

FORUMUL JUDECĂTORILOR DIN ROMÂNIA

CĂTRE ADUNĂRILE GENERALE ALE JUDECĂTORILOR ȘI PROCURORILOR (INSTANȚE ȘI PARCHETE)

PREȘEDINȚIILOR DE INSTANȚE, CONDUCĂTORILOR DE PARCHETE

Forumul Judecătorilor din România atrage atenția asupra unor deficiențe grave ale inițiativei legislative ce face obiectul consultării la solicitarea CSM, întrucât a fost depusă la Camera Deputaților, în data de 31 octombrie 2017, fără o expunere de motive corespunzătoare (conform art. 92 alin. 1 teza finală din Regulamentul Camerei Deputaților) și fără studii de impact, respectiv cu ignorarea unui aviz recent al Consiliului Superior al Magistraturii și a poziției ferme a corpului magistraților, prin returnarea unei proceduri legislative neasumate de Guvern în urma reacțiilor publice, fapt inacceptabil într-un stat de drept.

Ultimul Raport din cadrul Mecanismului de Cooperare și Verificare (2017)¹ recomandă expres, în cazul României, "în vederea îmbunătățirii în continuare a transparenței și a predictibilității procesului legislativ, precum și pentru a consolida garanțiile interne în materie de ireversibilitate", ca "Guvernul și Parlamentul (...) să asigure transparență totală și să țină seama în mod corespunzător de consultările cu autoritățile relevante și cu părțile interesate în cadrul procesului decizional și în activitatea legislativă legate de Codul penal și de Codul de procedură penală, de legile anticorupție, de legile în materie de integritate (incompatibilități, conflicte de interes, avere ilicită), de legile justiției (referitoare la organizarea sistemului justiției), precum și de Codul civil și Codul de procedură civilă".

Prin faptul că are calitatea de membru al Uniunii Europene, statului român îi revine obligația de a aplica acest mecanism și a da curs recomandărilor stabilite în acest cadrul, în conformitate cu dispozițiile art. 148 alin.(4) din Constituție, în caz contrar orice reglementare este lovită de vicii de neconstituționalitate.

Promovarea unor proiecte retrograde, scrise în mare grabă, cu vizibile necorelări și lacune, fără o expunere de motive corespunzătoare, nu are nicio legătură cu modernizarea unei justiții într-o evoluție pozitivă vizibilă, lăudată de

¹ A se vedea pagina web https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/com-2017-44_en_1.pdf [accesată ultima dată la 2 noiembrie 2017].

rapoartele succesive ale Mecanismului de cooperare și verificare, ci reprezintă un simplu episod din serialul „Experiment judiciar”, derulat la foc continuu în ultimul an.

Asupra unui proiect asemănător, preluat în parte în această nouă inițiativă, Plenul Consiliului Superior al Magistraturii a emis un aviz negativ, ținând seama de voturile exprimate în numeroase adunări generale ale judecătorilor și procurorilor de la instanțe și parchete. În cursul lunii octombrie 2017, aproximativ 4000 de judecători și procurori români, adică mai mult de jumătate din numărul lor total, și-au însușit **Memoriul pentru retragerea proiectului de modificare a "legilor justiției"**,² adresat Guvernului României. Susținătorii memoriului au considerat că aceste modificări promovate de Ministerul Justiției încalcă flagrant Mecanismul de cooperare și verificare, rapoartele sale constante și fundamentele unei magistraturi firești într-un stat democratic.

Noul proiect propune, spre exemplu, punerea **Inspecției Judiciare sub controlul unui organism paraconstituțional (Consiliul de Integritate a Judecătorilor și Procurorilor din România)**, inexistent în prezent, dar care ar urma să fie înființat printr-o lege separată (fără o formă legislativă cunoscută, deși este esențial să se cunoască organizarea, finanțarea, competența, regulile procesului decizional, garanțiile de independentă etc.), nesocotind numeroase Rapoarte ale Comisiei Europene în cadrul MCV, precum și rolul constituțional al Consiliului Superior al Magistraturii de garant al independentei justiției.

Inițiativa legislativă cuprinde foarte multe modificări care vor influența cariera și activitatea profesională a magistraților și vor produce **dezechilibre în sistemul judiciar**. Amintim sumar modificarea duratei cursurilor de formare profesională la Institutul Național al Magistraturii, aptă a produce în timp **disfuncționalități immense în funcționarea instanțelor și a parchetelor**, indisponibilizând aproximativ de 1000 de viitori magistrați pentru 4 ani, în condițiile unui val de pensionari așteptat pe termen scurt și foarte scurt. De asemenea, susținerea de către judecătorii și procurorii stagiaři a unor simple interviuri de capacitate în fața colegiilor de conducere ale curților de apel, respectiv ale parchetelor de pe lângă acestea, **nesocotește rolul Institutului Național al Magistraturii de a realiza formarea inițială a judecătorilor și procurorilor la standarde înalte și înlătură**, cel puțin în principiu, posibilitatea evaluării obiective a candidatului la finalizarea studiilor, așa cum se desfășoară în prezent.

În ședința Comisiei nr. 1 - Legislație și cooperare interinstituțională din Consiliul Superior al Magistraturii din data de 1 noiembrie 2017, s-a apreciat că este necesară consultarea instanțelor judecătoarești și a parchetelor cu privire la propunerile care fac obiectul inițiativelor legislative transmise spre avizare Consiliului Superior al Magistraturii. Comisia a decis că exprimarea punctelor de vedere ale instanțelor și parchetelor să fie realizată, conform art. 51 lit. d) din Legea nr. 304/2004, în cadrul adunărilor generale, care urmează a fi convocate de conducătorul instanței sau al parchetului, iar opiniile exprimate să privească numai propunerile care fac obiectul inițiativelor legislative transmise spre avizare Consiliului Superior al Magistraturii.

Cum proiectele au fost realizate fără consultarea prealabilă a magistraților, în cadrul unei proceduri firești, ținând seama în mod corespunzător de punctul lor de vedere, așa cum a cerut expres Comisia Europeană, fără o expunere de motive corespunzătoare (conform art. 92 alin. 1 teza finală din Regulamentul Camerei Deputaților) și fără studii de impact, respectiv cu ignorarea unui aviz recent al Consiliului Superior al Magistraturii și a poziției ferme a corpului magistraților, prin detunarea unei proceduri legislative neasumate de Guvern în urma reacțiilor publice,

² A se vedea pagina web <http://www.forumuljudecatorilor.ro/index.php/archives/2931> [accesată ultima dată la 2 noiembrie 2017].

singura soluție posibilă în acest moment este respingerea în bloc a celor trei proiecte. Un aviz pozitiv cu orice fel de amendamente va putea fi folosit, într-o procedură de urgență promovată în adoptarea legii, ca motivare, în sensul că magistrații au fost consultați și și-au exprimat acordul, indiferent ce alte modificări vor fi aduse acestor proiecte în Parlament.

Mai jos, găsiți criticele punctuale față de cele trei propunerile legislative, pe care vă rugăm să le aveți în vedere în dezbatările din adunările generale.

Cu deosebită considerație,

judecător Dragos Călin, Curtea de Apel București, co-președinte
judecător Ionuț Militaru, Curtea de Apel București, co-președinte



București, 2 noiembrie 2017

WWW.LUMEAJUSTITIE.RO

II. Câteva critici punctuale față de cele trei proiecte normative

A. Cu privire la faptul că se reorganizează Inspectia Judiciară, ca structură cu personalitate juridică în cadrul Ministerului Justiției, sub coordonarea Consiliului Național de Integritate a Judecătorilor și Procurorilor, organism reprezentativ, cu activitate nepermanentă a căruia organizare și funcționare se vor stabili prin lege.

