

**MEMORANDUM CONSULTATIV
CĂTRE
CONSILIUL SUPERIOR AL MAGISTRATURII
CU PRIVIRE LA PROTECȚIA JUDECĂTORILOR ȘI
PROCURORILOR ÎMPOTRIVA ATACURILOR NEFONDATE**

DR. MARKUS B. ZIMMER

MAI 2006

Material redactat de către Asociația Baroului American/Inițiativa Juridică pentru Europa Centrală și Eurasia (ABA/CEELI), cu finanțare oferită de Agenția Statelor Unite pentru Dezvoltare Internațională (USAID).



Elaborarea prezentului *Memorandum consultativ* a fost posibilă datorită susținerii acordate de Misiunea din România a Agenției Statelor Unite pentru Dezvoltare Internațională, în condițiile Acordului asociat de cooperare nr. 186-A-00-03-00103-00. Opiniile exprimate în prezentul text aparțin autorului/autorilor și nu reflectă neapărat punctul de vedere al Agenției Statelor Unite pentru Dezvoltare Internațională.

Afirmațiile și analiza conținute în acest document aparțin Biroului CEELI România al Asociației Baroului American, care poartă întreaga răspundere pentru conținutul documentului. Opiniile exprimate în documentul de față nu au fost aprobate de către Camera Delegaților sau de Consiliul Director al Asociației Baroului American și, prin urmare, nu trebuie percepute ca reprezentând politica Asociației Baroului American. Mai mult decât atât, nici una dintre afirmațiile conținute în prezentul memorandum nu trebuie considerată a reprezenta consultanță juridică acordată pentru cazuri specifice, iar cititorii au responsabilitatea de a obține astfel de consultanță de la propriii avocați.

CUPRINS

SECȚIUNEA ÎNTÂI : CARE SUNT PREVEDERILE SPECIALE ALE LEGISLAȚIEI CARE SE REFERĂ LA OBLIGAȚIILE CONSILIULUI SUPERIOR AL MAGISTRATURII 1

- A. LEGEA PRIVIND ORGANIZAREA JUDICIARĂ (LOJ) 1
- B. LEGEA PRIVIND CONSILIUL SUPERIOR AL MAGISTRATURII (LCSM) 1
- C. LEGEA PRIVIND STATUTUL JUDECĂTORILOR ȘI PROCURORILOR (LSJP) 2

SECȚIUNEA A DOUA : CUM AR PUTEA CSM SĂ PROTEJEZE INDEPENDENȚA, IMPARȚIALITATEA ȘI REPUTAȚIA PROFESIONALĂ A JUDECĂTORILOR, PROCURORILOR ȘI A INSTITUȚIILOR DIN SISTEMUL DE JUSTIȚIE FAȚĂ DE ACTELE DĂUNĂTOARE COMISE DE ALȚI JUDECĂTORI ȘI PROCURORI, CARE SUBMINEAZĂ SAU ADUC ATINGERE ACESTOR VALORI 3

- A. ACTELE INTERNE CARE AU IMPACT NEGATIV ASUPRA INDEPENDENȚEI, IMPARȚIALITĂȚII SAU A REPUTAȚIEI PROFESIONALE A JUDECĂTORILOR SAU PROCURORILOR ȘI CARE ATRAG DUPĂ SINE RĂSPUNDEREA DISCIPLINARĂ 3
- B. ACTELE INTERNE CARE AU IMPACT NEGATIV ASUPRA INDEPENDENȚEI, IMPARȚIALITĂȚII SAU A REPUTAȚIEI PROFESIONALE A JUDECĂTORILOR SAU A PROCURORILOR ȘI CARE ATRAG DUPĂ SINE RĂSPUNDEREA CIVILĂ 6
- C. ACTELE INTERNE CARE AU IMPACT NEGATIV ASUPRA INDEPENDENȚEI, IMPARȚIALITĂȚII SAU A REPUTAȚIEI PROFESIONALE A JUDECĂTORILOR SAU A PROCURORILOR ȘI CARE ATRAG DUPĂ SINE RĂSPUNDEREA PENALĂ 7

SECȚIUNEA TREI : CUM AR PUTEA CSM SĂ PROTEJEZE INDEPENDENȚA, IMPARȚIALITATEA ȘI REPUTAȚIA PROFESIONALĂ A JUDECĂTORILOR, PROCURORILOR ȘI A INSTITUȚIILOR DIN SISTEMUL JUDECĂTORESC FAȚĂ DE ACTELE DĂUNĂTOARE, CARE SUBMINEAZĂ SAU ADUC ATINGERE ACESTOR VALORI ȘI CARE SUNT COMISE DE CEI DIN EXTERIORUL SISTEMULUI DE MAGISTRATURĂ 9

- A. MĂSURI PRO-ACTIVE 9
 - a. ANALIZAREA MODALITĂȚILOR DE IMPLICARE A LIDERILOR DIN MASS-MEDIA ÎNTR-UN EFORT DE COOPERARE PENTRU A SPORI ACCESUL LA INFORMAȚIILE REFERITOARE LA MAGISTRATURĂ ȘI PENTRU A PROMOVA RELATĂRILE CORECTE 11
 - b. ELABORAREA ȘI DISEMINAREA MATERIALELOR DE ORIENTARE ȘI EDUCARE PRIVIND LEGISLAȚIA ȘI INSTANȚELE, DESTINATE MASS-MEDIA 12
 - c. ELABORAREA DE PROGRAME ȘI MATERIALE DE PREGĂTIRE PENTRU FUNCȚIONARIII INSTANȚELOR, ANGAJAȚI PE POSTURI DE FURNIZARE DE INFORMAȚII ȘI RELAȚII PUBLICE 13
 - d. PROMOVAREA CUNOȘTINȚELOR ȘI A ÎNȚELEGERII INDEPENDENȚEI MAGISTRAȚILOR ÎN RÂNDUL PUBLICULUI 14
 - i. ȘCOLILE 15
 - ii. TELEVIZIUNEA 16
 - iii. FORUMURILE PUBLICE 16
 - iv. PAGINILE DE INTERNET 17
- B. MĂSURI REACTIVE 19
 - a. PROTECȚIA REPUTAȚIEI PROFESIONALE INDIVIDUALE 19
 - b. PROTECȚIA RESPECTULUI DE SINE PROFESIONAL ȘI PERSONAL 20
 - c. ACȚIUNILE PENTRU PROTECȚIA INSTITUȚIILOR SAU A FUNCȚIONARILOR GUVERNAMENTALI CA GRUP SAU CATEGORIE 20
 - d. ACTE CARE S-AR PUTEA CALIFICA PENTRU URMĂRIREA PENALĂ 21

SECȚIUNEA A PATRA: ÎN CE MĂSURĂ AR TREBUI SĂ FIE LIMITATĂ DE ARTICOLUL 10 AL CONVENȚIEI EUROPENE PRIVIND DREPTURILE OMULUI ȘI DE JURISPRUDENȚA CURȚII EUROPENE A DREPTURILOR OMULUI DECIZIA CSM DE A INVOCA RĂSPUNDEREA CIVILĂ SAU PENALĂ ÎN INSTANȚĂ 25

**MEMORANDUM CONSULTATIV CĂTRE CONSILIUL SUPERIOR
AL MAGISTRATURII CU PRIVIRE LA PROTECȚIA
JUDECĂTORILOR ȘI PROCURORILOR ÎMPOTRIVA
ATACURILOR NEFONDATE**

ÎNTREBARE: CUM ȘI ÎN CE MĂSURĂ TREBUIE SĂ-ȘI ÎNDEPLINEASCĂ CONSILIUL SUPERIOR AL MAGISTRATURII (CSM), ÎN CALITATE DE GARANT OFICIAL AL INDEPENDENȚEI JUSTIȚIEI, OBLIGAȚIA SA DE A-I PROTEJA PE JUDECĂTORI ȘI PROCURORI ÎMPOTRIVA ACTELOR CARE LE AMENINȚĂ INDEPENDENȚA, IMPARȚIALITATEA ȘI REPUTAȚIA PROFESIONALĂ.

SECȚIUNEA ÎNȚĂI

**CARE SUNT PREVEDERILE SPECIALE ALE LEGISLAȚIEI CARE SE REFERĂ LA
OBLIGAȚIILE CONSILIULUI SUPERIOR AL MAGISTRATURII:**

- A. LEGEA PRIVIND ORGANIZAREA JUDICIARĂ (LOJ) Alineatul 2 al articolului 1 îi conferă CSM sarcina de a garanta independența justiției.**

“Consiliul Superior al Magistraturii este garantul independenței justiției.”

- B. LEGEA PRIVIND CONSILIUL SUPERIOR AL MAGISTRATURII (LCSM): Alineatul 1 al articolului 30 prevede următoarele:**

“Consiliul Superior al Magistraturii are dreptul și obligația de a se sesiza 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.”

