Biroul CCJE subliniază că “în opinia multor interlocutori din Comisia de la Veneția, nu există o justificare rațională și obiectivă cu privire la necesitatea înființării unei secții speciale de investigare a infracțiunilor comise în justiție, din moment ce, cu puține excepții, nu pare a exista un fenomen infracțional răspândit printre magistrații români³³. În consecință, înființarea acestei noi secții a ridicat semne de întrebare și preocupări puternice cu privire la rațiunea sa, impactul acesteia asupra independenței judecătorilor și procurorilor, precum și asupra încrederii opiniei publice în sistemul de justiție penală, posibilitatea existenței unui conflict de competență între DNA și alte structuri, precum și posibilitatea redirectionării unor dosare de corupție la nivel înalt care sunt pe rolul DNA. Cel din urmă aspect a fost considerat drept unul dintre cele mai grave riscuri din moment ce, împreună cu judecătorii și procurorii anchetați, alte persoane anchetate vor ieși din jurisdicția DNA. Asta va submina atât lupta anticorupție cât și DNA ca instituție³⁴.
53. Biroul CCJE evidențiază că Raportul privind progresele înregistrate de România în cadrul MCV, întocmit de Comisia Europeană, a subliniat că principalele aspecte problematice includ înființarea unei secții speciale de investigare a infracțiunilor comise de magistrați³⁵.
- 54. În consecință, Biroul CCJE recomandă abandonarea înființării unei secții speciale de investigare a infracțiunilor săvârșite de judecători sau procurori.**

³² Raportul Comisiei către Parlamentul European și Consiliul cu privire la progresele înregistrate de România în cadrul MCV (13.11.2018 com (2018) 851 final 851 final), Secțiunea 3, pag. 4.

³³ Avizul Comisiei de la Veneția în ceea ce privește modificările aduse Legii nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și al procurorilor, Legii nr. 304/2004 privind organizarea judiciară și Legii nr. 317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii, CDL-AD(2018)017, par. 84.

³⁴ Ibid., par. 83; GRECO, Greco-AdHocRep(2018)2, par. 34.

Libertate de exprimare a judecătorilor

55. Modificările aduse Legii privind statutul judecătorilor și procurorilor prevăd că judecătorii și procurorii sunt obligați, în exercitarea atribuțiilor lor, să se abțină de la expresii sau manifestări care defăimează, în orice mod, celelalte puteri ale statului – legislativă sau executivă.
56. Trebuie luat în considerare că noțiunea de “defăimare” nu este definită în mod clar în România și că obligația de mai sus se referă în mod expres la celelalte puteri ale statului³⁶. Acest aspect ridică foarte multe semne de întrebare. În primul rând, nu este clară rațiunea unei asemenea restricții – “în timpul serviciului”- și cum se va aplica aceasta. În al doilea rând, legea ar trebui, în mod evident, să protejeze împotriva defăimării toate persoanele și entitățile, nu doar puterea legislativă sau executivă. În consecință, abordarea selectivă din noile prevederi legale cu privire la aceste două aspecte este foarte discutabilă.
57. În acest fel, o persoană poate presupune că judecătorii trebuie să se abțină de la afirmații defăimătoare în general, cu privire la oricine, inclusiv puterea legislativă și executivă. Biroul CCJE evidențiază că, referitor la acest aspect, puterea legislativă și puterea executivă au aceleași obligații.
58. Biroul CCJE reamintește că CEDO a recunoscut că într-o societate democratică este deosebit de important ca instanțele să inspire încredere publicului³⁷ și că judecătorii trebuie protejați împotriva atacurilor distructive lipsite de orice bază factuală. Mai mult, din moment ce judecătorilor li se pretinde obligația de rezervă și discreție, aceștia nu pot să se apere public în fața diferitor atacuri, spre deosebire de politicieni, care pot să facă acest lucru³⁸. Mai presus de toate, judecătorii ar trebui să se exprime prin deciziile pe care le iau; discreția și alegerea cuvintelor sunt importante atunci când judecătorii dau declarații în fața presei în cauze aflate pe rol sau deja soluționate conform legii³⁹.
59. În opinia CCJE, “există o diferență evidentă între libertatea de exprimare și critica legitimă, pe de o parte, și lipsa de respect și presiunea excesivă asupra justiției, pe de altă parte. Politicienii nu ar trebui să folosească argumente simpliste și demagogice pentru a critica justiția în timpul campaniilor politice