Niciodată în discuțiile anterioare, începând cu anul 2016, nu s-a adus în atenție modificarea statutului Inspectiei Judiciare. Nu există nici în prezent vreo explicație rezonabilă pentru care s-ar face acest lucru, nu se cunoaște de ce statutul actual ar trebui schimbat și care au fost resorturile pentru o astfel de inițiativă.

Din raportul pe 2016 al Inspectiei Judiciare⁵ rezultă următoarele:

- au fost înregistrate **6823 sesizări** (218 din oficiu) privind activitatea și conduită judecătorilor sau procurorilor, dintre care 4762 sesizări privind judecători (177 din oficiu) și 2061 sesizări privind procurori (41 din oficiu);
- soluționate la finalizarea verificărilor prealabile: 5751 clasate pentru inexistența indicilor de săvârșire a vreunei abateri disciplinare (4030 - DIJ, 1721 - DIP);
- rezoluții de clasare contestate: 182 (114 - DIJ, 45 – DIP) din care 157 respinse și 2 admise (DIJ); hotărârile de admitere au fost recurate de Inspectia Judiciară fiind pendiente pe rolul Înaltei Curți de Casație și Justiție; restul de contestații se află în curs de soluționare;
- soluționate la finalizarea cercetării disciplinare: 119 (1,65% din total sesizări), din care 93 privind judecători și 26 privind procurori;
- 51 sesizări admise (0,71% din total sesizări), din care 40 privind judecători și 11 privind procurori, și 68 sesizări respinse:
 - căi de atac împotriva rezoluțiilor de respingere a sesizării: 3 contestații (atacabilitate 4,41 %), toate respinse (indice de anulare 0%);
 - trimiși în judecată disciplinară de IJ: **36 judecători (37 acțiuni disciplinare)** pentru **60 de abateri disciplinare și 14 procurori (13 acțiuni disciplinare)** pentru **22 de abateri disciplinare**; în topul abaterilor disciplinare se situează cele prevăzute de literele t (21), h (14), a (11) și m (9) ale art. 99 din Legea nr. 303/2004;
 - acțiuni disciplinare soluționate de CSM: 17 privind judecători pentru 23 fapte (15 sanctionate și 8 respinse), 5 privind procurori pentru 11 abateri (5 sanctionate, 6 respinse);
 - 12 sanctiuni disciplinare aplicate judecătorilor: **avertisment - 4, diminuarea indemnizației lunare brute – 3, suspendarea din funcție – 3 și excluderea din magistratură – 2;**
 - 4 sanctiuni disciplinare aplicate procurorilor: **avertisment - 2, diminuarea indemnizației lunare brute – 2;**
 - **deontologia profesională** – 6 sesizări privind posibila încălcare a Codului deontologic al judecătorilor și procurorilor (4 privind judecători, 2 privind procurori) din care 2 din oficiu;
 - **buna reputație a judecătorilor și procurorilor în funcție** - două sesizări (privind fiecare câte un judecător), propunerile Inspectiei Judiciare au fost înșușite de Plenul CSM;
 - **apărare independentă sistem judiciar** - 26 sesizări (4 privind judecători și 22 privind procurori) din care 23 soluționate de CSM (23 admise);

⁵ A se vedea pagina web http://old.csm1909.ro/csm/linkuri/09_03_2017_86944_ro.pdf [accesată ultima dată la 2 noiembrie 2017].

– apărare reputație profesională, independentă și imparțialitate magistrați - 36 cereri (17 formulate de judecători și 19 de procurori) din care 21 soluționate de CSM (16 admise).

Din aceste cifre rezultă că Inspecția Judiciară, în organizarea actuală, are rezultate, nefiind cunoscut motivul real pentru care ar fi necesară schimbarea statutului său.

De asemenea, la fel ca în cazul numirii șefilor parchetelor, în niciunul dintre rapoartele MCV nu s-au adus critici acestei instituții, din perspectiva statutului său de structură cu personalitate juridică în cadrul CSM, acționând potrivit principiului independenței operaționale (art. 65 din Legea nr. 317/2004).

Punerea Inspecției Judiciare sub controlul unui organism paraconstituțional (*Consiliul de Integritate a Judecătorilor și Procurorilor din România*), inexistent în prezent, dar care ar urma să fie înființat printr-o lege separată (fără o formă legislativă cunoscută, deși este esențial să se cunoască organizarea, finanțarea, competența, regulile procesului decizional, garanțiile de independentă etc.), nesocotește numeroase Rapoarte ale Comisiei Europene în cadrul MCV, precum și rolul constituțional al Consiliului Superior al Magistraturii de garant al independenței justiției.

Înființarea și organizarea unui Consiliu Național de Integritate a Judecătorilor și Procurorilor, un organism paraconstituțional, practic un Consiliu Superior al Magistraturii paralel, încalcă astfel dispozițiile art. 133 alin.1 și art. 134 alin.4 din Constituție, Consiliul Superior al Magistraturii îndeplinind, potrivit Legii fundamentale, și alte atribuții stabilite prin legea sa organică, în realizarea rolului său de garant al independenței justiției. Or, independenta Inspecției Judiciare nu poate fi văzută în afara independenței justiției, cel puțin din punct de vedere constituțional.

Mențiunile de “organism reprezentativ, cu activitate nepermanentă, a cărui organizare și funcționare se stabilesc prin lege” (o lege ulterioară al cărei conținut nu îl cunoaște nimeni) face imposibilă exprimarea unei opinii cu privire la noua entitate, inclusiv din punct de vedere al compunerii sale, întrucât numirea/desemnarea membrilor, modalitatea de selecționare a acestora, criteriile de selecționare etc. sunt plasate la un moment ulterior prezentei consultări. În condițiile în care se pretinde a fi o reală consultare a corpului magistraților, toate condițiile de înființare, organizare și funcționare a acestui organism ar trebui prezentate în același moment. În plus, dispozițiile din Cap. VII - alin. 2 pct. 2 sunt total lipsite de previzibilitate, iar notiunile de “orice alte atribuții stabilite prin lege sau regulament” lasă loc arbitrajului.

Față de toate argumentele aduse, nu există un temei juridic și nici faptic suficient pentru modificarea statutului Inspecției Judiciare. **Afirmarea și garantarea independenței inspectorilor judiciari presupune excluderea oricărei implicări a factorilor politici, inclusiv a unui ministru al justiției, membru al unui guvern politic, posibil membru al nou creatului Consiliu Național de Integritate a Judecătorilor și Procurorilor.** Dacă există vreun neajuns al organizării actuale, corectarea acestuia apare a fi mult mai facilă decât transferul instituțional propus.

B. Cu privire la răspunderea magistraților

Deși subiectul este unul extrem de popular, în realitate necesită o analiză extrem de tehnică și de aplicată.

În ceea ce privește condițiile de angajare a răspunderii magistraților, propuse prin modificarea art. 96 alin. 7 din Legea nr. 303/2004, în prezent, **cadrul legal existent este suficient și modificările propuse nu sunt necesare.** Astfel, s-ar institui unul dintre cele

mai severe regimuri europene de răspundere materială a magistraților din Uniunea Europeană, regim care tinde a crea un magistrat timorat, apăsat de spectrul acestui gen de răspundere cu ocazia luării unei decizii. Instituirea unei astfel de măsuri presupune instituirea unei asigurări pentru răspundere profesională obligatorie și stabilirea clară a cazurilor de gravă neglijență sau rea-credință. Nu orice eroare judiciară, inerentă în orice sistem judiciar, trebuie să atragă răspunderea magistratului, ci numai acele comise pe fondul relevi-credințe sau gravei neglijențe.

