

CARIERA JUDECĂTORILOR ȘI PROCURORILOR – COMPONENTĂ A INDEPENDENȚEI EXTERNE A SISTEMULUI JUDICIAR



Tamara MANEA,
doctor în drept,
procuror-șef serviciu la Parchetul
de pe lângă Înalta Curte
de Casație și Justiție din România

SUMAR

Articolul tratează problematica stabilirii limitelor până la care poate interfera legislativul și executivul în cariera judecătorilor și procurorilor, dar și necesitatea existenței unor criterii obiective și transparente atunci când forul legislativ sau executivul are atribuții în ceea ce privește cariera judecătorilor și procurorilor.

Cuvinte-cheie: *cariera judecătorilor și procurorilor, principiul separației puterilor în stat, independența externă a sistemului judiciar, dreptul cetățenilor la un proces echitabil.*

Consiliul Consultativ al Judecătorilor Europeni a luat în discuție o problemă de mare actualitate – „poziția puterii judecătorești și relația ei cu celelalte puteri ale statului în democrația modernă” [3].

Motivarea necesității unui astfel de aviz a fost dată de faptul că „deși, în general, „separarea puterilor” este acceptată de toate statele membre, în ultimii ani au apărut o serie de conflicte și de tensiuni îngrijorătoare”. S-a apreciat că „în unele state membre, puterea executivă exercită o influență considerabilă asupra administrației puterii judecătorești, punând astfel sub semnul întrebării independența instituțională a puterii judecătorești și independența individuală a judecătorilor”.

Dezvoltând problematica separației puterilor în stat și interdependența între acestea, în cuprinsul avizului se reține că o componentă a independenței judecătorilor o reprezintă și modul de numire al acestora.

Numirea, promovarea și eliberarea din funcție a judecătorilor, ca elemente ale unei justiții independente, au făcut obiectul unor cauze aflate pe rolul Curții Europene a Drepturilor Omului.

THE CAREER OF JUDGES AND PROSECUTORS – A COMPONENT OF THE EXTERNAL INDEPENDENCE OF THE JUDICIAL SYSTEM

SUMMARY

The article deals with the problem of setting the limits to which the legislative and executive can interfere in the career of judges and prosecutors and the need for objective and transparent criteria when the legislative or executive forum has the duties regarding the career of judges and prosecutors.

Key-words: *the career of judges and prosecutors, the principle of separation of powers in the state, the external independence of the judiciary, the right of citizens to a fair trial.*

Astfel, Curtea a apreciat că este crucial pentru orice democrație ca judecătorii să fie independenți față de alte organe ale statului, noțiunea de separare a puterilor între executiv și justiție dobândind o importanță tot mai mare în ceea ce privește numirile și cariera judecătorilor [9].

Conform jurisprudenței Curții, percepția publicului referitoare la independența judecătorească este legată și de modul în care sunt numiți judecătorii, puterea executivă și legislativă putând fi implicate în numirile judiciare atâta timp cât judecătorii desemnați nu sunt supuși influențelor și presiunilor.

Consiliul Consultativ al Judecătorilor Europeni, luând în discuție relația dintre judecători și procurori, a reținut că pentru existența unui statut independent al procurorilor sunt necesare, în special, câteva cerințe minime, respectiv – poziția și activitățile desfășurate să nu fie subiect al influenței sau interferenței din partea vreunei surse aflată în afara parchetului și recrutarea, evoluția carierei și siguranța funcției, incluzând și transferul, să poată fi efectuate doar în conformitate cu legea sau prin exprimarea consimțământului, iar remunerația trebuie să fie salvagardată prin garanții prevăzute de lege [1].



Referitor la independența procurorilor, prin raportare la modalitatea de numire, promovare și transferul acestora, Consiliul Consultativ al Procurorilor Europeni [2] a reținut necesitatea ca acest proces să fie clar stabilit de lege și cât mai aproape posibil de cel al judecătorilor, fiind sub controlul unei autorități profesionale independente, cum ar fi consiliul judiciar sau un consiliu al procurorilor cu competențe privind numirea, promovarea și disciplina procurorilor. S-a apreciat că acest lucru este deosebit de important în recunoașterea calității procurorilor de autoritate judiciară, potrivit articolului 5 din CEDO, precum și pentru a li se acorda un rol și o autoritate incontestabilă în chestiuni legate de drepturile și libertățile individuale.

Abordând problematica carierei judecătorilor și procurorilor prin prisma principiului care statuează separația puterii judecătorești de celelalte două puteri, respectiv – legislativă și executivă, precum și prin cea a dreptului fiecărui cetățean la un proces echitabil, insolubil legat de independența judecătorilor și procurorilor, concluziile care se impun sunt următoarele:

1. În ecuația interdependenței celor trei puteri în

stat este evident și acceptabil că trebuie să existe o interferență a legislativului și executivului în procedura care reglementează cariera judecătorilor și procurorilor. Această interferență este dată de necesitatea unor reglementări legislative, iar în unele state – de rolul pe care îl joacă forul legislativ în numirea judecătorilor și procurorilor, precum și de rolul pe care îl are ministrul justiției, membru al executivului, în gestionarea întregului sistem judiciar sau în numirea judecătorilor și procurorilor. Problema care se poate pune se referă la limitele până la care poate interfera legislativul și executivul în cariera judecătorilor și procurorilor și la existența unor criterii obiective și transparente atunci când forul legislativ sau executivul are atribuții în ceea ce privește cariera judecătorilor și procurorilor.

