

(traducere neoficială)

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

OPINIE AMICUS CURIAE
PENTRU CURTEA EUROPEANĂ A DREPTURILOR OMULUI

ÎN CAUZA SHEVCHUK v. UCRAINA

PRIVIND

STANDARDELE REFERITOARE LA NORMELE DISCIPLINARE CU PRIVIRE LA
PREȘEDINȚII ȘI JUDECĂTORII CURȚILOR CONSTITUȚIONALE

adoptată de Comisia de la Veneția
la cea de-a 141-a Sesiune plenară
(Veneția, 6-7 decembrie 2024)

pe baza comentariilor formulate de :

dl Eirik HOLMØYVIK (membru, Norvegia)
dna Jasna OMEJEC (membru, Croația)

Cuprins

I. Introducere	3
I. Domeniul de aplicare al opiniei <i>amicus curiae</i>	3
II. Observații preliminare	4
III. Analiza	5
A. Prima întrebare privind garanțiile procedurale în cazul procedurilor disciplinare împotriva judecătorilor Curții Constituționale	6
B. A doua întrebare privind examinarea externă pentru a contesta revocarea președintelui Curții Constituționale	8
C. A treia întrebare privind compatibilitatea unei examinări externe cu rolul și funcția specifică a unei curți constituționale	10
IV. Concluzii	11

I. Introducere

1. Printr-o scrisoare din 13 septembrie 2024 și în conformitate cu articolul 44 alin. (3) lit. a) din Regulamentul Curții, Curtea Europeană a Drepturilor Omului (CEDO) i-a solicitat Comisiei de la Veneția opinia cu privire la următoarele chestiuni ridicate de cauza pendinte Shevchuk v. Ucraina (cererea nr. 474/21) :

1. *În cazul în care procedura disciplinară împotriva unui judecător al Curții Constituționale se limitează la o procedură în cadrul Curții Constituționale însăși, ce garanții procedurale trebuie să conțină o astfel de procedură, ținând cont de standardele Consiliului Europei și de legislația și practica statelor membre? O astfel de procedură privind președintele Curții Constituționale ar trebui să fie însoțită de garanții suplimentare specifice în comparație cu cea privind un judecător al acestei curți?*

2. *Dreptul de acces la o instanță și principiul unei instanțe independente și imparțiale trebuie considerate, în situația în care președintele Curții Constituționale a fost revocat din funcție, ca necesitând accesul la proceduri judiciare în afara Curții Constituționale pentru a contesta această revocare?*

3. *În caz afirmativ, o astfel de examinare externă (adică de către o instanță administrativă) ar fi compatibilă cu rolul și funcția specifice ale unei Curți Constituționale?*

2. DI Eirik Holmøyvik și dna Jasna Omejec au fost raportori pentru această opinie *amicus curiae*.

3. Opinia *amicus curiae* a fost elaborată pe baza comanterilor raportorilor.

4. Proiectul opiniei *amicus curiae* a fost examinat la reuniunea Subcomisiilor pentru justiție constituțională, instituții democratice și America Latină la 5 decembrie 2024. Aceasta a fost adoptată de Comisia de la Veneția la cea de-a 141-a Sesiune plenară (Veneția, 6-7 decembrie 2024).

I. Domeniul de aplicare al opiniei *amicus curiae*

5. Comisia de la Veneția subliniază încă de la început că rolul său nu este de a evalua circumstanțele de fapt în cauza respectivă sau de a se concentra asupra interpretării care trebuie dată Convenției Europene a Drepturilor Omului și jurisprudenței CEDO. Întrebările ridicate de Curtea Europeană a Drepturilor Omului se referă la aspecte de drept constituțional comparat general. Pe această bază va răspunde Comisia de la Veneția.

6. Pentru a plasa chestiunea în context, este necesar să reamintim următoarele fapte, așa cum au fost prezentate în cererea Curții:

În martie 2014, Parlamentul ucrainean l-a ales pe reclamant ca judecător la Curtea Constituțională a Ucrainei (CCU). În februarie 2018, reclamantul a fost ales președinte al CCU.