De asemenea, conform noului alin.9 al art. 96 din Legea nr. 303/2004, astfel propus, "Termenul de prescripție a acțiunii în regres a statului împotriva judecătorului sau procurorului pentru erorile judiciare este cel din dreptul comun și începe să curgă de la data acoperirii prejudiciului de către stat". Textul nu este previzibil, nefiind clar și precis care este momentul obiectiv de la care va curge, lăsat oricum la opțiunea statului, nefiind strict determinat temporal. Data acoperirii prejudiciului poate fi amânată succesiv, în cazul plășilor succesive, modalitate utilizată frecvent pentru achitarea unor despăgubiri din bugetul public. Solutiile preconizate de un act normativ nu trebuie aplicate în mod aleatoriu, legiuitorul fiind obligat să stabilească condiții, modalități și criterii clare și precise. În principiu, orice act normativ trebuie să îndeplinească anumite condiții calitative, printre acestea numărându-se și previzibilitatea, ceea ce presupune că acesta trebuie să fie suficient de precis și clar pentru a putea fi aplicat. Astfel, formularea cu o suficientă precizie a actului normativ permite persoanelor interesate să prevadă într-o măsură rezonabilă, în circumstanțele speței, consecințele care pot rezulta dintr-un act determinat. Desigur, este dificil să se adopte legi redactate cu o precizie absolută, dar și cu o anume suplete, însă caracterul mult prea general și, uneori, chiar eliptic nu trebuie să afecteze previzibilitatea legii (a se vedea în acest sens Hotărârea Curții Europene a Drepturilor Omului din 25 noiembrie 1996, pronunțată în Cauza Wingrove împotriva Regatului Unit, par.40, Hotărârea din 4 mai 2000, pronunțată în Cauza Rotaru împotriva României, par.55, sau Hotărârea din 9 noiembrie 2006, pronunțată în Cauza Leempoel & S.A. ED. Cine Revue împotriva Belgiei, par.59).

Propunerea nu are în vedere nici răspunderea statului pentru erori judiciare bazată pe ideea de garanție și risc în activitatea unei puteri, precum și faptul că organizarea și funcționarea sistemului de justiție trebuie privită în ansamblu. Prin urmare, statul răspunde bazelor conceptuale ale răspunderii obiective și transformarea acesteia într-o răspundere mixtă, în care este juxtapusă răspunderea subiectivă a magistratului, afectează și șicanare prin introducerea unei acțiuni vexatorii, directe, împotriva sa. În plus, propunerea ignoră jurisprudența Curții Constituționale asupra art. 96 din Legea nr. 303/2004 în care au fost arătate constant rațiunile pentru care un justițial nu se poate îndrepta direct împotriva magistratului pe care îl consideră vinovat de producerea unei erori judiciare.

1. Din perspectiva cadrului juridic european

Consiliul Consultativ al Judecătorilor Europeni, prin alin. 55 al Avizul nr.3, recomandă ca principiu general ca „judecătorii să fie scuși complet de răspundere în ceea ce privește plângerile directe împotriva lor în legătură cu exercițiul de bună-credință al funcțiunii lor. Erorile juridice, fie că se referă la jurisdicție, fie la procedură, în aprecierea și aplicarea legii sau în evaluarea probelor, trebuie să fie rectificate prin apel; alte erori juridice care nu pot fi rectificate astfel (inclusiv întârzierea excesivă) trebuie, cel mult, să conducă la o plângere a litigantului nesatisfăcut împotriva statului”.

Carta europeană privind statutul judecătorilor subliniază, la alin. 5.2, nevoia de a restrânge răspunderea civilă a judecătorilor la despăgubirea statului pentru “neglijență gravă și impardonabilă” prin proceduri legale, cu acordul anterior al unei autorități

independente cu reprezentare juridică relevantă (cum ar fi cea prezentată la alin. 43 al Opiniei CCJE nr. 1/2001). În continuare, în privința răspunderii materiale a judecătorului Carta stipulează în principiu că repararea prejudiciilor suportate ilegal în urma unei decizii sau ca urmare a comportamentului judecătorului în exercițiul funcțiunii este asigurată de Stat. Aceasta înseamnă că Statul reprezintă, față de victimă, garantul constant al reparării prejudiciilor.

Precizând că această garanție a Statului se aplică prejudiciilor suportate în mod ilegitim în urma unei decizii sau ca urmare a comportamentului judecătorului, carta nu se referă în mod necesar la caracterul eronat al deciziei sau comportamentului, dar insistă mai degrabă asupra prejudiciului care rezultă în urma acestora sau care sunt suportate "în mod ilegitim". Acest lucru este perfect compatibil cu răspunderea care nu se bazează pe greșeala judecătorului, ci pe caracterul anormal, special și grav al prejudiciului care rezultă din decizia sau din comportamentul său. Importanța acestui lucru reiese din preocupările îndreptate spre aceea că independența jurisdicțională a judecătorului să nu fie afectată printr-un regim de răspundere civilă.

Carta prevede de altfel că, atunci când prejudiciul pe care Statul trebuia să-l garanteze este rezultatul ignorării grosolane și inexcuzabile de către judecător a regulilor în cadrul cărora se desfășoară activitatea sa, statutul poate oferi Statului posibilitatea să îi ceară acestuia, în limitele determinate de statut, rambursarea reparării pe calea unei acțiuni jurisdicționale.

Necesitatea existenței unei greșeli grosolane și inexcuzabile, caracterul jurisdicțional al acțiunii în rambursare trebuie să constituie garanții semnificative pentru evitarea unei eventuale returnări a procedurii (Carta europeană cu privire la statutul judecătorului).

Fără a dăuna procedurilor disciplinare sau oricărui drept de apel sau compensare de la Stat, în conformitate cu legea națională, judecătorii ar trebui să se bucure de imunitate personală față de procese civile ce urmăresc obținerea de daune materiale pentru acte sau omisiuni inadecvate efectuate în exercițiul funcției judiciare (Principii fundamentale asupra independenței sistemului judiciar Adoptate de Cel de-al Șaptelea Congres al Națiunilor Unite privind Prevenirea infracțiunilor și tratamentul infractorilor susținut la Milano din 26 august până în 6 septembrie 1985 și avizate Rezoluțiile 40/32 din 29 noiembrie 1985 și 40/146 decembrie 1985 ale Adunării Generale).

2. Standarde europene

Consiliul Consultativ al Judecătorilor Europeni (CCJE) - Avizul nr. 18 (2015)
"Poziția puterii judecătoarești și relația ei cu celelalte puteri ale statului în democrația modernă"

Puterea judecătoarească, la fel ca și celelalte două puteri ale statului, oferă un serviciu public. Se înțelege de la sine că trebuie să fie răspunzătoare față de societatea pe care o servește. Autoritatea judecătoarească trebuie să fie exercitată în interesul statului de drept și al celor care caută și doresc justiție. Prin urmare, puterea judecătoarească se confruntă cu sarcina de a demonstra celorlalte puteri ale statului și societății în general utilitatea în slujba căreia și-au pus competențele, autoritatea și independența. Beneficiarii justiției solicită tot mai mult un sistem judiciar mai eficient. Accesul mai bun la justiție este considerat din ce în ce mai important. Eficacitatea și accesibilitatea sunt aspecte ce demonstrează "răspunderea". CCJE a recunoscut aceste tendințe și cu alte ocazii. Atunci când precizează că sistemele judiciare dintr-un sistem democratic trebuie să producă justiție de cea mai înaltă calitate și cu răspundere corespunzătoare, CCJE evidențiază un aspect al „răspunderii” judiciare ce trebuie oferită societății în general. În ultimii ani, serviciile publice au evoluat în sensul unei mai mari deschideri și au acceptat faptul că trebuie să ofere explicații mai cuprinzătoare despre activitatea lor publicului pe care îl servesc. În consecință, noțiunea de răspundere față de public a devenit tot mai importantă

în tot cuprinsul vieții publice. Un organism public va fi „răspunzător” dacă oferă explicații pentru acțiunile sale și, deopotrivă de important, dacă organismul public își asumă responsabilitatea pentru ele.

