

Strasbourg, 13 martie 2017

CDL-AD(2017)002

Opinia nr. 880 / 2017

**COMISIA EUROPEANĂ PENTRU DEMOCRAȚIE PRIN DREPT
(COMISIA DE LA VENEȚIA)**

REPUBLICA MOLDOVA

OPINIE *AMICUS CURIAE*

PENTRU CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

PRIVIND

RĂSPUNDEREA PENALĂ A JUDECĂTORILOR

Adoptată de către Comisia de la Veneția

la cea de-a 110-a

sesiune plenară

(Veneția, 10-11 martie 2017)

în baza comentariilor făcute de

Dna Monika HERMANNS (membru supleant, Germania)

DI Eirik HOLMØYVIK (membru supleant, Norvegia)

Dna Grainne McMORROW (membru supleant, Irlanda)

CUPRINS

- I. Introducere**
- II. Sesizare**
- III. Standardele și practica europene**
- IV. Opinie**
- V. Concluzie**

I. Introducere

1. Printr-o scrisoare din 12 ianuarie 2017, dl Alexandru Tănase, Președintele Curții Constituționale a Republicii Moldova (în continuare, „Curtea Constituțională”), i-a solicitat Comisiei de la Veneția o opinie *amicus curiae* privind răspunderea penală a judecătorilor, în special cu referire la articolul 307 din Codul penal al Republicii Moldova¹ (în continuare, „articolul 307 din Codul penal”).
2. Dna Hermanns, dl Holmøyvik și dna McMorroau au fost invitați în calitate de raportori pentru această opinie *amicus curiae*, care se bazează pe o traducere neoficială a articolului 307 din Codul penal și a articolului 116 din Constituția Republicii Moldova. În această opinie *amicus curiae* pot exista erori, ca urmare a unei traduceri incorecte sau inexacte.
3. Prezenta opinie *amicus curiae* a fost elaborată în baza comentariilor raportorilor și adoptată de către Comisia de la Veneția la cea de-a 110-a sesiune plenară a sa (Veneția, 10-11 martie 2017).

II. Sesizare

4. Problema privește o sesizare făcută de către Curtea Supremă a Republicii Moldova în adresa Curții Constituționale pentru controlul constituționalității articolului 307 din Codul penal, în contextul unei cauze cu o judecătoare de la Curtea de Apel Chișinău, acuzată de pronunțarea unei hotărâri ilegale, cu încălcarea articolului 307. Această „hotărâre ilegală” a anulat o decizie a Comisiei Electorale Centrale care respinsese o inițiativă a cetățenilor de desfășurare a unui „referendum constituțional republican”. În recurs, Curtea Supremă a casat hotărârea Curții de Apel Chișinău și a pronunțat o nouă hotărâre care a menținut decizia Comisiei Electorale Centrale de respingere a inițiativei pentru desfășurarea unui referendum.
5. Ca urmare a pronunțării hotărârii Curții Supreme, Procurorul general a inițiat *ex-officio* proceduri penale împotriva judecătoarei Curții de Apel Chișinău. Potrivit sesizării pe care Comisia de la Veneția a primit-o de la Curtea Constituțională, motivele ordonanței Procurorului General de inițiere a procedurilor penale împotriva judecătoarei (în temeiul articolului 307 din Codul penal) s-au bazat pe faptul că, „prin hotărârea sa, Curtea

¹ Prevederea contestată, articolul 307 din Legea privind Codul penal al Republicii Moldova nr. 985-XV din 18.04.2002, modificată prin Legea nr. 277-XVI din 18.12. 2008, care a intrat în vigoare la 24.05.2009 și a fost amendată din nou prin Legea nr. 207 din 29.07.2016, p. 178 (Legea nr. 985-XV din 18.04.2002), spune următoarele: “Articolul 307. Pronunțarea unei sentințe, decizii, încheieri sau hotărâri contrare legii

(1) Pronunțarea cu bună-știință de către judecător a unei hotărâri, sentințe, decizii sau încheieri contrare legii se pedepsește cu amendă în sumă de la 650 la 1150 unități convenționale sau cu închisoare de pînă la 5 ani, în ambele cazuri cu privarea de dreptul de a ocupa anumite funcții sau de a exercita o anumită activitate pe un termen de pînă la 5 ani.

(2) Aceeași acțiune:

a) legată de învinuirea de săvîrșire a unei infracțiuni grave, deosebit de grave sau excepțional de grave;

[Litera b) exclusă prin Legea nr. 277-XVI din 18.12.2008, intrată în vigoare la 24.05.2009]

c) soldată cu urmări grave;

se pedepsește cu închisoare de la 3 la 7 ani cu privarea de dreptul de a ocupa anumite funcții sau de a exercita o anumită activitate pe un termen de pînă la 5 ani.

[Art. 307 modificat prin Legea nr. 277-XVI din 18.12.2008, intrată în vigoare la 24.05.2009]”

Supremă de Justiție a constatat interpretarea eronată a prevederilor legale oferită de către prima instanță [i.e. Curtea de Apel Chișinău] și a recunoscut depășirea competențelor acordate de către judecătore, atunci când a interpretat Constituția și a obligat Comisia Electorală Centrală să adopte un nou act”.

