

ROMÂNIA



CONSILIUL SUPERIOR AL MAGISTRATURII

PLENUL

HOTĂRÂREA nr. 412

din 19 aprilie 2018

Prin plângerea prealabilă înregistrată la Consiliul Superior al Magistraturii sub nr. 6088/DLDC/7876/ST/2018, domnul Tudorel Toader, ministrul justiției, a solicitat revocarea Hotărârii Plenului Consiliului Superior al Magistraturii nr. 1472 din data de 19.12.2017.

În susținerea plângerii, ca și chestiune prealabilă, petentul arată că justifică un interes legitim în contestarea hotărârii Plenului nr. 1472/19.12.2017, atât prin prisma funcției ocupate, cât și din punct de vedere profesional, aspecte ce au fost punctate și de Plenul Consiliului Superior al Magistraturii și reținute tocmai pentru a argumenta un impact sporit al opiniilor acestuia.

Cu referire la natura hotărârii contestate, apreciază că inclusiv acest tip de hotărâri trebuie supuse procedurii comune de contestare și cenzurare de către instanța competentă, întrucât este vorba de acte emise de către o autoritate publică în executarea unor atribuții prevăzute de lege (art. 30 alin. (2) din Legea nr. 317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii, republicată, și art. 75 alin. (2) din Legea nr. 303/2004 privind

statutul judecătorilor și procurorilor, republicată, cu modificările și completările ulterioare).

Se mai arată că un argument suplimentar în acest sens îl reprezintă chiar motivarea avută în vedere în acest tip de hotărâri, Plenul făcând în mod constant trimitere la aspecte legale și la jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, astfel că dezlegările date nu reprezintă simple declarații de principiu, ci au o natură preponderent juridică.

Nici hotărârea în discuție nu face excepție întrucât, așa cum reiese din motivare, au fost reținute și interpretate, pe de o parte, temeiuri din dreptul intern de nivel constituțional și al legii, cu trimitere la jurisprudența Curții Constituționale, iar pe de altă parte, a fost avută în vedere jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului.

În continuare, petentul arată că încălcarea reținută a constat în ridicarea unei probleme de drept, prin răspunsurile la întrebările unor jurnaliști. În esență, față de informațiile publice existente la acea dată, petentul a opinat că Ministerul Public nu are o competență proprie de control a legalității, constituționalității, oportunității adoptării hotărârilor de Guvern.

Or, de principiu, exprimarea unei opinii juridice cu referire la o problemă de drept nu ar trebui să constituie nici un fel de abatere de la valorile a căror încălcare a fost reținută. De altfel, apreciază petentul că acesta este motivul existenței unui vot atât de strâns la adoptarea hotărârii.

De asemenea, se arată că prin hotărâre se face trimitere și la Decizia Curții Constituționale nr. 757 din data de 23.11.2017, fiind citat un extras al acestei decizii, prin care s-a reținut că regula o reprezintă cercetarea legalității actelor administrative de către instanța de contencios administrativ și numai cu titlu incidental cercetarea se face de instanța penală, în măsura în care în cauză este adusă o acuzație în materie penală cu privire la acte/fapte săvârșite în legătură cu emiterea actului respectiv.

În această speță, părțile implicate în conflict au avut poziții juridice opuse cu privire la aceeași chestiune de drept, fapt prevăzut și acceptat de Constituție, iar petentul a prezentat punctul de vedere al Guvernului României, exprimând aceleași opinii juridice

care îi sunt imputate și în ședința de judecată a Curții Constituționale, care a fost publică și transmisă în direct de către presă și prin Internet.

În concluzie, se menționează că declarațiile date nu au fost expresia unor convingeri politice, astfel cum au fost încadrate de către Plenul Consiliului Superior al Magistraturii, ci opinii juridice, exprimate ulterior ca atare în fața organului competent - Curtea Constituțională, motiv pentru care nu identifică vreo justificare rezonabilă pentru a îngădi posibilitatea de exprimare a lor publică.