Această „răspundere” este la fel de vitală pentru puterea judecătorească după cum este și pentru celealte puteri ale statului, deoarece aceasta, ca și acelea, are ca scop să servească publicul. În plus, cu condiția respectării unui echilibru atent, cele două principii, al independentei judiciare și al răspunderii, nu se opun în mod ireconciliabil. În context judiciar, „răspunzător” trebuie înțeles în sensul de a fi obligat să dea socoteală, adică: să indice motivele și să explice deciziile și conduită cu privire la cazurile pe care judecătorii trebuie să le soluționeze. „Răspunzător” nu înseamnă că puterea judecătorească răspunde ori se subordonează altei puteri a statului, deoarece ar trăda rolul ei constituțional de organism independent, a cărui funcție este aceea de a soluționa cauzele imparțial și în conformitate cu legea. Dacă puterea judecătorească ar fi „răspunzătoare” față de altă putere a statului, în sensul de a răspunde ori de a se subordona acelei, atunci, în cazurile care implică celealte puteri ale statului, puterea judecătorească nu ar putea să își îndeplinească rolul constituțional menționat mai sus.

Judecătorii individuali și puterea judecătorească, în ansamblu, sunt răspunzători la două niveluri. În primul rând, ei sunt răspunzători față de justițiabilitii particulari care se judecă în procedurile judiciare particulare. În al doilea rând, ei sunt răspunzători față de celealte puteri ale statului și, prin intermediul acestora, față de societate, în general.

Există mai multe forme ale răspunderii. În primul rând, judecătorii răspund pentru deciziile lor prin procedura căilor de atac („răspunderea judiciară”). În al doilea rând, judecătorii au obligația să lucreze în mod transparent. Prin organizarea ședințelor de judecată publice și prin indicarea motivelor sentințelor care sunt puse la dispoziția publicului (mai puțin în împrejurările excepționale), fiecare judecător explică justițiabilitilor acțiunile și statului și a societății în general. Această formă a răspunderii poate fi descrisă ca „răspundere explicativă”. În al treilea rând, în cazul în care un judecător s-a implicat în acțiuni nepotrivite, acesta trebuie să dea socoteală în mod mai riguros, de exemplu prin „răspundere punitivă”.

Cu privire la răspunderea civilă, penală și disciplinară (ceea ce s-a numit mai sus „răspundere punitivă”), CCJE subliniază că principala reparație pentru erorile judiciare care nu implică reaua credință trebuie să fie procedura căilor de atac. De asemenea, pentru a proteja independenta justiției de presiuni necuvenite, trebuie exercitată o mare atenție disciplinară. Sarcinile de interpretare a legii, de analizare a probelor și de evaluare a faptelor, îndeplinite de un judecător pentru a soluționa cazurile nu trebuie să dea nastere la intenționată sau de neglijență flagrantă dovedită. De asemenea, în cazul în care statul trebuie să plătească despăgubiri unei părți din cauza lipsei administrării justiției, numai statul și nu partea în litigiu are puterea de a stabili, prin acțiune judiciară, răspunderea civilă a unui judecător.

Comisia Europeană pentru Democrație prin Drept (Comisia de la Venetia) Republica Moldova - Opinie *amicus curiae* pentru Curtea Constituțională privind dreptul de regres al statului împotriva judecătorilor (art.27 din Legea cu privire la Agentul guvernamental nr. 151 din 30 iulie 2015) adoptată de Comisia de la Venetia la cea de-a 107-a Sesiune Plenară (Venetia, 10-11 iunie 2016):

În privința tragerii la răspundere a judecătorilor, inițiate ca urmare a pronunțării unei hotărâri a Curții, ținerea pasului cu jurisprudența Curții se poate dovedi o sarcină dificilă.

Curtea susține în mod constant caracterul de instrument viu al Convenției, care trebuie interpretată în lumina condițiilor actuale de viață. Modul în care operează Curtea periodic cu doctrina instrumentului viu face dificil, pentru instanțele naționale, să prezică cum va hotărî aceasta în cazurile pe care le are pe rol. Problema juridică contestată poate fi una nouă sau specifică unei anumite jurisdicții, astfel încât jurisprudența existentă a Curții să nu ofere indicii sigure de interpretare pentru judecătorul național. Jurisprudența Curții poate fi mai mult sau mai puțin fixată sau în evoluție, în dependență de problemă și de drepturile vizate.

Problema centrală de aici este modul de abordare a solicitărilor pentru o răspundere mai extinsă a judecătorului, salvgardându-se, în același timp, principiul fundamental al independenței judecătorilor.

Art.66 din Recomandarea CM/Rec (2010)12 pune în balanță independența judecătorului și răspunderea sa în felul următor: „Interpretarea legii, evaluarea faptelor sau căntărirea probelor, operațiuni derulate de către judecători pentru soluționarea cazurilor, nu ar trebui să conducă la tragerea la răspundere civilă sau disciplinară, cu excepția cazurilor de rea-voință și neglijență gravă”.

Declarația cu privire la Principiile de Independență a Justiției adoptată de Conferința Președinților de Instanțe Supreme din Europa Centrală și de Est, Brijuni, Croația, 14 octombrie 2015

Fără a afecta procedurile disciplinare sau dreptul la apel ori de a primi despăgubiri de la stat în conformitate cu dreptul național, judecătorii trebuie să se bucure de imunitate în a fi chemați în judecată civilă și imunitate de a plăti despăgubiri pe motiv de acte neadecvate sau omisiuni în exercitarea funcției. Niciun judecător nu trebuie să fie supus procedurilor penale pentru comiterea vreunei infracțiuni fără a i se retrage sau a renunța la imunitate. Oricum, pentru că un judecător nu este mai presus de lege, atunci când un judecător este implicat în conduce infracționale ridicarea imunității sale trebuie să fie iminentă.

Raport ENCJ 2013-2014 “Standardele europene și internaționale privind independența judecătară și răspunderea”

Independența sistemului judiciar ca întreg și a judecătorului reprezintă o valoare fundamentală a statului de drept. Fără aceasta, sistemul judiciar nu își poate îndeplini funcțiile. Dar independența nu este de sine stătătoare. Trebuie acceptat că independența este direct legată de responsabilitate. Un sistem judiciar care solicită independență, dar refuză să fie responsabil față de societate, nu se va bucura de încrederea societății și nu va dobânda independența pe care și-o dorește.

Raportul grupului de lucru al ENCJ privind răspunderea 2007-2008

La modul general, mecanismele de răspundere a statului există, de asemenea, pentru a corecta erorile cauzate de „funcționarea deficitară sau anormală” a sistemului judiciar. Orice deficiență care presupune că sistemul judiciar nu și-a putut îndeplini misiunea constituie în general o eroare. De exemplu, principalele cauze sunt întârzierile nejustificate în derularea procedurilor, neglijența gravă, îngădirea accesului la justiție, eroarea judiciară, durata detenției etc.

În anumite state, în situațiile în care pot fi dovedite erori civile ale judecătorilor, acei judecători pot fi declarati că răspunzători din punct de vedere civil pentru consecințele hotărârilor lor, independent și în afara cadrului prevăzut de acțiunile în recurs. Răspunderea civilă are un caracter clasic. O eroare civilă trebuie să fie comisă prin hotărâre sau în exercițiul atribuțiilor profesionale și să aibă ca rezultat producerea unor pagube.

Chestiunea răspunderii civile ridică aspectul asigurării judecătorilor care, deși acționează independent în exercitarea funcției, rămân totuși un agent al statului, și astfel al garanției sale. Începând cu anul 1988, judecătorii din Spania și din Italia au fost asigurați.

Totuși, în niciun caz, răspunderea civilă nu trebuie să reprezinte un mod de înlăturare a judecătorilor dintr-o cauză sau să reprezinte o modalitate de a le ataca, direct sau indirect, independența. Mai mult, hotărârile definitive și irevocabile trebuie să își păstreze autoritatea de lucru judecat după ce toate căile de atac au fost epuizate.

