



CCJE(2024)5

Strasbourg, 6 decembrie 2024

## CONSILIUL CONSULTATIV AL JUDECĂTORILOR EUROPENI (CCJE)

### Avizul CCJE nr. 27 (2024)

#### privind răspunderea disciplinară a judecătorilor

##### I. Introducere

1. În conformitate cu mandatul conferit de Comitetul de Miniștri, Consiliul Consultativ al Judecătorilor Europeni (CCJE) a elaborat prezentul aviz privind răspunderea disciplinară a judecătorilor.
2. Răspunderea judiciară este strâns legată de independența judiciară. Dacă răspunderea judecătorilor nu este reglementată în mod clar și adecvat, independența judiciară este subminată. Acest lucru se întâmplă în situațiile în care judecătorii se pot confrunta cu consecințe potențial dăunătoare pentru siguranța mandatului lor și/sau pentru perspectivele de carieră în circumstanțe neclare. Răspunderea disciplinară este importantă pentru ca judecătorii să fie răspunzători în fața cetățenilor pentru comportamentul necorespunzător în exercitarea funcției. Este un mijloc prin care societatea se poate asigura că sistemul judiciar își îndeplinește funcția în mod corespunzător, consolidând astfel încrederea publicului în sistemul judiciar.
3. Răspunderea judecătorilor a devenit un subiect de mare preocupare în ultimii ani. Mai multe decizii ale instanțelor europene au constatat că puterea executivă a utilizat sancțiuni disciplinare, măsuri de reducere la tăcere sau de înlăturare a judecătorilor care nu au decis în favoarea lor.<sup>1</sup> În lumina acestor evoluții recente, este necesar să se reflecteze asupra fundamentului, justificării și limitelor răspunderii disciplinare a judecătorilor.

##### II. Scopul și domeniul de aplicare al avizului

4. CCJE a abordat deja această chestiune în Avizul nr. 3 privind principiile și normele care

---

<sup>1</sup> Curtea de Justiție a Uniunii Europene (CJUE), 15.7.2021, C-791/19 - *Comisia v. Polonia* (Régime disciplinaire des juges), ECLI:EU:C:2021:596; CEDO *Grzęda v. Polonia* [GC], 15.3.2022, nr. 43572/18.

reglementează conduita profesională a judecătorilor, în special etica, comportamentul incompatibil și imparțialitatea. Scopul prezentului aviz este de a face bilanțul tuturor evoluțiilor de la adoptarea Avizului nr. 3 (2002), de a evalua și de a elabora standarde privind răspunderea disciplinară a judecătorilor și de a lua în considerare impactul acestora asupra independenței judiciare. Avizul oferă un set de principii de bază și recomandări aplicabile tuturor statelor membre și este conceput pentru a face față situațiilor în care independența și imparțialitatea judiciară pot fi puse în pericol.

5. Prezentul aviz examinează următoarele întrebări:
  - a. Cum se delimitează aplicarea corectă a răspunderii disciplinare judiciare?
  - b. Care este cadrul legislativ adecvat și organizarea procedurilor disciplinare împotriva judecătorilor?
  - c. Care sunt motivele admisibile pentru răspunderea disciplinară a judecătorilor?
  - d. Care sunt garanțiile procedurale necesare pentru judecători în cadrul procedurilor disciplinare?
  
6. Avizul nu abordează răspunderea civilă sau penală a judecătorilor, care sunt subiecte suficient de ample în sine.
  
7. Deși prezentul aviz nu abordează problema vetting-ului, CCJE nu poate trece complet sub tăcere acest aspect. Vetting-ul nu trebuie utilizat ca substitut pentru măsurile disciplinare. De asemenea, vetting-ul nu ar trebui să fie utilizat pentru a combate corupția. Cu toate acestea, CCJE recunoaște că vetting-ul general poate fi permis ca o procedură extraordinară unică în cadrul tranziției de la un guvern autoritar la un guvern democratic bazat pe principiile statului de drept.
 

Avizul a fost elaborat pe baza avizelor anterioare ale CCJE, în special Avizele nr. 3 (2002) și nr. 18 (2015), Magna Carta a Judecătorilor CCJE (2010) și instrumentele relevante ale Consiliului Europei, inclusiv, dar fără a se limita la Carta Europeană privind Statutul Judecătorilor, Raportul 2023 al Secretarului General al Consiliului Europei privind starea democrației, drepturile omului și statul de drept în Europa, Recomandarea Comitetului de Miniștri CM/Rec(2010)12 privind judecătoria: Independență, eficiență și responsabilități, Raportul Comisiei Europene pentru Democrație prin Drept (Comisia de la Veneția) privind independența sistemului judiciar, Raportul de evaluare a sistemelor judiciare europene: Ciclu de evaluare 2024 al Comisiei Europene pentru Eficiența Justiției (CEPEJ), rezultatele celei de-a patra runde de evaluare a Grupului de state împotriva corupției (GRECO) cu privire la judecători, Analiza punerii în aplicare a Planului de acțiune al Consiliului Europei privind consolidarea independenței și imparțialității judiciare a Comitetului european pentru Cooperare Juridică (CDCJ) și jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului (CEDO). De asemenea, acesta ia în considerare Principiile de bază ale ONU privind independența sistemului judiciar, Principiile de conduită judiciară de la Bangalore, Raportul Rețelei Europene a Consiliilor Judiciare (ENCJ) privind independența, răspunderea și calitatea sistemului judiciar, Recomandările OSCE privind independența și răspunderea judiciară (Recomandările de la Varșovia) și alte instrumente relevante.
  
9. Avizul ia în considerare, de asemenea, răspunsurile membrilor CCJE la chestionarul privind răspunderea disciplinară a judecătorilor și proiectul preliminar elaborat de expertul desemnat de Consiliul Europei, Dr. Jannika Jahn.