Alineatul 2 al articolului 30 prevede următoarele:

“Judecătorul sau procurorul care consideră că independența, imparțialitatea sau reputația profesională îi este afectată în orice mod se poate adresa Consiliului Superior al Magistraturii care, după caz, poate dispune verificarea aspectelor semnalate, publicarea

rezultatelor acesteia, poate sesiza organul competent să decidă asupra măsurilor care se impun sau poate dispune orice altă măsură corespunzătoare, potrivit legii.”

C. LEGEA PRIVIND STATUTUL JUDECĂTORILOR ȘI PROCURORILOR (LSJP)
Alineatele 1 și 2 ale articolului 75 prevăd următoarele:

“Consiliul Superior al Magistraturii are dreptul și obligația de a apăra judecătoria și procurorii împotriva oricărui act¹ care le-ar putea afecta independența sau imparțialitatea ori ar crea suspiciuni cu privire la acestea.”

“Judecătoria sau procurorii care consideră că independența și imparțialitatea le sunt afectate în orice mod prin acte de imixtiune în activitatea profesională se pot adresa Consiliului Superior al Magistraturii, pentru a dispune măsurile necesare, conform legii.”

Autoritatea conferită prin aceste legi CSM-ului de a proteja magistrația este largă. Esențialmente, CSM este autorizat, chiar dacă există doar *suspiciunea* că unul sau mai multe acte ar *putea* aduce atingere independenței și imparțialității judecătorilor și procurorilor, nu numai să ia măsuri concrete, ci, în plus, sau ca o alternativă, să “...dispună *orice altă măsură* adecvată, în conformitate cu legea.” CSM are o autoritate similară de a invoca astfel de măsuri pentru protejarea reputației profesionale a judecătorilor și procurorilor. Legile nu prevăd multe detalii concrete cu privire la maniera în care CSM trebuie să-și exercite această autoritate sau cu privire la care sunt limitările de utilizare ale acestei autorități, cum ar fi, de exemplu, în lumina articolului 10 din Convenția europeană privind drepturile omului sau a modului în care Curtea Europeană pentru Drepturile Omului a interpretat și aplicat articolul 10. În secțiunea a patra a prezentului memorandum se elaborează măsura în care trebuie limitată invocarea răspunderii penale sau civile de către CSM în instanță prin prisma Convenției europene privind drepturile omului și a articolului 10, precum și a jurisprudenței Curții Europene pentru Drepturile Omului.

¹ Independența și imparțialitatea judecătorilor și a procurorilor pot fi compromise și prin amenințări, intimidare, violență fizică, precum și prin alte acte care pun în pericol sau creează vulnerabilitate pentru aceștia, familiile și proprietățile lor. Cu toate acestea, răspunderea pentru protecția judecătorilor și a procurorilor împotriva unor astfel de acte nu aparține CSM ci Ministerelor Justiției și Administrației și Internelor. Vezi articolul 77 din LSJP.

Menționăm că autoritatea de protecție a CSM se extinde nu numai la judecătorii și procurorii percepuți individual sau ca grup. În baza dispoziției citate anterior din LOJ, autoritatea se extinde și asupra protecției independenței judecătorilor și procurorilor ca instituții, în plus față de personalul alocat acestora. În acest scop, responsabilitatea CSM se extinde la a reacționa la și a încerca să împiedice actele care amenință sau subminează independența, imparțialitatea și reputația profesională a instituțiilor din sistemul de justiție, indiferent dacă la originea acestor acte se află persoane care sunt reprezentante ale acestor instituții sau sunt din exteriorul acestora. În istoricul sistemelor de magistratură se includ, în general, acele situații în care anumite persoane care erau autorizate să exercite autoritatea de judecător și de procuror au făcut abuz de aceasta și au pervertit-o în moduri care-au contribuit la subminarea și afectarea independenței, imparțialității și reputației profesionale a acestor sisteme.

SECȚIUNEA A DOUA

CUM AR PUTEA CSM SĂ PROTEJEZE INDEPENDENȚA, IMPARȚIALITATEA ȘI REPUTAȚIA PROFESIONALĂ A JUDECĂTORILOR, PROCURORILOR ȘI A INSTITUȚIILOR DIN SISTEMUL DE JUSTIȚIE FAȚĂ DE ACTELE DĂUNĂTOARE COMISE DE ALȚI JUDECĂTORI ȘI PROCURORI, CARE SUBMINEAZĂ SAU ADUC ATINGERE ACESTOR VALORI:

Trecem în revistă în prezenta secțiune măsurile de prevenire și măsurile punitive pe care CSM este autorizat să le ia cu privire la categoria largă de acte comise de judecători și de procurori, cu potențial de a submina independența, imparțialitatea și reputația profesională a magistraților și a instituțiilor acestora. Pentru a clarifica situația, ne referim la actele *interne* în opoziție cu cele *externe* comise de persoane sau organizații care ies din categoria sistemelor de magistratură, cum ar fi reprezentanții mass-media sau politicienii. Am putea organiza aceste acte interne în cadrul categoriilor de răspundere disciplinară, răspundere civilă și răspundere penală.

- A. ACTELE INTERNE CARE AU IMPACT NEGATIV ASUPRA INDEPENDENȚEI, IMPARȚIALITĂȚII SAU A REPUTAȚIEI PROFESIONALE A JUDECĂTORILOR SAU PROCURORILOR ȘI CARE ATRAG DUPĂ SINE RĂSPUNDEREA DISCIPLINARĂ:** Alineatul 2 al articolelor 64 și 67 ale LOJ furnizează exemple practice de un tip de amenințare a independenței

procurorilor și îi autorizează pe cei care sunt astfel amenințați să ridice obiecțiuni în fața CSM.

“În soluțiile dispuse, procurorul este independent, în condițiile prevăzute de lege. Procurorul poate contesta la Consiliul Superior al Magistraturii, în cadrul procedurii de verificare a conduitei judecătorilor și procurorilor, intervenția procurorului ierarhic superior, în orice formă, în efectuarea urmăririi penale sau în adoptarea soluției.” (Articolul 64(2))

“Procurorul este liber să prezinte în instanță concluziile pe care le consideră întemeiate, potrivit legii, ținând seama de probele administrate în cauză. Procurorul poate contesta la Consiliul Superior al Magistraturii intervenția procurorului ierarhic superior, pentru influențarea în orice formă a concluziilor.” (Articolul 67(2))

În situațiile de mai sus, precum și în alte situații în care se pune problema răspunderii disciplinare a procurorilor sau a judecătorilor pentru actele care afectează negativ independența, imparțialitatea și/ sau reputația profesională a judecătorilor și procurorilor, măsura disciplinară de luat de către CSM este prevăzută la Articolul 100 din LSJP. De fapt, LSJP precizează în mod clar care trebuie să fie reacția CSM față de actele comise de cei care sunt din cadrul sistemului – judecători și procurori – și care subminează independența, imparțialitatea și statutul sau reputația profesională a magistraților. În măsura în care CSM reacționează prompt și judicios cu disciplina adecvată în situațiile acestor acte, măsurile luate vor servi drept avertisment pentru ceilalți judecători și procurori și, se presupune, vor fi un factor descurajant. CSM mai ia, de asemenea, măsuri preventive, deoarece se asigură că Institutul Național al Magistraturii desfășoară periodic programe de educație și de pregătire pentru judecători și procurori, vizând teme de etică și aspecte conexe, și că aceste programe se referă de obicei la importanța de a-și proteja independența, imparțialitatea și reputația profesională și de a raporta prompt CSM orice imixtiune sau orice încercare a superiorilor lor de a le afecta statutul. Judecătorii și procurorii trebuie asigurați periodic în cadrul acestor programe că dacă raportează astfel de imixtiuni la CSM, vor fi protejați împotriva oricărui sau a tuturor formelor de răzbunare, degradare sau a oricărui alte forme de hărțuire sau pedeapsă.

În sfârșit, CSM trebuie să garanteze, printr-o serie de măsuri, informarea publicului cu privire la dreptul său, conform articolului 96 alin. (1) al LSJP, de a raporta CSM orice activitate sau conduită inadecvată, nerespectările îndatoririlor profesionale și comiterea de abateri disciplinare de către judecători sau procurori. În Opinia nr. 7 (2005), Consiliul Consultativ al Judecătorilor Europeni (CCJE) subliniază importanța creării de legături directe între instanțe și public în general. Pornind de la presupunerea că, pentru a incorpora justiția în societate, este necesar ca sistemul judiciar să se deschidă și să învețe să se facă cunoscut, CCJE a recomandat sistemelor naționale de justiție: (i) să înființeze la nivelul instanțelor birouri responsabile cu relațiile cu publicul; (ii) să distribuie materiale tipărite și să-și creeze pagini de internet; (iii) să introducă în calendarul instanțelor forumuri educative și/ sau reuniuni periodice la care să poată participa cetățenii, organizațiile de interes public, autorii de politici, studenții. Astfel de programe cu o arie largă de cuprindere, recomandă CCJE, trebuie să devină o practică comună, deoarece nu numai că merg mult mai departe în furnizarea de informații generale către public, ci vizează și formularea unei percepții corecte asupra rolului judecătorului în societate. Instanțele ar trebui să desfășoare sondaje, să organizeze grupuri de discuții și să pună la dispoziție rețele în sensul dezvoltării și perfecționării profesionale.