Printr-o rezoluție din data de 14 mai 2019, CCU, examinând în cadrul ședinței plenare speciale raportul Comisiei permanente de reguli și etică privind revocarea reclamantului din funcția de judecător ca sancțiune disciplinară, reclamantul (care la acel moment era președintele CCU) a fost revocat din funcția de judecător în temeiul articolului 149-1 alin. 2 (3) din Constituție¹ din cauza presiunilor exercitate asupra judecătorilor în timpul examinării unei cauze, a politizării CCU² și a recrutării unor consilieri independenți pe lângă președintele CCU, cu încălcarea legislației în vigoare.

¹ „Motivul de demitere a unui judecător al Curții Constituționale a Ucrainei sunt următoarele: ... „săvârșirea unei abateri disciplinare grave, a unei încălcări grave sau sistematice a obligațiilor, incompatibile cu statutul de judecător al Curții sau care a demonstrat incompatibilitatea sa cu funcția deținută”.

² Comentariile sale într-un interviu: „În conformitate cu articolul 104 din Constituția Ucrainei, președintele Curții Constituționale primește jurământul președintelui nou ales dacă nu există circumstanțe care să îl împiedice să facă acest lucru. Dar aş dori să subliniez în special că nu voi depune niciodată jurământul președintelui dacă alegerile sunt fraudate”.

Reclamantul a contestat rezoluția CCU în fața tribunalului administrativ districtual din Kiev care, prin decizia sa din 11 octombrie 2018, a anulat rezoluția și a dispus restabilirea imediată a reclamantului atât în calitate de judecător, cât și în calitate de președinte al CCU.

La 8 noiembrie 2019, CCU a declarat recurs împotriva acestei decizii la Curtea Administrativă de Apel, solicitând încetarea cauzei în temeiul articolului 19 alineatul 2.1 din Codul de procedură administrativă al Ucrainei.³ La data de 2 decembrie 2019, CCU a adoptat decizia nr. 11-r/2019 privind interpretarea oficială a articolului 151-2 din Constituție⁴ precizând că niciun act al CCU nu poate fi contestat în fața instanțelor de jurisdicție generală, inclusiv actele individuale ale CCU (rezoluțiile) care nu fac obiectul unei proceduri constituționale. La 6 februarie 2020, Curtea Administrativă de Apel a admis cererea CCU de încetare a cauzei, făcând trimitere ca temei juridic la articolul 19 alineatul 2.1 din Codul de procedură administrativă Decizia CCU nr. 11-r/2019.

La 2 martie 2020, reclamantul a formulat un recurs în casație la Curtea Administrativă de Casație a Curții Supreme. Recursul în casație a fost respins la 14 august 2020.

În cererea sa adresată Curții Europene a Drepturilor Omului, reclamantul s-a plâns, în temeiul articolului 6 § 1 din Convenție, că CCU nu a fost „o instanță independentă și imparțială instituită prin lege” deoarece (i) aceasta nu a respectat normele atunci când a examinat revocarea din funcție a reclamantului, în special nu a existat o decizie a CCU plenară care să autorizeze Comitetul permanent al CCU să examineze cauza disciplinară și reclamantul nu a fost informat în mod corespunzător cu privire la această procedură; (ii) anumiți judecători ai CCU, care au solicitat deschiderea procedurii disciplinare împotriva reclamantului sau care au fost martori în cadrul procedurii disciplinare, au participat ulterior la deliberările CCU cu privire la acest caz. Reclamantul susține că comitetul permanent al CCU și CCU în plen nu au asigurat egalitatea armelor. Reclamantului nu i s-a permis să se apere în persoană sau prin intermediul avocatului său și să respingă acuzațiile disciplinare. În plus, reclamantul s-a plâns, în temeiul articolului 6 § 1 și al articolului 13, că instanțele administrative interne i-au încălcat dreptul de acces la o instanță, deoarece au refuzat să își exercite competența de a reexamina decizia CCU privind revocarea din funcție a reclamantului. Reclamantul s-a plâns de faptul că revocarea sa a încălcat articolul 8, întrucât a avut un impact grav asupra vieții sale private, și articolul 10, întrucât a fost o măsură de retorsiune ca răspuns la comentariile publice pe care le-a făcut în martie 2019 în legătură cu alegerea președintelui Ucrainei.

II. Observații preliminare

7. Standardele europene prevăd răspunderea penală, civilă sau disciplinară a judecătorilor în exercitarea funcțiilor lor judiciare în anumite condiții. Paragraful 66 din Recomandarea CM/Rec(2010)12 a Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei prevede următoarele „Interpretarea legii, aprecierea faptelor sau evaluarea probelor efectuate de judecători în soluționarea cauzelor nu ar trebui să genereze răspundere civilă sau disciplinară, cu excepția cazurilor de intenție sau neglijență gravă”.