### **III. Delimitarea aplicării corespunzătoare a răspunderii disciplinare judiciare**

10. Atribuțiile unui judecător sunt legate de valorile adevărului, justiției, echității și libertății.<sup>2</sup> Judecătoria trebuie să își îndeplinească atribuțiile în conformitate cu cele mai înalte standarde de

<sup>2</sup> Avizul CCJE nr. 18 (2015), punctul 18

conduită profesională pentru a-și îndeplini rolul constituțional.<sup>3</sup> Corolarul faptului că societatea încredințează sistemului judiciar puteri atât de extinse este că trebuie să existe mijloace de responsabilizare a judecătorilor și chiar de revocare a acestora din funcție în cazuri de abatere atât de gravă încât să justifice o astfel de măsură.<sup>4</sup> Acest lucru este valabil în special în cazurile de corupție judiciară, care subminează în mod fundamental încrederea publică în imparțialitatea și independența judiciară.<sup>5</sup> Răspunderea disciplinară este un mijloc de a garanta că judecătorii își respectă îndatoririle. Aceasta contribuie astfel la menținerea încrederii publice în administrarea justiției.

11. Toate cele trei puteri ale statului sunt răspunzătoare în fața societății pe care o servesc. Răspunderea disciplinară a judecătorilor asigură responsabilitatea sistemului judiciar. Totuși, acest lucru nu înseamnă că sistemul judiciar este subordonat unei alte puteri a statului. Acest lucru ar ignora funcția constituțională a sistemului judiciar de a fi o putere de stat formată din arbitri independenți a căror funcție este de a decide cauzele imparțial și în conformitate cu legea.<sup>6</sup> De asemenea, ar submina însăși fundamentul unui stat de drept care garantează drepturi și libertăți specifice cetățenilor săi.<sup>7</sup>
12. Ca un criteriu general, CCJE subliniază că drepturile individuale ale judecătorilor și legitimitatea lor funcțională, care servește drept justificare și limitare a puterii lor de stat, ar trebui să stabilească limitele adecvate ale răspunderii disciplinare a judecătorilor. Răspunderea disciplinară nu poate interfera cu exercitarea legitimă a drepturilor individuale ale judecătorilor, cum ar fi libertatea lor de exprimare consacrată la articolul 10 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului (CEDO), dreptul lor la viață privată în temeiul articolului 8 din CEDO sau dreptul lor la un proces echitabil în temeiul articolului 6 din CEDO.<sup>8</sup> În plus, motivele răspunderii disciplinare judiciare trebuie să fie legate în mod inerent de rolul constituțional al sistemului judiciar. Aceasta include necesitatea de a se asigura că judecătorii acționează ca arbitri independenți și imparțiali, respectând statul de drept, și că, în general, aceștia contribuie la buna funcționare a administrării justiției.
13. Principiile fundamentale decurg din această delimitare a utilizării adecvate a răspunderii disciplinare judiciare:
  - a. răspunderea disciplinară este necesară pentru a menține încrederea în sistemul judiciar;
  - b. răspunderea disciplinară nu trebuie să submineze independența sistemului judiciar;
  - c. răspunderea disciplinară este importantă pentru a asigura buna administrare a justiției în conformitate cu statul de drept;
  - d. domeniul de aplicare al răspunderii disciplinare trebuie să fie clar definit pentru a fi compatibil cu statul de drept;
  - e. instituțiile procedurale implicate în procedurile disciplinare trebuie să respecte separația puterilor și buna administrare a justiției;
  - f. exercitarea legitimă a drepturilor legale ale unui judecător nu trebuie să dea naștere la răspundere disciplinară;
  - g. orice sancțiune disciplinară impusă unui judecător trebuie să fie proporțională.

#### **IV. Cadrul legislativ și organizarea procedurilor disciplinare împotriva judecătorilor**

14. Răspunsurile statelor membre ale CCJE la chestionar arată că există un cadru legislativ pentru procedurile disciplinare împotriva judecătorilor în aproape toate statele. În unele țări, dispozițiile

<sup>3</sup> În Avizul său nr. 3 (2002), CCJE a abordat astfel de standarde și principii de conduită profesională

<sup>4</sup> Avizul CCJE nr. 18 (2015), punctul 33

<sup>5</sup> Avizul CCJE nr. 18 (2015), punctul 33.

<sup>6</sup> Avizul CCJE nr. 18 (2015), punctul 20.

<sup>7</sup> CEDO, *Denisov v. Ucraina* [GC], 25.9.2018, nr. 76639/11, par. 83 și urm.; *Baka v. Ungaria*.

<sup>8</sup> CEDO, *Denisov v. Ucraina* [GC], 25.9.2018, nr. 76639/11, par. 83 și urm.; *Baka v. Ungaria*.

respective sunt înscrise în constituție; în majoritatea țărilor, acestea sunt cuprinse în legislația legală, cu sau fără decrete, ordonanțe sau norme suplimentare. În unele state, dar nu în toate, judecătorii sau asociațiile judiciare au participat la elaborarea acestor legi.