Acest efort de informare ar putea include orice combinație dintre următoarele:

- ◆ Informarea cu privire la toate paginile de internet ale judecătorilor, procurorilor și a Ministerului Justiției, al căror scop este să pună la dispoziția publicului informații cu privire la temele referitoare la administrarea justiției. Aici ar trebui să se includă și paginile de internet naționale dar și paginile de internet locale ale instanțelor și parchetelor individuale. Notificarea ar trebui să conțină *link-uri* către formulare de sesizare care să poată fi descărcate de pe internet și informații referitoare la transmiterea acestora, la codul deontologic și la încălcările disciplinare concrete subliniate în articolul 99 al LSJP.

- ◆ O broșură disponibilă în toate instanțele și parchetele care să cuprindă aceleași informații și unde să fie oferite indicații cu privire la cum se obțin, cum se completează și unde se depun formularele de sesizări. Finlanda publică o circulară de informare a publicului cu privire la codul deontologic al judecătorilor, pe care o distribuie prin intermediul instanțelor. Belgia, de asemenea, a emis circulare care explică procesul de cercetare a magistraților și de invocare a răspunderii acestora în situații de abateri disciplinare.
- ◆ Pregătirea anuală a unui comunicat de presă care să sublinieze pe scurt procesul de sesizare al abaterii. Anumite mijloace de comunicare în masă ar putea decide să-l publice pur și simplu ca pe un memento.
- ◆ Președintele și alți funcționari ai CSM pot, din când în când, în cursul aparițiilor în public și/ sau în mass-media, menționa dreptul publicului la administrarea eficace a justiției și, în acest context, se pot referi pe scurt la (i) rolul CSM de garant al independenței sistemului de justiție și (ii) procesul prin care publicul poate comunica CSM problemele legate de administrarea actului de justiție. Recomandăm ca astfel de eforturi să fie formulate, pe cât posibil, într-un limbaj constructiv și optimist. Situațiile în care publicului i se pot adresa liderii sistemului de justiție în afara sălilor de ședință sunt, în mod obișnuit, rare iar mesajul trebuie, pe cât posibil, să înnobileze și să consolideze magistratura.

B. ACTELE INTERNE CARE AU IMPACT NEGATIV ASUPRA INDEPENDENȚEI, IMPARȚIALITĂȚII SAU A REPUTĂȚIEI PROFESIONALE A JUDECĂTORILOR SAU A PROCURORILOR ȘI CARE ATRAG DUPĂ SINE RĂSPUNDEREA CIVILĂ: Dacă un judecător sau un procuror comite o eroare care atrage după sine răspunderea civilă, atunci orice acțiune deschisă în justiție de partea care sesizează dauna trebuie, în conformitate cu articolul 96(6) din LSJP, să invoce ca pârât statul, mai curând decât magistratul. Cu toate acestea, după ce statul a satisfăcut soluționarea poate, la rândul său, să deschidă o acțiune împotriva judecătorului sau a procurorului pentru recuperarea prejudiciului, dacă eroarea se atribuie relei credințe sau unei neglijențe grave. De fapt, magistrații au imunitate în cadrul proceselor civile cu excepția situației în care statul, după ce a făcut reparații ca o consecință a erorii magistratului, decide să-și recupereze aceste daune. E ușor de imaginat cum

publicitatea generată de o speță în care este implicată o neglijență deosebit de gravă și fără nici o scuză ar putea avea drept rezultat o reacție publică negativă împotriva sistemului de justiție, iar mijloacele de informare în masă ar invoca și ar întreține ideea unei asumări mai pregnante a răspunderii judiciare și a unei independențe mai limitate. Nu este clar dacă CSM urmează să aibă vreo responsabilitate, conform sarcinii sale largi de protecție, de a lua măsuri disciplinare separate împotriva judecătorului sau a procurorului respectiv. Se presupune că singura măsură pe care-ar putea-o lua ar depinde de situația în care abaterea ar cădea în sfera celor descrise de articolul 99 din LSJP.

- C. ACTELE INTERNE CARE AU IMPACT NEGATIV ASUPRA INDEPENDENȚEI, IMPARȚIALITĂȚII SAU A REPUTAȚIEI PROFESIONALE A JUDECĂTORILOR SAU A PROCURORILOR ȘI CARE ATRAG DUPĂ SINE RĂSPUNDEREA PENALĂ:** Dacă un judecător sau un procuror trebuie să răspundă penal, fiind acuzat de și condamnat pentru una sau mai multe fapte penale, atunci CSM nu are nici un rol, conform legii, să tranșeze speța. Inculpații fac obiectul urmăririi penale, conform legislației penale române. Rolul CSM, așa cum se prevede la articolul 62 din LSJP se limitează la (i) suspendarea din funcție a persoanei acuzate, fără plată și fără acumularea vechimii în muncă pe durata soluționării cazului; (ii) acordarea retroactivă a salariului și a vechimii în muncă dacă magistratul acuzat este achitat; și (iii) îndepărtarea din funcție dacă magistratul acuzat este condamnat.

Dacă judecătorul sau procurorul acuzat de astfel de fapte este condamnat pentru unele sau pentru toate capetele de acuzare, atunci publicitatea negativă rezultată poate dăuna percepției publicului cu privire la independența, imparțialitatea și reputația profesională a profesiei de magistrat. Cu toate acestea, CSM nu pare să aibă vreun rol conform legii să urmărească în justiție suplimentar persoana în cauză sau să sancționeze disciplinar acele acte ale căror consecințe au subminat percepția publicului cu privire la magistratură și la independența acesteia. În fapt, LSJP autorizează CSM să exercite un anumit nivel de autoritate de intervenție în sensul protecției, în situația în care un judecător sau procuror urmează să fie acuzat sau arestat. Articolul 95 din LSJP prevede la alineatul 1 că: "Judecătorii, procurorii și magistrații-asistenți pot fi percheziționați, reținuți sau arestați preventiv numai cu încuviințarea secțiilor Consiliului

Superior al Magistraturii.” Alineatul 2 prevede că: “În caz de infracțiune flagrantă, judecătorii, procurorii și magistrații-asistenți pot fi reținuți și supuși percheziției potrivit legii, Consiliul Superior al Magistraturii fiind informat de îndată de organul care a dispus reținerea sau percheziția.” Prin urmare, este de presupus că singura circumstanță în care CSM ar putea lua măsuri suplimentare împotriva unui magistrat care răspunde penal este atunci când fie fapta penală fie actele asociate se includ într-unul dintre tipurile de abateri disciplinare prevăzute la articolul 99.

Pe scurt, rolul de protecție al CSM în situațiile când au fost comise fapte care (i) subminează sau dăunează independenței, imparțialității sau reputației profesionale a magistraților (ii) au avut drept autori judecători sau procurori, are patru dimensiuni:

1. De a furniza instruire periodică pe chestiuni de etică și aspecte conexe tuturor judecătorilor și procurorilor;
2. De a încuraja judecătorii și procurorii să raporteze CSM orice eforturi ale superiorilor care pot aduce atingere sau le pot afecta independența și imparțialitatea;
3. De a pune la dispoziția publicului informarea conform căreia faptele, comise de judecători și procurori, de tipul celor prevăzute de articolul 97(1) din LSJP trebuie să fie raportate prompt către CSM;
4. De a cerceta acuzațiile și de a lua prompt și consecvent măsurile disciplinare ce se impun, pentru a pedepsi autorul și pentru a acționa ca un factor de descurajare.

CSM are autoritatea clară de a administra sancțiunile ce se impun, după cum este prevăzut la articolul 100 din LSJP, doar în ceea ce privește faptele care sunt prevăzute concret la tipurile de infracțiuni descrise la articolul 99 din LSJP: avertisment; reducerea temporară a salariului; transferul disciplinar temporar; sau recomandarea în sensul îndepărtării din funcția de judecător sau de procuror. CSM poate lua măsuri de reparații, prin intermediul procesului de evaluare prevăzut în LSJP, pentru faptele care țin mai puțin de abateri disciplinare, de exemplu, pentru cele care se reflectă negativ asupra reputației profesionale a judecătorilor și procurorilor.