6. Printr-o adresă din 2 februarie 2017, Președintele Curții Constituționale a informat Comisia de la Veneția despre inițierea unor proceduri judiciare împotriva altui judecător, în aceeași bază ca cea a sesizării din 12 ianuarie 2017. În acest caz, Procurorul General a inițiat din nou – *ex-officio* și în temeiul articolului 307 din Codul penal – proceduri penale împotriva unui judecător pentru pronunțarea unei hotărâri ilegale. Președintele Curții Constituționale i-a mai trimis Comisiei de la Veneția o luare de poziție a mai multor ONG-uri (Ambasada drepturilor omului, Asociația „Promo-Lex”, Centrul de resurse juridice din Moldova și Institutul pentru politici și reforme europene), care consideră că procedurile penale inițiate împotriva judecătorilor reprezintă un atac la adresa independenței judecătorilor din Republica Moldova.
7. Întrebările adresate Comisiei de la Veneția sunt următoarele:

Dacă articolul 307 din Codul penal respectă standardele europene privind funcționarea instituțiilor democratice, și în special:

1. *Dacă este posibilă tragerea la răspundere penală în cazul unui judecător, pentru interpretarea legii, stabilirea faptelor sau evaluarea probelor de către acesta, atunci când judecă un caz din fața sa?*
2. *Dacă este posibil ca o casare a hotărârii unei instanțe inferioare de către o instanță superioară să servească drept motiv pentru stabilirea ilegalității acelei hotărâri?*
3. *Dacă prevederea contestată asigură independența și imparțialitatea judecătorilor într-un stat guvernat de preeminența dreptului?*

III. Standardele și practica europene

A. Observații generale privind independența judecătorilor

8. Prin această opinie *amicus curiae*, Curtea Constituțională i-a solicitat Comisiei de la Veneția să răspundă la trei întrebări care privesc independența judecătorilor. Aceste întrebări abordează în special libertatea unui judecător de a-și exercita competența de judecare raportat la cea a altor judecători sau la cea a unor instanțe superioare, care pot casa – cum este cazul aici – hotărârile pronunțate de către judecătorii instanțelor inferioare.
9. Când se discută despre independența judecătorilor, este important să se reitereze faptul că *imunitatea judecătorească* – adică imunitatea față de urmărirea penală pentru acte efectuate în exercițiul funcției de judecător, cu excepția infracțiunilor comise cu intenție (i.e. imunitatea funcțională)² – este parte integrantă din conceptul mai vast al *independenței judecătorești*. Cum nu există standarde europene stricte privind imunitatea judecătorească, statele se bucură de o marjă largă de apreciere în organizarea judiciarului, inclusiv în stabilirea sistemelor de asigurare a conduitei etice și profesionale a

² Comisia de la Veneția, Raport privind independența sistemului judiciar, Partea I: independența judecătorilor (CDL-AD(2010)004), paragraph 61.

judecătorilor.³ Totuși, trebuie subliniat că imunitatea judecătorească este importantă, de vreme ce servește independenței judecătorului în măsura în care îi permite acestuia să decidă cazurile fără să-i fie teamă de răspunderea civilă sau penală pentru soluțiile pronunțate cu bună-credință.⁴ Independența, imparțialitatea, integritatea și profesionalismul sunt valori de bază pentru judiciar.⁵ De vreme ce conceptele de independență și de imparțialitate obiectivă sunt strâns legate, în dependență de circumstanțe acestea pot reclama o examinare comună.⁶

10. Independența judecătorească a fost considerată în mod tradițional o chestiune de independență față de *influențele externe* în privința exercițiului puterii judecătorești. Acest fapt presupune, dată fiind independența specială a judecătorilor față de ceilalți judecători de la aceeași instanță și de la instanțele superioare, că „Judecătorii trebuie să aibă o libertate neîngrădită de a decide cazurile în mod imparțial, în conformitate cu legea și cu interpretarea dată de către aceștia faptelor.”⁷
11. Comisia de la Veneția a insistat în privința principiului independenței judecătorilor⁸, în special în Raportul său din 2010 privind independența sistemului judiciar, Partea I: independența judecătorilor, în care a reținut că „principiul independenței judecătorești interne presupune faptul că independența fiecărui judecător în parte este incompatibilă cu subordonarea judecătorilor în procesul de luare a deciziilor.”⁹
12. Dimensiunea internă a independenței judecătorilor este evidențiată, de asemenea, în Opinia nr. 1 (2001) a Consiliului Consultativ al Judecătorilor Europeni (CCJE): „Ideea fundamentală susține că judecătorul nu este, în exercitarea funcțiilor sale, angajatul nimănui; el este deținătorul unei funcții statale. Așadar, el este numai slujitor al și răspunzător față de drept. Este axiomatic faptul că un judecător care decide un caz nu acționează la ordinul sau la instrucțiunile unui terț din interiorul sau din exteriorul judiciarului.”¹⁰
13. Independența judecătorească internă este conținută în noțiunea de tribunal „independent” din articolul 6 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului (în continuare, „CEDO”). Curtea Europeană a Drepturilor Omului a subliniat importanța libertății judecătorilor nu doar de influențele din afara judiciarului, ci și de cele din interiorul lui.¹¹
14. În acest sens larg, independența judecătorească presupune ca fiecare judecător în parte să fie independent în exercițiul funcțiilor sale de judecată. Judecătorii trebuie să fie independenți și imparțiali în luarea deciziilor și capabili să acționeze fără nicio restricție,

³ Opinia privind proiectul de modificare constituțională a imunității membrilor Parlamentului și a judecătorilor din Ucraina (CDL-AD(2015)013), paragraful 23.

⁴ Opinia *amicus curiae* privind imunitatea judecătorilor pentru Curtea Constituțională a Republicii Moldova (CDL-AD(2013)008), paragraful 20.

⁵ Opinia comună a Comisiei de la Veneția și a Directoratului pentru Drepturile Omului din cadrul Directoratului General pentru Drepturile Omului și Preeminența dreptului privind Legea referitoare la judiciar și statutul judecătorilor și amendamentele la Legea privind Înalțul Consiliu din Ucraina (CDL-AD(2015)007), paragraful 17.

⁶ CEDO: *Parlov-Tkalčić v. Croația*, cererea nr. 24810/06, hotărârea din 22 decembrie 2009, paragraful 86; *Oleksandr Volkov v. Ucraina*, cererea nr. 21722/11, hotărârea din 9 ianuarie 2013, paragraful 107; *Findlay v. Regatul Unit*, cererea nr. 22107/93, hotărârea din 25 februarie 1997, paragraful 73.

⁷ Recomandarea CM/Rec(2010)12 privind judecătorii: independența, eficiența și responsabilitățile, paragraful 5.