³⁶ Avizul Comisiei de la Veneția în ceea ce privește modificările aduse Legii nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și al procurorilor, Legii nr. 304/2004 privind organizarea judiciară și Legii nr. 317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii, CDL-AD(2018)017, par. 130.

³⁷ CEDO, *Olujic c. Croației*, 2009

³⁸ CEDO, *De Haes și Gijssels c. Belgiei*, 1997

³⁹ CEDO, *Daktaras c. Lituaniei*, 2000; *Olujic c. Croației*, 2009

doar de dragul discuției și pentru a distrage atenția de la propriile neajunsuri. Nici judecătorii, priviți în mod individual, nu ar trebui să fie ținta unor atacuri la persoană. Politicienii nu ar trebui să încurajeze lipsa de respect față de deciziile judiciare, dar mai ales violența îndreptată împotriva judecătorilor, astfel cum s-a întâmplat în unele state membre⁴⁰.

60. La rândul lor, judecătorii au aceeași libertate de exprimare garantată de CEDO precum orice altă persoană și, “ca orice cetățean, au dreptul de a participa la dezbateri publice, atât timp cât acestea sunt conforme cu obligația de menținere a independenței și a imparțialității. Justiția nu trebuie să încurajeze nerespectarea deciziilor puterii executive sau legislative sau lipsa de respect față de acestea⁴¹.
61. CCJE a subliniat că “este necesar să se ajungă la un echilibru între libertatea de exprimare a judecătorilor și cerința menținerii neutralității⁴². În același timp, ar trebui menționat că această afirmație își găsește aplicarea în cadrul activității extrajudiciare a judecătorilor⁴³. De asemenea, citatul din par. 60 al prezentului Aviz tot referitor la activitatea extrajudiciară a judecătorilor.
62. În acest fel, Biroul CCJE subliniază că, este evident, din citatele de mai sus, faptul că judecătorilor li se poate impune un anumit grad de reținere, dar acesta trebuie să se refere la comportamentul lor extrajudiciar. Impunerea unor limite în sarcina judecătorilor aflați în exercițiul atribuțiilor lor, ceea ce s-a întâmplat prin modificările aduse Legii privind statutul judecătorilor și procurorilor, poate duce la interpretări abuzive și arbitrare și presupune riscul obstrucționării judecătorilor în exercitarea atribuțiilor lor.
63. Comisia de la Veneția a mai menționat că rațiunea acestor noi prevederi din legislația din România ridică semne de întrebare din moment ce există riscul împiedicării judecătorilor de a mai critica alte puteri ale statului, chiar și atunci când soluționează dosare care implică statul și pot fi folosite ca instrumente de presiune politică⁴⁴.
64. Biroul CCJE mai menționează că, prin Raportul privind progresele realizate de România, întocmit de Comisia Europeană în cadrul MCV, s-a evidențiat că

⁴⁰ Avizul nr. 18 (2015) CCJE privind poziția justiției și relația cu celelalte puteri ale statului într-o societate democratică.

⁴¹ Ibid., par 42

⁴² CCJE, Avizul nr.3 (2002) privind principiile și regulile care se aplică conduitei judecătorilor, în special etică, incompatibilități și imparțialitate, par. 33.

⁴³ Ibid., Secțiunea A(1)(b) “imparțialitatea și conduita extra-judiciară a judecătorilor”.

⁴⁴ Avizul Comisiei de la Veneția în ceea ce privește modificările aduse Legii nr.303/2004 privind statutul judecătorilor și al procurorilor, Legii nr. 304/2004 privind organizarea judiciară și Legii nr. 317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii din România, CDL-AD(2018)017, par.124.

prevederi legale cele mai criticabile se referă în special la restricțiile impuse libertății de exprimare a magistraților⁴⁵.