15. Organizarea procedurilor disciplinare variază de la țară la țară. În funcție de asemănările și diferențele lor, sistemele de organizare disciplinară pot fi împărțite, în linii mari, în două categorii: sistemul consiliului și sistemul instanțelor. Sistemul consiliului se referă la un sistem în care decizia finală este luată de un consiliu judiciar, în timp ce în sistemul instanțelor decizia finală aparține unui tribunal general sau disciplinar. În sistemul judiciar, de obicei, Ministerul Justiției sau procurorul general este cel care inițiază procedura disciplinară împotriva unui judecător în fața tribunalului disciplinar. În sistemul consiliului, grupul de persoane și instituții care pot iniția proceduri în fața consiliului judiciar este mult mai mare. Acesta variază de la Ministerul Justiției la președinți de instanțe, părți, persoane fizice sau avocați. În ambele sisteme, plângerile sau informațiile privind conduita judiciară necorespunzătoare pot fi înaintate în mod formal sau informal instituției competente, fără restricții personale.
16. În unele sisteme de consilii, există o cale de atac în cadrul Consiliului Judiciar; în altele, calea de atac se adresează unei instanțe superioare, chiar Curții Constituționale în anumite circumstanțe. În mai multe țări, președinții instanțelor sunt investiți cu autoritatea de a lua o decizie disciplinară în cazul avertismentelor sau al muștrărilor mai minore. În câteva țări, procedurile disciplinare sunt gestionate de o comisie parlamentară de disciplină judiciară, de președintele Curții Supreme de Justiție, respectiv de președintele Curții de Apel, sau de Consiliul disciplinar guvernamental pentru funcționari superiori. În alte câteva cazuri, ombudsmanii și cancelarul justiției pot iniția proceduri disciplinare.
17. În majoritatea țărilor, există garanții pentru protejarea independenței și imparțialității instituțiilor implicate în procedurile disciplinare, în special organul decizional. În unele țări, sunt prevăzute garanții pentru a se asigura că toate instituțiile sunt independente după etapa de inițiere, inclusiv organul de anchetă și organul decizional. În alte țări, sunt evidențiate unele riscuri privind o anumită formă de politizare a procedurilor. Acesta este cazul atunci când procurorii de instrucție sunt subordonați Ministerului Justiției, când aceeași persoană inițiază și decide cu privire la proceduri în calitate de membru al Consiliului Judiciar sau când membrii Consiliului Judiciar sunt numiți de Parlament. Un risc similar există în cazul în care membrii Consiliului Judiciar sunt numiți de puterea executivă.
18. CCJE subliniază importanța existenței unor garanții solide la nivel constituțional sau legislativ în ceea ce privește răspunderea disciplinară a judecătorilor și a punerii în aplicare a acestor garanții în practică.<sup>9</sup> CCJE subliniază că independența judecătorilor trebuie să fie protejată în mod corespunzător împotriva practicilor disciplinare arbitrare și abuzive exercitate împotriva judecătorilor. Dispozițiile materiale și procedurale trebuie să fie stabilite prin lege. În procesul de elaborare a legilor disciplinare pentru judecători, este esențial să existe o consultare semnificativă cu judecătorii, inclusiv cu asociațiile acestora<sup>10</sup>, cărora ar trebui să li se ofere posibilitatea de a analiza și de a comenta legislația preconizată în chestiuni legate de statutul judecătorilor.<sup>11</sup>
19. Organismul responsabil de inițierea unei proceduri disciplinare și de investigarea acesteia nu ar trebui să fie același organism care decide asupra chestiunii disciplinare. Odată ce un membru al publicului a depus plângerea, această persoană nu ar trebui să aibă nicio calitate în cadrul procedurii disciplinare ulterioare.<sup>12</sup> CCJE recomandă ca statele membre să dispună de un

<sup>9</sup> Verificarea de către CDCJ a punerii în aplicare a Planului de acțiune al Consiliului Europei privind consolidarea independenței și imparțialității judiciare, punctele 223-224; a se vedea, de asemenea, mai general, Avizul CCJE nr. 1 (2001) și Avizul nr. 6 (2004).

<sup>10</sup> Avizul CCJE nr. 18 (2015), punctul 31.

<sup>11</sup> Avizul CCJE nr. 23 (2020), capitolul IX, clauza 7.

<sup>12</sup> Acest lucru nu se aplică sistemelor de plângeri din unele state membre în care, de exemplu, un cetățean poate

organism de investigare specific sau de o persoană cu responsabilitatea de a primi plângerile, de a obține declarațiile judecătorului și de a analiza în lumina acestora dacă există sau nu suficiente probe împotriva judecătorului pentru a solicita inițierea unei astfel de proceduri. Organismul de investigare ar trebui să fie liber de orice influență politică. În unele sisteme juridice în care administrarea justiției se află sub autoritatea Ministerului Justiției, poate exista un risc real în această privință atunci când procurorii disciplinari sunt numiți de guvern sau de autorități legate de guvern<sup>13</sup> și când aceștia sunt subordonați în mod sistematic ramurii executive responsabile de administrarea justiției.

20. Judecătorii care se confruntă cu o acuzație disciplinară trebuie să aibă dreptul de a avea acces la un tribunal independent sau la o autoritate stabilită prin lege, în conformitate cu articolul 6 din CEDO.<sup>14</sup> Este extrem de important ca orice influență a ramurii executive sau parlamentare a guvernului asupra organului decizional să fie exclusă din astfel de proceduri disciplinare.<sup>15</sup> În cazul în care organismul disciplinar care ia decizia nu este el însuși o instanță, atunci membrii acestuia ar trebui să îndeplinească cerințele generale de independență și imparțialitate. Criteriile respective includ numirea corespunzătoare, un mandat cu durată determinată, siguranța mandatului, o garanție împotriva ingerințelor, aparența de independență și posibilitatea de recuzare în caz de părtinire și o reprezentare substanțială a judecătorilor în cadrul acestui organism.<sup>16</sup> Acolo unde există, consiliile judiciare sunt cele mai bine plasate în această privință.<sup>17</sup>
21. În ceea ce privește procedura de numire, CCJE își confirmă poziția conform căreia membrii organismelor disciplinare care nu sunt instanțe ar trebui numiți de o autoritate independentă formată în principal din judecători care au fost numiți de alți judecători.<sup>18</sup>
22. În ceea ce privește componența organului decizional, CCJE susține că un ministru al justiției și/sau alți membri ai puterii executive nu trebuie să fie membri ai Consiliului Judiciar, atunci când acesta acționează în calitate de organ disciplinar, în special dacă persoana respectivă este, de asemenea, autorizată să inițieze proceduri împotriva unui judecător.<sup>19</sup> Acest lucru ar constitui o problemă nu numai pentru independența și imparțialitatea sistemului judiciar, ci și pentru principiul constituțional al separării puterilor. Membrii organului disciplinar trebuie să fie excluși din ancheta preliminară într-un caz disciplinar, deoarece o astfel de dublare a funcțiilor ar putea pune la îndoială imparțialitatea obiectivă a acestor membri.<sup>20</sup> Reprezentanții Ministerului Public, și anume procurorul general și cei delegați de autoritățile Ministerului Public, care sunt responsabili în etapa de investigare a procedurilor disciplinare, nu ar trebui să fie incluși în componența organului disciplinar pentru judecători. Acest lucru ar confunda

