

CONSILIUL SUPERIOR AL MAGISTRATURII**PLENUL****HOTĂRÂREA nr. 89****din 18 mai 2023**

Prin nota nr. 3392/7610/2017/16.05.2023, Direcția Afaceri Europene, Relații Internaționale și Programe a înaintat Plenului Consiliului Superior al Magistraturii *Ghidul de bune practici privind relația sistemului judiciar cu puterea executivă*, livrabil redactat în cadrul activității 4 a proiectului TAEJ *Transparență, accesibilitate și educație juridică prin îmbunătățirea comunicării publice la nivelul sistemului judiciar*, cod SIPOCA 454/ cod MySMIS 2014+ 118765, finanțat prin Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020.

Analizând nota direcției de specialitate, Plenul reține următoarele:

Consiliul Superior al Magistraturii, în calitate de lider de parteneriat, implementează proiectul „TAEJ – *Transparență, accesibilitate și educație juridică prin îmbunătățirea comunicării publice la nivelul sistemului judiciar*”, cod SIPOCA 454/ cod MySMIS 2014+ 118765.

În cadrul proiectului, activitatea 4 prevede elaborarea de ghiduri de bune practici privind relația Consiliului Superior al Magistraturii cu puterea legislativă, puterea executivă, mass-media, celelalte profesii juridice, precum și un îndrumar cuprinzând linii directoare pentru utilizarea de către judecători și procurori a spațiului social-media/platforme online.

În conformitate cu obiectivul general al proiectului „TAEJ- *Transparență, accesibilitate și educație juridică prin îmbunătățirea comunicării publice la nivelul sistemului judiciar*”, respectiv îmbunătățirea și abordarea unitară a comunicării publice la nivelul sistemului judiciar, în vederea consolidării imaginii acestuia, ghidul își propune, pe termen scurt, să contribuie la crearea unui cadru care să susțină comunicarea instituțională constantă între puterea judecătorească - sistemul judiciar în ansamblul său - și puterea executivă, să inițieze și să promoveze un mecanism de dialog permanent între acestea. Pe termen mediu, ghidul vizează sporirea încrederii între puteri, îmbunătățirea comunicării publice în vederea creșterii transparenței sistemului judiciar și a mecanismelor de colaborare cu puterea executivă. Pe termen lung, acest instrument urmărește creșterea gradului de informare a cetățenilor cu privire la activitatea Consiliului Superior al Magistraturii și a sistemului judiciar în general, îmbunătățirea percepției publice asupra



activităților și responsabilităților constituționale ale acestora, creșterea încrederii cetățeanului în puterile statului, precum și ridicarea nivelului de informare, conștientizare a drepturilor și a gradului de educație juridică a publicului.

Comunicarea este o activitate complexă, iar instituțiile și persoanele care participă la activități de comunicare trebuie să facă față în permanență unor noi provocări. Prin urmare, se impune crearea unor instrumente care să permită persoanelor implicate în comunicare în general și în relația dintre puteri, în mod particular, să difuzeze informații relevante și să comunice eficient, iar partenerii de comunicare și publicul să primească informația corectă la timpul potrivit.

Acest ghid constă într-o serie de descrieri ale situațiilor, instrumentelor și activităților care pot sau trebuie să fie desfășurate de comunicatori și oferă recomandări argumentate de bună practică în relațiile dintre puterea judecătorească și puterea executivă. Ghidul face referire la standardele europene și internaționale privind libertatea de exprimare a magistraților, pe de o parte, și a reprezentanților puterii executive, atunci când discursul lor vizează activitatea sistemului judiciar, pe de altă parte.

Ghidul vizează aspecte precum colaborarea instituțională loială, libertatea de exprimare a magistraților și obligația de rezervă, libertatea de exprimare a reprezentanților puterii executive și limitele acesteia, mecanisme pentru păstrarea comunicării corecte între reprezentanții celor două puteri, precum și recomandări privind (1) consultarea autorității judecătorești în legătură cu modificarea legilor justiției și a altor acte normative cu impact asupra activității sistemului judiciar, (2) regimul declarațiilor publice în relația dintre autoritatea judecătorească și puterea executivă, și (3) mecanismul de dialog permanent între autoritatea judecătorească și puterea executivă.

Ghidul de bune practici privind relația sistemului judiciar cu puterea executivă a fost de asemenea adoptat prin Memorandum în ședința Guvernului României în data de 17 mai 2023.

Față de cele expuse, în temeiul dispozițiilor art. 37 alin. (1) lit. g) din Legea nr. 305/2022 privind Consiliul Superior al Magistraturii, prin vot direct și secret, cu unanimitate;

PLENUL CONSILIULUI SUPERIOR AL MAGISTRATURII

HOTĂRĂȘTE

Art.1 – Aprobă *Ghidul de bune practici privind relația sistemului judiciar cu puterea executivă*, conform anexei, parte integrantă din prezenta hotărâre.





CONSILIUL SUPERIOR AL MAGISTRATURII

„Consiliul Superior al Magistraturii este garantul independenței justiției”
(art. 133 alin.1 din Constituție, republicată)

Art.2 - Prezenta hotărâre se comunică Direcției Afaceri Europene, Relații Internaționale și Programe, pentru a fi pusă în aplicare, conform legii.

Data în București, la data de 18 mai 2023

Președinte,

Judecător **Daniel GRĂDINARU**



Tel: (+40)21-311.69.02
Fax: (+40)21-311.69.01



Website: www.csm1909.ro
Email: secretar_general@csm1909.ro



Calea Plevnei nr. 141B, sector 6,
cod poștal 060011

Anexă**GHID DE BUNE PRACTICI PRIVIND RELAȚIA SISTEMULUI JUDICIAR CU PUTEREA EXECUTIVĂ****De ce un Ghid de bune practici?**

Puterea judecătorească are competențe pe care nicio altă autoritate constituțională sau publică nu le are, în special de a restabili ordinea de drept într-o manieră echilibrată și rezonabilă.

Colaborarea dintre reprezentanții unei justiții independente și cei ai puterii executive reprezintă un scop legitim. Conduita instituțională și individuală cea mai potrivită în situațiile de interacțiune între reprezentanții celor două puteri ar trebui să aibă ca reper respectarea standardelor recunoscute pentru societățile democratice.