Se mai arată că, așa cum reiese chiar din textul menționat în decizia pe care o contestă, Curtea Constituțională nu a contrazis, ci doar a dezvoltat și nuanțat opinia exprimată de petent.

Astfel, aceste susțineri se regăsesc printre argumentele avute în vedere la pronunțarea Deciziei Curții Constituționale nr. 757 din 23.11.2017, fiind citate câteva paragrafe din cuprinsul acestei decizii (paragrafele nr. 79 și 81).

Prin urmare, Curtea Constituțională confirmă faptul că parchetul nu cercetează direct nici legalitatea și nici oportunitatea hotărârilor emise de Guvern. Mai mult, Curtea reține și folosirea unui limbaj defectuos în înscrisurile de la dosar întocmite de procuror sau în comunicatele de presă, care a conturat în spațiul public ideea că este cercetată direct legalitatea și oportunitatea unor hotărâri ale Guvernului, situație care nu îi poate fi imputată petentului.

Astfel, lămurirea făcută de Curtea Constituțională este aceea că actele administrative emise de Guvern pot fi cercetate numai cu titlu incidental, de către instanța care judecă în materie penală, în măsura în care în cauză este adusă o acuzație în materie penală cu privire la acte/fapte săvârșite în legătură cu emiterea actului respectiv, însă parchetul nu cercetează direct legalitatea unei hotărâri de guvern și nu are competența de a începe urmărirea penală în privința oportunității emiterii actului.

În concluzie, ținând cont că, pe de o parte, ceea ce i se impută este ridicarea în discuție în spațiul public a unei probleme de drept, poziție pe care a susținut-o ca atare și cu ocazia discutării conflictului juridic de natură constituțională, iar pe de altă parte, opiniile exprimate au fost confirmate și de Curtea Constituțională în considerentele

Deciziei nr. 757/2017, solicită petentul să se constate că nu a afectat independența sistemului judiciar.

Analizând solicitarea de față, Plenul Consiliului Superior al Magistraturii reține următoarele:

Prin Hotărârea Plenului Consiliului Superior al Magistraturii nr. 1472/19.12.2017 s-a admis cererea de apărare a independenței sistemului judiciar formulată de procurorul șef al Direcției Naționale Anticorupție.

Prin Raportul nr. 6971/IJ/1448/DIP/23074/ST/2017, Inspekția Judiciară a înaintat Plenului Consiliului Superior al Magistraturii rezultatul verificărilor cu privire la apărarea independenței sistemului judiciar, ca urmare a declarațiilor din data de 26 septembrie 2017 ale ministrului justiției, domnul Tudorel Toader, prin care făcea referire la ancheta Direcției Naționale Anticorupție ce stă la baza comunicării publice realizată prin comunicatul nr. 906/VIII/22.09.2017.

Sesizarea Consiliului Superior al Magistraturii a avut la bază adresa nr. 2291/C/2016 din data de 26 septembrie 2017 prin care procurorul șef al Direcției Naționale Anticorupție – doamna procuror Laura Codruța Kövesi a solicitat Președintelui Consiliului Superior al Magistraturii să se analizeze dacă afirmațiile domnului ministru al justiției sunt de natură să aducă atingere independenței sistemului judiciar, în ansamblul său.

S-a reținut că pe site-ul Direcției Naționale Anticorupție a apărut comunicatul de presă nr.906/VIII/3 din data de 22 septembrie 2017, în cuprinsul căruia s-a făcut referire la extinderea urmăririi penale față de mai mulți suspecți, precum și faptul că: „În anul 2013, prin acțiunea concertată a unor persoane cu funcții publice, părți din Insula Belina și Brațul Pavel (cu suprafață de 278,78 ha, respectiv 45 ha), situate în albia minoră a Dunării, au trecut ilegal din proprietatea statului în proprietatea județului Teleorman și în administrarea Consiliului Județean Teleorman, pentru ca, doar la câteva zile, să fie închiriate tot ilegal unei firme private.