---

depune o plângere cu privire la comportamentul unui judecător, cu condiția ca, în cadrul sistemului: (1) plângerea să nu poată viza deciziile luate de judecător într-o cauză, (2) plângerile vexatorii și alte plângeri nefondate să fie respinse efectiv și rapid și (3) drepturile judecătorului să fie protejate în mod corespunzător. Pentru plângerile vexatorii și alte plângeri nefondate, a se vedea în continuare punctul 32.

<sup>13</sup> În unele state membre, chiar și președintele instanței poate avea o legătură cu puterea executivă.

<sup>14</sup> Cf. CEDO *Pajak c. Polonia*, 24.10.2023, nr. 25226/18, 25805/18, 8378/19, 43949/19, punctele 167-200, esp. 194-195; CEDO *Baka v. Ungaria* [GC], nr. 20261/12, 23.6.2016, par. 100-106; cf. *Vilho Eskelinen și alții v. Finlanda*, 19.4.2007, nr. 63235/00, par. 62; cf. Recomandarea CM/Rec(2010) 12, par. 69

<sup>15</sup> CEDO *Reczkowicz v. Polonia*, 22.7.2021, nr. 43447/19; CEDO *Tuleya v. Polonia*, 6.7.2023, nr. 21181/19, 51751/20, para 340; CEDO *Miroslava Todorova v. Bulgaria*, 19.10.2021, nr. 40072/13. A se vedea Raportul ad hoc al GRECO privind Polonia (Regula 34), punctul 59 (iv); Runda a patra de evaluare a GRECO: prevenirea corupției în ceea ce privește membrii parlamentului, judecătorii și procurorii, Raportul intermediar de conformitate privind Polonia 2021, punctul 73.

<sup>16</sup> CEDO, *Denisov v. Ucraina* [GC], 25.9.2018, nr. 76639/11, punctele 60-65.

<sup>17</sup> Raportul Comisiei de la Veneția privind independența sistemului judiciar. Partea I: Independența judecătorilor, adoptat de Comisia de la Veneția la cea de-a 82-a sesiune plenară (Veneția, 12-13 martie 2010), punctul 43.

<sup>18</sup> Avizul CCJE nr. 3 (2002), punctul 77; cf. CEDO, *Denisov v. Ucraina* [GC], 25.9.2018, nr. 76639/11, punctele 68-72; CEDO, *Volkov v. Ucraina*, 9.1.2013, nr. 21722/11, punctul 112.

<sup>19</sup> *Pajak c. Polonia*, 24.10.2023, nr. 25226/18, 25805/18, 8378/19, 43949/19.

<sup>20</sup> CEDO *Denisov v. Ucraina* [GC], 25.9.2018, nr. 76639/11, punctele 68-72; CEDO *Volkov v. Ucraina*, 9.1.2013, nr. 21722/11, punctul 115. Comisia de la Veneția CDL-AD(2015)042, punctul 73.

funcția de investigare și acuzare, pe de o parte, și funcția judiciară, pe de altă parte.<sup>21</sup>

23. Trebuie să existe un organism/tribunal de revizuire cu competență deplină<sup>22</sup> pentru a examina recursurile, adică acesta poate examina atât procedura, cât și fondul deciziei și trebuie să fie independent și imparțial. Organismul de revizuire trebuie să aibă competența de a anula deciziile disciplinare și de a lua orice alte măsuri de remediere adecvate. Nu este suficient ca un organism de revizuire să poată doar să declare decizia anterioară ca fiind ilegală.<sup>23</sup> Este esențial ca organismul de revizuire să excludă membrii care au fost, de asemenea, membri ai organismului care a inițiat procedura disciplinară inițială.<sup>24</sup>
24. În statele membre în care există asistenți judiciari, majoritatea membrilor acestui organ ar trebui să fie membri ai sistemului judiciar.

