

MEMORIU REFERITOR LA PROPUNERILE DE MODIFICARE A "LEGILOR JUSTIȚIEI"

**Domnului prof. univ. dr. Tudorel Toader,
Ministrul Justiției**

Stimate Domnule Ministru,

Subscrisa **Asociația "Forumul Judecătorilor din România"**, persoană juridică de drept privat, independentă, nonprofit, neguvernamentală și apolitică, asociație profesională a judecătorilor, care 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, **referitor la propunerile prezentate la 23 august 2017, într-un document PowerPoint, într-o conferință de presă, cuprinzând un set de modificări pentru "legile justiției" (Legea nr.303/2004, Legea nr.304/2004 și Legea nr.317/2004), fără studii de impact și fără o prealabilă consultare asupra unor aspecte legislative esențiale, pentru asigurarea transparenței decizionale, în raport cu magistrații (judecători și procurori) și societatea civilă, fapt inacceptabil într-un stat de drept, vă facem cunoscute următoarele:**

Pregătirea nesperioasă a acestui veritabil „experiment judiciar”, în timpul vacanței judecătorești, în lipsa oricărui studiu și prognoze, poate determina consecințe foarte greu sau chiar imposibil de remediat. Astfel, în anul 2017, în condițiile în care România este supusă în continuare, la 10 ani de la aderarea la Uniunea Europeană, unui Mecanism de Cooperare și Verificare (MCV), tocmai pentru alinierea justiției sale celor ale statelor cu tradiții istorice democratice, nu se mai poate accepta întoarcerea în timp, la metehnele anterioare anului 1989, prin readucerea justiției sub control politic și lărgirea nepermisă a atribuțiilor ministrului justiției.

Toate aceste modificări vor influența cariera și activitatea profesională a magistraților, pentru o perioadă îndelungată, și vor produce **dezechilibre în sistemul judiciar**, ce au fost condamnate de Comisia Europeană în repetate rânduri, existând și **riscul unui val de nemulțumiri în interiorul corpului profesional.**

Având în vedere toate aceste luări de poziție publice, în scopul apărării independenței justiției, statutului și intereselor profesionale ale judecătorilor și procurorilor români, Asociația "Forumul Judecătorilor din România" vă solicită să

înlăturați cu totul propunerile formulate în conferința de presă din 23 august 2017 și să organizați o largă consultare pentru asigurarea transparenței decizionale în modificarea legislativă propusă.

De asemenea, formulăm câteva sugestii privind progresul statutului judecătorilor și procurorilor și optimizarea organizării judiciare în România.

Mai jos, găsiți criticile punctuale față de ideile prezentate la 23 august 2017.

Cu deosebită considerație,

 judecător Dragoș Călin, Curtea de Apel București, co-președinte
 judecător Ionuț Militaru, Curtea de Apel București, co-președinte
judecător Claudiu Drăgușin, Judecătoria Sectorului 4 București, secretar general



I. Critici principale cu privire la modalitatea de propunere a modificărilor la legea justiției

A. Precizări prealabile

Întrucât intențiile ministrului justiției au fost prezentate într-o conferință de presă, sprijinită pe un material PowerPoint, o analiză amănunțită, punctuală, riguroasă și serioasă se va putea face doar după punerea la dispoziție a unor propuneri de texte legale concrete. Până atunci, analiza nu poate privi decât declarațiile de intenție ale ministrului justiției.

B. Cu privire la așa-zisa consultare publică

Deși se precizează în materialul PowerPoint pus la dispoziție de minister, că astfel de consultări au avut loc (2016 - consultări / transparență decizională; 2017 - ianuarie–aprilie / consultări – avize CSM), trebuie remarcat faptul că o foarte mare parte din ideile enunțate sunt noi și nu au făcut parte din nicio propunere de modificare a legilor justiției care au tot circulat din vara anului 2016.

Fiind vorba despre idei noi, este evident că nu a existat o consultare publică pe marginea lor, nici în exteriorul sistemului de justiție (ONG interesate), dar nici în interiorul său.

Ministerul Justiției (cu diferiți miniștri) au vehiculat mai multe forme de propuneri de modificare a legilor justiției, a organizat dezbateri și grupuri de lucru, a centralizat ideile și propunerile, după care a prezentat cu totul alte intenții, fără ca acesta să fi făcut obiectul vreunei analize anterioare, după cum vom arăta ulterior.

În cadrul adunărilor generale ale magistraților, la nivelul fiecărei instanțe și fiecărui parchet, au fost trimise alte propuneri și au fost consumate energii cu privire la alte texte de lege, pentru ca ministerul să vină acum cu idei perfect noi, nemaipropuse și nemaivăzute de nimeni.