Pentru realizarea transferului de proprietate au fost adoptate H.G. 943/2013 act cu caracter individual și HG 858/2013 act cu caracter normativ, acte prin care au fost încălcate prevederi din: Constituția României, Legea apelor 107/1996, Legea 213/1998

privind bunurile proprietate publică, O.U.G. 107/2002 privind înființarea Administrației Naționale "Apele Române", Legea 115/1999 a responsabilității ministeriale și Legea 24/2000 privind normele de tehnică legislativă.

Prin aceste fapte a fost prejudiciat patrimoniul statului și au fost vătămăte interesele Administrației Naționale "Apele Române".

În data de 26 septembrie 2017, răspunzând întrebărilor unor reporteri, domnul Tudorel Toader, ministrul justiției, a prezentat următoarele opinii:

„ Tudorel Toader: Acuma, poziția publică am mai exprimat-o și o mai exprim. Dar ca să am o fundamentare riguroasă pentru această poziție evident trebuie să vedem și această nouă decizie a CCR. Ce v-aș putea spune însă de principiu: hotărârile de guvern sunt acte normative infralegale, cum se spune, sub lege în ierarhia actelor normative. Hotărârile de guvern pot crea suspiciuni privind legalitatea. În această ipoteză, că e hotărâre de guvern, că este un ordin de ministru, verificarea legalității actelor normative infralegale se realizează de către instanța de contencios administrativ și dvs știți faptul că multe hotărâri de guvern au fost atacate la instanțele de contencios administrativ, spre a se verifica de către judecător legalitatea unui act normativ inferior legii.

Prin urmare, în opinia mea, judecătorul și, după știința mea, până la urmă, legalitatea unei hotărâri de guvern nu o verifică procurorul, ci o verifică judecătorul specializat în contencios administrativ.

.....
.....

Tudorel Toader: Există o delimitare foarte simplă și foarte clară. În ierarhia actelor normative avem Constituția, Legea fundamentală. Toate actele normative trebuie să răspundă exigențelor Constituției. Actele normative infraconstituționale, sub Constituție, se împart în două mari categorii: cele care au putere de lege, ordonanța și legea care se verifică sub aspectul constituționalității de către Curtea Constituțională, cele care sunt sub lege, sub ordonanță, se verifică de către instanța de contencios administrativ, de către judecătorul specializat în verificarea actelor normative infra legale; de aceea avem două tipuri de contencios când se verifică actele juridice: avem contenciosul constituțional - și ne ducem cu obiecții sau excepții la Curtea Constituțională - și

contenciosul administrativ - și ne ducem cu verificarea legalității hotărârilor de guvern, ordinelor de ministru, la instanțele de contencios administrativ”.

Plenul a reținut că aprecierile formulate de ministrul justiției cu privire la activitatea desfășurată de procurori în instrumentarea și soluționarea unor cauze penale nu ar trebui emise în spațiul public, astfel de afirmații încadrându-se perfect în situația în care Curtea Europeană a Drepturilor Omului a afirmat constant că se impune restrângerea libertății de exprimare, în scopul de a asigura autoritatea și imparțialitatea sistemului judiciar.

Având în vedere raporturile dintre ministrul justiției și Ministerul Public, ținând seama și de calitatea ministrului justiției de membru de drept al Consiliului Superior al Magistraturii, Plenul a apreciat că s-ar impune utilizarea de către acesta a unui limbaj moderat, cu atât mai mult cu cât ancheta Direcției Naționale Anticorupție este în curs de desfășurare.

S-a apreciat că impactul declarațiilor ministrului justiției, persoană publică, este cu atât mai puternic, prin prisma funcției deținute, de reprezentant al executivului, bun cunoscător al sistemului judiciar.