⁸ CDL-AD(2010)004, paragrafele 13-14, CDL-AD(2014)007, paragraful 4.

⁹ Vezi CDL-AD(2010)004, paragraful 72.

¹⁰ Vezi Opinia CCJE nr. 1 (2001), paragrafele 64 și 66.

¹¹ Vezi *Parlov-Tkalčić v. Croația*, hotărârea din 22 decembrie 2009, cererea nr. 24810/06, paragraful 86.

influență nepotrivită, presiune, amenințare sau ingerință, direct sau indirect, din partea unei autorități, inclusiv a „autorităților din interiorul judiciarului”.¹²

15. Așadar, în general, independența judiciarului trebuie protejată atât sub aspectul componentelor sale „externe”, cât și al celor „interne”.¹³
16. Totuși, trebuie notat că independența judecătorească nu este o prerogativă sau un privilegiu acordat în interesul propriu al judecătorului, ci reprezintă un principiu fundamental, un element esențial al oricărui stat democratic, o pre-condiție a preeminenței dreptului și garanția fundamentală a unui proces echitabil.¹⁴ Independența judecătorilor trebuie considerată o garanție a libertății, a respectării drepturilor omului și a aplicării imparțiale a dreptului.¹⁵ Judiciarul trebuie să fie independent pentru a-și îndeplini rolul în relație cu alte puteri statale, cu societatea în general și cu părțile la litigiu.¹⁶ Prin urmare, nu este doar un element bazat pe preeminența dreptului, ci și o pre-condiție pentru garantarea faptului că toate persoanele (și celelalte puteri ale statului) se vor bucura de egalitate și vor avea parte de un proces echitabil în fața unor tribunale imparțiale.¹⁷ Deciziile care înlătură garanțiile de bază ale independenței judecătorești sunt inacceptabile, chiar atunci când sunt ascunse,¹⁸ și pot încălca articolul 6.1 CEDO.¹⁹

B. Protecția independenței judecătorilor cu ajutorul imunității funcționale

17. Trebuie asigurat un echilibru între imunitate ca mijloc de protejare a judecătorului împotriva presiunilor nepotrivite și abuzul din partea puterilor statale sau din partea persoanelor (imunitate), pe de o parte, și faptul că un judecător nu este mai presus de lege (răspundere), pe de altă parte.²⁰ Comisia de la Veneția a subliniat în mod constant că judecătorilor nu trebuie să li se acorde o *imunitate generală*, ci una *funcțională* pentru actele efectuate în exercițiul funcțiilor lor judiciare. Iar acest fapt pentru că, în principiu, un judecător trebuie să beneficieze de imunitate în exercitarea funcțiilor sale legitime. În cazul în care comite o infracțiune în exercițiul funcției sale, el nu trebuie să aibă imunitate față de răspunderea penală.²¹
18. Un alt tip de răspundere care li se aplică judecătorilor este răspunderea disciplinară. Aceasta are elemente constitutive diferite față de răspunderea penală și aplică un standard diferit al probei, însă trebuie subliniat că răspunderea penală și cea disciplinară nu se exclud reciproc. Sancțiunile disciplinare pot fi potrivite în cazul unei achitări, în materie

¹² Recomandarea CM/Rec(2010)12, paragraful 22; CEDO, *Parlov-Tkalčić v. Croația*, cererea nr. 24810/06, hotărârea din 22 decembrie 2009, paragraful 86.

¹³ Opinia privind proiectul de Lege referitoare la judiciar și proiectul de Lege privind statutul judecătorilor din Ucraina (CDL-AD(2007)003), paragraful 61.

¹⁴ Opinia comună a Comisiei de la Veneția și a OSCE/ODIHR privind proiectul de modificare a cadrului juridic al răspunderii disciplinare a judecătorilor din Republica Kârgheză, (CDL-AD(2014)018), paragraful 14; Opinia CCJE nr. 1 (2001), paragraful 11; Opinia CCJE nr. 17 (2014), paragraful 5; CEDO, *Agrokompleks v. Ucraina*, cererea nr. 23465/03, hotărârea din 6 octombrie 2011, paragraful 136.

¹⁵ Recomandarea CM/Rec(2010)12, paragraful 11; Opinia CCJE nr. 1 (2001), paragraful 10; Opinia CCJE nr. 18 (2015), paragraful 10.

¹⁶ Opinia CCJE nr. 18 (2015), paragraful 10.

¹⁷ Raportul CCJE nr. 1 (2013) privind situația judiciarului și a judecătorilor din statele membre ale Consiliului Europei, versiunea nouă, paragraful 5; Opinia CCJE nr. 18 (2015), paragraful 10.

¹⁸ Opinia CCJE nr. 18 (2015), paragraful 44.

¹⁹ CEDO, *Coyne v. Regatul Unit*, nr. 124/1996/743/94254, hotărârea din 24 septembrie 1997, paragraful 58.

²⁰ CDL-AD(2014)018, paragraful 41.

²¹ Ibid.

penală. De asemenea, faptul că procedurile penale nu au fost inițiate din cauza eșecului stabilirii vinovăției penale sau a faptelor într-un caz penal, nu înseamnă că nu a fost comisă nicio încălcare disciplinară de către judecătorul avut în vedere, mai ales din cauza caracterului diferit al celor două tipuri de răspundere. Dacă conduita greșită a unui judecător poate submina încrederea publică în judiciar, este în interesul public să instituie proceduri disciplinare împotriva aceluia judecător. Totuși, procedurile penale nu analizează aspectul disciplinar special al conduitei greșite, ci vinovăția penală.²² În orice eventualitate, este important ca ambele tipuri de răspundere să fie utilizate cu măsură, pentru a nu provoca un efect inhibitor în privința judiciului.