65. În acest context, Biroul CCJE conchide că noile obligații impuse judecătorilor din România și care privesc limitarea libertății de exprimare nu sunt necesare, ridică multe semne de întrebare și pot duce la interpretări arbitrare și abuzive care prezintă un pericol pentru independența justiției, motiv pentru care recomandă eliminarea acestora.

Atacurile repetate și fără precedent venite din partea politicianilor și îndreptate împotriva judecătorilor.

66. Asociația Forumul Judecătorilor din România a solicitat CCJE să-și exprime poziția cu privire la atacurile repetate și fără precedent îndreptate împotriva judecătorilor, atacuri venite din partea politicianilor din România.

67. Comisia de la Veneția a menționat că “au fost raportate presiuni și intimidări asupra judecătorilor și procurorilor, inclusiv din partea unor politicieni de rang înalt și prin intermediul campaniilor din mass media”⁴⁶.

68. Biroul CCJE notează că Raportul privind România, întocmit de Comisia Europeană în cadrul MCV, a stabilit că „judecătorii și procurorii s-au confruntat cu atacuri la persoană în mass-media iar mijloacele de contracarare erau puține și ineficiente”⁴⁷.

69. Cu privire la acest aspect, CCJE reiterează ceea ce s-a menționat deja în par. 58-59 din prezentul Aviz având în vedere jurisprudența CEDO și standardele CCJE în ceea ce privește subiectul atacurilor, intimidărilor, lipsei de respect, presiunilor, argumentelor simpliste și demagogice îndreptate împotriva judecătorilor.

70. CCJE subliniază că puterea executivă și cea legislativă nu ar trebui să se abțină doar de la cele menționate mai sus, ci “au obligația și să garanteze toate mijloacele de protecție, necesare și adecvate, atunci când activitatea instanței este pusă în pericol prin atacuri și intimidări îndreptate împotriva membrilor acesteia. Comentariile critice lipsite de echilibru și venite din partea politicianilor sunt iresponsabile și pot cauza probleme serioase deoarece încrederea publică în justiție poate fi subminată cu intenție sau din culpă. În

⁴⁵ Raportul Comisiei către Parlamentul European și Consiliu cu privire la progresele realizate de România în cadrul MCV (13.11.2018 com (2018) 851 final 851 final), Secțiunea 3.1, pag. 3.

⁴⁶ Avizul Comisiei de la Veneția în ceea ce privește modificările aduse Legii nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și al procurorilor, Legii nr. 304/2004 privind organizarea judiciară și Legii nr. 317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii din România, CDL-AD(2018)017, par.15 și 157.

⁴⁷ Raportul Comisiei către Parlamentul European și Consiliu cu privire la progresele realizate de România în cadrul MCV (13.11.2018 com (2018) 851 final 851 final), Secțiunea 2 pag. 2.

aceste situații, sistemul judiciar trebuie să sublinieze că un astfel de comportament reprezintă un atac împotriva Constituției unui stat democratic, precum și un atac care vizează legitimitatea altei puteri a statului. Un asemenea comportament contravine standardelor internaționale”⁴⁸.

71. Prin urmare, Biroul CCJE condamnă orice declarații, comentarii sau remarci din România care depășesc limitele unei critici legitime și au ca scop atacarea, intimidarea și punerea de presiune față de judecători sau care denotă o lipsă de respect față de aceștia, prin folosirea unor argumente simpliste, iresponsabile ori demagogice sau care denigrează sistemul judiciar sau judecătorii în mod individual.

Dreptul judecătorilor de a protesta împotriva oricăror politici sau acțiuni care le afectează independența

72. În contextul situației delicate cu care se confruntă justiția din România, Asociația Forumul Judecătorilor din România a solicitat CCJE să-și confirme poziția referitor la dreptul judecătorilor de a protesta împotriva oricăror politici sau acțiuni care le afectează independența.