Este indubitabil faptul că, pentru a asigura independența judecătorilor și procurorilor, intervenția în cariera acestora nu poate lua forma unor presiuni, materializate fie prin adoptarea unor dispoziții legale de natură să implice decisiv factorul politic, fie sub forma unor atribuții excesive conferite ministrului justiției în numirea, revocarea, promovarea sau transferarea magistraților.

În unele țări europene există un corp unic al magistraților, unii fiind judecători (magistrați de scaun), alții aparținând parchetelor (procurorii). Cel mai adesea acest corp unic este guvernat de dispoziții comune pentru judecători și procurori și, în cursul carierei sale, un procuror poate deveni judecător și invers. Un asemenea sistem se aplică în România, Franța, Belgia și Italia.

Referitor la procurori independența față de executiv variază de la una totală până la una graduală.

Spre exemplu, independența față de executiv apare clar în Italia, unde procurorii sunt asimilați judecătorilor și subordonați, ca și ei, Consiliului Superior al Magistraturii, care este garantul independenței lor.

De asemenea, în Suedia, Ministerul Public este în totalitate independent față de guvern.

În România procurorii își desfășoară activitatea sub autoritatea ministrului justiției. Acesta are un rol decisiv în cariera procurorilor cu funcții de conducere de la nivelul Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, Direcția Națională Anticorupție și Direcția de Investigare a Infracțiunilor de Criminalitate Organizată și Terorism, fapt ce a dat naștere la nenumărate controverse privind existența unor presiuni asupra activității procurorilor, motivat de faptul că numirea sau alegerea șefului serviciului de procuratură (Procurorul General) ar trebui să fie bazată pe criterii obiective [4; 5].

În Portugalia, rolul ministrului justiției în activitatea procurorilor se reduce la posibilitatea acestuia de a-i solicita unui procuror, prin intermediul procurorului general, informații asupra unei cauze pe rol.

În Spania șeful parchetului este numit de rege, dar acesta nu este obligat să se subordoneze guvernului.

În alte țări, parchetul depinde de puterea executivă. Este vorba de țări unde ministrul justiției este șeful ierarhic. Este vorba de țări precum Franța, Belgia, Grecia. Astfel, în Franța, conform ordonanței nr. 58.1270 din 22 decembrie 1958, magistrații parchetului își desfășoară activitatea sub conducerea și controlul șefilor ierarhici și sub autoritatea ministrului justiției. Aceeași situație se întâlnește și în Belgia. În Grecia, art. 29 și 30 din Codul de procedură penală al acestei țări conferă ministrului justiției dreptul de a ordona începerea urmăririi penale într-o speță anume.

Din această analiză de drept comparat reiese că problema interferenței executivului în carieră se pune în mod pregnant în cazul procurorilor. Documentele regionale și internaționale promovează ideea potrivit căreia independența carierei procurorilor publici (recrutare, numire, promovare, evaluare, suspendare, eliberare din funcție, răspundere civilă și penală, proceduri disciplinare, sancțiuni, drepturi, îndatoriri, interdicții, salarii, pensii etc.) trebuie prevăzută de lege. Acestea nu pot fi lăsate la discreția altor puteri ale statului. În acest sens, orice altă soluție va genera (chiar și dacă doar la nivel de subconștient) o situație de dependență (cel puțin morală) sau îndatorare față de autorități din afara sistemului judiciar.

Carierele procurorilor trebuie să fie guvernate de aceleași reguli aplicabile judecătorilor, bazate pe competențe, merite, integritate și experiență.

Independența procurorilor trebuie protejată și în procedurile de recrutare, incompatibilitatea cu alte funcții publice sau private [6, art.7], nivelurile adecvate și protejate de salarizare și protecțiile în ceea ce privește amovibilitatea și promovarea, disciplina și eliberarea din funcție [8].

2. Protejarea independenței externe a judecătorilor și procurorilor este o obligație a statului, în condițiile în care trebuie să asigure dreptul fiecărui cetățean la un proces echitabil.

Parametrii care determină independența externă a sistemului judiciar se referă la deciziile ce pot fi luate în domeniul resurselor umane, precum și la existența unor proceduri pentru cazurile în care este amenințată independența judecătorilor și procurorilor.

Din această perspectivă, devine deosebit de importantă modalitatea în care este reglementată cariera magistraților, mai ales în situația în care factorul politic are tendința de a deține o cât mai mare influență asupra sistemului judiciar.