19. Trebuie notat, de asemenea, că, deși standardele europene permit tragerea la răspundere penală a judecătorilor aflați în exercițiul funcțiilor lor judiciare, pragul este unul înalt. Articolul 66 din Recomandarea CM/Rec(2010/12) prevede: „Interpretarea dreptului, stabilirea faptelor și cântărirea probelor efectuate de către judecători pentru a soluționa cazurile cu care se confruntă nu ar trebui să conducă la tragerea lor la răspunderea civilă sau disciplinară, cu excepția cazurilor de rea-credință sau neglijență gravă”. Necesitatea unui prag înalt pentru tragerea la răspundere penală este reiterată în memorandumul explicativ pentru Recomandarea CM/Rec (2010/12): „Atunci când își exercită funcțiile judiciare, judecătorii trebuie să fie trași la răspundere penală doar dacă eroarea a fost comisă cu intenție în mod clar”.²³
20. CCJE a avut aceeași poziție în Opinia nr. 18 (2015): „Cu privire la răspunderea civilă, penală și disciplinară (care a fost denumită mai sus „răspunderea punitivă”), CCJE subliniază că remediul principal pentru erorile judiciare care nu implică reaua-credință trebuie să fie procedura de contestare. În plus, pentru a proteja independența judecătorească de presiunile nepotrivite, trebuie acordată o atenție deosebită la stabilirea răspunderii penale, civile și disciplinare. Sarcinile de interpretare a dreptului, de cântărire a probelor și de apreciere a faptelor efectuate de către un judecător pentru a soluționa cazurile nu ar trebui să conducă la tragerea la răspundere civilă sau disciplinară a judecătorului, cu excepția cazurilor de rea-credință, intenție sau, după cum se poate demonstra, neglijență gravă.”²⁴
21. În mod similar, Comisia de la Veneția cere, în Tabelul său de control privind preeminența dreptului din 2016 ca motivele pentru aplicarea măsurilor disciplinare să fie „clar definite” și „sanctiunile limitate la infracțiunile comise cu intenție sau din neglijență gravă”.²⁵
22. Comisia de la Veneția a urmat, de asemenea, aceste rațiuni în opinia sa *amicus curiae* din 2016 pentru Curtea Constituțională a Republicii Moldova privind dreptul de regres al statului împotriva judecătorilor, unde a notat că „Identificarea echilibrului potrivit între răspunderea judecătorilor și salvagardarea independenței judecătorilor constituie o sarcină dificilă. Comisia de la Veneția s-a pronunțat întotdeauna pentru acordarea imunității funcționale judecătorilor, ca și pentru liberul exercițiu al funcției lor potrivit standardelor

²² Opinia comună a Comisiei de la Veneția și a Directoratului pentru Drepturile Omului (DHR) din cadrul Directoratului General pentru Drepturile Omului și Preeminența Dreptului (DGI) al Consiliului Europei privind proiectul de Lege pentru modificarea Legii privind răspunderea disciplinară și procedurile disciplinare referitoare la judecătorii de drept comun din Georgia, (CDL-AD(2014)032), paragraful 56.

²³ Vezi Recomandarea CM/Rec(2010)12 și memorandumul explicativ, paragraful 67.

²⁴ Vezi Opinia CCJE nr.18, paragraful 37.

²⁵ Vezi CDL-AD(2016)007 Tabelul de control privind preeminența dreptului E, 1 a. Iii.

profesionale, fără a fi expuși tragerii la răspundere individuală, cu excepția cazurilor de rea-voință sau neglijență gravă. Standardele profesionale în conformitate cu care trebuie să-și exercite judecătorii funcția trebuie să fie clar definite prin lege”.²⁶

23. Pe de altă parte, în Opinia din 2013 cu referire la proiectul de modificare a legilor privind judiciarul din Serbia, Comisia de la Veneția a acceptat răspunderea individuală a judecătorilor acolo unde prejudiciul în discuție era „provocat cu intenție sau neglijență extremă”, însă a adăugat că: „Poate să existe un motiv acolo unde jurisprudența internațională este bine-stabilită și se presupune că judecătorul trebuie să o urmeze. Totuși, faptul că un judecător a ales în mod conștient să nu urmeze standardele stabilite nu ar trebui să devină în sine un motiv pentru tragerea la răspundere personală”.²⁷
24. Acest fapt este invocat în Opinia din 2015 privind răspunderea disciplinară și evaluarea judecătorilor din „fosta Republică Iugoslavă a Macedoniei”, în care Comisia de la Veneția a reiterat că judecătorii ar trebui trași la răspundere doar în cazul unei „rezistențe refractare împotriva unei practici stabilite care conduce la o răsturnare repetată a situației în cazurile pentru care există o jurisprudență bine-stabilită și clară”.²⁸
25. Comisia de la Veneția a mai conchis în opinia *amicus curiae* din 2016 pentru Curtea Constituțională a Republicii Moldova²⁹ că răspunderea individuală a judecătorilor bazată doar pe rezultatul judecării unei cauze la Curtea Europeană a Drepturilor Omului „interferează cu libertatea profesională a judecătorilor de a interpreta legea, de a analiza faptele și de a cântări probele în cazuri particulare, așa cum o recunosc standardele europene. Potrivit acestor standarde, deciziile eronate ar trebui contestate prin căile de atac și nu prin tragerea la răspundere individuală a judecătorilor, atât timp cât eroarea nu are la origine reaua-voință sau neglijența gravă a judecătorului”.³⁰
26. Paragraful 70 din Recomandarea Consiliului Europei CM/Rec (2010)12 afirmă și el categoric faptul că „judecătorii nu ar trebui să răspundă personal acolo unde decizia lor este anulată sau modificată în apel sau recurs”. În aceeași cheie, în contextul folosirii hotărârilor răsturnate în apel sau recurs ca indicator al calității hotărârilor judecătorești, CCJE notează în Opinia sa nr. 6 că „trebuie să se țină cont de principiul independenței judecătorești interne și de faptul că anularea hotărârilor trebuie considerată un efect firesc al procedurii de contestare, fără să existe vreo vină din partea primului judecător”.³¹
27. Prin urmare, simpla interpretare a dreptului, stabilirea faptelor sau cântărirea probelor efectuate de către judecători pentru a soluționa cazurile din fața lor nu ar trebui să conducă la tragerea la răspundere civilă, penală sau disciplinară, chiar și în cazul unei neglijențe ordinare.³² Judecătorii ar trebui să se bucure de o libertate neîngrădită de a decide cazurile în mod imparțial, în conformitate cu conștiința lor și așa cum