Dreptul cetățenilor la un proces echitabil, consacrat prin Declarația Universală a Drepturilor Omului și Convenția Europeană a Drepturilor Omului, nu poate fi încălcat din lipsa de cooperare a instituțiilor.

În ultimii ani, a fost recunoscută importanța majoră a transparentizării și clarificării relației dintre sistemul judiciar și puterile executive, pe de o parte și cea legislativă¹, pe de altă parte, în vederea asigurării unor premise privind respectul reciproc între instituții și apărarea independenței sistemului judiciar. În acest scop, a apărut nevoia unor ghiduri de bune practici asumate bilateral.

Comunicarea este o activitate complexă, iar instituțiile și persoanele care participă la activități de comunicare trebuie să facă față în permanență unor noi provocări. Prin urmare, se impune crearea unor instrumente care să permită persoanelor implicate în comunicare în general și în relația dintre puteri, în mod particular, să difuzeze informații relevante și să comunice eficient, iar partenerii de comunicare și publicul să primească informația corectă la timpul potrivit.

Acest ghid constă într-o serie de descrieri ale situațiilor, instrumentelor și activităților care pot sau trebuie să fie desfășurate de comunicatori și oferă recomandări argumentate de bună practică în relațiile dintre puterea judecătorească și puterea executivă.

La elaborarea ghidului s-au avut în vedere prevederile legislative în vigoare, respectiv prevederile din Codul deontologic al judecătorilor și procurorilor, precum și cele din Codul de conduită al membrilor Guvernului României². Ghidul face referire la standardele europene și internaționale privind libertatea de exprimare a magistraților, pe de o parte, și a reprezentanților puterii executive, atunci când discursul lor vizează activitatea sistemului judiciar, pe de altă parte. Acesta poate contribui la interpretarea reglementărilor naționale în armonie cu aceste standarde. Ghidul urmărește asigurarea unui cadru funcțional de colaborare între Guvern, ca putere executivă și puterea judecătorească, ținând seama de atribuțiile fiecăreia.

¹Avizul numărul 18(2015) al CCJEE privind poziția puterii judecătorești și relația ei cu celelalte puteri ale statului în democrația modernă <https://rm.coe.int/16807481f7>.

² Adoptat prin Memorandumul din data de 03 aprilie 2019 privind adoptarea Codului de conduită al membrilor Guvernului României.



OBIECTIVE

În conformitate cu obiectivul general al proiectului „TAEJ- Transparență, accesibilitate și educație juridică prin îmbunătățirea comunicării publice la nivelul sistemului judiciar” (cod SIPOCA 454/cod MySMIS2014+ 118765) în cadrul căruia a fost elaborat ghidul de față, respectiv îmbunătățirea și abordarea unitară a comunicării publice la nivelul sistemului judiciar, în vederea consolidării imaginii acestuia, ghidul își propune, pe termen scurt, să contribuie la crearea unui cadru care să susțină comunicarea instituțională constantă între puterea judecătorească - sistemul judiciar în ansamblul său - și puterea executivă, să inițieze și să promoveze un mecanism de dialog permanent între acestea.

Pe termen mediu, ghidul vizează sporirea încrederii între puteri, îmbunătățirea comunicării publice în vederea creșterii transparenței sistemului judiciar și a mecanismelor de colaborare cu puterea executivă.

Pe termen lung, acest instrument urmărește creșterea gradului de informare a cetățenilor cu privire la activitatea Consiliului Superior al Magistraturii și a sistemului judiciar în general, îmbunătățirea percepției publice asupra activităților și responsabilităților constituționale ale acestora, creșterea încrederii cetățeanului în puterile statului, precum și ridicarea nivelului de informare, conștientizare a drepturilor și a gradului de educație juridică a publicului.

De asemenea, un obiectiv prioritar este întărirea încrederii sistemului judiciar în propria putere de comunicare pornind de la recomandările din acest ghid.

Colaborarea instituțională loială

Rațiunea de bază a instituțiilor este funcționarea societății pe baza unor reguli clare, precise și neinterpretabile. Întreaga lor activitate vizează publicul.

Statul român se organizează potrivit principiului separației și echilibrului puterilor legislative, executive și judecătorești - în cadrul democrației constituționale.

În spiritul ei, Constituția României vorbește despre o colaborare loială între cele trei puteri. Respectarea statului de drept depinde nu numai de existența legilor și a structurilor instituționale, ci și de practicile instituționale. De aceea, este recunoscută tot mai mult importanța cooperării loiale între instituții, pe baza acceptării de către o putere a statului a faptului că celelalte puteri au funcții legitime care trebuie respectate.

Este resimțită tot mai mult nevoia de reconstruire a unui sens al cooperării loiale între instituții, de creștere a transparenței în activitatea tuturor instituțiilor-cheie ale statului.

Libertatea de exprimare a magistraților și obligația de rezervă

Principiile de la Bangalore privind Conduita Judiciară consacră o concluzie logică a tuturor instrumentelor europene și universale în materie: „4.6 - Ca orice alt cetățean, judecătorul are dreptul la libertatea de exprimare, libertatea convingerilor, libertatea de asociere și de adunare, dar își va exercita aceste drepturi având o conduită conformă cu demnitatea funcției judiciare, ca și cu imparțialitatea și independența corpului judiciar. Totuși, sunt necesare anumite restricții menite să păstreze încrederea publicului în imparțialitatea și independența justiției” (par. 134). În



același sens prevede articolul 3-5 din Carta Universală a Judecătorului³: „Judecătorii se bucură, la fel ca toți ceilalți cetățeni, de libertatea de exprimare. Cu toate acestea, în exercitarea acestui drept, aceștia trebuie să manifeste rezervă și să se comporte întotdeauna în așa fel încât să păstreze demnitatea funcției, precum și imparțialitatea și independența magistraturii”.

Restricțiile referitoare la libertatea de exprimare a magistraților sunt prevăzute de Legea nr. 303/2022⁴ privind statutul judecătorilor și procurorilor și sunt detaliate în Codul deontologic al judecătorilor și procurorilor.

a) Exprimarea publică a unor convingeri sau opinii politice

Judecătorii și procurorii sunt obligați ca în exercitarea atribuțiilor să se abțină de la exprimarea sau manifestarea, în orice mod, a convingerilor lor politice - art. 232 din Legea 303/2022. Codul deontologic al judecătorilor și procurorilor prevede, de asemenea, că judecătorii și procurorii nu se pot servi de actele pe care le îndeplinesc în exercitarea atribuțiilor de serviciu pentru a-și exprima sau manifesta convingerile politice.