Avizul nr. 3 al Consiliului Consultativ al Judecătorilor Europeni (CCJE)

În ceea ce privește răspunderea penală, CCJE a considerat că judecătorii trebuie să fie răspunzători penal în fața legii ordinare pentru infracțiuni comise în afara funcției lor juridice; răspunderea penală nu trebuie să se aplique judecătorilor pentru greșeli neintenționate în exercițiul funcțiunii.

În privința răspunderii civile CCJE a considerat că, ținând cont de principiul independenței, corectarea erorilor judiciare (fie că țin de jurisdicție, fond sau procedură) trebuie să se realizeze printr-un sistem corespunzător de apeluri (cu sau fără permisiunea curții, orice corectare a altor erori în administrarea justiției (inclusiv, de exemplu, întârzierile excesive) se adresează exclusiv statului și că nu este potrivit ca judecătorul să fie expus, în ceea ce privește exercițiul funcțiunii juridice, vreunei răspunderi personale, chiar ca despăgubire a statului, cu excepția cazului în care face o greșală intenționată.

Hotărârea Curții din data de 30 septembrie 2003 Gerhard Köbler împotriva Austriei. Cerere având ca obiect pronunțarea unei hotărâri preliminare: Landesgericht für Zivilrechtssachen Wien - Austria. Egalitate de tratament. Cauza C-224/01.

“Eventuala responsabilitate directă a judecătorului în fața părții vătămate vine în conflict cu principiul independenței judecătorilor”.

3. Situația în țările membre ale Uniunii Europene⁶

a) În următoarele state, judecătorul are imunitate (personală) – statul răspunde pentru prejudicii: Anglia; Scoția (cu anumite excepții pentru judecătorii locali (justices of the peace), ofițerii instanțelor (clerks of court) și procurorii).

b) În următoarele state, judecătorul răspunde doar în cazul săvârșiri unor infracțiuni: Letonia; Estonia.

c) În următoarele state, judecătorul poate răspunde pentru decizii luate cu credință sau gravă neglijență: Suedia; Germania; Croația; Portugalia (acțiunea în regres se exercită cu avizul CSM); Italia; Serbia; Franța (acțiunea statului împotriva unui magistrat care comite o greșală personală cu privire la serviciul public de justiție este optional și nu a fost niciodată exercitată); Austria (cu excepția judecătorilor celei mai înalte Curți, care au imunitate; există un sistem de asigurări de răspundere profesională)

d) În următoarele state, nu este reglementată răspunderea magistraților: Polonia; Cipru.

e) În Ungaria există o formă complexă de răspundere (a se vedea în materialul atașat).

4. Concluzii

a. Din analiza propunerilor făcute de ministrul justiției, rezultă că se intenționează instituirea unuia dintre cele mai aspre regimuri europene de răspundere juridică pentru magistrați, în măsura în care propunerile se vor materializa, plasând România doar în compania Ungariei din această perspectivă.

b. Din cele arătate mai sus, coroborate cu situația din alte țări, trebuie spus mai întâi că, în ipoteza înăspirii (pentru că aceasta există în prezent) răspunderii magistraților este necesară **instituirea unor asigurări pentru răspundere profesională obligatorii**, pentru a atenua riscul afectării independenței magistratului în luarea soluțiilor concrete în dosar.

⁶ A se vedea materialul întocmit de Asociația Forumul Judecătorilor din România prin jud. Georgeta Ciungan, Judecătoria Focșani, cu privire la răspunderea civilă a magistraților disponibil la pagina web <http://www.forumuljudecatorilor.ro/index.php/archives/2702> [accesată ultima dată la 2 noiembrie 2017].

c. În al treilea rând, trebuie subliniat că în niciunul dintre statele europene menționate anterior, **recursul statului împotriva magistratului nu e obligatoriu** (așa cum propune ministrul justiției), ci e facultativ și depinde de o serie de circumstanțe ale cazului concret.

Este de remarcat, de asemenea, că și în statele în care există un astfel de mecanism, el nu a fost niciodată pus în aplicare, tocmai pentru a asigura în practică independența magistratului.

d. În al patrulea rând, pentru ca un astfel de mecanism precum cel propus să nu aducă atingere principiului independenței judecătorului, este necesar să se delimitizeze clar ce se înțelege prin noțiunile de gravă neglijență sau rea-credință.

În acest sens, Curtea de Casătie din Italia, în circumstanțe similare celor discutate, a arătat că:

- neglijența condamnabilă cere un *quid pluris* față de neglijență, adică trebuie să se prezinte ca inexplicabilă, fără legătură cu acele particularități ale situației care ar putea face de înțeles, fără a o justifica, eroarea judecătorului (Cass. 6950/94);

- grava încălcare a legii determinată de neglijența condamnabilă nu exclude normele procesuale; nu este sursă de răspundere acel moment al activității judecătorului care privește identificarea conținutului unei norme și aplicabilității acestuia la o anumită faptă, chiar dacă soluția e interpretabilă sau prost argumentată, întrucât altfel s-ar ajunge la o revizuire nepermisă a unei judecăți interpretative sau evaluative, în timp ce constituie sursă de răspundere omiterea judecății asupra unor chestiuni decisive (Cass. 17259/02).

e. În al cincilea rând, trebuie remarcat faptul că răspunderea patrimonială actuală corespunde exigențelor europene, iar invocarea numărului și quantumului despăgubirilor acordate ca urmare a condamnărilor statului român la CEDO nu reprezintă, în realitate, o cauză justificată pentru agravarea răspunderii patrimoniale a magistratului, în condițiile în care de cele mai multe ori eroarea judiciară nu este rezultatul unei singure acțiuni/omisiuni, puteri în stat, legislativă și executivă.

Astfel, potrivit statisticilor (a se vedea studiul „Hotărârile CEDO în cauzele împotriva României. Analiză, consecințe, autorități potențial responsabile”), până la 31 decembrie 2014, puterea legislativă este responsabilă în 76,82% dintre cauzele în care s-au pronunțat hotărâri de condamnare (769 cauze), puterea judecătorească este responsabilă în 64,83% (649 cauze), puterea executivă în 57,84% (579 cauze), Ministerul Public pentru 19,48% (195 cauze), iar Curtea Constituțională este responsabilă pentru 0,39% din condamnări (4 cauze).

Nu în ultimul rând, orice intervenție legislativă de natură a crea bănuiala de presiune asupra sistemului judiciar trebuie să fie puternic fundamentată, astfel încât să înlăture orice factor de imixtiune, independența obiectivă fiind percepută ca amenințată potrivit raportului ENCJ 2013-2014 referitor la Independența și responsabilitatea sistemului judiciar - Standardele europene și internaționale privind independența judiciară și responsabilitatea.

f. În al șaselea rând, subliniem demagogia acestei propunerii legislative, în condițiile în care nu se respectă egalitatea între cele trei puteri ale statului. Astfel, remarcăm faptul că în România nu există încă o procedură efectivă de recuperare a prejudiciilor cauzate de miniștri sau parlamentari condamnați penal pentru infracțiuni de corupție, unii dintre aceștia fiind liberați condiționat fără a plăti integral prejudiciul cauzat în mod direct Statului.

Nu există o răspundere echivalentă a membrilor celorlalte puteri, parlamentarilor neavând nicio formă de răspundere pentru legile invalidate la CEDO (cel mai notoriu exemplu este cel al legilor de restituire a proprietăților), iar membrii Guvernului nu au nicio formă de răspundere pentru activități care produc consecințe negative, inclusiv la CEDO (cel mai notoriu exemplu este cel al situației din penitenciare, unde membrii Guvernului

cunosc problema de ani buni și singura inițiativă pentru rezolvarea acesteia a fost emiterea unei legislații privind grațierea – O.U.G. nr. 13/2017).