²⁶ Vezi, opinia *amicus curiae* pentru Curtea Constituțională a Republicii Moldova privind dreptul de regres al statului împotriva judecătorilor (CDL-AD(2016)015), paragraful 69; vezi și Opinia comună privind legea constituțională referitoare la sistemul judiciar și la statutul judecătorilor din Kazahstan (CDL-AD(2011)012), paragraful 60; Opinia privind Legile răspunderii disciplinare și evaluarea judecătorilor "fostei Republici Iugoslave a Macedoniei" (CDL-AD(2015)042), paragraful 43 și Opinia privind proiectul criteriilor și standardelor pentru alegerea judecătorilor și a președinților de instanțe din Serbia (CDL-AD(2009)023), paragraful 37.

²⁷ Vezi opinia privind proiectul de amendamente la Legile referitoare la judiciarul din Serbia (CDL-AD(2013)005), paragrafele 20 și 22.

²⁸ CDL-AD(2015)042, paragraful 47.

²⁹ Vezi CDL-AD(2016)015.

³⁰ Ibid, paragraful 75.

³¹ Vezi Opinia CCJE nr. 6, paragraful 36.

³² Recomandarea CM/Rec(2010)12, paragrafele 66 și 68; CDL-AD(2011)012, paragraful 60.

interpretează ei faptele, cu respectarea regulilor de drept incidente.³³ Răspunderea civilă (sau penală) poate limita discreția unui anumit judecător de a interpreta sau aplica dreptul.³⁴ Prin urmare, răspunderea judecătorilor nu ar trebui extinsă în cazul interpretării juridice a judecătorilor în procesul de soluționare a litigiilor.³⁵ Doar eșecurile conștiente, cu manifestarea deliberată a unui abuz sau, după cum se poate demonstra, cu neglijențe repetate, serioase sau grave ar putea da naștere acțiunilor și sancțiunilor disciplinare,³⁶ răspunderii penale³⁷ sau răspunderii civile.³⁸

28. Așa cum a menționat Comisia de la Veneția în Opinia din 2013 pentru Serbia, menționată mai sus, „Judecătorul este liber să-și mențină opiniile, să stabilească faptele și să aplice dreptul în toate chestiunile cu privire la care poate delibera” și „nu este obligat să-i justifice nimănui nimic, nici măcar altor judecători și/sau președintelui curții, înțelegerea sa privind dreptul și faptele constatate... inclusiv [completarea noastră] garanțiile de bază care asigură independența unui anumit judecător de a decide cazurile în mod imparțial, în conformitate cu conștiința sa și cu interpretarea dată de către acesta faptelor, și în conformitate cu regulile de drept incidente”.³⁹
29. Ca o clarificare generală, CCJE a subliniat că, deși investigațiile penale cu privire la judecători și instanțe nu sunt ilegale și că nu există imunitate generală pentru judecători, autoritățile avute în vedere trebuie să respecte, să garanteze și să asigure funcționarea adecvată a judiciarului, în calitatea sa de a treia putere a statului. De aici reiese că trebuie acordată cea mai mare atenție înainte de inițierea unor măsuri de investigare de către autoritatea de urmărire penală, care ar putea avea ca efect împiedicarea sau obstrucționarea funcționării procedurilor judiciare.⁴⁰

C. Independența judecătorilor în cadrul sistemelor instanțelor

30. Independența oricărui judecător în parte în efectuarea funcțiilor sale există indiferent de orice ierarhie internă a instanțelor. Altfel, puterea ierarhică acordată instanțelor supreme în multe sisteme juridice poate submina, în practică, independența judiciară individuală.⁴¹
31. Sistemele juridice europene sunt diferite atunci când vine vorba de rolul atribuit judecătorului raportat la legislator, dar și la părțile unui litigiu. În rândul sistemelor juridice europene, există tehnici de elaborare legislativă diferite, variind de la codurile detaliate și comprehensive la sistemele juridice cu prevederi cu o structură deschisă, care îi oferă judecătorului un câmp mai întins de interpretare. Totuși, întotdeauna va exista un

³³ Recomandarea CM/Rec(2010)12, paragraful 5; Opinia privind proiectele de legi referitoare la instanțe și la drepturile și obligațiile judecătorilor, precum și la Consiliul Judiciar din Muntenegru (CDL-AD(2014)038), paragraful 27.

³⁴ CDL-AD(2013)005, paragraful 19

³⁵ CDL-AD(2015)007, paragrafele 49-50.

³⁶ Opinia comună a Comisiei de la Veneția și a Directoratului Drepturilor Omului (DHR) din cadrul Directoratului General privind Drepturile Omului și Preeminența Dreptului al Consiliului Europei și a Oficiului OSCE pentru Instituții Democratice și Drepturile Omului (OSCE/ODIHR) privind proiectul de lege referitor la răspunderea disciplinară a judecătorilor din Republica Moldova, (CDL-AD(2014)006), paragrafele 19 și 35; CDL-AD(2015)007, paragrafele 49-50.

³⁷ CDL-AD(2010)004, paragraful 61; CDL-AD(2014)018, paragraful 41.

³⁸ Recomandarea CM/Rec(2010)12, paragraful 66; CCJE Opinia nr. 18, paragraful 37.

³⁹ CDL-AD(2013)005, paragraful 21.

⁴⁰ Raportul CCJE nr. 2 (2015) privind situația judiciarului și a judecătorilor din statele membre ale Consiliului Europei, ultimaversiune, paragraful 41.