Din acest punct de vedere, toate consultările și grupurile de lucru anterioare puteau lipsi și sunt lipsite de valoare din moment ce Ministerul Justiției avea alte intenții pe care le-a exhibat abia acum.

Prin urmare, afirmația că ar fi existat o consultare publică referitoare la propunerile prezentate este cel puțin incorectă.

II. Critici punctuale față de ideile emise de Ministrul Justiției

C. Cu privire la faptul că judecătorii și procurorii pot participa la concurs, în vederea dobândirii gradului profesional superior, însă, în toate cazurile, drepturile salariale vor fi plătite în funcție de postul pe care își desfășoară activitatea efectivă

În primul rând, o astfel de idee nu s-a aflat niciodată în dezbateri, fiind pur și simplu apărută acum, fără a exista vreo consultare anterioară a corpului magistraților.

În al doilea rând, o astfel de măsură este de natură a afecta statutul magistratului într-un dintre componentele sale esențiale, independența, diminuând veniturile.

O astfel de soluție, ridică mai multe probleme:

a) este o soluție discriminatorie, fiind astfel neconstituțională:

- în tot sistemul bugetar există sistemul promovării în trepte și grad sau în funcție și grad, care afectează salarizarea; în toate aceste cazuri, dobândirea unui

grad superior nu obligă persoana în discuție să își schimbe locul de muncă și nu condiționează plata gradului de o astfel de schimbare; (a se vedea anexele la Legea nr. 153/2017 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice);

- în cazul **sistemului militar**, dobândirea gradului superior nu implică faptul că militarul va îndeplini alte însărcinări sau că va ocupa alt post, ci contribuie doar la consolidarea vocației pentru a urca în ierarhia militară;

- în cazul familiei ocupaționale „**diplomație**” (gradul diplomatic e plătit indiferent de funcție);

- în cazul **personalului asimilat** din ministerul justiției, unde mare parte din aceștia au deja cel puțin grad de curte de apel, se va ajunge la situația aberantă (dar care e deja confirmată pe mai multe planuri, spre exemplu al salarizării și al promovării, aceștia neavând numărul de locuri pentru promovare limitat, așa cum au magistrații) ca asimilatul să aibă mai multe drepturi decât categoria profesională cu care este asimilat;

- în cazul profesorilor, al doctorilor (dar și al altor categorii), în cazul inspectorilor școlari, a funcțiilor de conducere pentru funcțiile didactice auxiliare, administrator patrimoniu etc., în cazul managerilor de spital, a managerilor generali, director de cercetare, director economic etc., în cazul familiei ocupaționale „cultură”; în cazul personalului din autoritățile și instituțiile publice finanțate integral din venituri proprii, aflate în subordinea, sub autoritatea, în coordonarea Guvernului, ministerelor și a celorlalte organe de specialitate ale administrației publice centrale și locale, din cele aflate în coordonarea prim-ministrului, precum și din cele aflate sub controlul Parlamentului; în cazul familiei ocupaționale „administrație”.

b) reprezintă o intruziune în statutul magistratului, fiind astfel neconstituțională;

- având în vedere că veniturile magistratului sunt incluse în noțiunea de statut al acestuia, creionat pentru a garanta independența, diminuarea veniturilor de o asemenea manieră înseamnă afectarea statutului, ceea ce implică afectarea independenței, astfel încât măsura, din acest punct de vedere, poartă premisele pentru o analiză a neconstituționalității sale;

- nu a fost oferită nicio justificare a unei astfel de măsuri, astfel încât nu se poate cunoaște dacă scopul ei este unul legitim sau unul arbitrar;

- chiar dacă ar fi găsită o justificare (scop), măsura nu păstrează un nivel de proporționalitate constituțional, din moment ce reprezintă cea mai drastică intruziune în statutul magistratului, fără a lua în calcul alte metode alternative de îndeplinire a acesteia.

c) adâncește și mai mult probleme de inechitate:

- **personalul asimilat** se va bucura în continuare de beneficiile gradelor profesionale, deși aceștia nu îndeplinesc activități jurisdicționale, specifice profesiei de magistrat;

- spre deosebire de magistrați, **personalul asimilat va avansa în grad și va primi toate drepturile corespunzătoare gradelor**, deși vor lucra în același birou, la același calculator, prestând aceeași muncă;

- **inhibă dezvoltarea profesională a magistratului**, care nu va mai fi atras de perspectiva prezentării la examene sterile, care nu îi vor aduce niciun beneficiu; nu i se poate reproșa magistratului că are în vedere și aspectul financiar al statutului său, atât timp cât sunt bine cunoscute constrângerile funcției.