Condamnările la Curtea Europeană a Drepturilor Omului nu sunt determinate doar de conduită unor magistrați, ci au la bază, în cele mai multe situații, tocmai legislația deficitară, în unele cazuri constatătă a fi constituțională chiar de Curtea Constituțională (a se vedea, spre exemplu, hotărârile CEDO din cauzele *Sabou și Pîrcălab împotriva României*, 28 septembrie 2004, *Dumitru Popescu* (nr. 2) *împotriva României*, 26 aprilie 2007, *Marcu împotriva României*, 26 octombrie 2010, *Bălteanu împotriva României*, 16 iulie 2013). În astfel de cazuri, în care decizia judecătorilor s-a întemeiat pe o normă juridică națională neconformă dreptului european al drepturilor omului, menținută în fondul normativ printr-o decizie a Curții Constituționale, ne punem întrebarea dacă răspunderea materială nu ar trebui să revină exclusiv (sau prioritar, cel puțin) parlamentarilor și judecătorilor Curții Constituționale?

Este surprinzătoare inițiativa Ministrului Justiției, fost judecător al Curții Constituționale, de a se abate tocmai de la jurisprudență constantă a acesteia în materia răspunderii magistraților. Spre exemplu, prin Decizia nr. 633 din 24 noiembrie 2005, s-a statuat că „*reglementarea potrivit căreia persoana vătămată se poate îndrepta cu acțiune numai împotriva statului, iar nu împotriva magistratului care a comis eroarea judiciară, oferă posibilități mai largi în valorificarea unui eventual drept la despăgubire. Astfel, condiționarea recunoașterii dreptului la despăgubire exclusiv de săvârșirea erorii judiciare are drept consecință ușurarea sarcinii probațiunii, față de ipoteza în care, alături de eroarea judiciară, ar trebui dovedită și reaua-credință sau grava neglijență a magistratului, exigențe constitucionale pentru angajarea răspunderii acestuia din urmă. Mai mult, conferirea calității de debitor al obligației de dezdaunare în exclusivitate statului este de natură să înlăture riscul creditorului de a nu-și putea valorifica creanța, fiind de principiu că statul este întotdeauna solvabil*”.

g. În fine, trebuie spus că instituirea unui regim de răspundere extrem de aspru comparativ cu celealte state europene (cu excepția Ungariei), unde statul de drept funcționează, fără niciuna dintre garanțiile anterior expuse (clarificarea noțiunilor de reacredință și gravă neglijență; asigurare de răspundere profesională etc.), va conduce la crearea unui nou tip de magistrat, **magistratul temător, timorat**.

Dacă societatea românească are nevoie de un magistrat temător, care să privească întotdeauna, atunci când emite decizii, la posibilitatea ca cineva, vreodată, să interpreteze conduită sa ca fiind susceptibilă de răspundere patrimonială, atunci măsurile propuse de ministrul justiției realizează tocmai acest lucru: introduc o variabilă constrângătoare în procesul decizional.

Argumentul potrivit căruia măsurile sunt necesare pentru evitarea abuzurilor nu este valid. În măsură în care se săvârșesc abuzuri în prezent din partea magistraților, există mecanisme pentru tragerea acestora la răspundere, inclusiv penală, existând cazuri notorii de magistrați aflați în diferite stadii procesual penale, dar și magistrați sancționați disciplinar, după cum rezultă din raportul Inspectiei Judiciare, inclusiv pe anul 2016.

Trebuie precizat că măsurile propuse sunt susceptibile să „supravegheze” raționamentul judecătorului/magistratului, existând riscul ca acestea să interfereze și să cenzureze tocmai atribuția principală a judecătorului/magistratului, aceea de a judeca, numai pentru faptul că uneia dintre părți sau societății nu îi convine o anumită soluție (pentru exemplificare, a se vedea, printre altele, cauza *S v Makwanyane* - Curtea Constituțională a Africii de Sud, într-o hotărâre celebră privind neconstituționalitatea pedepsei cu moartea, în condițiile în care o mare parte din populație se pronunțase în favoarea pedepsei).

C. Cu privire la faptul că în cadrul PÎCCJ se înființează o direcție specializată având competență exclusivă de efectuare a urmării penale pentru faptele săvârșite de către judecători și procurori, indiferent de natura și gravitatea acestora.

Nu au fost oferite explicații pentru necesitatea înființării unei astfel de structuri.

O structură specială este justificată doar în măsura în care ar exista o problemă specială. Se induce astfel ideea că există o problemă de infracționalitate în cadrul magistraților, care necesită o atenție specială.

În plus, la o primă vedere, o astfel de măsură poate fi analizată și din perspectiva constituționalității, în condițiile în care acest tip de cercetare penală specială va fi valabilă doar pentru magistrați.

În sprijinul celor prezentate stă o Decizie a Curții Constituționale, nr. 104/2009, care, chiar dacă era emisă într-un domeniu fără legătură cu prezenta discuție, cel al litigiilor de muncă, a confirmat principiul potrivit căruia nu se justifică un tratament juridic și procedural diferit pentru categoria magistraților.

Nu există o astfel de măsură pentru parlamentari, nu există o astfel de măsură pentru membrii Guvernului, nici pentru funcționari, nici pentru oricare altă categorie profesională. Nu există nicio justificare pentru care magistrații ar fi supuși unui tratament special.

Dacă justificarea ar fi aceea a *protecției* magistraților, atunci o astfel de explicație este cel puțin necredibilă și de natură a naște suspiciunea că, în realitate, ascunde altceva.

Nu e cazul să reamintim să și defuncta SIPA era constituită pentru „protecția” magistraților.

De asemenea, trebuie arătat că, în prezent, în cadrul Direcției Naționale Anticorupție există „Serviciul de combatere a corupției în justiție”, înființat prin Ordinul nr. 10 din 31 ianuarie 2014, a cărei competență este limitată la infracțiunile de corupție.

În măsura în care o astfel de entitate deja există, nu s-au prezentat argumente și nu se înțelege de ce e nevoie de crearea unei structuri separate pentru toate infracțiunile, inclusiv cele de corupție.

De asemenea, nu este necesară o astfel de modificare deoarece pentru efectuarea unei cercetări penale eficiente este necesar ca magistratul să răspundă penal ca orice cetățean în funcție în primul rând de natura infracțiunii pretinsă de a fi săvârșită de către acesta. Prin urmare, dacă săvârșește o infracțiune de corupție cercetarea urmează a fi făcută de DNA, dacă săvârșește o infracțiune de natura celor privind traficul de droguri este normal să fie cercetat de DIICOT, iar pentru comiterea unei infracțiuni de drept comun urmărirea penală trebuie desfășurată de către celealte structuri de parchet competente. În concluzie, este necesar ca această competență de cercetare și investigare să poată apartine unor unități de parchet distincte și nu ca toate aceste atribuții să fie concentrate la o singură secție sau unitate de parchet.

D. Cu privire la faptul că secția pentru procurori din cadrul CSM va decide în privința carierei procurorilor iar secția pentru judecători din cadrul CSM va decide în privința carierei judecătorilor

Trebuie ținut seama că instanța de contencios constituțional deja a precizat că 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 „potrivit art.133 alin.(1) din Constituție, Consiliul Superior al Magistraturii este garantul independenței justiției. Așa fiind, împrejurarea că promovarea judecătorilor la Înalta Curte de Casație și Justiție se face de Consiliul Superior al Magistraturii prin procedura de selecție prevăzută de art.52 alin.(1) din Legea nr.303/2004 și nu prin concurs nu este de natură să aducă atingere imparțialității judecătorilor de la instanța supremă.