## V. Motive de răspundere disciplinară

25. În majoritatea statelor membre ale CCJE, motivele răspunderii disciplinare sunt prevăzute de lege și acoperă abateri judiciare și extrajudiciare. Conținutul și formularea pot varia. Din cauza diversității culturale, care afectează așteptările publicului cu privire la comportamentul judecătorilor, motivele răspunderii disciplinare diferă, în special în ceea ce privește comportamentul privat al judecătorilor. În timp ce judecătorii pot exprima opinii controversate din punct de vedere politic pe rețelele de socializare într-o țară, în altă țară nu pot face acest lucru. În unele țări, motivele răspunderii judiciare sunt enumerate într-o listă exhaustivă, de strictă interpretare, în timp ce în alte țări acestea sunt consacrate în formulări mai deschise.
26. Judecătorii au dreptul la libertatea de exprimare în temeiul articolului 10 din CEDO, astfel cum se precizează în Avizul nr. 25 (2022). Exercițarea legitimă de către judecătorii a drepturilor lor în temeiul articolului 10 din CEDO nu trebuie să dea naștere la răspundere disciplinară.<sup>25</sup> Dreptul la libertatea de exprimare include dreptul judecătorilor de a se exprima public cu privire la procedurile disciplinare împotriva lor sau a colegilor lor. Motivele răspunderii disciplinare nu trebuie să deroge nici de la dreptul unui judecător la viață privată și de familie în conformitate cu articolul 8 din CEDO.
27. În fiecare stat membru, legea ar trebui să definească în mod expres<sup>26</sup> și, pe cât posibil, în termeni specifici,<sup>27</sup> motivele pentru care pot fi inițiate proceduri disciplinare împotriva judecătorilor. Trebuie exclusă posibilitatea introducerii unor motive *ad hoc* care să se aplice retroactiv. Dispozițiile vagi (cum ar fi "încălcarea jurământului" sau "comportamentul lipsit de etică") se pretează la o interpretare prea largă și la abuz, ceea ce poate fi periculos pentru independența judecătorilor.<sup>28</sup> Publicarea periodică a deciziilor disciplinare poate contribui la clarificarea suplimentară a dispozițiilor legislative.<sup>29</sup>
28. Decizia unui judecător, inclusiv interpretarea legii, evaluarea faptelor sau cântărirea probelor și/sau abaterea de la jurisprudența consacrată, nu trebuie să atragă răspunderea disciplinară, cu excepția cazurilor de rea-credință, neglijență intenționată sau abatere gravă.<sup>30</sup> De

<sup>21</sup> CEDO *Denisov v. Ucraina* [GC], 25.9.2018, nr. 76639/11, punctele 68-72; CEDO *Volkov v. Ucraina*, 9.1.2013, nr. 21722/11, punctul 114.

<sup>22</sup> Avizul se referă aici la formularea Curții Europene a Drepturilor Omului *Ramos Nunes de Carvalho e sá c. Portugaliei* [GC], 6.11.2018, 55391/13 57728/13 74041/13, punctele 176 și următoarele.

<sup>23</sup> CEDO *Denisov v. Ucraina* [GC], 25.9.2018, nr. 76639/11, punctul 74; CEDO *Volkov v. Ucraina*, 9.1.2013, nr. 21722/11, punctele 124-129.

<sup>24</sup> CEDO *Kozan v. Turcia*, 1.3.2022, nr. 16695/19, punctul 79.

<sup>25</sup> Avizul CCJE nr. 25 (2022), punctul 35 și recomandări.

<sup>26</sup> Comisia de la Veneția CDL-AD(2016)009, punctul 34.

<sup>27</sup> Avizul CCJE nr. 3 (2002), punctul 77.

<sup>28</sup> Comisia de la Veneția CDL-AD(2016)013, punctele 24-27; CDL-AD(2018)032, punctul 78.

<sup>29</sup> Comisia de la Veneția CDL-AD(2016)013, punctul 27.

<sup>30</sup> Recomandarea CM/Rec(2010)12, punctul 66; Avizul CCJE nr. 3 (2002) punctul 60. Problemele de sănătate sau alte circumstanțe speciale ar trebui să fie luate în considerare atunci când se specifică dolul, neglijența deliberată

asemenea, introducerea unei proceduri de trimitere preliminară în temeiul articolului 267 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE) sau solicitarea unui aviz consultativ al Curții Europene a Drepturilor Omului nu trebuie să genereze răspundere judiciară. Orice act care afectează posibilitatea de a recurge la interpretarea Curții de Justiție a Uniunii Europene (CJUE) reprezintă un atac grav la adresa statului de drept. Temeiuri pentru răspunderea disciplinară a judecătorilor trebuie să se refere la conduita judiciară care contravine uneia dintre valorile fundamentale consacrate în Convenție: independența, imparțialitatea, corectitudinea, integritatea, egalitatea, nediscriminarea, competența și diligența.<sup>31</sup> CCJE avertizează împotriva justificării motivelor de răspundere disciplinară a judecătorilor prin referire la reputația sistemului judiciar, cu excepția cazului în care se intenționează să se facă referire la autoritatea sistemului judiciar și la încrederea publică în acesta.

29. CCJE subliniază importanța unui criteriu de prag pentru a delimita conduita necorespunzătoare care poate justifica impunerea de sancțiuni disciplinare de alte forme de comportament necorespunzător.
30. Standardele etice ar trebui să fie clar diferențiate de conduita necorespunzătoare care justifică sancțiuni disciplinare. Deoarece scopul unui cod de etică este diferit de cel atins printr-o procedură disciplinară, un cod de etică nu ar trebui să fie utilizat ca instrument de disciplinare a judecătorilor. Atunci când standardele etice și normele de conduită profesională converg în ceea ce privește conduita extrajudiciară care poate compromite încrederea publicului în sistemul judiciar, criteriul pragului ajută la distingerea între comportamentul care nu este etic și comportamentul care ar trebui să facă obiectul răspunderii disciplinare.