8. Consiliul Consultativ al Judecătorilor Europeni (CCJE) a adoptat aceeași poziție în Avizul său nr. 18 (2015): „În ceea ce privește răspunderea civilă, penală și disciplinară (ceea ce a fost denumit mai sus „răspundere care determină o sancțiune”), CCJE subliniază că principalul remediu pentru erorile judiciare care nu implică rea-credință trebuie să fie procedura de apel. În plus, pentru a proteja independența judiciară de presiuni necorespunzătoare, trebuie să se acorde o mare atenție definirii poziției judecătorilor în raport cu răspunderea penală, civilă și disciplinară. Sarcinile de interpretare a legii, de apreciere a probelor și de evaluare a faptelor care sunt îndeplinite de un judecător în soluționarea unei cauze nu ar trebui să genereze răspunderea civilă sau disciplinară a judecătorului, cu excepția cazurilor de rea-credință, omisiune intenționată sau, după caz, neglijență gravă”.⁵

9. Comisia de la Veneția a subliniat anterior că standardele europene privind răspunderea judecătorilor, precum și inamovibilitatea acestora, se aplică și judecătorilor Curții Constituționale „luând în considerare principiile generale ale dreptului, principiile specificate în documentele internaționale și principiile primordiale care rezultă din opiniile anterioare ale Comisiei de la Veneția, din avizele CCJE și din standardele europene stabilite”.⁶ În același

³ „(2) Competența instanțelor administrative nu se extinde la cauzele: (1) deduse competenței Curții Constituționale a Ucrainei.”

⁴ „Deciziile și opiniile Curții Constituționale a Ucrainei sunt obligatorii, definitive și nu pot fi contestate.”

⁵ A se vedea Avizul nr. 18 al CCJE, paragraful 37.

⁶ Comisia de la Veneția, CDL-AD(2019)028, Republica Moldova - Opinie *amicus curiae* privind răspunderea penală a judecătorilor curților constituționale, paragraful 27.

timp, Comisia a remarcat că „în timp ce exigențele fundamentale ale independenței judiciare sunt aceleași pentru judecătorii obișnuiți și judecătorii constituționali, aceștia din urmă trebuie protejați de orice tentativă de influență politică pe care ar putea determina funcția lor, care este deosebit de expusă criticilor și presiunilor din partea celorlalte puteri ale statului. În consecință, judecătorii constituționali trebuie să se bucure de garanții speciale pentru independența lor”.⁷

10. În lista sa a criteriilor privind statul de drept, Comisia de la Veneția solicită ca motivele măsurilor disciplinare să fie „*clar definite*” și ca sancțiunile să fie „*limitate la infracțiunile intenționate și la neglijențele grave*”.⁸ Comisia a precizat, de asemenea, că „încălcările comise cu intenție de judecătorii Curții Constituționale în exercitarea funcțiilor lor, cu abuz deliberat, pot da naștere la acțiuni disciplinare și ar trebui să genereze sancțiuni, răspundere penală sau civilă numai în cazuri excepționale de abatere extremă de la principiile și standardele statului de drept și de constituționalitate... numai Curtea Constituțională ar trebui să decidă cu privire la răspunderea disciplinară a judecătorilor săi în exercitarea funcțiilor lor judiciare”.⁹ Comisia consideră că „normele disciplinare pentru judecători [ai Curții Constituționale] și normele de demitere a acestora ar trebui să implice un vot obligatoriu al Curții însăși. Orice normă de revocare a judecătorilor și a președintelui Curții ar trebui să fie foarte restrictivă”.¹⁰

11. Prin urmare, cerințele privind independența judiciară sunt aceleași pentru judecătorii instanțelor cu jurisdicție generală și specializată, inclusiv pentru judecătorii instanțelor supreme sau ai altor instanțe superioare, și pentru cei ai curților constituționale. Cu toate acestea, natura specifică a curților constituționale are un impact asupra anumitor particularități referitoare la judecătorii constituționali. Modurile de alegere sau de numire a judecătorilor constituționali sunt exemple bune ale acestor particularități.¹¹