⁴¹ Recomandarea CM/Rec(2010)12, paragraful 22; Opinia CCJE nr. 1 (2001), paragrafele 66, 68 și 73 (9).

anumit element discreționar în interpretarea legilor, stabilirea faptelor și cântărirea probelor. Aceasta este esența funcției judiciare, care constituie un element esențial al independenței judecătorului.

32. Este important să se sublinieze că independența internă nu exclude doctrine precum cea a precedentului, care este aplicată în țările cu o tradiție de *common law* (i.e. obligația unui judecător de la o instanță inferioară de a respecta o hotărâre anterioară a unei instanțe superioare cu privire la o problemă de drept care se repetă în cazul celui dintâi).⁴² Însă independența fiecărui judecător trebuie să-i permită fiecăruia din aceștia și fiecărui complet de judecată să facă un efort de schimbare a practicii – să adopte o decizie diferită – dacă consideră potrivit să procedeze astfel într-un anumit caz.⁴³ Bineînțeles, acest demers trebuie efectuat în mod transparent, iar judecătorul trebuie să ofere argumente coerente cu privire la deosebirile dintre cazul pe care îl judecă și jurisprudența anterioară sau cu privire la necesitatea schimbării motivării oferite în jurisprudența anterioară. Îi va reveni instanței superioare să decidă dacă urmează sau nu această nouă motivare.
33. Dincolo de toate, judecătorul nu trebuie limitat doar la aplicarea jurisprudenței existente. Esența funcției sale este să interpreteze normele juridice în mod independent. Uneori, judecătorii pot fi obligați să interpreteze și să aplice legislația contrară „practicii judiciare naționale uniforme”.⁴⁴ Asemenea situații pot avea loc, de exemplu, ca rezultat al ratificării unor tratate internaționale, și unde hotărârile tribunalelor internaționale care interpretează tratatele internaționale pot cere modificarea practicii judiciare naționale curente. Interpretarea juridică oferită de către un judecător, care nu poate fi aceeași cu jurisprudența stabilită, nu ar trebui să devină în sine un motiv de a impune sancțiuni disciplinare, atât timp cât nu este făcută cu rea-credință, cu intenția de a beneficia de ceva sau de a prejudicia interesele unei părți a litigiului sau ca rezultat al unei neglijențe grave. De vreme ce judecătorii instanțelor inferioare ar trebui să urmeze, în general, jurisprudența stabilită, ei nu ar trebui împiedicați să o schimbe dacă, în opinia lor, ei consideră corect să facă acest lucru.⁴⁵ Doar rezistența refractară împotriva unei practici stabilite, care conduce la răsturnări repetate ale cazurilor pentru care există o jurisprudență bine-stabilită și clară, poate conduce la aplicarea sancțiunilor disciplinare.⁴⁶
34. Concluzia importantă care poate fi trasă din cele de mai sus – inclusiv din jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, opiniile Comisiei de la Veneția, CCJE și din accentul pus de standardele europene privind independența fiecărui judecător – este că soluționarea litigiilor nu este și nu a fost niciodată o operațiune pur mecanică. Din acest motiv, standardele europene privind judiciarul garantează dreptul și obligația fiecărui judecător de la orice nivel al ierarhiei judiciare de a-și exercita funcțiile de soluționare a litigiilor liber de orice autoritate, indiferent dacă externă sau internă.
35. Aspectul lipsei de mecanicitate a soluționării litigiilor presupune că răspunderea individuală pentru exercițiul funcțiilor judiciare nu ar trebui să depindă doar de rezultatul unui caz din fața unei instanțe superioare. Mai curând, răspunderea ar trebui să se refere

⁴² CDL-AD(2014)038, paragraful 27.

⁴³ CDL-AD(2015)042, paragraful 47.

⁴⁴ Opinia comună a Comisiei de la Veneția și a Directoratului pentru Drepturile Omului (DHR) din cadrul Directoratului General pentru Drepturile Omului și Preeminența Dreptului din consiliul Europei, și a Oficiului OSCE pentru Instituții Democratice și Drepturile Omului (OSCE/ODIHR) privind proiectul de lege referitor la răspunderea disciplinară a judecătorilor din Republica Moldova, CDL-AD(2014)006, paragraful 21.

⁴⁵ Ibid, paragraful 22.

⁴⁶ CDL-AD(2015)042, paragraful 47.

doar la respectarea de către judecător a standardelor profesionale de conduită, etică și judecată. Simplul fapt că decizia unei instanțe este casată de către o instanță superioară nu înseamnă că judecătorul instanței inferioare a încălcat standardele profesionale sau a acționat prin ignorarea legii.

IV. Opinie

A. Prima întrebare: *Dacă este posibilă tragerea la răspundere penală în cazul unui judecător, pentru interpretarea legii, stabilirea faptelor sau evaluarea probelor de către acesta, atunci când judecă un caz din fața sa?*