Restrângerea libertății de exprimare este justificată de neutralitatea și echilibrul pe care trebuie să le afișeze judecătorul și procurorul în exercitarea atribuțiilor, de nevoia de a conserva aparența de independență și imparțialitate a judecătorului și procurorului, chiar dacă nu este chemat să se pronunțe asupra unor probleme care vizează zona politicului. Nerespectarea acestei interdicții are corespondent în abaterea disciplinară prevăzută de art. 271 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 303/2022, care sancționează „manifestarea convingerilor politice în public sau în timpul serviciului”⁵.

De altfel, art. 232 din Legea 303/2022 prevede distinct faptul că judecătorii și procurorii nu pot să desfășoare sau să participe la activități cu caracter politic. Această interdicție vizează inclusiv posibilitatea: de a ține discursuri în cadrul unor reuniuni de partid, chiar dacă magistratul nu face parte din acel partid (deci respectă dispozițiile legale care îi interzic apartenența politică); de a aproba explicit, în public, discursuri politice; de a participa la manifestări ale unor partide sau formațiuni politice (ședințe, mitinguri, demonstrații organizate de un partid în vederea promovării ideologiei sale), de a participa la dezbateri ori reuniuni care, prin obiectul anterior cunoscut, au caracter politic, chiar dacă opinia magistratului în discursul pe care l-ar susține ar fi neutră în conținut. De altfel, Codul deontologic al judecătorilor și procurorilor prevede explicit că „Judecătorii și procurorii nu pot participa la reuniuni publice cu caracter politic”, precum și că judecătorii și procurorii nu pot participa la emisiuni audiovizuale cu caracter politic.

Nu în ultimul rând, Codul deontologic detaliază și alte situații care sunt presupuse de această interdicție legală: „judecătorii și procurorii nu pot milita pentru aderarea altor persoane la o formațiune politică, nu pot participa la colectarea fondurilor pentru formațiunile politice și nu pot permite folosirea prestigiului sau a imaginii lor în astfel de scopuri. Judecătorii și procurorii nu pot să acorde niciun fel de sprijin unui candidat la o funcție publică cu caracter politic”.

³Adoptată de Consiliul Central al AIJ în Taiwan la 17 noiembrie 1999, actualizată la Santiago de Chile în 14 noiembrie 2017.

⁴Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1.102 din 16 noiembrie 2022.

⁵Art. 271 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 303/2022 sancționează: desfășurarea de activități cu caracter politic sau manifestarea convingerilor politice în public sau în timpul serviciului.



Conform art. 234, alin. (1) din Legea 303/2022, judecătorii și procurorii își pot exprima opinia cu privire la politicile publice sau inițiativele legislative în domeniul justiției sau în alte domenii de interes public, fără caracter politic. Cu toate acestea, așa cum a arătat Consiliul Consultativ al Judecătorilor Europeni, judecătorii trebuie să se abțină de la afirmații defăimătoare în general, cu privire la oricine, inclusiv puterea legislativă și executivă. Biroul CCJE evidențiază că, referitor la acest aspect, puterea legislativă și puterea executivă au aceleași obligații.

b) Exercițarea dreptului la replică

Codul deontologic al judecătorilor și procurorilor recunoaște magistraților dreptul pe care îl are orice cetățean de a răspunde public atunci când este denigrat, fiind prevăzut că „judecătorii și procurorii își pot exprima public opinia privind exercitarea dreptului la replică, în cazul în care prin articole de presă sau în emisiuni audiovizuale, s-au făcut afirmații defăimătoare la adresa lor”.

c) Obligația de rezervă

Carta Universală a Judecătorului⁶ arată că „judecătorul trebuie să se abțină de la orice comportament, acțiune sau exprimare de natură să afecteze încrederea publicului în imparțialitatea și independența sa”. Magistrații trebuie să își exprime opiniile într-o manieră prudentă, măsurat, deoarece obligația de imparțialitate de care sunt constrânși legal trebuie să satisfacă exigențele serviciului public căruia îi asigură funcționalitatea.

Avizul numărul 3 al Consiliului Consultativ al Judecătorilor Europeni privind deontologia și responsabilitatea judecătorilor prevede că „trebuie găsit un echilibru rezonabil între gradul în care judecătorii se pot implica în societate și nevoia ca ei să fie și să fie văzuți ca independenți și imparțiali în îndeplinirea îndatoririlor lor”. Echilibrul se autodefinește în această recomandare, deci în mod evident nu presupune neimplicare în societate, ci mai degrabă se referă la frecvența, forma și modalitatea acțiunilor și discursului magistratului. Caracterul rezonabil al echilibrului între gradul de implicare socială și păstrarea independenței și imparțialității magistratului este apreciat tocmai prin raportare la contextul în care se activează magistratul și la gravitatea problemei care a determinat intervenția. Tocmai de aceea se vorbește tot mai des în documente internaționale și în jurisprudența CEDO despre obligația de a interveni atunci când valori fundamentale ale justiției sau principii de funcționare a unui stat democratic sunt în pericol.

Curtea⁷ a arătat că magistratul rămâne în limitele libertății de exprimare dacă nu face comentarii asupra cauzelor aflate pe rol, dacă nu critică sever persoane sau instituții, dacă nu aduce injurii înalților funcționari, dacă nu produce consecințe negative asupra imaginii magistraților ori asupra procedurilor în curs sau iminente.

⁶ În articolul 6-2 – Imparțialitate, demnitate, incompatibilități, obligația de rezervă – ultimul paragraf.

⁷ CEDO, Cauza Wille v. Liechtenstein.



d) Libertatea de exprimare a magistraților cu funcții reprezentative

Membrii Consiliului Superior al Magistraturii, președintele/ vicepreședinții Înaltei Curți de Casație și Justiție sau procurorul general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție/ adjuncții acestuia pot avea poziții mai critice față de măsurile luate de executiv. Chiar Curtea Constituțională⁸ a recunoscut că „luările publice de poziție ale acestora pot fi ferme, însă, în același timp, trebuie să fie animate de un respect instituțional ce trebuie să caracterizeze activitatea oricărui funcționar al statului”.