SECȚIUNEA TREI

CUM AR PUTEA CSM SĂ PROTEJEZE INDEPENDENȚA, IMPARȚIALITATEA ȘI REPUTAȚIA PROFESIONALĂ A JUDECĂTORILOR, PROCURORILOR ȘI A INSTITUȚIILOR DIN SISTEMUL JUDECĂTORESC FAȚĂ DE ACTELE DĂUNĂTOARE, CARE SUBMINEAZĂ SAU ADUC ATINGERE ACESTOR VALORI ȘI CARE SUNT COMISE DE CEI DIN EXTERIORUL SISTEMULUI DE MAGISTRATURĂ

Cele trei legi menționate anterior, Legea privind organizarea judiciară (LOJ), LSJP și LCSM nu se referă la modul în care CSM trebuie să ia măsuri în situațiile acelor fapte sau acțiuni care dăunează sau aduc atingere independenței, imparțialității și reputației profesionale a magistraților și care sunt comise de cei din afara sistemului. Se includ aici funcționarii aleși și politicienii, membrii baroului/avocații pledanți/procurorii de ședință, reprezentanții mass-media, cum ar fi ziariștii, reporterii, autorii de articole pe internet etc., profesorii de drept, publicul în general etc. Singura linie directoare este de ordin general, și anume, CSM "...poate dispune verificarea aspectelor semnalate, publicarea rezultatelor acesteia, poate sesiza organul competent să decidă asupra măsurilor care se impun sau poate dispune orice altă măsură corespunzătoare, potrivit legii." (Articolul 30(2) din LCSM). Mai mult decât atât, fără a aduce atingere rolului de protecție al CSM în astfel de condiții, Codul deontologic al judecătorilor și procurorilor din 2005 prevede la articolul 19 că judecătorii și procurorii au "...dreptul la replică în situațiile în care în articolele de ziar sau în programele radio și TV se fac afirmații calomniatoare la adresa lor." În cele ce urmează în prezentul Memorandum, vom discuta cum poate fi contra-productivă o astfel de politică de autoapărare activistă și ne punem întrebarea dacă a luat naștere ca rezultat al nerăbdării magistraților pe fundalul unui istoric de reacții întârziate ale CSM, dacă acestea au existat, față de atacurile și criticile din mass-media la adresa magistraților.

Abordările posibile pe care le-ar putea adopta CSM se circumscriu în sfera a două categorii generale. Prima se referă la măsurile *pro-active*, iar cea de-a doua la măsurile *reactive*. Le vom examina pe fiecare dintre acestea pe rând.

- A. MĂSURI PRO-ACTIVE:** Începem prin a afirma că mandatul CSM de a servi drept garant al independenței justiției se referă și la responsabilitățile pro-active și la cele reactive. Cu alte cuvinte, deși CSM are clar obligația de a proteja judecătorii și procurorii de acele

acte care le-ar putea afecta independența, imparțialitatea și reputația profesională, servind drept garant al independenței justiției, acest lucru implică și situația în care CSM trebuie să ia măsuri pro-active menite să promoveze și să consolideze independența, imparțialitatea și statutul sau reputația profesională a judecătorilor și procurorilor.

În multe dintre țările fostului Imperiu Sovietic, liderii sistemelor de justiție s-au luptat să modifice percepția publicului cu privire la dependența sistemului de justiție față de structura puterii politice mai curând decât de ordinea de drept. Pe măsură ce au început procesul lent și adesea dureros de a ajunge la independența judecătorilor și procurorilor, liderii sistemului de justiție au fost ținta analizei și criticilor negative neobosite din partea unei mass-media recent dezaservite. Mass-media, încurajată de cetățenii nerăbdători să-și exprime frustrările și dezamăgirea legate de modul în care sistemul de justiție fusese pervertit și utilizat ca instrument politic, a contestat integritatea judecătorilor și a procurorilor și a făcut acuzații de corupție și incompetență în cadrul a ceea ce uneori erau atacuri iresponsabile și slab fundamentate. În mod frecvent, criticile din mass-media erau fie incitate, fie confirmate de politicieni fără scrupule sau vorace din alte ramuri ale guvernului, gata să distragă atenția de la propriile lor dificultăți și incompetență.

Adesea, judecătorii și procurorii au reacționat prin contra-atacuri care au criticat credibilitatea și integritatea mass-mediei, ceea ce a creat o atmosferă de confruntare și ostilitate. Unii au reacționat prin reducerea accesului mass-media la funcționarii din sistemul de justiție, la procedurile judecătorești și la informațiile referitoare la dosare. În consecință, mass-media a fost mai puțin informată; drept reacție, în relatări au fost reflectate niveluri crescute de critică, dispreț și incorectitudine. Ulterior, liderii progresiști ai magistraturii au ajuns la concluzia că nu numai că aceste legături ostile erau contra-productive, ci și că astfel de relatări frecvente generau un sentiment al publicului din ce în ce mai negativ cu privire la rolul și funcțiile judecătorilor și procurorilor în noile democrații în curs de consolidare. Cei mai inovatori dintre aceștia și-au modificat, până la urmă, tactica de adoptat în legătură cu mass-media. Obiectivul acestor schimbări era modificarea paradigmei de la orientarea negativă la cea pozitivă și de a trece de la tiparul de confruntare la

cel de cooperare. Enumerăm în cele ce urmează măsurile pro-active pe care le-ar putea avea în vedere CSM spre adoptare.

- a. **ANALIZAREA MODALITĂȚILOR DE IMPLICARE A LIDERILOR DIN MASS-MEDIA ÎNTR-UN EFORT DE COOPERARE PENTRU A SPORI ACCESUL LA INFORMAȚIILE REFERITOARE LA MAGISTRATURĂ ȘI PENTRU A PROMOVA RELATĂRILE CORECTE:** Liderii din mass-media responsabili și profesioniști preferă, în general, să aibă (i) legături de lucru oneste și de cooperare cu liderii guvernamentali, și (ii) acces neîngrădit la documentele guvernamentale care nu fac obiectul cerințelor legitime de confidențialitate. Cu toate acestea, nu înțeleg sau nu evaluează întotdeauna constrângerile juridice conform cărora trebuie să-și desfășoare activitatea judecătorească și procurorii. În situația în care astfel de măsuri nu au fost deja luate, recomandăm președinților de instanță și/sau vicepreședinților să inițieze un proces prin care să se întâlnească periodic cu liderii mass-media în scopul de a discuta chestiuni de interes comun referitoare la îmbunătățirea relațiilor privind justiția. O astfel de situație se întâlnește cu succes în alte țări. În Avizul său nr. 7, CCJE a făcut apel la judecători să-și intensifice contactele cu profesioniștii din mass-media, pentru a ajunge la o înțelegere reciprocă privind rolurile ambelor părți. Serviciile de recepție și de informații din cadrul instanțelor ar putea lucra cu mass-media pentru a garanta accesul la informațiile de natură juridică într-o manieră transparentă și nediscriminatorie.

Vojkan Mitrovic, președintele Tribunalului Comercial din Nis, Serbia, de exemplu, are întâlniri periodice la sfârșitul săptămânii de lucru cu reprezentanți aleși ai mass-media pentru a le răspunde la întrebări și pentru a lămuri anumite neînțelegeri. Printre obiectivele sale în programarea acestor întrevederi se numără următoarele: (i) promovarea unei transparențe mai mari; (ii) prezentarea reacțiilor cu privire la plângerile împotriva anumitor judecători. Astfel de întâlniri au loc în biroul său și a refuzat ofertele de a se întâlni într-un cadru mai puțin oficial, cum ar fi un bar sau un restaurant, pentru a avea astfel de discuții la un pahar sau în cursul unei cene. Deși nu a avut loc nici o evaluare oficială a acestui efort care a fost făcut de președintele Mitrovic în mare parte din

proprie inițiativă, rezultatul a avut patru fațete: mai întâi, relațiile dintre instanță și mass-media au atins un nou nivel de profesionalism și de cooperare. Animositatea din legăturile personale a fost înlocuită de cordialitate. Instanța pune acum la dispoziție informații despre spețe și despre progresul acestora în măsura în care-i permite legea. În al doilea rând, deoarece președintele instanței folosește aceste întâlniri ca pe o ocazie de a educa reprezentanții mass-media cu privire la diferite chestiuni și proceduri juridice, calitatea și corectitudinea relatărilor referitoare la instanțe și spețele pe care le tranșează s-au îmbunătățit în mod semnificativ. În al treilea rând, natura relatărilor a devenit mult mai obiectivă și incidența atacurilor negative la adresa judecătorilor și/ sau a soluțiilor a scăzut dramatic. În al patrulea rând, majoritatea sesizărilor referitoare la anumiți judecători este soluționată într-o manieră discretă în cadrul acestor întâlniri și nu mai este expusă în mass-media, în public, într-un context de obicei negativ și umilitor.

Anumite instanțe din Statele Unite și din alte țări au înființat comitete permanente judecători/mass-media care se reunesc periodic pentru a discuta chestiuni de interes comun, pentru a facilita înțelegerea, a soluționa problemele și pentru a planifica forumuri publice ocazionale, precum și alte evenimente menite să sublinieze importanța unor instanțe transparente și a unei mass-media responsabile.

- b. **ELABORAREA ȘI DISEMINAREA MATERIALELOR DE ORIENTARE ȘI EDUCARE PRIVIND LEGISLAȚIA ȘI INSTANȚELE, DESTINATE MASS-MEDIA:** Numeroase organizații din mass-media nu-și pot permite să dedice norme complete pentru acoperirea relatărilor referitoare la sistemul de justiție. În mod frecvent, corespondenții din mass-media și ziaristii acoperă mai multe domenii de relatare iar instanțele, judecătorii și procurorii prezintă doar unul dintre acestea. Deoarece aceștia nu sunt de obicei de profesie avocați și au o formație juridică foarte redusă sau chiar inexistentă, le lipsește și competența și experiența de a relata corect chestiuni referitoare la judecători, procurori și instanțe. Anumite instanțe au elaborat materiale de orientare și pregătire pentru reprezentanții mass-media în

mod special pentru a le facilita înțelegerea și abilitatea de a relata cu privire la instanțe și spețe. Unul dintre cele mai bune exemple de astfel de eforturi este *Ghidul ziariștilor croați cu privire la procedura penală*, al cărui autor este judecătorul Marin Mrcela de la Tribunalul Districtual din Zagreb. Ghidul de 43 de pagini acoperă toate temele importante din procedura penală într-o terminologie nejuridică, într-un format sistematizat, ușor de înțeles și bine organizat.² CSM ar putea să aibă în vedere să solicite asociațiilor judecătorilor din România să lucreze cu reprezentanții mass-media pentru a elabora tipuri asemănătoare de materiale de orientare și pregătire pentru mass-media.