12. În cadrul acestei opinii *amicus curiae*, Secretariatul Comisiei de la Veneția a efectuat o analiză comparativă pentru a identifica normele privind răspunderea disciplinară a judecătorilor și președinților curților constituționale și a organelor echivalente în cele 46 de state membre ale Consiliului Europei (CDL-PI(2024)034). Studiul comparativ arată că majoritatea (35) dintre statele membre¹² au curți constituționale separate (denumite și Tribunal (Polonia), Consiliu (Franța), Colegiul Garanților Constituționalității Normelor (San Marino), Curtea Constituțională Supremă (Cipru), Curtea Supremă Specială (Grecia) etc.) În celelalte state membre, curțile supreme (Danemarca, Estonia, Grecia, Islanda, Irlanda, Monaco, Norvegia, Elveția), curțile supreme și curțile administrative supreme (Finlanda și Suedia) sunt responsabile cu controlul constituționalității. Curtea Supremă a Regatului Unit se concentrează, printre altele, asupra cazurilor de cea mai mare importanță publică și constituțională. Legislația mai multor țări nu prevede proceduri disciplinare specifice pentru judecătorii constituționali. Alte constatări mai specifice din prezentarea comparativă vor fi examinate mai jos.

III. Analiza

A. Prima întrebare privind garanțiile procedurale în cazul procedurilor disciplinare împotriva judecătorilor Curții Constituționale

⁷ Comisia de la Veneția, CDL-AD(2008)029, Opinie privind proiectele de lege de modificare și completare (1) a legii privind procedurile constituționale și (2) a legii privind Curtea Constituțională din Kârgâzstan, para. 14.

⁸ Comisia de la Veneția, CDL-AD(2016)007, Lista de control privind statul de drept, E, 1 a. iii.

⁹ Comisia de la Veneția, CDL-AD(2019)028, op. cit. 33.

¹⁰ Comisia de la Veneția, CDL-STD(1997)020, Componenta curților constituționale – Știința și tehnica democrației, nr. 20 (1997), p. 21.

¹¹ Comisia de la Veneția, CDL-AD(2022)054, Opinie privind proiectul de lege „privind modificarea unor acte legislative ale Ucrainei privind îmbunătățirea procedurii de selecție pe bază de concurs a candidaților pentru postul de judecător al Curții Constituționale a Ucrainei”, para. 19.

¹² Albania, Andorra, Armenia, Austria, Azerbaidjan, Belgia, Bosnia-Herțegovina, Bulgaria, Croația, Cipru, Republica Cehă, Franța, Georgia, Grecia, Germania, Ungaria, Italia, Letonia, Liechtenstein, Lituania, Luxemburg, Malta, Republica Moldova, Muntenegru, Macedonia de Nord, Polonia, Portugalia, România, San Marino, Serbia, Slovacia, Slovenia, Spania, Turcia și Ucraina.

13. Prima întrebare are două părți. Din motive de coerență, Comisia de la Veneția va răspunde separat la fiecare parte.

- a. *În cazul în care procedurile disciplinare împotriva unui judecător al Curții Constituționale sunt limitate la proceduri în cadrul Curții Constituționale însăși, ce garanții procedurale trebuie să conțină aceste proceduri, având în vedere standardele Consiliului Europei și legislația și practica statelor membre?*

14. În opiniile sale anterioare, Comisia de la Veneția a considerat că normele europene privind răspunderea judecătorilor și inamovibilitatea acestora se aplică și judecătorilor Curții Constituționale.¹³

15. Atunci când se abordează problema garanțiilor procedurale în cadrul procedurilor disciplinare împotriva unui judecător constituțional, ar trebui să se pornească de la prezumția că se aplică garanțiile obișnuite, cu excepția cazului în care pot fi identificate motive care sunt specifice funcției curților constituționale și care necesită derogarea de la sau adaptarea garanțiilor procedurale aplicabile altor judecători. Având în vedere funcția sensibilă a curților constituționale în cadrul sistemului juridic și politic,¹⁴ recunoscută și de Curtea Europeană a Drepturilor Omului,¹⁵ s-ar putea susține că justificarea garanțiilor procedurale în legătură cu procedurile disciplinare se aplică *a fortiori* judecătorilor Curții Constituționale.