Atitudinea pasivă a judecătorului și procurorului, care se exprimă doar prin deciziile pe care le ia, este considerată depășită de magistrați europeni de la cel mai înalt nivel⁹, care arată că sistemele judiciare au constatat că dacă magistrații înșiși nu pun la dispoziție informații și răspunsuri, alții, mai puțin informați, sunt bucuroși să o facă în locul lor. Perioada modernă impune puterii judecătorești să protejeze instanțele și judecătorii. Aceștia, prin pregătirea lor, trebuie să explice, într-un mod accesibil publicului, motivele pentru care au fost pronunțate deciziile și să protejeze un judecător sau judecătorii față de criticile nedrepte. „Cu toate că un judecător trebuie să explice decizia sa astfel încât publicul să o înțeleagă, nu este întotdeauna posibil ca o hotărâre să ofere tipul de explicație de care are nevoie publicul, ca întreg. De asemenea, nu este posibilă anticiparea unei critici publice nedrepte.” În consecință, o hotărâre judecătorească față de care se manifestă un interes deosebit din partea publicului poate fi explicată pe înțelesul publicului larg, iar pentru protejarea magistratului care a luat decizia, președintele instanței sau un alt judecător – purtător de cuvânt, conducătorul secției etc. – ar putea realiza această prezentare, într-un limbaj simplificat¹⁰.

Sub aspectul libertății de exprimare, CEDO a constatat că statutul de care reclamantul din cauza Baka s-a bucurat, acela de președinte al Curții Supreme, nu-l priva de protecția articolului 10 din Convenție. Mai mult, având în vedere importanța din ce în ce mai mare a principiului separației puterilor în stat și importanța apărării independenței justiției, orice imixtiune în libertatea de exprimare a unui judecător aflat într-o poziție ca cea a reclamantului cere o analiză atentă și minuțioasă din partea Curții (par. 88). Curtea a reamintit importanța pe care o acordă funcției deținute de reclamant și opiniilor pe care acesta le-a exprimat în legătură cu buna funcționare a justiției, chestiuni de interes public. Chiar dacă astfel de declarații au implicații politice, judecătorii nu pot fi împiedicați să se implice în dezbateri pe aceste subiecte. Mai mult, Curtea a reținut că pentru reclamant nu era doar un drept, ci și o obligație ca președinte al Curții Supreme, să exprime opinii în legătură cu reforma sistemului judiciar, după o consultare a celorlalte instanțe din Ungaria. Dacă o chestiune în dezbateri are implicații politice, acest lucru nu este în sine suficient pentru a împiedica un judecător de a face orice declarație pe aceasta temă.

⁸ Decizia nr. 45/2018, par. 137.

⁹ Lord Justice Thomas, Președinte al Rețelei Europene a Consiliilor Magistraturii, în articolul „Perspective asupra Consiliilor magistraturii” <http://www.forumuljudecatorilor.ro/index.php/archives/366>.

¹⁰ Limbajul juridic simplificat face tot mai mult obiectul preocupărilor la nivel european (fiind menționat de Directiva 13/2012/UE privind dreptul la informare în procedurile penale, dar și în ceea ce privește procedurile judiciare în care sunt implicați copii și tineri).



Magistrații de rang înalt și, în general, funcționarii ordinului judiciar trebuie să utilizeze libertatea de exprimare ori de câte ori imparțialitatea puterii judecătorești este în joc. Reținerea specifică nu le interzice magistraților să exprime opinii științifice în domeniul dreptului constituțional, chiar dacă această materie are automat implicații politice, mai ales dacă respectivul punct de vedere este împărțit de un număr mare de persoane¹¹.

Libertatea de exprimare a reprezentanților puterii executive și limitele ei

Respectarea vieții intime, a demnității, onoarei și dreptului la propria imagine este obligatorie și pentru reprezentanții puterii executive, ca pentru orice alt cetățean. De asemenea, sunt excluse defăimarea țării și a națiunii, îndemnul la război de agresiune, la ură națională, rasială, de clasă sau religioasă, incitarea la discriminare, la separatism teritorial sau la violență publică, precum și manifestările obscene, contrare bunelor moravuri. Acestea sunt, deci, limitele superioare ale libertății de exprimare. Există însă, în interiorul acestei zone de libertate de exprimare și obligații de abținere, de rezervă, această sintagmă, consacrată în legătură cu comportamentul public al magistraților, fiind proprie și pentru a caracteriza discursul public al reprezentanților celorlalte puteri.

În Comentariul asupra Principiilor de la Bangalore¹² se susține că, în prezent, conceptul de corp judiciar independent și imparțial este mai amplu și cuprinde obligatoriu și independența față de executiv. Judecătorii nu trebuie să cedeze în fața exprimării de opinii politice sau să ia decizii în spețe cu scopul de a câștiga aprobarea reprezentanților altei puteri. Ei trebuie, de asemenea, pur și simplu, să se asigure că imparțialitatea lor nu este subminată de nicio asociație, fie ea profesională, comercială, personală sau de altă natură¹³.

În același Comentariu, se acceptă că membrii publicului, ai puterii legislative și executive pot comenta în public asupra a ceea ce ei consideră că sunt limitări, greșeli sau erori ale unui judecător și ale hotărârilor pronunțate de acesta¹⁴, reamintindu-se că „justiția nu este o virtute aflată în sihăstrie: trebuie să se permită examinarea sa de către oamenii obișnuiți, și comentariile respectuoase, chiar fățișe, ale acestora”.

În același sens, al criticii limitate și respectuoase, este și practica CEDO, care, chiar într-o cauză împotriva României, recunoaște că într-o societate democratică, persoanele private au dreptul să comenteze și să critice administrarea justiției și funcționarii implicați în aceasta. Totuși, o astfel de critică nu trebuie să depășească anumite limite, deoarece este în interesul general ca procurorii, asemenea judecătorilor, să beneficieze de încrederea publicului. Prin urmare, este

¹¹ CEDO, Baka v. Ungaria.