- c. **ELABORAREA DE PROGRAME ȘI MATERIALE DE PREGĂTIRE PENTRU FUNCȚIONARIII INSTANȚELOR, ANGAJAȚI PE POSTURI DE FURNIZARE DE INFORMAȚII ȘI RELAȚII PUBLICE:** Articolele 116(1)(d) și 117 din LOJ prevăd crearea și alocarea de personal pentru birourile de informare și relații cu publicul (birourile de relații publice) la nivelul tuturor instanțelor și parchetelor. Aceste birouri de relații publice au potențialul de a atenua și de a rezolva problemele și posibilele plângeri la nivel local, înainte să se transforme în dispute acerbe, încrâncenate și în schimburi virulente de opinii în forumurile publice și mass-media, în detrimentul instanțelor, al judecătorilor și al procurorilor. Pentru a-și îndeplini cu succes acest rol, funcționarii care gestionează aceste birouri în cadrul cărora activează ar trebui să beneficieze de instruirea și de materialele adecvate care să-i pregătească. Programele ideale de formare ar putea include instrucțiuni și sesiuni cu studii de caz pe tema medierii litigiilor, a dezamorsării situațiilor volatile, a abordării persoanelor dificile, a empatiei și a reacției de adoptat în cazul reclamanților vătămați etc. Dacă finanțarea reprezintă o problemă, CSM ar putea analiza situația comunității donatorilor internaționali în ceea ce privește posibilitatea garantării de fonduri și/ sau competențe de sprijin fie la elaborarea programelor de pregătire, fie la elaborarea unui program interactiv care să poată fi distribuit

² Pentru a avea acces la Ghid în engleză și croată, vă rugăm vizitați link-ul: http://www.abanet.org/ceeli/publications/cro_journ_crim_code/home.html

birourilor individuale pe CD.³ CSM este conștient de necesitatea de a-i pregăti pe acești purtători de cuvânt și a furnizat oarecare pregătire în acest domeniu. De asemenea, chiar recent a redactat un ghid cu recomandări privind modul eficace de lucru cu reprezentanții mass-media. Deși ghidul a fost elaborat pentru purtătorii de cuvânt și responsabilii cu relațiile publice de la nivelul instanțelor și parchetelor, sugerăm CSM să aibă în vedere să distribuie magistraților copii sau o versiune abreviată, pe care aceștia s-o aibă la îndemână, pentru uzul propriu.

- d. **PROMOVAREA CUNOȘTIINȚELOR ȘI A ÎNȚELEGERII INDEPENDENȚEI MAGISTRAȚILOR ÎN RÂNDUL PUBLICULUI:** Opinia publică se formează în mare măsură de către mass-media prin intermediul ziarelor, revistelor și jurnalelor, al televiziunii, și, din ce în ce mai mult, prin intermediul internetului. Dacă sistemele judiciare nu profită de mass-media pentru a forma cunoștințele și înțelegerea publicului, atunci pierd o ocazie importantă și se pun pe sine într-o situație de risc în momentul în care solicită sprijinul publicului pentru supraviețuire și pentru inițiativele pe care le au. Sondajele de opinie din mai multe țări, inclusiv Statele Unite, au semnalat că, deși programele școlare includ în general cunoștințe civice cu privire la structurile și funcțiile instituțiilor guvernamentale, majoritatea adulților își amintește foarte puține atunci când îi sunt adresate întrebări pe această temă. Chiar mai mult decât atât, e posibil ca ceea ce-și amintește să nu fie corect. Acest aspect din domeniul independenței și imparțialității sistemului de justiție caracterizează în special țările din fostul bloc sovietic. Propunem mai multe moduri în care sistemele de justiție pot promova cunoștințe și un nivel sporit de înțelegere a publicului cu privire la această temă. Se pot coordona toate aceste eforturi prin intermediul birourilor de informații și

³ De fapt, guvernul britanic, prin intermediul Fondului pentru Oportunități Globale - PROGRAMUL REUNIFICAREA EUROPEI 2006/2007, s-a angajat să colaboreze cu Alternative Sociale în scopul susținerii unei serii de seminarii programată să înceapă în noiembrie 2006, cu participarea purtătorilor de cuvânt ai magistraților și cu reprezentanții mass-media.

relații publice care, conform articolelor 116-117 ale LOJ trebuie înființate la nivelul tuturor instanțelor și parchetelor.

Facem astfel de propuneri după o îndelungă analiză, conștienți fiind că magistratura română suferă de o acută lipsă de personal și că judecătorii și procurorii se confruntă cu un volum mare de muncă, neavând suficient personal și foarte puține resurse pentru a-și îndeplini cu succes sarcinile. E posibil ca anumite instanțe și parchete să considere că este imposibil, dat fiind volumul actual de muncă, să urmeze oricare dintre aceste propuneri. Fără a aduce atingere acestei posibilități, îndemnăm CSM să aibă în vedere Avizul nr. 7 al CCJE și-i sugerăm să facă apel la comunitatea de donatori străini pentru a contribui la aceste eforturi. Puterea unei națiuni rezidă, în mare măsură, dintr-un public cunoscător și, deoarece în general este cea mai slabă dintre cele trei puteri ale guvernării, magistratura depinde mai mult decât celelalte de sprijinul, înțelegerea și bună-voința oamenilor pentru a se legitima și a-și câștiga un statut.

- i. **ȘCOLILE:** Sistemul școlilor publice oferă o ocazie ideală judecătorilor și procurorilor de a completa în două feluri nivelul de educație furnizat de profesori. Mai întâi, prin lansarea de invitații către școli pentru a veni cu elevii la instanțe pentru efectuarea de vizite ocazionale pe teren, ceea ce le-ar oferi posibilitatea să vadă sistemul de justiție în acțiune și judecătorii sau procurorii să le dea mai multe informații cu privire la ce-au văzut. În al doilea rând, prin vizita judecătorilor, procurorilor sau a altor reprezentanți ai instanțelor și parchetelor în școli, pentru a oferi mai multe detalii cu privire la concepte precum independența și imparțialitatea sistemului de justiție și de ce sunt acestea esențiale pentru administrarea actului de justiție. Astfel de ocazii sunt valoroase din două puncte de vedere. Nu numai că ajută la informarea elevilor; adesea ajută la îmbogățirea cunoștințelor și sporirea nivelului de înțelegere al profesorilor participanți, ceea ce are un efect de undă. Anumite instanțe din România au avut astfel de zile anuale ale porților deschise pentru

elevi, deși e posibil ca această practică să nu mai existe din cauza constrângerilor asupra timpului magistraților. Anumite sisteme de justiție au făcut și pasul suplimentar de a furniza cursuri speciale de instruire sau programe special dedicate profesorilor de la școlile din sistemul de stat, care vizau sistemul de justiție, statul de drept și rolul judecătorilor și al procurorilor. Astfel de cursuri sau programe se țin în regim seral, o dată pe săptămână, la facultățile de drept din cadrul universităților locale și durează de la câteva săptămâni până la câteva luni. Profesorii care absolvă aceste cursuri speciale se află într-o postură mult mai bună, rezultatul fiind că vor ține ore mult mai corecte și mai utile pe tema sistemului judiciar.

- ii. **TELEVIZIUNEA:** Sistemele de justiție sau instanțele și parchetele individuale au lucrat în anumite țări cu angajații televiziunilor pentru a introduce în grilă forumuri speciale de informare a publicului sau programe similare care să aibă drept funcție informarea publicului cu privire la rolurile și funcțiile judecătorilor, procurorilor, avocaților și instanțelor. S-a folosit o serie largă de modele care a inclus discuțiile în platou cu sau fără public în studio, dar și sesiunile în direct, în cadrul cărora funcționarii din sistemul de justiție, cu ajutorul unui moderator profesionist, au răspuns la apelurile telefonice primite din partea publicului.
- iii. **FORUMURILE PUBLICE:** Anumite sisteme de instanțe au conlucrat cu funcționarii publici la înființarea de forumuri publice pe diferite teme legate de sistemul de justiție la care membrii publicului sunt invitați cordial să participe. De exemplu, instanțele federale și judecătoriile locale din zona Washington DC a Statelor Unite se reunesc ocazional în cadrul acestor forumuri, fiecare dintre cele două axându-se pe o temă de interes pentru public. Un astfel de forum s-a ocupat la un moment dat de obiectivele și operațiunile sistemului cu jurați, iar printre cei care-au luat cuvântul la forum s-au aflat judecători de complet, manageri de instanță,

procurori, avocați, dar și persoane care fuseseră recent selectate să activeze ca jurați. Astfel de programe sporesc nivelul de înțelegere al publicului în ceea ce privește importanța rolului instanțelor independente și imparțiale în scopul protejării drepturilor și libertăților omului.