16. Cu referire la componentele acestor garanții procedurale, documentele internaționale de referință privind independența judiciară sunt destul de generale și se referă la un proces echitabil condus de un organ independent și imparțial, după exemplul articolului 6 din CEDO. Criteriul procesului echitabil, care pune accentul pe un organ decizional independent și pe dreptul judecătorului de a fi ascultat și de a contesta decizia, este reiterat în standardele internaționale privind independența judiciară, cum ar fi Recomandarea CM/Rec(2010)12 a Comitetului de Miniștri către statele membre privind judecătorii: independență, eficiență și responsabilități¹⁶ Principiile fundamentale ale Organizației Națiunilor Unite din 1985 privind independența sistemului judiciar,¹⁷ Observația generală nr. 32 privind articolul 14 din Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice,¹⁸ Avizul nr. 1 (2001) al Consiliului Consultativ al Judecătorilor Europeni (CCJE) privind standardele referitoare la independența sistemului judiciar și la inamovibilitatea judecătorilor.¹⁹

17. Prezentarea comparativă sugerează că cea mai importantă garanție procedurală prevăzută de legislația statelor membre este dreptul judecătorului de a fi audiat, de a contesta acuzațiile formulate împotriva sa și de a avea acces la dosarele utilizate în cadrul procedurii inițiate împotriva sa.²⁰ Unele state membre au stabilit exigențe procedurale suplimentare pentru deciziile de revocare a unui judecător al Curții Constituționale. Legislația lor specifică faptul că sancțiunile disciplinare pot fi adoptate numai de plenul Curții Constituționale.²¹ În unele state membre, decizia de revocare a unui judecător al Curții Constituționale trebuie să fie aprobată de o majoritate calificată a judecătorilor Curții Constituționale.²²

¹³ Comisia de la Veneția, CDL-AD(2019)028, op. cit., paragraful 27; CDL-AD(2020)016, Armenia - Opinie privind trei aspecte juridice legate de revizuirea Constituției și privind mandatul judecătorilor Curții Constituționale, paragraful 39.

¹⁴ CDL-AD(2019)028, op. cit. 54.

¹⁵ CEDO, Ovcharenko și Kolos v. Ucraina, nr. 27276/15 și 33692/15, hotărârea din 12 ianuarie 2023, paragraful 105.

¹⁶ „69. Pot fi inițiate proceduri disciplinare în cazul în care judecătorii nu își îndeplinesc atribuțiile în mod eficient și adecvat. Astfel de proceduri ar trebui să fie conduse de o autoritate independentă sau de o instanță cu toate garanțiile unui proces echitabil și să ofere judecătorului dreptul de a contesta decizia și sancțiunea. Sancțiunile disciplinare ar trebui să fie proporționale.”

¹⁷ „20. Deciziile luate în cadrul procedurilor disciplinare, de suspendare sau de demitere ar trebui să facă obiectul unui control independent. Acest principiu nu se poate aplica deciziilor celei mai înalte instanțe și nici deciziilor legiuitorului în cadrul procedurilor de punere sub acuzare sau altor proceduri similare.”

¹⁸ „20. Judecătorii pot fi revocați din funcție numai pentru motive grave de abatere sau incompetență, în conformitate cu proceduri echitabile care garantează obiectivitatea și imparțialitatea, așa sunt prevăzute de Constituție sau de lege.

¹⁹ „60. (...) b) intervenția unei autorități independente, cu proceduri care garantează exercitarea deplină a dreptului la apărare, este deosebit de importantă în materie disciplinară”.

²⁰ Andorra, Armenia, Austria, Bosnia-Herțegovina, Bulgaria, Cipru, Croația, Estonia, Grecia, Islanda, Lichtenstein, Malta, Monaco, România, Slovacia, Turcia.

²¹ Andorra, Armenia, Belgia, Spania, Franța, Georgia, Letonia, Luxemburg, România, Slovacia, Republica Cehă, Turcia, Ucraina. Necesitatea plenului pentru deciziile de respingere ale Curții Supreme: Estonia, Finlanda, Grecia.

²² Germania (2/3), Austria (2/3), Bulgaria (2/3), Spania (3/4), Turcia (2/3), Republica Cehă (pentru încetarea funcțiilor, 9 judecători din 15), Ucraina (2/3). Andorra solicită un vot unanim din partea Curții Constituționale.