¹² Comentariul asupra Principiilor de la Bangalore privind conduita judiciară, cap. Independența și imparțialitatea corpului judecătoresc, par. 12.

¹³ Lord Bingham of Cornhill, Lord Chief Justice of England, "Judicial Independence", Judicial Studies Board Annual Lecture 1996, disponibilă la www.jsboard.co.uk.

¹⁴ În același text: "De obicei, judecătorul respectiv, datorită convenției de tăcere politică, nu răspunde acestor comentarii. Deși dreptul de a-l critica pe judecător se supune regulilor legate de sfidarea curții, aceste reguli sunt tot mai rar invocate în prezent decât erau în trecut, pentru a reprimă sau pedepsi criticile exprimate la adresa puterii judecătorești sau la adresa unui anumit judecător. Cel mai bine și mai înțelept este să se ignore orice atac scandalos, mai degrabă decât a se exacerba publicitatea prin inițierea procedurii de sancționare pentru sfidarea curții".



posibil să fie necesar ca statul să îi protejeze de acuzații¹⁵. Aceste limite sunt deopotrivă legate de limbaj – decent, discret; de argumente – logice, faptice, științifice; de respectul instituțional – în sensul că nu trebuie să conteste rolul magistratului și al instituției judiciare, nici să generalizeze un caz punctual pentru a denigra activitatea întregului sistem.

O altă componentă a obligației de rezervă cu privire la declarațiile reprezentanților puterii executive este aceea de a nu discuta cauze aflate pe rol. Despre aceste dosare se pot oferi publicului informații și pot fi aduse în discuție, în principiu, doar aspecte legate de obiectul cauzei, stadiul procesual, complexitatea cauzei, durata procedurii.

Totuși, Curtea Europeană a acceptat că se poate vorbi public despre dosare în curs de judecată în *cauzele cu un mare impact social*: „tribunalele nu funcționează într-un loc gol. Ele sunt competente să soluționeze diferende, dar aceasta nu înseamnă că, mai înainte de soluționarea lor, asemenea diferende nu pot da naștere la discuții și în alte locuri, fie că e vorba de reviste de specialitate, de marea presă ori despre public în general. Difuzarea dosarului în presă, atunci când este vorba de o cauză cu un mare impact social și care captează atenția unei părți însemnate din rândul cetățenilor se menține în cadrul limitelor libertății de exprimare a jurnalistului, iar o eventuală ingerință a statului ar apărea ca nejustificată”¹⁶. În cazul membrilor guvernului sau al președintelui, ca și în cazul parlamentarilor, o astfel de intervenție poate fi asociată cu o presiune asupra justiției, deci este necesară o abordare cu mai mare prudență a subiectului decât în cazul unui jurnalist.

Consiliului Consultativ al Judecătorilor Europeni a amintit că, așa cum criticarea unei alte puteri a statului sau a unui membru al acesteia, atunci când este necesară, trebuie să fie permisă puterii judecătorești, fără a fi încurajată lipsa de respect față de executiv și legislativ, același grad de *responsabilitate și reținere* este așteptat și de la celelalte puteri ale statului inclusiv cu privire la critici rezonabile aduse de puterea judecătorească¹⁷.

Mecanisme pentru păstrarea comunicării corecte între reprezentanții celor două puteri

Principalele limite ale libertății de exprimare atât pentru magistrați și alte persoane din cadrul puterii judecătorești, cât și pentru reprezentanții celorlalte puteri, detaliate în secțiunea anterioară, sunt, în esență: respectarea dreptului la propria imagine, la reputație și la viață intimă, apărarea independenței justiției și respectul instituțional.

Pentru atingerile aduse drepturilor personale nepatrimoniale, Codul civil¹⁸ stabilește o serie de mecanisme comune, accesibile oricărei persoane ale cărei drepturi au fost încălcate și prin care poate fi trasă la răspundere orice persoană vinovată de acea încălcare, inclusiv magistrați, parlamentari, miniștri și înalți funcționari. Mecanismele penale nu sunt aplicabile decât în cazul discursurilor interzise de lege și în situațiile unor încălcări importante ale libertății

¹⁵ CEDO, Cauza Lavric împotriva României par. 35 (Cererea nr. 22231/05, hot. din 14 ianuarie 2014); a se vedea și Lešnik împotriva Slovaciei, nr. 35640/97, pct. 54.

¹⁶ CEDO; Cauza Sunday Times vs. Regatul Unit.

¹⁷ Avizul numărul 18 al CCJE privind poziția puterii judecătorești și relația ei cu celelalte puteri ale statului.

¹⁸ În Titlul V - Apărarea drepturilor nepatrimoniale; art. 252 -253.



persoanei sau ale vieții private a acesteia, ce pot fi asociate modalităților de exprimare (amenințare, hărțuire etc), insulta și calomnia nefiind incriminate.

Preocuparea judecătorilor și a procurorilor, dar și a societății, referitoare la existența și eficiența unor mecanisme de autoreglare, specifice fiecărei puteri în stat, pentru comportamentul care depășește limitele admise pentru libertatea de exprimare, este una firească. Se pune problema măsurii în care, în actualul cadru legal, se poate da o eficiență mai mare mecanismelor existente, la care se poate apela atunci când discursul public aduce atingere independenței justiției, reputației profesionale a magistraților, respectului care este datorat atât instituțiilor din cadrul puterii judecătorești, cât și acelor din cadrul puterii executive.

Legea nr. 303/2022 stabilește reguli, interdicții și abateri disciplinare, care reprezintă temeiul pentru declanșarea unor mecanisme speciale, prin care un magistrat care depășește limitele libertății de exprimare sau chiar încalcă normele care stabilesc interdicții/îngrădiri exprese poate fi sancționat disciplinar. Codul deontologic al judecătorilor și procurorilor detaliază și instituie norme autoreglatorii, distincte, pentru acele tipuri de conduite nepermise magistratului, altele decât abaterile disciplinare, instituind și o procedură de constatare a abaterilor de la prevederile acestui Cod, de obicei aplicabilă dacă fapta nu poate fi calificată drept abatere disciplinară.