Reanalizând problematica vizată prin Hotărârea Plenului nr. 1472/19.12.2017, în contextul plângerii prealabile formulate de domnul Tudorel Toader, Ministrul justiției și solicitării de revocare a acestei hotărâri, Plenul Consiliului Superior al Magistraturii reține următoarele:

Analizând cadrul legal care definește independența sistemului judiciar, libertatea de exprimare, precum și raporturile dintre Ministerul Justiției și Ministerul Public, Plenul reține că autoritatea judecătorească este reglementată în cuprinsul Capitolului VI al Titlului III din Constituția României. Din punct de vedere instituțional, autoritatea judecătorească se compune din instanțele judecătorești, Ministerul Public și Consiliul Superior al Magistraturii.

Prin Decizia nr. 96/24.09.1996 Curtea Constituțională a apreciat că, din conținutul dispozițiilor art. 132 alin.(1) din Constituția României, conform căruia procurorii își desfășoară activitatea potrivit principiului legalității, al imparțialității și al controlului ierarhic, sub autoritatea ministrului justiției, „rezultă, fără dubiu, o legătură a instituției

Ministerului Public cu puterea executivă, care este determinată de faptul că aceasta din urmă reprezintă interesele societății, în mod permanent și continuu, iar Ministerul Public, potrivit art. 131 alin.1, reprezintă și el în activitatea judiciară interesele generale ale societății și apără ordinea de drept, precum și drepturile și libertățile cetățenilor”.

Conform dispozițiilor art. 62 alin. (2) din Legea 304/2004 privind organizarea judiciară, republicată, cu modificările și completările ulterioare, procurorii își desfășoară activitatea potrivit principiilor legalității, imparțialității și controlului ierarhic, sub autoritatea ministrului justiției, în condițiile legii.

Articolul 69 din același act normativ specifică modalitățile în care se exercită autoritatea ministrului justiției asupra activității procurorilor.

Plenul reține că, potrivit dispozițiilor art. 1 și 30 din Legea nr. 317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii, republicată, cu modificările ulterioare, în calitate de garant al independenței justiției, Consiliul Superior al Magistraturii apără corpul magistraților împotriva oricăror acte de natură să aducă atingere independenței, imparțialității sau reputației profesionale a acestora.

Conform dispozițiilor art. 133 alin. (1) din Constituție, „Consiliul Superior al Magistraturii este garantul independenței justiției”, în realizarea acestui rol consacrat de legea fundamentală, el îndeplinind atribuțiile stabilite prin lege.

Potrivit dispozițiilor art. 30 alin. (1) din Legea nr. 317/2004, republicată, cu modificările ulterioare, „Consiliul Superior al Magistraturii are dreptul și obligația de a se sesiza și din oficiu pentru a apăra judecătorii și procurorii împotriva oricărui act care le-ar putea afecta independența sau imparțialitatea ori ar crea suspiciuni cu privire la acestea. De asemenea, Consiliul Superior al Magistraturii apără reputația profesională a judecătorilor și procurorilor.”

Conform dispozițiilor art. 1 alin. (1), (4) și (5) din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ, cu modificările ulterioare, „Orice persoană care se consideră vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim, de către o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, se poate adresa instanței de contencios administrativ competente, pentru anularea

actului, recunoașterea dreptului pretins sau a interesului legitim și repararea pagubei ce i-a fost cauzată. Interesul legitim poate fi atât privat, cât și public.

(4) Ministerul Public, atunci când, în urma exercitării atribuțiilor prevăzute de legea sa organică, apreciază că încălcările drepturilor, libertăților și intereselor legitime ale persoanelor se datorează existenței unor acte administrative unilaterale individuale ale autorităților publice emise cu exces de putere, cu acordul prealabil al acestora, sesizează instanța de contencios administrativ de la domiciliul persoanei fizice sau de la sediul persoanei juridice vătămate. Petiționarul dobândește de drept calitatea de reclamant, urmând a fi citat în această calitate.

(5) Când Ministerul Public apreciază că, prin excesul de putere concretizat în emiterea unui act administrativ normativ, se vătămă un interes public, va sesiza instanța de contencios administrativ competentă de la sediul autorității publice emitente.”