D. Cu privire la faptul că durata mandatelor de conducere se modifică de la 3 la 4 ani, pentru toate funcțiile

Nu există observații.

E. Cu privire la faptul că din comisiile de concurs, pentru promovarea la ÎCCJ, vor face parte cadre didactice universitare având gradul de conferențiar sau profesor (actuala reglementare se referă la cadre didactice din învățământul juridic superior, putând fi chiar și asistenții universitari)

Nu există observații.

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 constituțional 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”.

G. Cu privire la faptul că secția pentru procurori, din cadrul CSM, va decide în privința carierei procurorilor

În lipsa altor argumente suplimentare și a unui text concret, prin care să se înțeleagă la ce se referă acest principiu generos, 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 dau expresie atribuțiilor Consiliului Superior al Magistraturii, așa cum au fost acestea reglementate prin art.134 din Legea fundamentală. Nu se poate reține așadar că prin acestea s-ar încălca prevederile art.124 alin.(3) din Constituție”.

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

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 căreia 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 căreia Parlamentul este organul reprezentativ suprem al poporului român și unica autoritate legiuitoare 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 nu aduce nicio atingere independenței judecătorilor. Faptul că există secții separate în privința judecătorilor sau a procurorilor nu implică faptul ca 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 o reprezintă o revizuire constituțională. În Franța sau Belgia, modele constituționale tradiționale și pentru România, președinții instanțelor supreme s-au pronunțat recent pentru unitatea magistraturii în cadrul aceluiași consiliu.¹

H. Cu privire la faptul că secția pentru judecători, din cadrul CSM, va decide în privința carierei judecătorilor

A se vedea comentariul anterior.

I. Cu privire la faptul că la ÎCCJ vor exista doi vicepreședinți, în loc de unul, cum este în prezent

În prezent, la nivelul Înaltei Curți de Casație și Justiție există deja 2 vicepreședinți, în prezent; este vorba, probabil, despre o eroare absolut regretabilă la acest nivel.

J. Cu privire la modificările privind numirile la vârful justiției

- *președintele și vicepreședinții ÎCCJ vor fi numiți de către Președintele României, la propunerea Consiliului Superior al Magistraturii – secția pentru judecători, dintre judecătorii ÎCCJ care au funcționat la această instanță cel puțin 2 ani și nu au fost sancționați disciplinar.*

- *procurorul general al Parchetului de pe lângă ÎCCJ, prim-adjunctul și adjunctul acestuia, procurorul șef al DNA, adjunctii acestuia, procurorii șefi de secție ai Parchetului de pe lângă ÎCCJ și ai DNA, precum și procurorul șef al DIICOT și adjunctii acestora sunt numiți de secția pentru procurori, la propunerea ministrului justiției.*

- *pe baza unei proceduri transparente, ministrul justiției formulează cel puțin două propuneri, dintre procurorii care au o vechime minimă de 10 ani în funcția de procuror*

1. Cu privire la intenția de modificare

¹ A se vedea, pentru detalii, Revista Forumul Judecătorilor nr.1/2017, pg.15-16, precum și pagina web https://www.courdecassation.fr/venements_23/derniers_evenements_6101/magistrature_bertrand_37040.html [consultată ultima dată la 29.08.2017].

Aceste propuneri de modificare a legilor justiției nu au nicio justificare juridică, ci justificările pot fi, evident, de altă natură.

În primul rând, trebuie plecat de la faptul indiscutabil că procedura de numire în aceste funcții a fost instituită anterior, dar tocmai în vederea aderării României la Uniunea Europeană, fiind agreată cu partenerii blocului comunitar și acceptată de Mecanismul de Cooperare și Verificare.

Ulterior, în niciunul dintre rapoartele anuale nu s-a adus vreo critică în privința procedurilor de numire în aceste funcții, nu s-a susținut că ar fi afectat echilibrul puterilor în stat.

Schimbarea acestor mecanisme este propusă, așadar, fără nicio justificare juridică.

2. Cu privire la modificările propuse în privința șefilor parchetelor

Întrucât propunerea este făcută de ministrul justiției, CSM nu are o libertate reală de a alege, ipoteza unui refuz fiind aproape exclusă în contextul Deciziei Curții Constituționale nr. 98 din 7 februarie 2008.

Propunerea este periculoasă, întrucât, pe de-o parte, CSM nu poate decât să decidă „Da” sau „Nu” în privința propunerii venite din partea Ministrului Justiției, neputând să aleagă dintre numeroșii procurori din România, iar pe de altă parte, răspunderea pentru decizie se va putea disipa între membrii Consiliului, care se vor putea ascunde în spatele votului secret.