În ceea ce privește depășirea limitelor libertății de exprimare de către miniștri și alte persoane din sfera puterii executive, nu există mecanisme corespunzătoare procedurilor disciplinare și deontologice prin care magistrații pot fi sancționați. Cu toate acestea, Codul de conduită al membrilor Guvernului României¹⁹ face referire la respectarea independenței justiției, pe baza colaborării loiale între autorități/ instituții (art. 3, alin. 1), fiind de dorit să se instituie și mecanisme concrete prin care să se realizeze acest deziderat și să se stabilească, în cazul nerespectării codului, care sunt consecințele.

Pe de altă parte, legea nr. 305/2022 prevede un mecanism de apărare a independenței sistemului judiciar sau a independenței individuale a oricărui magistrat împotriva imixtiunii în activitatea profesională, precum și a imparțialității sau reputației profesionale a acestora.

III. RECOMANDĂRI

Cap. I - Recomandări generale

Art. 1 - Reprezentanții puterii judecătorești, cât și reprezentanții puterii executive, în scopul consolidării încrederii reciproce, al îmbunătățirii comunicării publice, al sporirii încrederii cetățeanului în puterile statului și al creșterii gradului de educație juridică a publicului, convin următoarele:

a) să lucreze în mod transparent și să își motiveze în mod deschis deciziile, fie că acestea se adresează publicului sau celorlalte puteri ale statului;

¹⁹ Adoptat prin Memorandumul din data de 03 aprilie 2019 privind adoptarea Codului de conduită al membrilor Guvernului României.



- b) să transmită complet informațiile necesare celorlalte instituții din cadrul unei alte puteri: date statistice, studii, rapoarte de cercetare, note de fundamentare, rezultatul unor verificări care pot interesa activitatea instituțiilor celorlalte puteri și alte asemenea informații; să anticipeze necesitatea furnizării și a unor alte informații deținute, legate de informațiile solicitate explicit, pentru evitarea corespondenței repetate, secvențiale și cronofage;
- c) să prelucreze și să prezinte cu bună-credință datele referitoare la activitatea celeilalte puteri. În orice discurs cu privire la activitatea celeilalte puteri, a instituțiilor sau persoanelor care fac parte din acestea, se va realiza prezentarea elementelor de fapt verificate și verificabile, cu indicarea elementelor doveditoare;
- d) să se informeze despre activitățile și responsabilitățile celeilalte puteri atunci când formulează opinii și să solicite un punct de vedere reprezentanților celeilalte puteri atunci când informațiile disponibile ar contura negativ activitatea acelei puteri;
- e) să prezinte corect argumentele celeilalte puteri – cele cunoscute, transmise, solicitate - atunci când opiniile celor două puteri diferă pe o chestiune de interes public;
- f) să reflecte echilibrat activitatea celeilalte puteri, inclusiv aspecte pozitive, nu doar aspectele negative, iar pentru acestea din urmă să identifice și cauzele lor, posibilele soluții, precum și argumente favorabile acelu subiect;
- g) să delimiteze clar în discurs judecățile de valoare personale, de elementele de fapt.

Art. 2 – Ministerul Justiției și Consiliul Superior al Magistraturii colaborează în scopul îndeplinirii acestui acord prin:

a) folosirea mecanismelor legale existente în domeniul resurselor umane din sistemul judiciar, în mod proactiv, efectuând în concret, împreună cu conducătorii curților de apel, ai parchetelor de pe lângă curțile de apel, ai Înaltei Curți de Casație și Justiție și ai Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, analiza anuală a volumului de activitate al instanțelor și parchetelor și valorifică în sens constructiv rezultatele acestei analize, pentru îndeplinirea responsabilităților specifice;

b) valorificarea dispozițiilor legale care prevăd mecanismele²⁰ prin care sistemul judiciar își poate aduce contribuția la identificarea nevoilor în domeniul justiției și a îmbunătățirii legislației în ansamblu;

c) stabilirea criteriilor de prioritate privind investițiile în infrastructura instanțelor și parchetelor, precum și pentru aducerea la cunoștința publică a criteriilor concrete care s-au aplicat în cazurile în care finanțarea a fost alocată.

Art. 3 – Instituțiile din cadrul puterii judecătorești, Guvernul României, ministerele și instituțiile aflate în subordinea sau coordonarea acestora convin:

²⁰ Art. 29 alin. (1) din Legea nr. 304/2022 prevede că "La sfârșitul fiecărui an sau ori de câte ori este necesar, Înalta Curte de Casație și Justiție, în Secții Unite, stabilește cazurile în care este necesară îmbunătățirea legislației și le comunică ministrului justiției, precum și celor două Camere ale Parlamentului." Art. 67 din aceeași lege prevede că "Ministerul Public exercită, prin procurori, următoarele atribuții: i) studiază cauzele care generează sau favorizează criminalitatea, elaborează și prezintă ministrului justiției propuneri în vederea eliminării acestora, precum și pentru perfecționarea legislației în domeniu".



a) să îmbunătățească ”memoria instituțională”, prin sisteme de evidență electronică a istoricului unei activități și a legăturilor dintre lucrări, să păstreze, în măsura posibilităților, continuitatea persoanelor care sunt implicate în activități în care se colaborează cu instituții din cadrul celorlalte puteri, astfel încât să fie evitată reluarea demersurilor formale laborioase; să familiarizeze în timp util noul responsabil cu lucrarea sau proiectul interinstituțional și să crească viteza de reacție instituțională;

b) să indice în orice comunicare formală datele de contact ale persoanei/ persoanelor care pot da detalii despre solicitarea sau răspunsul transmis;

c) să organizeze site-urile și să stabilească proceduri clare pentru încărcarea informațiilor pe site, astfel încât toate documentele care vizează același subiect să fie încărcate în același loc și într-o organizare logică, astfel încât să nu necesite căutări multiple pentru identificarea lor;

d) să răspundă în termen, documentat și motivat, la solicitările instituțiilor din cadrul celorlalte puteri.