Astfel, prin art.52 alin.(1) din Legea nr.303/2004 nu sunt încălcate prevederile art.21 alin.(3) și art.124 alin.(2) din Legea fundamentală și nici cele ale art.6 paragraful 1 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, autorul excepției beneficiind de toate garanțiile unui proces echitabil desfășurat în fața unei instanțe imparțiale. Totodată, dispozițiile art.52 alin.(1) din Legea nr.303/2004 nu aduc atingere nici art.124 alin.(3) din Legea fundamentală, acestea fiind adoptate în acord cu prevederile constituționale ale art.133 referitoare la structura Consiliului Superior al Magistraturii.

Curtea mai reține că dispozițiile art.35 raportate la dispozițiile art.27 alin.(3) din Legea nr.317/2004 dă expresie atribuțiilor Consiliului Superior al Magistraturii, așa cum au fost acestea reglementate prin art.134 din Legea fundamentală. Nu se poate reține aşadar că prin acestea s-ar încălca prevederile art.124 alin.(3) din Constituție".

De altfel, modul în care legiuitorul constituent a înțeles să reglementeze compunerea Consiliului Superior al Magistraturii nu poate face obiectul controlului de constitutionalitate.

În sfârșit, dispozițiile art. 35 lit.f) din Legea nr.317/2004 sunt în concordanță cu prevederile art.134 alin.(4) din Legea fundamentală, potrivit cărora Consiliul Superior al Magistraturii îndeplinește și alte atribuții stabilite prin legea sa organică, în realizarea rolului său de garant al independenței justiției. Nu se aduce astfel atingere prevederilor art.61 alin.(1) din Constituție, potrivit cărora Parlamentul este organul reprezentativ suprem al poporului român și unica autoritate legiuitoră a țării, deoarece reglementarea prin lege organică intră în competența sa exclusivă, iar regulamentul la care face referire textul de lege criticat este adoptat în aplicarea legii.

Prin urmare, Curtea Constituțională pare să afirme că, în condițiile în care hotărârile CSM se iau, potrivit art. 133 alin. 5 din Constituție, cu vot secret pentru ca membrii CSM să nu fie supuși presiunilor exterioare, în condițiile lipsei unui mandat imperativ, faptul ca procurorii fac parte din CSM cu membrii lor aleși și iau hotărârile în Plen alături de membrii judecători și de cei din societatea civilă a fost considerat a nu aduce o atingere independenței judecătorilor.

Faptul că există secții separate în privința judecătorilor sau a procurorilor nu implică faptul că hotărârile pronunțate de aceste secții să fie definitive ori plângerile împotriva lor să fie soluționate tot de fiecare secție în cauză. 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 unui text constituțional).

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. În Franță sau Belgia, modelele constituționale tradiționale și pentru România, președinții instanțelor supreme s-au pronunțat recent pentru unitatea magistraturii în cadrul aceluiași consiliu.⁷

⁷ A se vedea, pentru detalii, Revista Forumul Judecătorilor nr.1/2017, pg.15-16 - <http://www.forumuljudecatorilor.ro/index.php/archives/2706>, precum și pagina web https://www.courdecassation.fr/venements_23/derniers_evenements_6101/magistrature_bertrand_37040.htm [consultată ultima dată la 02.11.2017].

E. Cu privire la durata cursurilor de formare profesională a auditorilor de justiție și durata stagiu lui magistraților stagiari

În esență, perioada prevăzută de art.16-23 din Legea nr.303/2004, astfel cum este propusă spre modificare, tinde spre adoptarea propunerii inițiale din proiectul Ministerului Justiției (ce viza o vârstă minimă de 30 ani pentru a susține examen de admitere în magistratură). O durată totală de 6 ani până la momentul definitivatului, va conduce la majorarea vîrstei la care vor accede în profesie magistrații.

Propunerea nu are la bază o opinie prealabilă a Consiliului Științific al Institutului Național al Magistraturii și nici un studiu de impact asupra resurselor umane, care să țină cont de:

- numărul posturilor vacante în sistemul judiciar (judecători și procurori);
- numărul posturilor suplimentare, în perspectiva definitivării implementării noilor Coduri sau a legilor achizițiilor publice, spre exemplu;
- necesitatea unei noi suplimentări de posturi, având în vedere creșterea preconizată a volumului de activitate (spre exemplu, ca urmare a deciziei Curții Constituționale privind pragul valoric în cazul recursurilor);
- numărul posturilor ce vor deveni vacante după evoluția obișnuită a eliberării din funcție a magistraților, dar și prin prisma valului de pensionări din ultima perioadă;
- îngreunarea sistemului de promovare prin modificările propuse, ceea ce va afecta mobilitatea profesională către instanțele superioare.

Așadar, modificarea duratei cursurilor de formare profesională la Institutul Național al Magistraturii este aptă a produce în timp **disfuncționalități immense în funcționarea instanțelor și a parchetelor**, indisponibilizând aproximativ de 1000 de viitori magistrați pentru 4 ani, în condițiile unui val de pensionări așteptat pe termen scurt și foarte scurt.

Prin Decizia Curții Constituționale nr. 14 din 22 ianuarie 2013, Curtea Constituțională a reținut că, în cazul absolvenților Institutului Național al Magistraturii, competența profesională și aptitudinile cerute de exercitarea funcției de judecător sau procuror sunt dobândite prin cursurile de formare profesională și verificate prin examene susținute la finalul fiecărei dintre cele două etape ale formării profesionale - auditor de justiție și judecător/procuror stagiari. În cazul acestora, **este prevăzută o perioadă de 3 ani de formare profesională**, până la momentul ocupării unui post de judecător/procuror definitiv.

Forma de pregătire inițială organizată a viitorilor magistrați nu este o creație românească, ci are la baza exemplul **École nationale de la magistrature (ENM)** din Franța, de unde s-a răspândit în mai multe state din Europa și alte continente. Vom prezenta detalii din Franța și Portugalia, surse de inspirație și pentru legiuitorul român.

În Franța, formarea inițială pentru auditorii de justiție durează **fix 31 de luni** (primii doi ani fiind exclusiv pentru formare, iar ultimele 6 luni de specializare în funcție - un stagiu de trei luni, care are loc în afara unei instituții judiciare, urmează 8 luni de școlarizare la ENM și încă un stagiu de 14 luni în instanțe/parchete. Această ultimă și include și un stagiu de două luni într-un cabinet de avocat. Articolul 19 din Ordonanța din 22 decembrie 1958 precizează domeniul de competență a auditorilor de justiție în cursul stagiu lui jurisdicțional, pe perioada căruia participă, sub răspunderea magistraților, la activitatea jurisdicțională, fără a putea totuși să primească delegație pentru a semna. Ei pot

⁸ A se vedea pagina web <http://www.enm.justice.fr/?q=formation-initiale-francais> [consultată ultima dată la 02.11.2017].

în special: să asiste judecătorul de instrucție la toate actele de instrucție; să asiste magistrații ministerului public în exercitarea acțiunii penale; să participe la constituirea instanței pe lângă membrii completului și să participe cu vot consultativ la deliberări în cadrul instanțelor civile și corecționale; să prezinte oral în fața acestora cereri și concluzii; să asiste la deliberările *cours d'assises* (instanțe cu competență în materie penală, fără corespondent în sistemul judiciar român, în compunerea cărora participă asesori și jurați). De altfel, legea nr. 90-1259 din 31 decembrie 1990 pentru reformarea unor profesii judiciare și juridice prevede în articolul 63 că pe parcursul stagiului într-un cabinet de avocat, auditorul va putea să-și substituie tutorele de stagiu în ședințe, sub controlul acestuia din urmă, adică să pledeze în fața instanțelor de judecată.

În Portugalia, o persoană devine magistrat după finalizarea pregătirii inițiale și a stagiului în magistratură. Admiterea în pregătirea inițială pentru judecători și procurori se face printr-o competiție deschisă, care este anunțată în „Diário da República” și implică metode variate de selecție. Sunt două moduri diferite de calificare în competiția pentru cursul inițial de pregătire: „admiterea bazată pe calificările academice”, însemnând că pentru admitere se cere îndeosebi ca cei ce aplică să aibă calificări academice; „admiterea bazată pe experiența profesională”, implicând în special experiența profesională a candidaților.