În realitate, cel care își consolidează o poziție determinantă în desemnarea șefilor parchetelor va fi ministrul justiției.

Mult mai grav este că acest mecanism care oferă ministrului justiției puterea de a determina numirea șefii parchetelor (în condițiile în care face două propuneri din care trebuie ales), coroborat cu o altă propunere, respectiv cea în care șeful ierarhic superior poate infirma soluții atât pe motiv de nelegalitate (cum este în prezent), dar și pe motiv de netemeinicie (cum se propune), creează într-adevăr premisele unui control politic al parchetelor, ceea ce ar afecta credibilitatea justiției penale.

Nu ar exista astfel nicio posibilitate de control democratic asupra anchetelor penale, acestea putând fi oprite sau începute în baza deciziei unor procurori-șefi numiți politic, de ministrul justiției.

Dintre toate procedurile de numire în (sau revocare din) funcțiile importante din parchete (Parchetul General, Direcția Națională Anticorupție și Direcția de Investigare a Infrațiunilor de Criminalitate Organizată și Terorism), actuala procedură a fost singura care a generat premisele unei justiții penale reale în România, tocmai mulțumită unui mecanism tripartit care oferă contraponderi: Ministrul Justiției (reprezentant al Guvernului), Președintele României (ales direct de către cetățeni), CSM format din reprezentanții magistraților și ai societății civile.

Prin menținerea rolului Ministrului Justiției și excluderea din acest proces a Președintelui României - demnitarul român cu cea mai mare legitimitate democratică, ales prin vot direct de către majoritatea cetățenilor României - s-ar crea un grav dezechilibru.

K. Cu privire la faptul că se elimină posibilitatea menținerii în funcție a magistraților în cazul în care condamnarea sau amânarea aplicării pedepsei a fost pronunțată pentru infracțiunea de vătămare corporală din culpă.

Nu se înțelege necesitatea acestei propuneri.

În orice caz, măsura propusă poate fi analizată din perspectiva constituționalității, atât timp cât reprezintă o încetare de drept a mandatului unui judecător.

Se observă că, în exemplul discutat, fapta magistratului este una săvârșită din culpă, fără a avea legătură cu funcția și nici cu vreun element care să pună la îndoială reputația sa, putând fi rezultatul unui accident nefericit.

Fiind vorba despre o atingere adusă statutului magistratului, se pune problema analizei scopului acestei măsuri. Nu se înțelege de ce ar trebui exclus un magistrat din

sistem în urma comiterii unei infracțiuni din culpă, în toate cazurile, chiar și atunci când fapta nu are legătură cu profesia și nu aduce atingere probității morale a autorului.

Chiar dacă s-ar identifica un scop legitim pentru o astfel de măsură, acesta nu ar fi singurul în măsură să conducă la atingerea rezultatului, în condițiile în care și în sistemul prezent se poate ajunge la un astfel de deznodământ. Filtrul analizei CSM (care poate dispune sau nu încetarea mandatului) este instituit tocmai pentru evita situații de tipul celor anterior descrise.

În consecință, o astfel de măsură nu ar fi proporțională cu scopul propus, regimul instituit la adresa magistratului fiind extrem de drastic.

În plus, acest tratament este profund inequitabil în raport cu celelalte puteri în stat, nici membrilor Guvernului, nici membrilor Parlamentului nefiindu-le impus un astfel de regim.

Ba mai mult, condamnarea chiar pentru infracțiuni cu intenție, inclusiv de corupție, nu impune pierderea mandatului parlamentarului decât în ipoteza în care pedeapsa este stabilită cu executare, și atunci din cauze obiective.

L. Cu privire la faptul că se elimină prevederea potrivit căreia, în cazul pensionării pentru limită de vârstă, titularul contractului de închiriere și, după caz, soțul ori soția acestuia își păstrează drepturile locative pe tot parcursul vieții.

Nu există observații cu privire la încetarea acestui beneficiu, singura sugestie fiind de a stabili un termen rezonabil (minim 3 luni de la data eliberării din funcție prin pensionare).

M. Cu privire la faptul că se elimină posibilitatea reîncadrării în funcția de judecător, procuror ori magistrat-asistent, fără concurs și cu avizul CSM, la instanțele sau, după caz, la parchetele de pe lângă acestea în cadrul cărora au funcționat până la data pensionării.

Nu există observații.

N. Cu privire la răspunderea magistraților

Deși subiectul este unul extrem de popular, în realitate necesită o analiză extrem de tehnică și de aplicată, incompatibilă cu modalitatea în care a fost începută „dezbateră publică” de către Ministrul Justiției.