Cap. II – Consultarea puterii judecătorești în legătură cu modificarea legilor justiției și a altor acte normative cu impact asupra activității sistemului judiciar

Art. 4 – În activitatea de inițiere a proiectelor de acte normative, ministerele și celelalte organe de specialitate ale administrației publice centrale, aflate în subordinea Guvernului vor aplica regulile și procedurile prevăzute de Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare, de Legea nr. 53/2003 privind transparența decizională și administrația publică, republicată, cu modificările și completările ulterioare, Hotărârea Guvernului nr. 561/2009 pentru aprobarea Regulamentului privind procedurile, la nivelul Guvernului, pentru elaborarea, avizarea și prezentarea proiectelor de documente de politici publice, a proiectelor de acte normative, precum și a altor documente, în vederea adoptării/ aprobării, cu modificările și completările ulterioare, precum și orice alte acte normative în domeniu.

Art. 5

(1) Inițiatorul va realiza o evaluare a necesității intervenției asupra actelor normative, astfel încât să fie evitată apariția unei instabilități legislative, de natură să determine lipsa de previzibilitate, dar și de accesibilitate a normelor juridice.

(2) Inițiatorul va respecta conținutul formal și de substanță al expunerii de motive și etapele prealabile inițierii actelor normative²¹.

²¹ Soluția este chiar respectarea conținutului formal și de substanță al Formularului pentru Instrumentul de prezentare și motivare (conform aceleiași strategii), adică: indicarea documentului de politici publice relevant, din care decurge proiectul de act normativ; descrierea problemei pe baza indicatorilor socio-economici; conținutul proiectului de act normativ; principalele constatări privind impactul social, economic sau asupra mediului (rezumat al analizei de impact); impactul fiscal asupra bugetelor componente ale bugetului general consolidat, cu previziuni pentru următorii 3-5 ani; instituțiile implicate în procesul de implementare a actului normativ; conformitatea actului normativ cu acquis-ul comunitar; modificările legislative necesare, impactul asupra sistemului juridic; descrierea procesului de consultare; organizații implicate și opiniile acestora. Instrumentul de prezentare și motivare este un document obligatoriu pentru toate proiectele de acte normative



(3) În cazurile prevăzute de lege, inițiatorul va trimite Consiliului Superior al Magistraturii proiectul de act normativ cu respectarea termenului legal de avizare prevăzut de art. 33 alin. (2) din Legea nr. 305/2022 privind Consiliul Superior al Magistraturii²², termen instituit în mod expres în considerarea procedurii necesare pentru luarea unei decizii de către un organism colegial.

Art. 6 – La elaborarea proiectelor de acte normative care pot afecta statutul judecătorilor și procurorilor sau organizarea judiciară, respectiv în cazul proiectelor de acte normative care modifică sau completează codurile în materie civilă și penală, precum și al codurilor de procedură corespunzătoare, al altor proiecte de acte normative care conțin proceduri speciale sau reglementează funcționarea și atribuțiile unor instituții a căror activitate este în legătură cu activitatea judiciară, precum legislația privind violența domestică, insolvența persoanelor fizice sau juridice, legislația privind protecția victimelor infracțiunii, privind protecția martorilor, activitatea de probațiune, legi privind executarea pedepselor și orice alte legi care reglementează proceduri judiciare, este recomandată solicitarea opiniei Consiliului Superior al Magistraturii.

Art. 7 – În procedura de avizare prevăzută de lege, după primirea actului normativ, Consiliul Superior al Magistraturii poate consulta judecătorii și procurorii și, dacă este cazul, și celelalte categorii de personal din sistemul judiciar, prin transmiterea acestuia către instanțe și parchete, precum și, dacă este cazul, instituțiile interesate din cadrul sistemului judiciar: Institutul Național al Magistraturii, Școala Națională de Grefieri, Inspekția Judiciară, pentru exprimarea punctelor de vedere asupra proiectului de act normativ.

Art. 8 – Consultarea sistemului judiciar asupra proiectelor de acte normative este recomandabil să nu se realizeze în perioada vacanței judecătorești. Atât inițiatorul, cât și Consiliul Superior al Magistraturii pot avea în vedere, atunci când se impune, posibilitatea de întrunire a adunărilor generale și de exprimare a opiniilor documentate asupra problemelor în discuție.

Art. 9 – Atât inițiatorul proiectului de act normativ, cât și Consiliul Superior al Magistraturii, în procedura de avizare, pot consulta asociațiile de magistrați asupra proiectelor de acte normative.

Cap. III – Regimul declarațiilor publice în relația dintre puterea judecătorească și puterea executivă

Art. 10

inițiate de Guvern. Însă în unele cazuri sunt completate informații cu privire doar la unele cerințe din formular, lipsind elemente importante privind necesitatea și impactul actului normativ propus.

²² Art. 33 alin. (2) din Legea nr. 305/2022 privind Consiliul Superior al Magistraturii prevede că “În cazul în care legea nu prevede un termen pentru emiterea avizelor de către Consiliul Superior al Magistraturii, acestea se emit în termen de 30 de zile de la sesizare. Depășirea de către Consiliul Superior al Magistraturii a termenului de emitere a avizului nu afectează valabilitatea actului.”



(1) Libertatea de exprimare este recunoscută fiecărei persoane din cadrul puterii judecătorești și al puterii executive și cuprinde libertatea de opinie și libertatea de a primi sau de a comunica informații sau idei, însă exercitarea acestor libertăți comportă îndatoriri și responsabilități.

(2) Atât judecătorii și procurorii, cât și miniștrii, funcționarii publici și orice alți reprezentanți ai puterii executive, în luările de poziții, scrise sau orale, sunt obligați să respecte valorile protejate prin legile care stabilesc situații privind restrângerea libertății de exprimare.

Art. 11 - Atât reprezentanții puterii judecătorești, cât și reprezentanții puterii executive trebuie să țină seama, în declarațiile publice, de următoarele aspecte:

a) publicul așteaptă de la aceștia reflectarea riguroasă a realității, considerând că, prin funcțiile deținute, au acces la informații corecte și complete;

b) responsabilitatea morală în legătură cu conținutul discursului trebuie să fie mai mare decât a unei persoane obișnuite, deoarece ideile exprimate de către reprezentanții celor două puteri în stat au impact asupra publicului larg, influențează opiniile și acțiunile unor grupuri mari de oameni, care le consideră a fi emise de către persoane cu autoritate și care acționează în interesul general al societății;

c) declarațiile trebuie să fie argumentate, clare, făcute într-un limbaj comun, accesibil, să ofere explicații suficiente în legătură cu contextul la care fac referire și să argumenteze opinia/ opțiunea exprimată, astfel încât marele public, nespecializat în domeniul vizat și care ia contact incidental cu problematica în discuție, să poată înțelege principalele aspecte;

d) declarațiile trebuie făcute cu bună-credință, prin prezentarea obiectivă a aspectelor factuale și cu explicarea punctului de vedere propriu. Atunci când prezentarea unei opinii este transmisă nu doar ca fiind un punct de vedere personal, oricare dintre reprezentanții puterilor în stat trebuie să precizeze ce alte persoane/ categorii/ grupări/ organizații/ instituții susțin acea opinie și aspectele din care rezultă consultarea/ mandatarea acestora.