- iv. **PAGINILE DE INTERNET:** Internetul a devenit o resursă mass-media foarte eficace și ieftină de distribuire de informații. Multe sisteme judiciare profită de internet în scopul sporirii transparenței lor și al promovării serviciilor pe care le pun la dispoziție în cursul administrării actului de justiție. Paginile de internet ale instanțelor și, într-o mai mică măsură, cele ale parchetelor au un potențial enorm nu numai ca mijloc de sprijin în educarea publicului ci și pentru a furniza accesul la justiție prin intermediul instrumentelor „cu autoservire,” la formulare pentru instanță care pot fi descărcate direct, accesul la asistență juridică, legături la siturile conexe, precum și alternative la soluționarea oficială a litigiilor. Publicul informat și la curent reprezintă un element esențial al garantării independenței și imparțialității sistemului de justiție, iar CSM, la un cost relativ modic ar putea fie să creeze o nouă pagină de internet, fie să o modernizeze pe cea existentă cu scopul de a promova și de a susține astfel de concepte.

Poate cel mai bun exemplu regional de pagină de internet care pune la dispoziție o serie întreagă de activități educaționale pentru copiii de vârstă școlară este cea pusă la punct de Serviciul de Instanțe din Irlanda.⁴ Printre opțiuni se includ prezentarea funcțiilor cotidiene ale anumitor funcționari din cadrul instanțelor, participarea la procese simulate online, istoria dreptului, tribunalele în acțiune etc..

⁴ Adresa destul de lungă a paginii de internet este: <http://www.courts.ie/courts.ie/Library3.nsf/pagecurrent/847E9F9287986C2C80256DA9003D14D8?opendocument>

- e. **PROMOVAREA ÎN RÂNDUL PUBLICULUI A CUNOȘTIȚELOR ȘI ÎNȚELEGERII LEGATE DE ASUMAREA RĂSPUNDERII DE CĂTRE JUDECĂTORI ȘI PROCURORI:** Sprijinul public pentru protecția independenței, imparțialității judiciare și a reputației profesionale a judecătorilor și procurorilor reprezintă o funcție a încrederii publicului într-un sistem de justiție care-și asumă răspunderea pentru actele sale. Atât sistemele de justiție statale cât și cele federale din Brazilia, de exemplu, reprezintă exemple excelente în sensul că independența lor deplină a fost atinsă în domenii precum autoguvernarea, resursele și imixtiunea minimă din partea altor ramuri ale administrației. Cu toate acestea, sistemele respective suferă, în diferite grade, din cauza insuficienței asumării a răspunderii. Drept consecință, anumite sisteme sau părți ale acestora sunt excesiv de lente, ineficiente, rămase în urmă și nu reacționează la nevoile oamenilor. Una dintre consecințele periculoase este că în anumite părți ale țării, cetățenii individuali sunt în căutare de alternative la mecanismele oficiale ale justiției, pentru a-și face singuri ceea ce cred ei că e dreptate. Se instaurează astfel un precedent periculos care atrage atenția funcționarilor din ramura executivă și cea legislativă care amenință acum să intervină. Sistemele independente și imparțiale de instanțe și parchete trebuie să fie sisteme judiciare care să-și asume răspunderea pentru actele lor, să promoveze și să comunice acest lucru către exterior pentru a se asigura că beneficiază de sprijinul larg al publicului și că este apreciată nevoia de independență a judecătorilor și procurorilor.

Un element esențial al agendelor de auto-promovare se referă la transparența manierei în care funcționează sistemele de instanțe și parchete și la modul în care sunt procesate și soluționate spețele. Lăudăm CSM pentru transparența de care dă dovadă prin anunțarea pe pagina de internet a ordinelor de zi viitoare aplicabile ședințelor sale publice săptămânale și pentru publicarea și comunicarea rezultatelor și deciziilor din cadrul acestor întâlniri.

- f. **PUNEREA LA DISPOZIȚIA PUBLICULUI A UNUI MIJLOC DE DEPUNERE A PLÂNGERILOR OFICIALE REFERITOARE LA RANDAMENTUL JUDECĂTORILOR ȘI AL PROCURORILOR:** În memorandumurile anterioare privind etica și disciplina, am subliniat importanța de a elabora o procedură oficială de depunere și procesare a plângerilor. Existența unui astfel de proces și accesul publicului la acesta reprezintă o trăsătură esențială în sensul instituirii unui angajament public cu scopul de a verifica asumarea răspunderii de către judecători și procurori. Ar trebui să fie comunicat și pe pagina de internet a CSM, dar și pe acele individuale ale instanțelor și parchetelor. De asemenea, ar trebui să fie disponibil și în versiune tipărită la instanțele locale pentru ca persoanele interesate de acest proces să aibă ușor acces la formularul electronic sau la formularul tipărit pus la dispoziție de instanțe și parchete.
- B. **MĂSURI REACTIVE:** Mandatul CSM de a proteja independența, imparțialitatea și reputația profesională a judecătorilor și procurorilor implică instituirea de proceduri privind solicitarea, înregistrarea și trecerea în revistă a tuturor actelor care (i) ar putea afecta negativ aceste valori, și (ii) ar crea suspiciuni rezonabile cu privire la intenția de a afecta negativ astfel de valori. În general, alternativele CSM de acțiune pot fi clasificate în trei categorii pe baza intereselor pe care caută să le protejeze:
- a. **PROTECȚIA REPUTAȚIEI PROFESIONALE INDIVIDUALE:** Se iau astfel de măsuri pentru combaterea diseminării de acuzații false cu privire la fapte și care se pot califica drept acțiuni civile sau penale. Se pune problema adevărului sau a falsității. Cu toate acestea, deoarece CSM nu are nici o autoritate de a iniția acțiuni oficiale în instanță, rolul său în această privință este destul de limitat. În astfel de situații, reclamantul trebuie să probeze nu numai că pârâtul a făcut o afirmație defăimătoare, ci că maniera în care a făcut-o a atras după sine existența răspunderii civile sau penale; de exemplu, trebuie să probeze că pârâtul știa sau ar fi trebuit să știe că declarația era falsă. Sarcina probei este una extrem de grea și nici nu aparține CSM.

- b. **PROTECȚIA RESPECTULUI DE SINE PROFESIONAL ȘI PERSONAL:** Se iau astfel de măsuri pentru protecția împotriva afirmațiilor sau actelor care aduc atingere respectului de sine profesional și care pot atrage fie răspunderea civilă, fie răspunderea penală. Astfel de declarații sau acte se pot referi fie la fapte fie pot exprima opinii; nu se pune problema adevărului sau a falsului. Astfel de acțiuni impun, de obicei, o sarcină mai mare asupra reclamantilor și sunt mai greu de soluționat cu succes în instanță.
- c. **ACȚIUNILE PENTRU PROTECȚIA INSTITUȚIILOR SAU A FUNCȚIONARILOR GUVERNAMENTALI CA GRUP SAU CATEGORIE:** Se iau astfel de măsuri pentru protecția statutului profesional, a independenței și imparțialității instituțiilor guvernamentale, spre deosebire de persoane. Nu contează dacă declarațiile fac referire la fapte sau reprezintă exprimări de opinie. Acestea atrag, în general, răspunderea penală atunci când au fost adoptate legi în țara respectivă care, la fel ca în statele cu democrație în curs de consolidare, există pentru a proteja instituțiile statutului, uneori fragile, de încălcarea drepturilor la exprimare. Presupunerea de la care se pleacă este că astfel de prevederi ajută la menținerea ordinii democratice și că orice pedeapsă impusă trebuie să fie proporțională cu obiectivele urmărite.

Deși se presupune că actele care se includ în aceste categorii ar ajunge în atenția procurorilor prin intermediul poliției sau al altor organe de cercetare și de aplicare a legii, există posibilitatea să fie aduse și direct la cunoștința CSM de către un judecător sau un procuror. Alineatul 2 al articolului 75 din LSJP stipulează că:

“Judecătorii sau procurorii care consideră că independența și imparțialitatea le sunt afectate în orice mod prin acte de imixtiune în activitatea profesională se pot adresa Consiliului Superior al Magistraturii, pentru a dispune măsurile necesare, conform legii.”

Alineatul 2 al articolului 30 din LCSM elaborează cu privire la acest mandat.

“Judecătorul sau procurorul care consideră că independența, imparțialitatea sau reputația profesională îi este afectată în orice mod se poate adresa Consiliului Superior al Magistraturii care, după caz, poate dispune verificarea aspectelor semnalate, publicarea rezultatelor acesteia, poate sesiza organul competent să decidă asupra măsurilor care se impun sau poate dispune orice altă măsură corespunzătoare, potrivit legii.”