36. Oricât de importantă ar fi libertatea judecătorilor în exercițiul funcției lor judiciare, ea nu presupune lipsa tragerii la răspundere a judecătorilor. Independența judecătorilor servește pentru salvagardarea drepturilor și a libertăților lor individuale, în conformitate cu legea.⁴⁷ Dacă se face abuz de puterea judiciară și dacă este folosită greșit, ea nu poate servi scopului pe care îl urmărește. Judecătorii care, în exercițiul funcției lor, comit ceea ce s-ar putea considera, în orice altă circumstanță, o infracțiune, cum ar fi primirea de mită, nu pot pretinde la imunitate în fața procedurilor penale ordinare.⁴⁸
37. Totuși, când judecătorii își exercită funcțiile judiciare, intervin considerentele de la secțiunea II de mai sus privitoare la independența judecătorească.
38. Răspunderea judiciarului reprezintă o chestiune complexă, care poate avea, de asemenea, o dimensiune „punitivă” prin aplicarea răspunderii disciplinare, civile și penale individuale.⁴⁹ Totuși, pentru a nu corupe independența judecătorească, răspunderea penală în exercițiul unei funcții judiciare ar trebui să fie rezervată pentru cele mai grave cazuri și să nu fie aplicată în cazul erorilor lipsite de intenție. Dacă judecătorii ar fi fost trași la răspundere penală pentru erorile lipsite de intenție comise în exercițiul funcției lor judiciare, acest fapt ar putea periclita atât imparțialitatea, cât și independența judecătorilor. Imparțialitatea judecătorilor va fi pusă în pericol, de vreme ce amenințarea aplicării sancțiunilor poate afecta, în mod involuntar, judecata lor. Independența judecătorilor va fi pusă în pericol, de vreme ce răspunderea penală pentru erorile comise fără intenție vor vulnerabiliza judiciarul în fața ingerinței executivului în funcția judiciară.⁵⁰
39. Din analiza secțiunii III de mai sus s-ar părea că, dacă judecătorii pot fi trași la răspundere penală pentru interpretarea dreptului, pentru stabilirea faptelor și pentru evaluarea probelor, o asemenea răspundere este posibilă doar în cazurile de rea-credință și – după cum se poate demonstra – neglijență gravă.
40. Este important să se distingă situațiile în care un judecător interpretează conștient o lege contrar formulării sale, a semnificației sale originale sau a jurisprudenței anterioare. Acest fapt este acceptabil, dacă judecătorul procedează în mod transparent și oferă o motivare coerentă care să demonstreze de ce se distanțează de jurisprudența anterioară. În

⁴⁷ Recomandarea CM/Rec(2010)12, paragraful 3: “Scopul independenței, așa cum a fost stabilit acesta în articolul 6 din Convenție, este să-i garanteze fiecărei persoane dreptul fundamental de a-i fi decis cazul într-un proces echitabil, doar în baze legale și fără vreo influență nepotrivită.”

⁴⁸ Vezi Opinia CCJE nr. 3 paragraful 52.

⁴⁹ Vezi Opinia CCJE nr. 18, paragrafele 33 și 37.

⁵⁰ Vezi Opinia CCJE nr. 3, paragraful 53.

dependență de tradiția juridică, rolul judecătorilor în sistemul judiciar și metodologia juridică existentă, interpretarea unei legi contrar formulării sale, a semnificației originale sau a jurisprudenței anterioare se poate încadra în câmpul analizei profesionale a standardelor de soluționare a litigiilor.

41. Principiile de bază care decurg din opiniile anterioare ale Comisiei de la Veneția, opiniile CCJE și standardele europene stabilite menționate mai sus spun că judecătorii nu ar trebui trași la răspundere pentru (1) erorile judiciare care nu implică reaua-credință și (2) diferențele de interpretare a dreptului. Remediul principal pentru asemenea erori îl reprezintă procedurile de contestare.

B. A doua întrebare: *Dacă este posibil ca o casare a hotărârii unei instanțe inferioare de către o instanță superioară să servească drept motiv pentru stabilirea ilegalității acelei hotărâri?*

42. Această întrebare este strâns legată de prima. De vreme ce este posibil să-i tragi la răspundere penală pe judecătorii aflați în exercițiul funcțiilor lor judiciare, cerința relei-credințe sau a neglijenței grave pentru răspunderea penală reclamă o analiză a vinovăției individuale în fiecare caz. Utilizarea rezultatului negativ al procedurilor de contestare ca o condiție precedentă stabilirii unui criteriu obiectiv sau a unei baze de atribuire a culpabilității penale nu întrunește cerința vinovăției individuale.
43. Din aceste motive, Comisia de la Veneția a notat anterior că răspunderea penală a unui judecător și rezultatul unui proces în apel sau recurs sunt două chestiuni separate, care nu trebuie confundate.⁵¹ Comisia de la Veneția a fost în mod constant de opinia că anularea soluției unui judecător de către instanțele superioare nu presupune în mod necesar faptul că judecătorul nu a acționat de o manieră competentă sau profesionistă.⁵²
44. Pentru a-l trage la răspundere personală pe judecător pentru hotărârile pronunțate nu este suficient să se facă trimitere la faptul că hotărârile au fost anulate de către o instanță superioară. Orice decizie privind competența și profesionalismul unui judecător bazată pe cazurile a căror soluție a fost răsturnată în apel sau în recurs trebuie făcută în baza unei analize actuale a cazurilor în discuție. În orice caz, judecătorii pot fi trași la răspundere penală pentru hotărârile lor dacă le este dovedită vinovăția individuală și dacă eroarea lor se datorează relei-credințe sau neglijenței grave.
45. În concluzie, utilizarea argumentului anulării hotărârii unei instanțe inferioare de către o instanță superioară ca motiv în sine pentru stabilirea ilegalității acelei hotărâri nu este conformă cu standardele europene.

C. A treia întrebare: *Dacă prevederea contestată asigură independența și imparțialitatea judecătorilor într-un stat guvernat de preeminența dreptului?*

46. Standardele europene cer demonstrarea vinovăției individuale la un nivel echivalent cu intenția sau neglijența gravă. Judecătorii nu sunt doar răspunzători din punct de vedere

⁵¹ Vezi CDL-AD(2014)018, paragraful 48.

⁵² Vezi Opinia privind proiectul referitor la criteriile și standardele pentru alegerea judecătorilor și a președinților de instanțe din Serbia (CDL-AD(2009)023) paragraful 36 și CDL-AD(2015)042, paragraful 46.