## **VI. Garanții procedurale în cadrul procedurilor disciplinare împotriva judecătorilor**

31. Procedura poate fi împărțită aproximativ în patru faze: faza de informare/plângere, faza de investigare, faza de raport/inițiere și faza de decizie. În majoritatea țărilor, judecătorii sunt informați în prima sau a doua fază a procedurii. Doar unele țări dispun de un mecanism de plângere formalizat. Restul procedurii este reglementat în mod formal în majoritatea statelor membre. Având în vedere organizarea diversă a procedurilor, diferite organisme sunt implicate în cele patru faze ale procedurii. În unele țări, o comisie de anchetă convocată de Consiliul Judiciar conduce faza de investigare, care se încheie cu un raport care stă la baza deciziei privind plângerea disciplinară a Consiliului Judiciar. În alte țări, investigațiile efectuate de Ministerul Public se încheie cu o acuzație specifică, care este decisă de o instanță. În timp ce în unele țări procedurile disciplinare urmează o procedură de drept civil, în altele acestea urmează o procedură de drept penal sau administrativ. Doar în unele țări, cauzele disciplinare sunt soluționate în urma unei audieri publice. În multe țări în care deciziile finale sunt făcute publice, acestea sunt anonimizate.
32. Este esențial să se evite orice abuz în procedurile disciplinare. Prin urmare, inițierea procedurii disciplinare trebuie să se bazeze pe motive juridice valide. Motivele trebuie să îndeplinească criteriile de legalitate, și anume trebuie să fie clar definite, precise și previzibile în aplicarea lor, astfel încât să permită unui judecător să prevadă într-o măsură rezonabilă consecințele disciplinare pe care le poate implica o anumită acțiune.<sup>32</sup> Plângerile discutabile sau cele care se referă exclusiv la decizia sau comportamentul unui judecător în cadrul procedurilor în fața

---

și abaterea gravă.

<sup>31</sup> Principiile de conduită judiciară de la Bangalore (2002); Avizul CCJE nr. 21 (2018). Trebuie remarcat faptul că orice întârziere sistemică a cauzelor nu trebuie interpretată ca fiind echivalentă cu o abatere gravă a unui judecător.

<sup>32</sup> CEDO *Khlaifia și alții v. Italia* [GC], 15.12.2016, 16483/12, para 92; *J.N. v. Regatul Unit*, 19.5.2016, 37289/12, para 77; *Del Río Prada v. Spania* [GC], 21.10.2013, 42750/09, para 125; *Medvedyev și alții c. Franței* [GC], 29.3.2010, 3394/03, punctul 80.

acestui (de exemplu, eroare de judecată, de procedură, de drept material) ar trebui să fie respinse ca inadmisibile și să fie respinse cu promptitudine. Statele membre ar trebui să fie conștiente de faptul că permiterea plângerilor ca mijloc de inițiere a procedurilor disciplinare ar putea conduce la o aglomerare a plângerilor, cu efecte dăunătoare asupra soluționării în timp util a plângerilor.<sup>33</sup> În astfel de cazuri, CCJE sfătuiește statele membre să prevadă un sistem de filtrare pentru tratarea plângerilor.

33. CCJE pledează pentru termene clare în ceea ce privește procedurile disciplinare. În ceea ce privește funcția judiciară, această certitudine juridică susține independența unui judecător.
34. CCJE subliniază că toate garanțiile procedurale generale consacrate la articolul 6 din CEDO se aplică procedurilor disciplinare împotriva judecătorilor.<sup>34</sup> Statele membre trebuie să prevadă în lege norme procedurale clare care se aplică procedurilor disciplinare împotriva judecătorilor.
35. CCJE subliniază că judecătorii trebuie să aibă posibilitatea de a participa efectiv la procedurile disciplinare împotriva lor. Judecătorii au dreptul de a fi informați și audiați, precum și de a se apăra. CCJE face apel la statele membre să se asigure că egalitatea armelor este stabilită în procedurile contradictorii. În acest scop, un judecător trebuie să aibă dreptul la reprezentare juridică. Dacă proba cu martori este permisă în cadrul audierii, martorii din ambele părți trebuie să fie tratați în mod egal.<sup>35</sup> În plus, un judecător poate fi tras la răspundere pentru abatere disciplinară numai dacă acest comportament este dovedit.
36. Caracterul public al procedurilor în fața organelor judiciare protejează justițiabilii împotriva administrării justiției în secret, în absența controlului public.<sup>36</sup> Prin urmare, CCJE subliniază că, în timp ce investigațiile ar trebui să fie confidențiale, audierea ar trebui să aibă loc în public, cu excepția cazului în care există motive prevăzute la art. 6 CEDO pentru o audiere care nu este publică.<sup>37</sup> Deciziile disciplinare ar trebui să fie motivate corespunzător, adică să abordeze toate aspectele relevante prezentate de organul de anchetă și de judecător.<sup>38</sup> Acestea ar trebui să fie anunțate public și publicate. Atunci când sunt publicate, numele pot fi anonimizate. De asemenea, deciziile ar trebui să fie completate cu statistici privind deciziile disciplinare.<sup>39</sup> Publicitatea procedurilor și a deciziilor este importantă pentru transparența procedurilor disciplinare și pentru consolidarea încrederii publicului în buna administrare a justiției.
37. Statele membre ar trebui să desfășoare procedurile într-un interval de timp rezonabil. Aceasta înseamnă că justiția ar trebui să fie administrată fără întârzieri, deoarece acestea ar putea pune în pericol eficacitatea și credibilitatea sa.<sup>40</sup> Termenul rezonabil depinde de complexitatea cazului și de toate circumstanțele relevante, precum și de importanța chestiunii pentru cariera reclamantului.<sup>41</sup> Procedurile disciplinare inițiate împotriva unui judecător trebuie să fie finalizate în timp util. În caz de întârziere excesivă, judecătorul trebuie să aibă la dispoziție o procedură prin care să solicite respingerea procedurii.

<sup>33</sup> Standardele judiciare minime V Procedurile disciplinare și răspunderea judecătorilor Raportul ENCJ 2014-2015, p. 25.

<sup>34</sup> CEDO *Baka v. Ungaria* [GC], 23.6.2016, nr. 20261/12, par. 100-106; cf. *Vilho Eskelinen și alții*, citată mai sus, § 62.