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 scutiți 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, fata de victima, garantul constant al reparării prejudiciilor.

Precizând că această garanție a Statului se aplică prejudiciilor suportate în mod ilegal 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 ilegal”. 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 ca 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 deturnări 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 judecătorești și relația ei cu celelalte puteri ale statului în democrația modernă "

Puterea judecătorească, 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 judecătorească trebuie să fie exercitată în interesul statului de drept și al celor care caută și doresc justiție. Prin urmare, puterea judecătorească 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 celelalte 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 independenței 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 conduita 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 aceleia, atunci, în cazurile care implică

celelalte 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 justițiabilii particulari care se judecă în procedurile judiciare particulare. În al doilea rând, ei sunt răspunzători față de celelalte 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 justițiabililor acțiunile și deciziile sale. De asemenea, judecătorul își justifică acțiunile și în fața celorlalte puteri ale 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 aplicarea unor proceduri disciplinare și, după caz, a dreptului penal. Aceasta se cheamă "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 independența justiției de presiuni necuvenite, trebuie exercitată o mare atenție pentru a încadra responsabilitatea judecătorilor cu privire la răspunderea penală, civilă și 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 naștere la răspunderea civilă sau disciplinară a judecătorului, decât în cazuri de rea credință, culpă 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 Veneția)
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 Veneția la cea de-a 107-a Sesiune Plenară (Veneția, 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 judiciarului, salvagardându-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 cântărirea 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 conduite infracționale ridicarea imunității sale trebuie să fie iminentă.

Raport ENCJ 2013-2014 “Standardele europene și internaționale privind independența judiciară 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 dobândi 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, îngrădirea 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 declarați 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 aplice 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 greșeală 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 Europene²

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 săvârșirii unor infracțiuni: *Letonia; Estonia.*

c) În următoarele state, judecătorul poate răspunde pentru decizii luate cu rea-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 greșeală personală cu privire la serviciul public de justiție este opțional 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 înăspririi (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.

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 delimiteze clar ce se înțelege prin noțiunile de gravă neglijență sau rea-credință.***

² A se vedea materialul anexat, întocmit de *Asociația Forumul Judecătorilor din România* prin jud. Georgeta Ciungan, Judecătoria Focșani, cu privire la răspunderea civilă a magistraților.

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

- neglijența condamnată 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 condamnată 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 cuantumului 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, ci reprezintă efectul unui cumul de factori și incidente care implica și obligațiile celorlalte 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 propuneri 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 eliberați condiționat fără a plăti integral prejudiciul cauzat în mod direct Statului.

Nu există o răspundere echivalentă a membrilor celorlalte puteri, parlamentarii 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).

Condamnărilor la Curtea Europeană a Drepturilor Omului nu sunt determinate doar de conduita unor magistrați, ci au la bază, în cele mai multe situații, tocmai legislația deficitară, în unele cazuri constatată 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, *Bălțeanu 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 jurisprudența 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 constituționale pentru angajarea răspunderii acestuia din urmă. Mai mult, conferirea calității de debitor al obligației de dezdăunare 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 celelalte state europene (cu excepția Ungariei), unde statul de drept funcționează, fără niciuna dintre garanțiile anterior expuse (clarificarea noțiunilor de rea-credință 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 conduita 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 măsura 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 Inspecției 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).

O. Cu privire la faptul că soluțiile adoptate de procuror pot fi infirmate motivat de către procurorul ierarhic superior, când sunt apreciate ca fiind nelegale sau netemeinice.

Nu există nici cu privire la această măsură o explicație juridică rezonabilă, care să fi fost oferită asupra necesității sale.

O astfel de măsură echivalează cu eliminarea principiului independenței, care guvernează activitatea profesională a procurorului.

Actuala reglementare prevede posibilitatea de infirmare doar pentru motive de nelegalitate.

O astfel de măsură este extrem de nocivă, în condițiile în care este analizată alături de o altă propunere formulată, respectiv aceea ca șefii parchetelor să fie numiți de CSM dintre procurori aleși de ministrul justiției.

În măsura în care un om politic numește șefii parchetelor, iar șefii parchetelor pot bloca orice anchetă, atât din perspectiva legalității, cât și a temeiniciei, atunci înseamnă că

există premise foarte puternice ca anchetele să fie duse sau nu până la capăt în funcție de voința politică.

Or, tocmai acest lucru s-a dorit a fi înlăturat în procesul anterior aderării României la Uniunea Europeană și tocmai împotriva unor idei politice de acest tip a fost instituit Mecanismul de Verificare și Cooperare.