Art. 12 - Obligația de rezervă a judecătorilor și procurorilor presupune că libertatea de exprimare recunoscută oricărui cetățean, exercitată în limitele prevăzute la art. 10 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului, este supusă și restricțiilor prevăzute de Legea nr. 303/2022 privind statutul judecătorilor și procurorilor și de Codul deontologic al judecătorilor și procurorilor.

Cap. IV – Mecanismul de dialog permanent între puterea judecătorească și puterea executivă

Art. 13 - Necesitatea instituirii unui mecanism de dialog permanent între puterea executivă și puterea judecătorească presupune, din partea Guvernului, din perspectiva interacțiunilor mai frecvente, implicarea Ministerului Justiției și a Ministerului Finanțelor Publice, pe de o parte, iar din partea puterii judecătorești, a Consiliului Superior al Magistraturii.

Art. 14 - (1) Pentru mecanismul de dialog între puterea judecătorească și puterea executivă, este util să existe cel puțin o persoană (și înlocuitorul acesteia, pentru continuitate) care să constituie secretariatul grupului de dialog. Această persoană va gestiona corespondența grupului, se va



ocupa de transmiterea invitațiilor pentru întâlniri și de orice aspecte organizatorice, va întocmi minuta întâlnirii și o va disemina/publica.

(2) Secretariatul grupului de dialog permanent va pune la dispoziția membrilor o cale de comunicare rapidă a propunerilor și observațiilor acestora. Corespondența membrilor grupului se va realiza preponderent în format electronic, la o adresă de e-mail sau chiar într-un grup on-line în care comunicarea este vizibilă instantaneu pentru toate persoanele cu acces. În toate cazurile adresa de e-mail anume destinată (publicată pe site-ul instituțiilor implicate în mecanismul de dialog permanent) va fi disponibilă pentru transmiterea propunerilor de către persoanele interesate din cadrul celor două puteri.

(3) Pe baza propunerilor transmise și a problemelor rămase nerezolvate la întâlnirile anterioare, persoana cu atribuții de secretariat al grupului întocmește un sumar al acestora, care este comunicat persoanelor care reprezintă fiecare instituție implicată în mecanismul de dialog permanent. În continuare, fiecare reprezentant de instituție transmite propria propunere de agendă.

(4) Persoana responsabilă cu secretariatul grupului reunește propunerile de agendă transmise conform alin. (3) de către fiecare reprezentant și transmite agenda instituțiilor implicate, însoțită de argumentele care au fost expuse de către autorul propunerii.

(5) Până la data stabilită pentru întâlnirea grupului de dialog permanent fiecare instituție poate comunica argumente suplimentare sau contrare.

(6) Agenda conținând problemele care vor fi discutate la fiecare întâlnire va fi comunicată de către persoana care asigură secretariatul grupului, conducătorilor instanțelor și parchetelor și asociațiilor de magistrați. Acestea vor putea transmite observații cu privire la subiectele din agendă și își vor putea anunța dorința de a participa efectiv la dezbateri.

(7) La întâlnirile grupurilor de dialog permanent vor putea fi invitate persoane/ instituții care sunt interesate sau care pot contribui la soluționarea problematicii din agendă.

(8) După discutarea agendei la întâlnirea din cadrul mecanismului de dialog permanent, se întocmește o minuta în care se consemnează pe scurt discuțiile, eventualele soluții și demersuri viitoare și se desemnează instituția responsabilă cu punerea în practică a fiecărei soluții identificate și termenul de realizare.

(9) La fiecare întâlnire viitoare instituțiile responsabile cu punerea în practică a unora dintre măsuri prezintă, sumar, stadiul acestora și eventualele dificultăți neanticipate la momentul luării deciziei, putându-se propune noi termene sau îmbunătățirea măsurilor inițiale.

(10) Minuta fiecărei întâlniri se diseminează către reprezentanții puterilor implicate. În cazul în care o parte dintre subiectele puse în discuție sunt de interes public, se poate decide, după întâlnire, emiterea unui comunicat publicat pe site-ul instituțiilor participante.

(11) Întâlnirile grupului de dialog permanent au loc, de regulă, semestrial, calendarul întâlnirilor urmând să fie întocmit astfel încât să nu plaseze întâlniri și activități pregătitoare importante în timpul vacanței judecătorești.

(12) Schimbarea conducerii în ministere, indiferent la ce nivel, precum și orice alte schimbări la nivel decizional în cadrul instituțiilor din sistemul judiciar ar trebui să nu afecteze continuitatea



activității grupului și, pe cât posibil, nici pe cea a secretariatului grupului, a adresei de comunicare a propunerilor și observațiilor și nici a persoanelor de la nivel tehnic implicate.

Art. 15

(1) Președintele Consiliului Superior al Magistraturii desemnează un membru CSM și cel puțin o persoană din aparatul Consiliului pentru relația cu Guvernul, care să mențină contactul cu Guvernul sau cu ministerele de specialitate și să colaboreze, în baza mandatului încredințat de către Consiliu, cu privire la orice chestiuni referitoare la puterea judecătorească.

(2) Premierul României, prin secretariatul General al Guvernului, desemnează câte o persoană cu funcție de decizie și cel puțin o persoană din aparatul de specialitate, care să transmită membrului Consiliului Superior al Magistraturii desemnat pentru relația cu Guvernul, orice proiect de act normativ care privește activitatea sistemului judiciar, cel mai târziu în momentul finalizării procedurii interne de avizare din cadrul ministerului inițiator al proiectului de act normativ (înainte de procedura de avizare interministerială) și să colaboreze cu privire la orice chestiuni referitoare la puterea judecătorească.