<sup>35</sup> CEDO *Ankeri v. Elveția*, 23.10.1996, nr. 17748/91, para 38; în schimb, a se vedea *Dombo Beheer B.V. c. Țările de Jos*, 27.10.1993, nr. 14448/88, punctul 35.

<sup>36</sup> CEDO *Fazliyski v. Bulgaria*, 1.6.2010, nr. 40908/05, punctul 69.

<sup>37</sup> CEDO *Ramos Nunes de Carvalho e sã v. Portugalia* [GC], 6.11.2018, nr. 55391/13 57728/13 74041/13, punctul 208.

<sup>38</sup> *Simić v. Bosnia-Herțegovina* (dec), 15.11.2016, nr. 75255/10, par. 35-36.

<sup>39</sup> Avizul CCJE nr. 3 (2002), punctele 15, 23.

<sup>40</sup> CEDO *Scordino c. Italiei* (nr. 1) [GC], 29.3.2006, nr. 36813/97, punctul 224.

<sup>41</sup> CEDO, *Comingersoll S.A. v. Portugalia* [GC], 6.4.2000, nr. 35382/97; CEDO *Frydlender v. Franța* [GC], 27.6.2000, nr. 30979/96, para 43; CEDO *Sürmeli v. Germania* [GC], 8.6.2006, nr. 75529/01, para 128.



38. CCJE își reiterează poziția conform căreia judecătorilor ar trebui să li se acorde dreptul de a formula o cale de atac împotriva deciziilor și sancțiunilor disciplinare.<sup>42</sup>

## VII. Sancțiuni disciplinare împotriva judecătorilor

39. În majoritatea statelor există o listă exhaustivă de sancțiuni disciplinare potențiale pentru judecători. Cu toate acestea, rămâne o anumită marjă de interpretare pentru aplicarea sancțiunilor de la caz la caz. În toate statele, principiul proporționalității se aplică la stabilirea sancțiunii adecvate. Sancțiunile pot include avertismentul, mustrarea, sancțiunea pecuniară, mutarea pe un alt post, suspendarea din funcție, pensionarea anticipată (obligatorie) și demiterea.
40. CCJE reiterează faptul că sancțiunile disciplinare trebuie să fie clar definite în lege, ușor accesibile și enumerate într-o listă exhaustivă.<sup>43</sup> Principiul proporționalității trebuie să ghideze decizia.<sup>44</sup> Acesta necesită un exercițiu de echilibrare între gravitatea infracțiunii și consecințele acesteia, pe de o parte, și calitatea și cuantumul sancțiunii, pe de altă parte.<sup>45</sup> Revocarea unui judecător ar trebui să fie dispusă doar în ultimă instanță, în cazuri excepționale de grave.<sup>46</sup> Transferul și/sau mutarea (chiar și temporară) unui judecător sau retrogradarea pot fi justificate numai în caz de abatere judiciară gravă.<sup>47</sup> CCJE pledează împotriva reducerii salariului ca sancțiune disciplinară, deoarece judecătorii trebuie să fie remunerați în mod egal pentru muncă similară.
41. Toți factorii atenuanți și agravanți ai cazului individual trebuie luați în considerare pentru a determina în mod clar responsabilitatea judecătorului în lumina circumstanțelor specifice în care a fost comisă abaterea disciplinară.
42. În toate cazurile, atunci când se evaluează sancțiunea adecvată, trebuie să se ia în considerare potențialul "efect de descurajare" pe care o anumită sancțiune îl poate avea asupra judecătorului în cauză și asupra altor judecători.<sup>48</sup>
43. CCJE subliniază că anumite măsuri care sunt destinate să aibă sau pot avea același efect ca sancțiunile disciplinare ar trebui tratate ca atare, cu aplicarea tuturor drepturilor judiciare și a garanțiilor procedurale.<sup>49</sup> Acest lucru se aplică, de asemenea, oricărei măsuri, indiferent de forma sa, care este destinată să sancționeze un judecător.

<sup>42</sup> Recomandarea CM/Rec(2010)12, punctul 69; a se vedea a patra rundă de evaluare a GRECO: prevenirea corupției în ceea ce privește membrii parlamentului, judecătorii și procurorii: concluzii și tendințe (2017), p. 18.

<sup>43</sup> Avizul CCJE nr. 3 (2002), punctul 77; cf. în ceea ce privește aplicarea principiului proporționalității, Recomandarea CM/Rec(2010)12, punctul 69; Comisia de la Veneția CDL-AD(2014)039, punctul 72.

<sup>44</sup> Ibidem.

<sup>45</sup> Comisia de la Veneția CDL-AD(2014)039, punctul 72.

<sup>46</sup> Comisia de la Veneția CDL-AD(2015)042, punctul 113; a patra rundă de evaluare a GRECO: prevenirea corupției în ceea ce privește membrii parlamentului, judecătorii și procurorii: concluzii și tendințe (2017), p. 18.

<sup>47</sup> Raportul CEPEJ de evaluare a sistemelor judiciare europene, ciclul de evaluare 2022 (date 2020), p. 50. Inamovibilitatea unui judecător nu înseamnă că unui judecător nu i se poate atribui o altă sarcină.

Inamovibilitatea este un element-cheie pentru susținerea independenței judiciare, CEDO, *Baka împotriva Ungariei* [GC], 23.6.2016, nr. 20261/12, punctul 172; Avizul CCJE nr. 1 (2001) punctele 57-59.

<sup>48</sup> Cf. CEDO *Baka împotriva Ungariei* [GC], 23.6.2016, nr. 20261/12, para 173; *Żurek împotriva Poloniei*, 16.6.2022, 39650/18, para 227; *Kozan împotriva Turciei*, 1.3.2022, nr. 16695/19, para 68; *Sarisu Pehlivan împotriva Turciei*, 6.6.2023, nr. 63029/19, para 48.