P. Cu privire la faptul că în cadrul PÎCCJ se înființează o direcție specializată având competența exclusivă de efectuare a urmăririi 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 infraționalitate 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.

Q. Cu privire la faptul că membrii CSM desfășoară activitate permanentă și nu exercită activitatea de judecător sau procuror.

Această măsură există în legea actuală. Astfel, art. 23 alin. 3 din Legea nr. 317/2004 prevede că: „Judecătorii și procurorii aleși ca membri ai Consiliului Superior al Magistraturii își suspendă activitatea de judecător, respectiv de procuror, referitoare la prezența judecătorilor în complete de judecată, respectiv efectuarea actelor de urmărire penală de către procurori”.

R. Cu privire la faptul că se reorganizează Inspekția Judiciară, ca structură cu personalitate juridică în cadrul Ministerului Justiției, cu sediul în municipiul București

Niciodată în discuțiile anterioare, începând cu anul 2016, nu s-a adus în atenție modificarea statutului Inspekției 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 Inspekției Judiciare³ rezultă următoarele:

³ http://old.csm1909.ro/csm/linkuri/09_03_2017__86944_ro.pdf

- au fost înregistrate **6823 sesizări** (218 din oficiu) privind activitatea și conduita 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 indiciilor 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 Inspekția Judiciară fiind pendinte 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 sancționate și 8 respinse); 5 privind procurori pentru 11 abateri (5 sancționate, 6 respinse);
- 12 sancțiuni disciplinare aplicate judecătorilor: **avertisment - 4, diminuarea indemnizației lunare brute - 3, suspendarea din funcție - 3 și excluderea din magistratură - 2**;
- 4 sancțiuni 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 Inspekției Judiciare au fost însușite de Plenul CSM;
- **apărare independență sistem judiciar** - 26 sesizări (4 privind judecători și 22 privind procurori) din care 23 soluționate de CSM (23 admise);
- **apărare reputație profesională, independență 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 Inspekția 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).

Re-organizarea Inspekției Judiciare la Ministerul Justiției, indiferent sub ce formulă juridică (autonomă, sub autoritate etc.) va crea, măcar din perspectiva aparenței, impresia de subordonare politică, ceea ce implică încălcarea principiului constituțional al separației puterilor în stat.

Față de toate argumentele aduse, nu există un temei juridic și nici faptic suficient pentru modificarea statutului Inspekției 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.** Dacă există vreun

neajuns al organizării actuale, corectarea acestuia apare a fi mult mai facilă decât transferul instituțional propus.

S. Cu privire la modificările sistemului de recrutare a magistraților:

- *candidații trebuie să fie apți din punct de vedere medical și psihologic, pentru exercitarea funcției de magistrat.*
- *să aibă vârsta minimă de 30 de ani.*
- *să aibă cel puțin 5 ani de activitate efectivă, desfășurată în una dintre profesiile juridice reglementate de lege.*
- *dispare concursul pentru intrarea direct în magistratură, cu o vechime de 5 ani în alte profesii juridice*
- *concursul de admitere la INM se va anunța cu cel puțin 6 luni înainte de data stabilită*
- *în prezent se anunță cu 60 de zile înainte de data stabilită*
- *auditorii de justiție vor beneficia de decontarea materialelor didactice*
- *auditorii de justiție vor beneficia de cazare gratuită, în spațiile INM*
- *dispozițiile legale privind incompatibilitățile și interdicțiile judecătorilor și procurorilor se vor aplica și auditorilor de justiție*
- *auditorii de justiție vor avea dreptul la decontarea chiriei într-un plafon de până la 50% din suma care se cuvine, cu acest titlu, pentru magistrați, în situația în care nu sunt suficiente locuri pentru cazare*
- *după încheierea cursurilor în cadrul INM, auditorii de justiție susțin un examen de absolvire prin care se verifică însușirea cunoștințelor, competențelor și abilităților necesare exercitării funcției de judecător sau de procuror, precum și un test psihologic*
- *se propun modificări referitoare la competența judecătorilor stagiați, atât în materie civilă cât și în materie penală*
- *judecătorii stagiați asistă și la ședințe de judecată cu alte tipuri de cauze decât cele prevăzute la alin. (1), prin rotație, la complete ale instanței constituite din judecători definitiv stabiliți de președintele instanței. În cauzele la care asistă, judecătorul stagiar întocmește un raport consultativ asupra cauzei și poate redacta proiectul hotărârii, la solicitarea președintelui completului*

Dintre modificările propuse pentru recrutarea magistraților prin Institutul Național al Magistraturii, se remarcă cele privind limita de vârstă (30 de ani) și cerința vechimii în altă profesie juridică de minimum 5 ani.