18. Tendințele de mai sus sunt conforme cu poziția Comisiei de la Veneția. În opiniile sale privind procedurile disciplinare împotriva judecătorilor în general, Comisia de la Veneția a subliniat dreptul judecătorului de a fi audiat și de a contrazice acuzațiile formulate împotriva sa²³ în diferitele etape ale procedurii, inclusiv în cadrul deciziei de încetare a funcției.²⁴ În plus, Comisia de la Veneția a recomandat anterior ca „decizia de excludere să fie luată cel puțin cu o majoritate de două treimi, sau chiar unanimitate, din partea celorlalți judecători”²⁵ ca o garanție suplimentară împotriva presiunilor externe.

19. Comisia de la Veneția consideră că numărul mic de judecători ai Curții Constituționale este cel mai sensibil aspect al procedurilor disciplinare din punctul de vedere al dreptului la un proces echitabil. Procedurile disciplinare necesită implicarea mai multor judecători, de la cei care iau inițiativa de a revoca un judecător din funcție la cei care decid cu privire la această inițiativă, inclusiv mai mulți care conduc procedurile. Din cauza rolurilor multiple ale judecătorilor în cadrul procedurii disciplinare, este posibil, în special în cadrul curților constituționale compuse din șapte sau nouă judecători, ca același judecător să aibă rolul de inițiator al procedurii și/sau rolul de conducător al procedurii și, în cele din urmă, rolul de judecător cu drept de vot. Cu alte cuvinte, există riscul unor situații potențial sensibile care ar putea pune sub semnul întrebării cerința de imparțialitate prevăzută la articolul 6 alin. (1) din CEDO. Pe de altă parte, cerințele prea stricte privind recuzarea judecătorilor constituționali care au inițiat/conduc procedura disciplinară împotriva colegilor lor ar putea duce cu ușurință la imposibilitatea de a decide cu privire la răspunderea disciplinară a judecătorului constituțional (care trebuie obligatoriu exclus de la vot²⁶) în cazul în care numărul judecătorilor rămași este mai mic decât cvorumul necesar.

20. Comisia de la Veneția a abordat recuzarea, inclusiv autorecuzarea, și excluderea unui judecător de la Curtea Constituțională doar în cazuri „obișnuite”. Comisia a subliniat că „trebuie să se acorde atenție pentru a se asigura că Curtea Constituțională, în calitate de garant al Constituției, continuă să funcționeze ca o instituție democratică. Eventuala recuzare a unui judecător nu trebuie să conducă la incapacitatea Curții de a lua o decizie ... în cadrul unei jurisdicții de drept comun ... există întotdeauna alți judecători disponibili pentru a înlocui un judecător care s-a retras. Acesta nu este cazul Curții Constituționale. Dacă s-ar considera necesare norme privind recuzarea unui judecător ... acestea ar trebui să se aplice în mod specific Curții Constituționale și să excludă posibilitatea aplicării neclare a principiului fundamental conform căruia Curtea Constituțională este garantul supremației Constituției”.²⁷ În astfel de situații, Comisia de la Veneția s-a bazat pe Principiile de la Bangalore privind deontologia judiciară din 2002, care prevăd că „recuzarea unui judecător nu este necesară în cazul în care nu poate fi constituită o altă instanță pentru a soluționa cauza” (doctrina necesității²⁸), concluzionând că „acesta este cu siguranță cazul atunci când există o singură jurisdicție constituțională și/sau există un număr limitat de judecători și dacă recuzarea echivalează de fapt cu o denegare de justiție”.²⁹

²³ Comisia de la Veneția, CDL-AD(2014)032, Opinia comună a Comisiei de la Veneția și a Direcției pentru Drepturile Omului (DDO) din cadrul Direcției Generale pentru Drepturile Omului și Statul de Drept (DGI) a Consiliului Europei, cu privire la proiectul de lege privind revizuirea legii privind răspunderea disciplinară a judecătorilor ordinari și procedura disciplinară pentru judecătorii ordinari din Georgia, paragraful 50 ; A se vedea, de asemenea, CDLAD(2015)042, Opinia privind legile privind răspunderea disciplinară și evaluarea judecătorilor din „Fosta Republică Iugoslavă a Macedoniei”, paragrafele 93 și 98.

²⁴ Comisia de la Veneția, CDL-AD(2009)011, Opinie cu privire la proiectul de lege de modificare și completare a legii privind puterea judecătorească din Bulgaria, para. 26. A se vedea și CDL-AD(2010)029, Opinie comună a Comisiei de la Veneția și a Direcției Cooperare din cadrul Direcției Generale pentru Drepturile Omului și Afaceri Juridice a Consiliului Europei cu privire la Legea de modificare a anumitor acte legislative ale Ucrainei în legătură cu prevenirea abuzului de drept de recurs, para. 48.