Pentru a putea aplica pentru „admiterea bazată pe calificările academice”, candidatul trebuie să aibă un master absolvit sau un doctorat, ori o calificare echivalentă potrivit legii. Pentru a putea aplica pentru „admiterea bazată pe experiența profesională”, candidatul trebuie să aibă și experiență de cel puțin cinci ani în instanțe ori în domenii legate de activitatea instanțelor și care sunt relevante pentru activitatea de judecător sau procuror. Pregătirea inițială a judecătorilor și procurorilor pentru instanțe și parchete este structurată în același fel și constă într-un curs teoretic și practic organizat în două etape, urmate de la Centrul de Studii Judiciare, fără afectarea perioadelor scurte de instruire în cadrul instanțelor. Partea a doua a cursului de pregătire teoretică și practică are loc la instanțe, pe lângă un judecător sau procuror, potrivit alegerii făcute de fiecare candidat la intrarea în instituția de pregătire pentru magistratură. După pregătirea inițială, candidatul este numit în funcția de judecător sau procuror stagiar, îndeplinind 18 luni de activitate specifică judecătorilor/procurorilor sub supravegherea unui îndrumător.⁹

Cu totul, Școala de Magistratură din Portugalia durează 24 de luni.¹⁰

Prin urmare, niciunde în cadrul modelelor francez și portughez perioada de formare inițială nu se întinde pe 48 de luni, aşa cum se propune, ci are în vedere în jur de 24 de luni, exact cum este reglementat în acest moment în România, cu specificul francez de 6 luni de specializare înainte de numire ca judecător sau procuror (asimilabil stagiului de 1 an existent în România). Eventual, pregătirea în cursul celor 24 de luni poate fi variată, nefiind necesare alte soluții de dublare a perioadei de formare inițială în România.

⁹ A se vedea *Chestionarul privind statutul magistraților – detașarea la alte instituții, promovarea, reglementarea remunerării, aplicarea unui cod deontologic și răspunderea* (Finlanda, Suedia, Germania, Letonia, Polonia, Ungaria, Croația, Estonia, Cipru, Portugalia, Marea Britanie), disponibil la pagina web <https://www.juridice.ro/wp-content/uploads/2017/01/Chestionar-FJR-statutul-magistratilor-in-diverse-state-membre-UE.pdf> [consultată ultima dată la 02.11.2017]. Aceste date au fost obținute în urma unui demers lansat de Asociația Forumul Judecătorilor din România în cursul anului 2016, prin care au fost solicitate informații de la autorități reprezentative din alte sisteme judiciare ale statelor membre ale Uniunii Europene (ministere ale justiției, consiliu judiciar/ale magistraturii, școli de magistratură etc.).

¹⁰ A se vedea pagina web <http://www.cej.mj.pt/cej/formacao/formacao-inic.php> [consultată ultima dată la 02.11.2017].

Referitor la art. 19 alin. 2 din Legea nr.303/2004, facem precizarea că nu există nicio justificare pentru ca, în cadrul comisiei de examinare teoretică și practică, sa fie desemnat un avocat. Pentru identitate de rațiune, în cadrul examenelor de acces în profesia de avocat ar trebui să existe un examen echivalent, iar în comisii să fie desemnați un judecător și un procuror, care să aprecieze asupra însușirii cunoștințelor și abilităților necesare exercitării profesiei de avocat. Având în vedere specificul profesiilor puse în discuție, punctele de vedere exprimate ar putea fi subiective.

Cu privire la art. 26 din Legea nr.303/2004, **susținerea de judecătorii și procurorii stagiaři a unor interviuri de capacitate în fața colegiilor de conducere ale curților de apel, respectiv parchetelor de pe lângă acestea, nesocotește rolul Institutului Național al Magistraturii de a realiza formarea inițială a judecătorilor și procurorilor.**

Examenul de capacitate ar trebui să se desfășoare în condiții de egalitate și previzibilitate, cu o procedură clară și precisă, fără a exista riscul unei evaluări subiective. Soluțiile preconizate de un act normativ nu trebuie aplicate în mod aleatoriu, legiuitorul fiind obligat să stabilească condiții, modalități și criterii clare și precise. Nici măcar organizatoric nu există soluții clare, cât timp toate aceste interviuri se vor realiza într-o singură zi, independent de faptul că pot exista și 100 de stagiaři în cadrul unei curți de apel cu număr ridicat de judecători, spre exemplu, Curtea de Apel București, ceea ce determină realizarea unor interviuri pur formale.

F. Cu privire la faptul că se menține posibilitatea ca un procuror să treacă pe funcția de judecător, iar un judecător să treacă pe funcția de procuror, însă numai la nivel de judecătorie sau parchet de pe lângă judecătorie

Facem trimitere la Decizia Curții Constituționale nr. 866 din 28 noiembrie 2006 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 52 alin. (1) din Legea nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor, prin care s-a statuat că: „Procurorii au, ca și judecătorii, statut constitucional de magistrați, prevăzut expres în art.133 și art. 134 din Legea fundamentală”; „Aplicând principiile constituționale evocate, legiuitorul a stabilit, prin Legea nr. 303 din 28 iunie 2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor, norme identice sau similare privind incompatibilitățile și interdicțiile aplicabile funcțiilor de procuror și de judecător, admiterea în magistratură și formarea profesională a judecătorilor și procurorilor, numirea judecătorilor și procurorilor, accesul procurorilor la funcția de judecător și al judecătorilor la funcția de procuror, drepturile și îndatoririle judecătorilor și procurorilor, răspunderea juridică a acestora”. Așa cum s-a statuat constant în jurisprudența Curții Constituționale, principiul constituțional al egalității în drepturi se traduce prin reglementarea și aplicarea unui tratament juridic similar unor subiecte de drept aflate în situații juridice similare. În cauză, se constată că judecătorii și procurorii se află în aceeași situație juridică prin statutul lor constituțional similar”.

Prin urmare, inițiativa legislativă, sub aspectul opțiunii unice pentru o judecătorie sau pentru un parchet de pe lângă judecătorie, după caz, pare a contraveni principiilor expuse anterior, cel puțin în ceea ce privește lipsa oricărei mențiuni privind *menținerea gradelor profesionale obținute în magistratură în condiții similare*. Or, dacă se mențin gradele profesionale, nimic nu va împiedica transferul imediat al magistratului la o instanță sau la un parchet superior, corespunzător gradului profesional deținut.

G. Cu privire la procedura de revocare a membrilor aleși ai Consiliului Superior al Magistraturii

Se propune modificarea art. 55 din Legea nr.317/2014, în sensul că: "(1) Revocarea din funcția de membru ales al Consiliului Superior al Magistraturii poate interveni oricând în timpul mandatului, în următoarele cazuri: a) persoana în cauză nu mai îndeplinește condițiile legale pentru a fi membru ales al Consiliului Superior al Magistraturii; 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."

Retragerea încrederii poate fi inițiată de orice adunare generală de la nivelul instanțelor sau parchetelor pe care le reprezintă membrul Consiliului Superior al Magistraturii a cărui revocare se solicită. Organizațiile profesionale ale judecătorilor și procurorilor pot sesiza adunările generale ale judecătorilor și procurorilor în vederea initierii procedurii de retragere a încrederii.

Între toate aceste ipoteze pentru revocarea din funcția de membru ales al Consiliului Superior al Magistraturii, desi pare o variantă extrem de atractivă, forma "retragerei încrederii" pare a nesocoti 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 **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 transparentă activității Consiliului, constituind o garanție a respectării drepturilor constituționale împotriva abuzurilor și arbitrajului. Mai mult, în virtutea calității sale de garant al independenței justiției, Consiliul Superior al Magistraturii trebuie să se supună 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.**

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.