Ca o primă observație, trebuie spus că nici această idee nu a fost pusă în dezbatere publică în cadrul rundelor de discuții anterioare, din 2016 până astăzi, fiind deci o idee nou născută.

În aparență, aceste măsuri pot fi privite cu bunăvoință – *cine nu vrea un magistrat matur și bine pregătit?*, dar la o analiză mai atentă se va observa că ele vor avea ca efect ***distrugerea sistemului performant al INM*** și, pe termen mediu, scăderea nivelului de pregătire, atât în cadrul institutului, cât și în cadrul magistraturii în ansamblu.

Astfel, sistemul actual permite prezentarea la examenul de admitere la Institut a celor mai bine pregătiți studenți din fiecare generație, a șefilor de promoție.

Acest lucru asigură un nivel de înalt profesionalism în cadrul magistraturii, asigură o exigență ridicată și justifică existența Institutului ca o entitate de elită, menită să pregătească magistrați.

În cadrul sistemului propus, acest lucru nu va mai fi posibil.

Șefii de promoție se vor orienta, evident, către celelalte profesii juridice, iar după împlinirea vârstei de 30 de ani, prin ipoteză fiind buni în ceea ce fac (în avocatură, notariat etc.), nu vor avea niciun motiv să se mai orienteze spre INM.

Din acest motiv, este previzibilă scăderea nivelului de pregătire al bazei de selecție, care în mare parte va fi format, probabil, din juriști pe hârtie (fiind imposibil de negat existența acestora, față de realitate juridică actuală), care au eșuat în celelalte profesii juridice.

Acest lucru va determina, în timp, după un număr suficient de examene în care nu se vor ocupa locurile scoase la concurs, la scăderea nivelului de dificultate al examenelor, ceea ce va conduce, la rândul său, la o bază a magistraturii mai slab pregătită.

Evident, vor fi și excepții, poate că se vor mai găsi câțiva oameni bine pregătiți, dar regula va fi cea anterior expusă.

Dacă actualului sistem i se pot reproșa anumite aspecte și, în general, în spațiul public, se vehiculează lipsa de maturitate, acest lucru poate fi reglat prin alte mecanisme, prin prelungirea perioadei de formare inițială în Institut, prin diversificarea activităților de formare (spre exemplu, în Olanda există 2 ani de stagiul obligatoriu în 2 dintre celelalte profesii juridice), prin modificarea competenței pentru primii ani de după definitivat (spre exemplu, să nu soluționeze dosare în penal sau de dreptul familiei, unde se poate identifica nevoia experienței sociale) etc.

În plus, în sistemul actual, în condițiile în care facultatea este finalizată la 22-23 de ani și INM, incluzând stagiatura, durează 3 ani, rezultă că, în realitate, un magistrat are contact real cu dosarele la 27 de ani, în situația fericită în care a fost admis din prima încercare.

Păstrarea competenței de judecată pentru 3 ani în zone tehnice (plângeri contravenționale, spre exemplu) ar putea avea același efect ca acela pe care îl intenționează propunerile analizate, fără însă a bulversa sistemul.

Un ultim argument pentru care nu va funcționa propunerea analizată este acela că în România situația este diferită de cea a țărilor vestice, unde intrarea în magistratură se face mai târziu.

Astfel, în alte state cu democrația consolidată, primirea în magistratură reprezintă un curs firesc al ceea ce numeau românii „*drum al onoarei*”, un pas normal în carieră, fie pentru a întoarce societății o parte din beneficiile pe care ți le-a oferit, fie pentru a clădi în continuare drumul în slujba cetății. În acele state, nu există însă același volum de muncă precum în România, unde este nevoie - afirmăm cât se poate de direct - de sacrificii personale, inclusiv de natură fizică, de rezistență la stres și la atacuri publice asupra profesiei, care au fost compensate până în prezent cu abnegația tinerilor care și-au căutat și găsit vocația, mai ales că reforma a presupus, printre altele, atragerea celor care au absolvit facultatea de drept după Revoluția din 1989.