Cu privire la problematica independenței externe a sistemului judiciar, Curtea Europeană de Justiție s-a pronunțat recent într-o acțiune prin care se solicita să se constate încălcarea articolului 19, alineatul (1), al doilea paragraf din Tratatul Uniunii Europene, interpretat în lumina articolului 47 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, reținând că „garanțiile de independență și de imparțialitate a instanțelor presupun ca acestea să își exercite funcțiile în deplină autonomie, fiind protejate de intervenții sau de presiuni exterioare susceptibile să aducă atingere independenței de judecată a membrilor săi și să influențeze deciziile acestora. Normele care urmăresc să garanteze independența și imparțialitatea trebuie să fie în măsură să permită înlăturarea oricărei îndoielei legitime, în percepția justițiabililor, referitoare la impenetrabilitatea instanței respective în privința unor elemente exterioare și la imparțialitatea sa în raport cu interesele care se înfruntă. În atare condiții, trebuie să se constate că puterea discreționară cu care este investit Președintele Republicii de a autoriza, de două ori, pentru câte trei ani, între vârsta de 65 de ani și vârsta de 71 de ani, continuarea exercitării funcției de judecător al unei instanțe supreme naționale este de natură să dea naștere unor îndoiele legitime, în special în percepția justițiabililor, cu privire la impenetrabilitatea judecătorilor în discuție față de elemente exterioare și la imparțialitatea lor în raport cu interesele susceptibile să se înfrunte în fața acestora” [7].

Concluzionând, apreciem că, pentru a da eficiență principiului separației puterilor în stat, în componenta sa cu necesitatea existenței unui echilibru între cele trei puteri, și pentru a asigura independența externă a sistemului judiciar, cu consecința respectării dreptului cetățeanului la un proces echitabil, este necesar ca puterea legislativă să elaboreze anume acele garanții legale care să asigure independența judecătorilor și procurorilor, iar puterea executivă să-și limiteze sfera de interferență în cadrul sistemului judiciar, astfel încât să fie exclusă existența unor instrumente care s-ar putea transforma în factori de presiune asupra judecătorilor și procurorilor.

Referințe bibliografice:

1. Avizul 12 (2009) și Avizul 4 (2009) ale Consiliului Consultativ al Judecătorilor Europeni. <https://www.csm1909.ro> (vizitat 16.09.2019).
2. Avizul 13 (2018) al Consiliului Consultativ al Procurorilor Europeni, <https://rm.coe.int/opinion-13-ccpe-2018-2ro-avizul-ccpe-nr-13-2018-independenta-responsab/1680931a7c> (vizitat 17.09.2019)
3. Avizul 18(2015) al Consiliului Consultativ al judecătorilor europeni. [https://www.csm1909.ro/306/3925/Avizul-nr.-18-\(2015\)-al-Consiliului-Consultativ-al-Judecatorilor-Europeni-\(CCJE\)-%22Pozi%C5%A3ia-puterii-judec%C4%83tore%C5%9Fti-%C5%9Frela%C5%A3ia-ei-cu-celelalte-puteri-ale-statului-%C3%AE-democra%C5%A3ia-modern%C4%83-\(dat%C4%83-publicare:-14-aprilie-2016\)](https://www.csm1909.ro/306/3925/Avizul-nr.-18-(2015)-al-Consiliului-Consultativ-al-Judecatorilor-Europeni-(CCJE)-%22Pozi%C5%A3ia-puterii-judec%C4%83tore%C5%9Fti-%C5%9Frela%C5%A3ia-ei-cu-celelalte-puteri-ale-statului-%C3%AE-democra%C5%A3ia-modern%C4%83-(dat%C4%83-publicare:-14-aprilie-2016)) (vizitat 02.09.2019).
4. Avizul Comisiei de la Veneția privind proiectele de modificare a Legii 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor, Legea 304/2004 privind organizarea judiciară și Legea 317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii, publicate pe pagina de internet [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2018\)017-f](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2018)017-f)(vizitat 16.09.2019).
5. Carta Judecătorilor din Europa (1997), elaborată de Asociația Europeană a Procurorilor. http://old.csm1909.ro/csm/linkuri/14_09_2005_53_ro.doc(vizitat 16.09.2019).
6. Carta Universală a Judecătorului (1999) aprobată de Asociația Internațională a Judecătorilor. https://www.unodc.org/res/ji/import/international_standards/the_universal_charter_of_the_judge/universal_charter_2017_romanian.pdf(vizitat 02.09.2019).
7. Hotărârea Curții Europene de Justiție (Marea Cameră) din 24 iunie 2019 – Comisia Europeană/Republica Polonă, pronunțată în cauza C 619/18. <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=216963&pageIndex=0&doclang=RO&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=817488>(vizitat 02.09.2019).
8. Linii directoare privind rolul procurorului public, adoptat în cadrul celui de al VIII-lea congres al Organizației Națiunilor Unite pentru prevenirea criminalității și tratamentul infractorilor, Havana, Cuba 27 august – 7 septembrie 1990. <https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/RoleOfProsecutors.aspx>(vizitat 02.09.2019).
9. Speța *Stafford c. Regatului Unit*, hotărârea din 28.05.2002. <http://hudoc.echr.coe.int/eng/?i=001-60486> (vizitat 17.09.2019).