Conform dispozițiilor art. 7 alin.(1) din aceeași lege: „Înainte de a se adresa instanței de contencios administrativ competente, persoana care se consideră vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim printr-un act administrativ individual trebuie să solicite autorității publice emitente sau autorității ierarhice superioare, dacă aceasta există, în termen de 30 de zile de la data comunicării actului, revocarea, în tot sau în parte, a acestuia”.

Prin Decizia nr. 68/27.02.2017 publicată în Monitorul Oficial al României nr. 181/14.03.2017, Curtea Constituțională a constatat că a existat și există un conflict juridic de natură constituțională între Ministerul Public - Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție – Direcția Națională Anticorupție și Guvernul României, generat de acțiunea Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție – Direcția Națională Anticorupție de a-și aroga atribuția de a verifica legalitatea și oportunitatea unui act normativ, respectiv Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 13/2017, cu încălcarea competențelor constituționale ale Guvernului și Parlamentului.

În considerentele acestei decizii s-a apreciat că, în ceea ce privește Ministerul Public - Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție – Direcția Națională Anticorupție, conduita conformă Constituției presupune „abținerea de la orice acțiune care ar avea ca efect subrogarea în atribuțiile altei autorități publice”, concluzionându-se

că „Ministerul Public nu are competențe de a desfășura activități de cercetare penală cu privire la legalitatea și oportunitatea unui act normativ adoptat de legiuitor”.

Potrivit aceleiași decizii, „Competența originală a Guvernului, autoritate executivă, este prevăzută în art. 108 alin.(2) din Constituție și privește organizarea executării legilor, acte de reglementare primară, prin emiterea de hotărâri, acte normative de reglementare secundară. Hotărârile Guvernului sunt acte administrative normative sau individuale, emise în scopul bunei administrări a executării cadrului normativ primar, care reclamă stabilirea de măsuri și reguli subsecvente, care să asigure corecta aplicare a acestuia. Hotărârile se adoptă întotdeauna în baza legii, secundum legem, și asigură aplicarea sau aducerea la îndeplinire a legilor.”

Conform dispozițiilor art. 146 lit. d) din Constituția României, Curtea Constituțională hotărăște asupra excepțiilor de neconstituționalitate privind legile și ordonanțele, ridicate în fața instanțelor judecătorești sau de arbitraj comercial.

Potrivit dispozițiilor art. 10 din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, cu modificările ulterioare, Curtea Constituțională poate fi sesizată în cazurile expres prevăzute de art. 146 din Constituție, republicată, sau de legea sa organică.

Potrivit art. 30 alin. 1 și 6 din Constituția României, „libertatea de exprimare a gândurilor, a opiniilor sau a credințelor și libertatea creațiilor de orice fel, prin viu grai, scris, imagini, sunete sau alte mijloace de comunicare în public, sunt inviolabile, însă libertatea de exprimare nu poate prejudicia demnitatea, onoarea, viața particulară a persoanei și nici dreptul la propria imagine”.

Art. 10 paragraful 1 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului consacră libertatea de exprimare, arătând că „orice persoană are dreptul la libertatea de exprimare” și că „acest drept cuprinde libertatea de opinie și libertatea de a primi sau de a comunica informații ori idei fără amestecul autorităților publice și fără a ține seama de frontiere”.

În jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului s-a statuat că, în domeniul libertății de exprimare se impune ca presa să respecte unele principii de echitate, astfel încât să nu aducă atingere reputației și drepturilor celorlalți, iar în ceea ce-i

privește pe magistrați, se impune ca aceștia să nu facă obiectul unor acuzații nejustificate, deoarece poate fi afectată autoritatea puterii judecătorești.

Examinând contextul normativ menționat, Plenul Consiliului Superior al Magistraturii reține, pe de o parte, că prezenta plângere prealabilă este admisibilă, față de prevederile art. 7 alin. (1) coroborate cu cele ale art. 1 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ, cu modificările ulterioare, iar pe de altă parte, se reține că, potrivit textelor de lege menționate, controlul de legalitate a unor acte cu caracter normativ emise de către Guvernul României îl face instanța de contencios administrativ, conform competențelor stabilite prin Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ, cu modificările ulterioare, iar controlul de constituționalitate, în limitele și modalitățile prevăzute de către Consituția României, precum și în Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, cu modificările ulterioare, este exercitat de către Curtea Constituțională.