Propunerea Ministrului Justiției nu are la bază un studiu întocmit de psihologi independenți sau un studiu sociologic, care să țină cont de contextul specific țării noastre, întemeiat pe statistici obiective (fie și parțiale, la nivelul unor instanțe de nivel mediu), în care să se analizeze aspecte precum:

- verificarea rezultatelor evaluărilor profesionale periodice, pentru a observa dacă acestea sunt mai slabe în cazul magistraților cu vârsta sub 30 de ani la primirea în profesie sau care nu au avut o vechime de 5 ani în altă profesie juridică;

- verificarea numărului casărilor sau modificărilor hotărârilor judecătorești, pentru a observa dacă ponderea este mai mare în cazul magistraților cu vârsta sub 30 de ani la primirea în profesie sau care nu au avut o vechime de 5 ani în altă profesie juridică;

- verificarea mediilor obținute la examenele de promovare în funcție de criteriile menționate, pentru a semnaliza dacă există o deficiență în cazul lipsei de „experiență” (examele având atât o probă teoretică, cât și una practică);

- verificarea abaterilor disciplinare sau deontologice, în același scop, ținând cont că acestea acoperă și relația cu avocații, justițiabilii, colectivul instanței etc.;

Propunerea Ministrului Justiției nu are la bază un studiu întocmit 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 (creșterea vechimii efective necesare), ceea ce va afecta mobilitatea profesională către instanțele superioare;
- numărul mic al candidaților pentru admiterea directă în magistratură, chiar și în prezent (cu 5 ani vechime într-o profesie juridică), ce ar reprezenta în viziunea ministrului singura categorie acceptată pentru admiterea la INM (cu o condiție suplimentară, vârsta de 30 de ani);
- ponderea ocupării posturilor prin concurs (INM sau admitere directă), raportat la dificultatea subiectelor din ultimii ani, la un standard exigent;
- posibilitatea realizării unui sondaj de opinie cu ocazia concursului de admitere la INM și de admitere directă în magistratură din data de 3 septembrie 2017, care să stabilească măsura în care există atât ponderea celor care ar întruni condițiile, cât și ponderea celor care și-ar mai manifesta intenția de participare la un sistem de accedere în profesie precum cel propus de ministru; etc.

În măsura în care problema lipsei de experiență de viață ar fi una corect identificată prin studii și sondaje, atunci cauzele ei și metodele rezolvării ei sunt altele, nu cele simpliste care, pe lângă faptul că închid visele unor generații de absolvenți de drept bine pregătiți, vor conduce și la diminuarea prestigiului, influenței și relevanței INM, precum și la scăderea, pe termen lung, a nivelului de pregătire atât al auditorilor de justiție, cât și al magistraților – ulterior.

Prin urmare, considerăm că și această propunere este una greșită.

S. Cu privire la faptul că judecătorii și procurorii vor fi supuși unei evaluări periodice privind calitatea activității, eficiența, integritatea și obligația de formare profesională continuă, iar în cazul judecătorilor și procurorilor numiți în funcții de conducere, și modul de îndeplinire a atribuțiilor manageriale

Acest tip de evaluări există și în prezent, probabil se urmăresc modificări ale sistemului actual, fără niciun indiciu cu privire la natura acestora.

T. Cu privire la faptul că judecătorii și procurorii vor putea promova după o vechime de 7 ani efectiv pentru tribunal, de 10 ani efectiv pentru curte de apel

În ceea ce îi privește mărirea vechimii pentru promovare, aceasta nu este una rezonabilă.

Referitor la auditorii de justiție, vechimea propusă pentru a permite participarea la examenul de promovare este excesivă (7 ani, 10 ani), cu scoaterea din calcul a perioadei în care absolventul de INM a avut calitate de auditor de justiție, înseamnă că promovarea se va putea face în mod efectiv la minimum 9 ani (pentru tribunal) și 12 ani (pentru curtea de apel).

În găsirea unui raport de proporționalitate corect, este necesar a se ține seama de punctul de vedere al Consiliului științific al Institutului Național al Magistraturii, care a arătat în cadrul pozițiilor exprimate în grupurile de lucru organizate cu ocazia dezbaterilor anterioare, că acceptarea vechimilor majorate la 7 și 10 „**ar conduce la o blocare a sistemului judiciar la primul nivel de jurisdicție (judecătorii/parchete de pe lângă judecătorii)**”.

Consiliul științific al INM, una dintre cele mai avizate instituții din sistemul judiciar pe aspectul discutat, a propus ca perioadele de promovare să fie de 5 ani pentru tribunal, 8 ani pentru curte de apel și 10 ani pentru parchetul de pe lângă ICCJ.

O perioadă mare de timp ca vechime (cum este cea din propunere – minimum 9 ani pentru tribunal și minimum 12 ani pentru curte de apel – calculați de la începerea formării inițiale în sistemul judiciar), impusă drept condiție de promovare, va impune ca situație de fapt immobilismul profesional, blazarea în carieră, va încuraja atrofierea spiritului competițional și amputarea dorinței de perfecționare profesională, pe care le generează perspectiva unui examen / concurs și perspectiva promovării.

În timp, soluția va duce la „anchilozarea” corpului profesional.