73. Continuând subiectul atacurilor îndreptate împotriva judecătorilor, menționate în capitolul anterior al prezentului Aviz, CCJE a stabilit că “instanțele și justiția ca întreg trebuie să discute modalitățile prin care trebuie gestionate aceste critici. Judecătorii care au fost atacați personal ezită cel mai des să se apere (în special în situații care presupun un dosar aflat pe rol), pentru a-și menține independența și pentru a demonstra că vor rămâne imparțiali. În unele țări, Consiliile de Justiție sau Curtea Supremă asistă judecătorii în aceste demersuri. Aceste răspunsuri pot atenua presiunea pe care ar suport-o un judecător și pot fi mult mai eficiente dacă sunt organizate de judecători cu competențe mediatice”⁴⁹.

74. Este evident că judecătorii au dreptul de a protesta împotriva oricăror politici sau acțiuni care le afectează independența și care rezultă din noua legislație sau din modificări aduse legilor existente, astfel cum se întâmplă în România, sau în caz de abordări selective și discriminatorii în procesul de selecție și numire al judecătorilor, sau în cazul existenței unor instrumente politice al căror scop este să ofere un rol decisiv forței politice dominante în procesul de alegere sau numire de Parlament ori în caz de imixțiuni în activitatea justiției prin organe executive, cum ar fi Ministerul Justiției, precum și în alte cazuri.

75. Astfel cum CCJE a menționat, “instanțele pot critica legislația sau eșecul puterii legislative de a introduce ceea ce instanțele consideră drept o legislație

⁴⁸ Avizul Comisiei de la Veneția în ceea ce privește modificările aduse Legii nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și al procurorilor, Legii nr. 304/2004 privind organizarea judiciară și Legii nr. 317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii, CDL-AD(2018)017, par.15 și 157

⁴⁹ Ibid., para 53.

adecvată. Totuși, astfel cum se impune și altor puteri ale statului în relația cu justiția, critica din partea justiției trebuie făcută într-un cadru bazat pe respect reciproc. Judecătorii, la fel ca toți ceilalți cetățeni, au dreptul să ia parte la dezbateri publice, atât timp cât acestea sunt în concordanță cu menținerea independenței și a imparțialității⁵⁰.

76. În toate situațiile de conflict cu puterea legislativă și cea executivă care implică judecătorii priviți în mod individual, aceștia ar trebui să aibă o cale de atac în fața unui consiliu al justiției sau a altei autorități independente ori orice altă cale de atac care să fie eficientă⁵¹. Raportul de privind progresele realizate de România, întocmit de Comisia Europeană în cadrul MCV, a statuat clar că “instrumentele de reparație sunt ineficiente în situațiile în care judecătorii sau procurorii au fost ținta unor atacuri la persoană în mass-media”⁵².
77. CCJE a mai subliniat că “nu este acceptabil ca existența unor comentarii logice și raționale din partea membrilor puterii judecătorești îndreptate împotriva altor puteri ale statului să ducă la excluderea din magistratură sau alte sancțiuni”⁵³.
- 78. În consecință, Biroul CCJE confirmă dreptul legitim al judecătorilor din România și de pretutindeni de a protesta împotriva oricăror politici sau acțiuni care le afectează independența, într-un context bazat pe respect reciproc și de o manieră care să răspundă nevoii de menținere a independenței și imparțialității justiției.**

**Traducere realizată prin amabilitatea
Asociației Mișcarea pentru Apărarea Statutului Procurorilor**

⁵⁰ Ibid., para 42.

⁵¹ Ibid., para 43; Rec(2010)12, par. 8.

⁵² Raportul Comisiei către Parlamentul European și Consiliu cu privire la progresele realizate de România în cadrul MCV (13.11.2018 com (2018) 851 final 851 final), Secțiunea 2 pag. 2.

⁵³ CCJE, Avizul nr. 18 (2015) cu privire la poziția justiției în relația cu alte puteri ale statului într-o societate democratică, par. 42.