De asemenea, Plenul are în vedere faptul că în considerentele Deciziei nr. 757/2017, publicată în Monitorul Oficial al României nr. 33/15.01.2018, *deci ulterior adoptării hotărârii contestate*, Curtea Constituțională a apreciat că: „în privința oportunității emiterii actului administrativ individual, unitatea de parchet nu are competența de a începe urmărirea penală, însă are competența de a cerceta faptele de natură penală săvârșite în legătură cu emiterea acestuia (...) nu există nici un mecanism de control al oportunității emiterii actului administrativ. Prin urmare, dacă legea permite realizarea unei anumite operațiuni administrative în sensul în care o lasă în marja de apreciere a organului administrativ, nu poate fi pusă în discuție cenzurarea oportunității aprecierii acestuia din urmă.”.

Astfel cum rezultă din decizia menționată, competența cercetării legalității actelor administrative aparține instanței de contencios administrativ și numai cu titlu incidental acestea pot fi cercetate de către instanța care judecă în materie penală în măsura în care în cauză este adusă o acuzație în materie penală cu privire la acte/fapte săvârșite în legătură cu emiterea actului respectiv.

Plenul Consiliului Superior al Magistraturii urmează să rețină că, prin răspunsurile date reporterilor, domnul Tudorel Toader, ministrul justiției, s-a referit strict la

modalitățile de contestare a legalității unor hotărâri de guvern, și nu la infracțiunile și persoanele care au fost precizate în comunicatul de presă al Direcției Naționale Anticorupție din data de 22 septembrie 2017.

De asemenea, a prezentat de principiu, modalitatea și competențele pentru stabilirea legalității unui act emis de către guvern, precum și categoriile de acte normative ce pot fi supuse unui astfel de control.

Plenul constată că opiniile exprimate de către ministrul justiției au fost confirmate și de Curtea Constituțională în considerentele Deciziei nr. 757/2017, care a statuat că actele administrative emise de Guvern pot fi cercetate numai cu titlu incidental de către instanța care judecă în materie penală, în măsura în care în cauză este adusă o acuzație în materie penală cu privire la acte/fapte săvârșite în legătură cu emiterea actului respectiv, însă parchetul nu cercetează direct legalitatea unei hotărâri de guvern și nu are competența de a începe urmărirea penală în privința oportunității emiterii actului.

Având în vedere considerentele expuse, reanalizând problematica vizată de Hotărârea nr. 1472/19.12.2017, Plenul urmează să constate că opiniile exprimate de către ministrul justiției nu au fost de natură să afecteze independența sistemului judiciar.

Plenul Consiliului Superior al Magistraturii urmează să admită plângerea prealabilă formulată de domnul Tudorel Toader, ministrul justiției, și să dispună revocarea Hotărârii Plenului Consiliului Superior al Magistraturii nr. 1472/19.12.2017.

Față de cele expuse, conform dispozițiilor art. 23 alin.(1) din Legea nr. 317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii, republicată, cu modificările ulterioare, prin vot direct și secret, cu majoritatea voturilor membrilor prezenți (9 voturi Admitere; 5 voturi Respingere, 1 Abținere: domnul Tudorel Toader, ministrul justiției),

PLENUL
CONSILIULUI SUPERIOR AL MAGISTRATURII

HOTĂRĂȘTE

Art.1. Admiterea plângerii prealabile formulate de domnul Tudorel Toader, ministrul justiției, și revocarea Hotărârii Plenului Consiliului Superior al Magistraturii nr. 1472/19.12.2017.

Art. 2. Prezenta Hotărâre nr. 412/19.04.2018 a Plenului Consiliului Superior al Magistraturii se comunică domnului Tudorel Toader, ministrul justiției.

Dată în București, la data de 19 aprilie 2018

Președinte,

Judecător Simona ~~Camelia~~ MARCU