Dacă îi sunt aduse astfel de acțiuni la cunoștință, CSM ar trebui să verifice acuzațiile prin intermediul propriului serviciu de inspecție, să facă publică această verificare, după care, dacă dorește, s-ar putea adresa organului competent pentru a lua ulterior măsurile ce se impun. În condițiile în care inspectoratul examinează astfel de acte și stabilește că merită să fie luate măsurile adecvate, am putea organiza acțiunea reactivă pe categorii, în funcție de severitatea relativă a actului.

- d. **ACTE CARE S-AR PUTEA CALIFICA PENTRU URMĂRIREA PENALĂ:** Mai întâi, CSM poate acționa în situația actelor care s-ar putea să se califice drept încălcări ale legilor penale din România. Printre exemple se includ discursuri, programe mass-media sau materiale tipărite care sunt sau se dorește a fi calomnioase, incită la ură și/ sau violență, contestă autoritatea instituțiilor guvernamentale, pledează pentru abolirea sau distrugerea acestora sau le subminează bazele cum ar fi independența și imparțialitatea sistemelor de magistrați. Legile ar trebui să formuleze clar ce constituie o încălcare a dreptului la exprimare și, dacă există, ce constituie o apărare adecvată a dreptului la libera exprimare. În acțiunile în care acuzațiile implică încălcări penale, iar procesul de verificare confirmă aceste acuzații, CSM trebuie să transmită autorității competente de urmărire în justiție prelucrarea acestor spețe care-i sunt aduse la cunoștință, în scopul unor cercetări suplimentare și deschiderii acțiunii penale în instanță. Printre pedepse s-ar include amenzile și, în condiții flagrante, chiar închisoarea.

Pentru că urmărirea penală este cea mai severă reacție la actele care aduc atingere libertății de exprimare, e posibil ca utilizarea acestei măsuri să aibă un efect descurajant

proporțional asupra libertății de exprimare. Mai mult decât atât, dacă ținta unor astfel de exprimări o reprezintă judecătorii și/ sau procurorii, care dețin controlul în fapt asupra sistemului justiției penale, faptul că-l utilizează pentru a-și pedepsi detractorii poate diminua și inhiba exprimarea critică și neîngrădită a societății. Iar exprimarea liberă constituie un element cheie de informare a opiniei publice și de conservare a sănătății politice a unei societăți democratice. Tocmai de aceea, îndemnăm CSM să invoce urmărirea penală doar pentru exprimările cele mai serioase, fățiș ostile și cu potențial distructiv. Iar când se optează pentru inițierea urmăririi penale, procedurile trebuie să fie publice și desfășurate în instanțe independente ale căror soluții pot face obiectul reexaminării de către instanțele superioare independente. Legislația relevantă trebuie să facă atent distincția dintre competența și limitele de competență ale diferitelor categorii de instanțe.

Dacă în urma procesului de verificare se ajunge la rezultate care nu susțin acuzațiile de încălcări penale, atunci CSM are autoritatea de a stabili dacă speța se califică pentru a fi soluționată în instanța civilă sau dacă sunt adecvate și pot fi luate alte măsuri.

- e. **ACTE CARE S-AR PUTEA CALIFICA PENTRU A FI SOLUȚIONATE ÎN CADRUL PROCEDURILOR DIN INSTANȚELE CIVILE:** Există apoi măsurile pe care le poate lua CSM împotriva actelor care ar putea fi eligibile pentru procedurile civile, în scopul de a obține reparații civile. Procesul de decizie legat de luarea unor astfel de măsuri trebuie să înceapă printr-o trecere în revistă comparativă a (i) intereselor care sunt afectate prin actul respectiv, cum ar fi păstrarea și garantarea independenței, imparțialității și reputației profesionale, și (ii) interesele societății de a proteja dreptul la exprimare într-o societate democratică. Reparațiile pe care le-ar putea solicita CSM ca reclamant în numele fie al judecătorilor fie al procurorilor individuali sau pentru instituțiile respective ale acestor magistrați includ: retractarea, daune materiale și dreptul la replică în anumite condiții specificate. Din nou, îndemnăm în această situație CSM să procedeze cu grijă. Dacă reclamantul

împotriva căruia sunt adresate insultele, afirmațiile defăimătoare sau alte exprimări negative este o persoană publică, un funcționar, în exercițiul îndatoririlor sale oficiale, instanțele impun, în general, o sarcină mai grea a probei prin comparație cu ceilalți reclamânți. Poate exemplul extrem în acest sens este cel din Statele Unite unde legislația respinge, în general, o acțiune instituită și pe temei civil și pe temei penal împotriva unei persoane, publicații, organizații mass-media etc., pentru critici la adresa guvernului, a uneia dintre instituțiile acestuia sau a unuia dintre birourile guvernamentale.

- f. **ACTE CARE NU ATRAG DUPĂ SINE RĂSPUNDEREA PREVĂZUTĂ PRIN LEGISLAȚIE DAR CARE, DUPĂ RAȚIONAMENTUL CSM, SOLICITĂ O REACȚIE:** În afară de actele care atrag după sine răspunderea prevăzută prin lege, fie penală fie civilă, există o miriadă de alte acțiuni care-ar putea fi interpretate în sensul că ar contesta sau ar disprețui independența, imparțialitatea judiciară, reputația profesională a judecătorilor și procurorilor, precum și a instituțiilor respective. CSM va fi abordat de către judecători și procurori care-i vor cere să reacționeze oficial în numele lor la astfel de acte. Dată fiind natura umană, unii vor aborda CSM cu astfel de solicitări doar în cazuri întemeiate, în care este fondată o reacție instituțională. Alții se vor adresa CSM în situații mai puțin grave, în care, deși sentimentele s-ar putea să fi fost rănite și integritatea profesională pusă sub semnul întrebării, în mod clar nu este necesară reacția instituțională.

În situația actelor care ajung la un asemenea nivel încât fundamentează intervenția instituției, recomandăm CSM să elaboreze un proces oficial pentru înaintarea și evaluarea acestor solicitări. Conform procesului, ținta unui asemenea act ar trebui să completeze un proces-verbal al incidentului, pe baza unui formular standardizat, elaborat de CSM. Formatul trebuie să includă întrebări detaliate cu privire la cauza actului (actelor), identitatea părților, numele și informațiile referitoare la posibilitatea contactării eventualilor martori etc.. Procesul ar duce la eficientizarea rolului de anchetă al CSM și

la informarea și îndeplinirea cu celeritate a procesului de evaluare.

Recomandăm CSM să elaboreze o matrice bazată pe standarde care să poată fi utilizată pentru evaluarea cererilor de reacție ale judecătorilor și procurorilor de către CSM față de actele care nu justifică invocarea răspunderii civile sau penale. Matricea ar trebui să se bazeze pe un set de standarde concrete în funcție de care să se poată clasifica gravitatea relativă a actelor. Standardele ar reflecta nivelurile de gravitate concepute crescător, de la mic la mare și ar mai include și un set de reacții, în strânsă legătură cu standardele identificate anterior. În situația actelor corespunzând unor standarde mai mici de gravitate, soluția ar putea fi că nu se fundamentează nici o reacție oficială a CSM. În mod clar, există multe tipuri de acte ofensatoare care nu merită o reacție oficială a CSM. Mai mult, dacă se reacționează la astfel de acte, s-ar putea ajunge la o multiplicare a acestora. În partea de sus a standardelor/ matricei de reacție, poziția CSM ar putea fi să se trimită persoanei, ziarului, sau organizației mass-media o scrisoare oficială în care să se prezinte situația corectă sau să se expună ori să se corijeze informațiile false. În situațiile în care actul ofensator implică doar chestiuni strict locale sau interne, matricea ar putea delega răspunderea de reacție de la CSM la birourile de informații și de relații publice, ai căror funcționari ar trebui să aibă pregătirea, materialele și competența de a soluționa cu succes astfel de probleme. O astfel de perspectivă i-ar micșora CSM sarcina de a trebui să reacționeze la numeroase cereri.

Mai recomandăm ca matricea, după ce-a fost redactată și aprobată, să fie completată cu material explicativ, poate sub forma unei broșuri sau a unui mic manual care să includă instrucțiuni despre cum să faci față actelor agresive, negative și ostile - ca un tip de ghid pentru utilizator. Acesta trebuie apoi distribuit tuturor judecătorilor și procurorilor ca o componentă a ședinței de orientare și de pregătire pentru utilizarea sa. Având matricea și ghidul, judecătorii și procurorii vor fi mai bine pregătiți pentru a face față eficace acestor acte și vor ști care sunt măsurile pe care trebuie să le ia

atunci când aceste acte sunt extrem de grave. Cu cât sunt mai informați judecătorii și procurorii despre cum să reacționeze la astfel de acțiuni, cu atât mai eficace le vor putea face față și ei și CSM.