- penal pentru „adoptarea cu bună-știință” a hotărârilor, sentințelor, deciziilor sau încheierilor ilegale.
47. O prevedere care stabilește răspunderea penală a judecătorilor poate fi compatibilă cu independența și imparțialitatea judecătorilor doar dacă este formulată suficient de precis pentru a garanta independența judecătorilor și imunitatea funcțională pentru judecător atunci când acesta interpretează dreptul, stabilește faptele sau cântărește probele.⁵³
48. Prevederile vagi, imprecise și larg-formulate care definesc răspunderea judecătorilor pot manifesta un efect inhibitor în privința interpretării lor independente și imparțiale a dreptului, a stabilirii faptelor și a cântăririi probelor. Reglementările privind răspunderea judecătorilor cărora le lipsesc aceste calități pot fi utilizate abuziv pentru a exercita o presiune nepotrivită asupra judecătorilor atunci când aceștia decid cazuri și subminează, astfel, independența și imparțialitatea lor.⁵⁴ În general și în lumina jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului, prevederile privind răspunderea penală a judecătorilor trebuie interpretate de o manieră care îi protejează de ingerințele arbitrare în funcțiile lor judiciare.⁵⁵
49. Concluziile trase din răspunsurile la întrebările anterioare sunt aplicabile și aici: 1) judecătorii nu ar trebui trași la răspundere individuală pentru erorile judiciare care nu presupun existența relei-credințe și pentru diferențele de interpretare a dreptului; 2) nici nu este suficient să fie trași la răspundere penală judecătorii prin definirea unei hotărâri judecătorești drept ilegale, făcându-se referință la faptul că hotărârile lor au fost anulate de către o instanță superioară.
50. În fine, răspunderea penală a judecătorilor poate fi compatibilă cu principiul independenței judecătorilor, însă numai în conformitate cu legea, trebuind să fie croită strâns și neputându-se baza doar pe faptul răsturnării unui caz în apel sau în recurs. În acest sens, este important ca dreptul relevant să nu fie în conflict cu principiul de bază al independenței judecătorilor.

V. Concluzie

51. În opinia sa *amicus curiae*, Comisia de la Veneția îi prezintă Curții Constituționale standardele și practica europene privind chestiunile ridicate în cerere, astfel încât să faciliteze analiza Curții privind chestiunea/chestiunile în discuție. Totuși, ține de Curtea Constituțională să stabilească interpretarea definitivă a legilor naționale și a Constituției statului ei.
52. Întrebările adresate de către Curtea Constituțională a Republicii Moldova Comisiei de la Veneția în vederea oferirii acestei opinii *amicus curiae* cu privire la articolul 307 din Codul penal al Republicii Moldova sunt:
- (1) *Dacă este posibilă tragerea la răspundere penală în cazul unui judecător, pentru interpretarea legii, stabilirea faptelor sau evaluarea probelor de către acesta, atunci când judecă un caz din fața sa?*

⁵³ Vezi *N.F. v. Italia*, hotărârea din 2 august 2001, cererea nr. 37119/97, paragrafele 29-30 și *Oleksandr Volkov v. Ucraina*, hotărârea din 9 aprilie 2013, cererea nr. 21722/11, paragraful 173 ff.

⁵⁴ Opinia privind Legea referitoare la răspunderea disciplinară și urmărirea disciplinară a judecătorilor de drept comun din Georgia (CDL-AD(2007)009), paragrafele 25 și 29; CDL-AD(2015)042, paragraful 113; vezi și *Oleksandr Volkov v. Ucraina*, hotărârea din 9 aprilie 2013, cererea nr. 21722/11, paragrafele 185-186.

⁵⁵ Vezi, de exemplu, *Oleksandr Volkov v. Ucraina*, paragraful 170; *P.G. și J.H. v. Regatul Unit*, paragraful 46.

(2) *Dacă este posibil ca o casare a hotărârii unei instanțe inferioare de către o instanță superioară să servească drept motiv pentru stabilirea ilegalității acelei hotărâri?*

(3) *Dacă prevederea contestată asigură independența și imparțialitatea judecătorilor într-un stat guvernat de preeminența dreptului?*

53. Răspunsul la aceste întrebări poate fi rezumat după cum urmează:

- oricât de importantă ar fi libertatea judecătorilor în exercițiul funcției lor judiciare, ea nu exclude tragerea la răspundere a acestora. Trebuie asigurat un echilibru între imunitatea lor, ca mijloc de protecție împotriva presiunilor nepotrivite și a abuzului din partea altor puteri ale statului sau din partea persoanelor (imunitatea funcțională) și ideea că un judecător nu este deasupra legii (răspundere);
- de vreme ce judecătorii pot fi trași la răspundere penală pentru interpretarea unei legi, stabilirea faptelor sau evaluarea probelor, o asemenea răspundere operează doar în cazurile în care există rea-credință și, dacă se poate demonstra, neglijență gravă;
- judecătorii nu ar trebui trași la răspundere pentru erorile judiciare care nu presupun existența relei-credințe și pentru diferențele de interpretare a dreptului. Remediu principal pentru asemenea erori îl reprezintă procedura de contestare;
- răspunderea penală și cea disciplinară nu se exclud reciproc: sancțiunile disciplinare pot fi potrivite, totuși, în cazul în care există o achitare în materie penală; de asemenea, împrejurarea că procedurile penale nu au fost inițiate din cauza eșecului de a stabili vinovăția penală sau faptele unui caz penal nu presupune că judecătorul în discuție nu a comis o încălcare disciplinară, în special din cauza caracterului diferit al acestor tipuri de răspundere;
- dacă conduita greșită a judecătorului este aptă să submineze încrederea publică în judiciar, este în interesul public să se instituie proceduri disciplinare împotriva acelui judecător. Totuși, procedurile penale nu au în vedere aspectul disciplinar special al conduitei greșite, ci vinovăția penală;
- în concluzie: doar eșecurile provocate cu intenție, printr-un abuz deliberat sau, dacă se poate demonstra, printr-o neglijență gravă, repetată și serioasă ar trebui să dea naștere acțiunilor disciplinare și sancțiunilor, răspunderii penale sau răspunderii civile.

54. În fine, răspunderea penală a judecătorilor poate fi compatibilă cu principiul independenței judecătorilor, însă numai în conformitate cu legea. Legea în discuție nu trebuie să vină în conflict cu principiul de bază al independenței judecătorilor. Aceasta reprezintă o problemă în privința căreia trebuie să se pronunțe Curtea Constituțională însăși.

55. Comisia de la Veneția rămâne la dispoziția Curții Constituționale sau a altei autorități din Republica Moldova pentru a o asista.