<sup>49</sup> Acesta este cazul, de exemplu, atunci când vârsta de pensionare a judecătorilor este redusă și Ministerul Justiției sau un organism aflat sub controlul său politic este autorizat să decidă dacă mandatul unui judecător, pentru care a fost stabilită inițial o vârstă de pensionare mai ridicată, este "prelungit" în temeiul noii legi până la sfârșitul mandatului inițial. A se vedea CEDO *Pajk c. Poloniei*, 24.10.2023, nr. 25226/18, 25805/18, 8378/19, 43949/19, punctele 167-200.

## VIII. Recomandări

1. Judecătorii trebuie să își îndeplinească sarcinile în conformitate cu cele mai înalte standarde de conduită profesională pentru a-și îndeplini rolul constituțional. Răspunderea disciplinară este un mijloc de a se asigura că judecătorii își respectă standardele de conduită profesională.
2. Răspunderea disciplinară nu trebuie să submineze independența sistemului judiciar.
3. Răspunderea disciplinară a judecătorilor este importantă pentru a asigura buna administrare a justiției în conformitate cu statul de drept și este necesară pentru a menține încrederea în sistemul judiciar.
4. Statele membre trebuie să dispună de garanții solide la nivel constituțional sau legislativ în ceea ce privește răspunderea disciplinară a judecătorilor și să pună în aplicare aceste garanții în practică.
5. Instituțiile procedurale implicate în procedurile disciplinare trebuie să respecte separația puterilor și buna administrare a justiției. Judecătorii și asociațiile acestora trebuie să fie consultați cu privire la legile și reglementările disciplinare.
6. Organismul responsabil de inițierea unei proceduri disciplinare și de investigare nu trebuie să fie același organism care decide cu privire la chestiunea disciplinară. Statele membre ar trebui să dispună de un organism de investigare specific sau de o persoană cu responsabilitatea de a primi plângerile, de a obține declarațiile unui judecător și de a analiza dacă există un caz suficient împotriva unui judecător pentru a solicita inițierea unei astfel de proceduri.
7. Judecătorii care se confruntă cu o acuzație disciplinară trebuie să aibă dreptul de a avea acces la un tribunal independent sau la o autoritate instituită prin lege, în conformitate cu articolul 6 din CEDO.
8. Trebuie să existe un organism/tribunal de revizuire independent și imparțial care să aibă competența de a anula deciziile disciplinare și de a lua măsuri suplimentare pentru a remedia efectele negative ale acestor decizii, cum ar fi reintegrarea imediată.
9. Domeniul de aplicare al răspunderii disciplinare trebuie să fie clar definit pentru a fi în concordanță cu statul de drept. Legea ar trebui să definească în mod expres și, pe cât posibil, în termeni specifici, motivele pentru care pot fi inițiate proceduri disciplinare împotriva judecătorilor.
10. Exercițarea legitimă a drepturilor legale ale unui judecător nu trebuie să dea naștere la răspundere disciplinară.
11. Motivele răspunderii disciplinare judiciare trebuie să fie legate în mod inerent de rolul constituțional al sistemului judiciar. Aceasta include necesitatea de a se asigura că judecătorii acționează ca arbitri independenți și imparțiali, respectând statul de drept, și că, în general, aceștia contribuie la buna funcționare a administrării justiției.
12. Decizia unui judecător, inclusiv interpretarea legii, evaluarea faptelor sau cântărirea probelor, nu trebuie să atragă răspunderea disciplinară, cu excepția cazurilor de rea-credință, neglijență intenționată sau abatere gravă. Introducerea unei proceduri de trimitere preliminară în temeiul articolului 267 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE) și solicitarea unui aviz consultativ la CEDO nu trebuie să genereze niciodată răspundere judiciară.
13. Ar trebui stabilit un criteriu limită pentru a delimita conduita necorespunzătoare care poate justifica impunerea de sancțiuni disciplinare de alte forme de comportament necorespunzător.
14. Standardele etice ar trebui să fie clar diferențiate de conduita necorespunzătoare care justifică sancțiuni disciplinare.

15. Statele membre trebuie să prevadă în lege norme procedurale clare care să se aplice procedurilor disciplinare împotriva judecătorilor. Trebuie prevăzut un sistem de filtrare pentru tratarea plângerilor, care să asigure că plângerile vexatorii sau nefondate sunt respinse rapid.
16. În caz de întârziere excesivă, judecătorii trebuie să aibă la dispoziție proceduri prin care să solicite respingerea procedurii.
17. Judecătorii trebuie să aibă posibilitatea de a participa efectiv la procedurile disciplinare împotriva lor și de a fi reprezentați legal.
18. Aceștia trebuie să aibă dreptul de a formula o cale de atac împotriva deciziilor și sancțiunilor disciplinare.
19. Sancțiunile disciplinare trebuie să fie clar definite în lege, ușor accesibile și enumerate într-o listă exhaustivă.
20. Orice sancțiune disciplinară impusă unui judecător trebuie să fie proporțională.
21. Revocarea unui judecător ar trebui să fie dispusă doar în ultimă instanță, în cazuri extrem de grave.
22. În toate cazurile, atunci când se evaluează sancțiunea adecvată, trebuie să se ia în considerare potențialul "efect de descurajare" pe care o anumită sancțiune îl poate avea asupra judecătorului în cauză și asupra altor judecători.
23. Vetting-ul nu trebuie utilizat ca substitut pentru măsurile disciplinare. De asemenea, vetting-ul nu ar trebui să fie utilizat pentru a combate corupția.