Existența unei astfel de matrice va îndeplini pentru CSM două obiective. În primul rând va fi un instrument eficace în sensul evaluării și reacției la solicitările de sprijin venite din partea judecătorilor și a procurorilor. Dacă matricea este elaborată cu atenție și aplicată consecvent, va sprijini CSM să reacționeze la o diversitate de cereri într-o manieră care va fi percepută drept obiectivă. În al doilea rând, judecătorii și procurorii vor înțelege mai bine care sunt tipurile de acțiuni care ar trebui să fie soluționate la nivel local, prin intermediul birourilor de informații și relații publice ale respectivelor organizații.

SECȚIUNEA A PATRA

ÎN CE MĂSURĂ AR TREBUI SĂ FIE LIMITATĂ DE ARTICOLUL 10 AL CONVENȚIEI EUROPENE PRIVIND DREPTURILE OMULUI ȘI DE JURISPRUDENȚA CURȚII EUROPENE A DREPTURILOR OMULUI DECIZIA CSM DE A INVOCA RĂSPUNDEREA CIVILĂ SAU PENALĂ ÎN INSTANȚĂ

Părțile care au fost urmărite cu succes în instanțele civile sau penale ale țărilor parte la Convenția europeană privind drepturile omului (Convenția) – inclusiv România – pentru acte de exprimare defăimătoare își rezervă dreptul de a înainta chestiunea Curții Europene a Drepturilor Omului (CEDO) spre audiere, conform prevederilor articolului 10 din Convenție. Articolul 10 include două alineate, după cum urmează:

Alineatul 1: „Orice persoană are dreptul la libertatea de exprimare. 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. Prezentul articol nu împiedică statele să supună societățile de radiodifuziune, de cinematografie sau de televiziune unui regim de autorizare.”

Alineatul 2: „Exercitarea acestor libertăți ce comportă îndatoriri și responsabilități poate fi supusă unor formalități, condiții, restrângeri sau

sanctiuni prevăzute de lege, care constituie măsuri necesare, într-o societate democratică, pentru securitatea națională, integritatea teritorială sau siguranța publică, apărarea ordinii și prevenirea infracțiunilor, protecția sănătății sau a moralei, protecția reputației sau a drepturilor altora, pentru a împiedica divulgarea de informații confidențiale sau pentru a garanta autoritatea și imparțialitatea puterii judecătorești.”

Dacă alineatul 1 prevede principalele garanții care reglementează activitatea de exprimare, alineatul 2 stabilește restricții pentru condițiile de desfășurare a activității de exprimare și responsabilitățile pe care aceasta le implică. Statul poate interveni în exercitarea acestor acte dacă se încalcă aceste restricții. Părțile la acțiunile instituite de un stat, care caută protecția CEDO trebuie, mai întâi, să susțină cu succes că speța lor îndeplinește trei condiții de bază. Mai întâi, că pârâțul a desfășurat o formă de activitate de exprimare protejată prin articolul 10(1); în al doilea rând, că acțiunea inițiată de stat împotriva pârâțului a constituit o imixtiune în exercitarea drepturilor prevăzute prin articolul 10(1); și că, în al treilea rând, condițiile prevăzute la articolul 10(2) nu limitează dreptul pârâțului de a desfășura în mod liber activitatea de exprimare – și că această activitate este protejată în mod esențial.

CEDO funcționează ca un tribunal cu normă completă care, printre alte sarcini, soluționează plângerile individuale ale persoanelor împotriva statelor contractante pe baza acuzațiilor de încălcare a Convenției, inclusiv a articolului 10. Atunci când examinează astfel de chestiuni, CEDO pune în balanță interesele părților, inițiază o analiză atentă a fondului și se bazează pe principiile și valorile selectate care-au evoluat în jurisprudența proprie, pe care se bazează, de asemenea, pentru a-și informa procesul de decizie. Soluția CEDO din speța *Nilsen și Johnsen v. Norvegia* pune la dispoziție o trecere în revistă utilă a modului în care interpretează Curtea activitatea de exprimare:

„Libertatea de exprimare constituie unul dintre fundamentele esențiale ale oricărei societăți democratice și una dintre condițiile de bază ale progresului acesteia și ale auto-realizării fiecărei persoane. Fără a aduce atingere alineatului 2 din Articolul 10, se aplică nu numai „informațiilor” sau „ideilor” care sunt receptate favorabil, interpretate ca fiind inofensive sau indiferente, însă și celor care offensează, șochează sau deranjează. Acestea sunt solicitările pluralismului, ale toleranței, ale orbirii, fără de care nu există societate democratică.”

De asemenea este instructivă poziția CEDO față de mass-media.

„Un factor extrem de important este rolul esențial pe care-l îndeplinește presa într-o societate democratică. Deși presa nu trebuie să depășească anumite limite, în special, cu privire la reputația și la drepturile celorlalți, precum și necesitatea de a împiedica dezvăluirea de informații confidențiale, sarcina sa, este, cu toate acestea, să împărtășească – într-un mod consecvent cu obligațiile și responsabilitățile sale – informații și idei cu privire la toate chestiunile de interes public. În plus, Curtea este conștientă că libertatea jurnalistică mai implică și posibila recurgere la un anumit nivel de exagerare, sau chiar de provocare.”

În maniera sa de interpretare și de aplicare a articolului 10 din Convenție, CEDO a susținut că (i) statutul reclamantului stabilește nivelul până la care trebuie să fie tolerat discursul critic, și (ii) se așteaptă de la funcționarii publici să tolereze un nivel mai mare de examinări critice prin comparație cu cetățenii obișnuiți. Cu toate acestea, există probe că CEDO face excepție în situațiile în care funcționarii publici sunt judecători, cu un standard mai scăzut de justificare a imixtiunii statului. În speța *Prager și Oberschlick v. Austria*, CEDO a explicat cum concepe actele de exprimare care aduc atingere rolului puterii judecătorești într-o societate democratică.

„Curtea reiterează că presa joacă un rol extrem de important într-un stat de drept... Această situație include, fără-ndoială, împărtășirea de informații și idei cu privire la chestiuni care se referă la funcționarea sistemului de justiție, o instituție esențială în cadrul oricărei societăți democratice. Presa reprezintă un mijloc prin care politicienii și opinia publică pot verifica modul în care judecătorii își îndeplinesc funcțiile lor importante, astfel încât să se conformeze obiectivului care stă la baza îndatoririi care le-a fost încredințată.”

„Cu toate acestea, trebuie acordată atenție rolului special al puterii judecătorești dintr-o societate. În calitate de garant al justiției, valoare fundamentală în orice stat de drept, trebuie să se bucure de încrederea publicului, dacă se dorește a avea succes în îndeplinirea sarcinilor sale. Prin urmare, s-ar putea dovedi necesar să se protejeze această încredere față de atacurile distructive care sunt esențialmente nefondate, în special avându-se în vedere faptul că judecătorii care-au fost criticați trebuie să respecte condiția de discreție, care-i împiedică să răspundă.”

Recomandăm CSM să nu se abțină să invoce răspunderea penală și civilă sau să solicite reparații pentru actele în care există dovezi clare că intenția părții a fost să submineze, dăuneze sau să amenințe serios independența, imparțialitatea sau reputația profesională a judecătorilor și procurorilor, precum și a instituțiilor respective. Astfel de acte lovesc în fundamentul politic al oricărei democrații, iar imixtiunea motivată și proporțională a instituției care are sarcina de protecție a acestor valori nu numai că este permisă, dar este și necesară. S-ar putea să existe situații în care CEDO să aibă o altă opinie însă CSM n-ar trebui să stea deoparte în exercitarea mandatului său din cauza unei atare posibilități.

Cu toate acestea, recomandăm CSM să-și reconsidere cursul de acțiune adoptat, acela de a le permite judecătorilor să-și exercite propriul "...drept la replică în situațiile în care în articolele de ziar sau în programele radio și TV se fac afirmații calomnioase la adresa lor", după cum se prevede la articolul 19 din Codul deontologic din 2005. Un număr de țări fie își împiedică fie își atenționează cu bună știință judecătorii și procurorii cu privire la prezentarea propriilor critici în forumurile publice din mass-media. În Anglia și Țara Galilor, de exemplu, deși judecătorilor li se permite să-și exercite libertatea de exprimare în mass-media, sunt instruiți să facă acest lucru cu foarte multă atenție. În Italia, dacă iau cuvântul în mass-media, judecătorii trebuie să dea dovadă de echilibru și reținere. Judecătorii din Franța sunt obligați să fie rezervați atunci când au de-a face cu mass-media.

În multe situații, replicile în public date de judecători la criticile personale din mass-media sunt promovate de reacții defensive și nu fac altceva decât să fie o provocare ulterioară pentru detractori și să dea naștere la critici, condamnări sau calomnii suplimentare în arena publică. Nici judecătorii, nici procurorii, nici instituțiile pe care le reprezintă nu beneficiază de pe urma acestor implicări negative și publice. În situația în care e posibil să fie solicitată o reacție la nivel intern sau local pentru corectarea sau suplimentarea relatărilor incomplete, calea de preferat pentru redactarea și distribuirea unei reacții este prin intermediul purtătorului de cuvânt de la biroul de informații și relații publice de pe lângă instanțe sau parchete. CSM ar trebui să reacționeze în situația în care se solicită o reacție la nivel național.