²⁵ Comisia de la Veneția, CDL-AD(2012)009, Opinie privind Legea CLI 111 referitoare la Curtea Constituțională a Ungariei, para. 54(2).

²⁶ „Judecătorul Curții Constituționale vizat de procedură nu trebuie să facă parte din comisia care ia decizia.” – a se vedea Comisia de la Veneția, CDL-AD(2016)009, Opinie finală privind proiectul revizuit de modificare a Constituției privind sistemul judiciar (15 ianuarie 2016) din Albania, para. 40.

²⁷ Comisia de la Veneția, CDL-AD(2006)006, România - Opinie cu privire la cele două proiecte de lege de modificare a Legii nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, para. 7.

²⁸ „Circumstanțe extraordinare pot necesita o abatere de la principiul discutat mai sus. Doctrina necesității permite unui judecător recuzat să examineze și să soluționeze o cauză, în lipsa căreia ar putea rezulta o nedreptate. Acesta poate fi cazul în care niciun alt judecător, care nu este el însuși recuzat din motive similare, nu este disponibil în mod rezonabil, în cazul în care o amânare sau o eroare judiciară ar cauza dificultăți extrem de grave sau în cazul în care o instanță nu poate fi constituită pentru a examina și soluționa cauza respectivă dacă judecătorul în cauză nu este prezent. Astfel de cazuri sunt, evident, rare și speciale. Cu toate acestea, ele pot apărea din când în când în tribunalele de ultimă instanță care au puțini judecători și exercită funcții constituționale sau de apel importante care nu pot fi delegate altor judecători”. ONUDC, Comentariu privind Principiile de la Bangalore referitoare la deontologia judiciară, 2007, para. 100.

²⁹ Comisia de la Veneția, CDL-AD(2016)036, Albania - Opinie amicus curiae pentru Curtea Constituțională privind legea referitoare la reevaluarea tranzitorie a judecătorilor și procurorilor (The Vetting Law), para. 20-22.

21. În cele din urmă, Comisia de la Veneția remarcă faptul că, cu cât Curtea Constituțională dispune de o mai mare marjă de apreciere în stabilirea a ceea ce constituie o abatere disciplinară gravă care poate duce la revocarea judecătorilor săi, și cu cât sancțiunea este mai severă, cu atât mai cuprinzătoare trebuie să fie garanțiile procedurale. Dimpotrivă, în cazul în care motivele revocării sunt definite în mod clar și restrâns în lege (Constituție, legi și regulamente), astfel încât încălcările să poată fi stabilite în mod obiectiv, cu puțină discreție necesară, de exemplu, în urma unei condamnări penale de către o altă instanță, lăsând Curții Constituționale o putere de revocare în esență formală, garanții procedurale mai puțin complete pot fi acceptabile. Cu toate acestea, chiar dacă rolul Curții Constituționale este în esență formal, este dificil de găsit o justificare pentru a refuza unui judecător care face obiectul unei proceduri disciplinare dreptul de a fi audiat, de a contesta motivele revocării și de a prezenta probe ale nevinovăției sale.

b. *Ar trebui o astfel de procedură privind președintele Curții Constituționale să fie însoțită de garanții suplimentare specifice în comparație cu o procedură privind un judecător al acestei curți?*

22. Comisia de la Veneția a observat anterior că președintele unei Curți Constituționale este, în general, *primus inter pares*, acționând în calitate de reprezentant, manager și administrator și neexercitând nicio funcție jurisdicțională superioară celei a celorlalți judecători.³⁰

23. Analiza comparativă arată că legislația statelor membre ale Consiliului Europei nu prevede garanții procedurale suplimentare în cadrul procedurilor disciplinare împotriva președinților curților constituționale. În timp ce puține state membre fac o distincție între procedurile disciplinare împotriva președintelui și a altor judecători ai curților constituționale, niciuna dintre legislațiile statelor membre care reglementează în mod specific procedurile disciplinare împotriva președinților curților constituționale nu impune o procedură separată sau externă în astfel de cazuri. Mai degrabă, aceste legislații reglementează cine poate iniția proceduri disciplinare și aplica sancțiuni împotriva președintelui Curții Constituționale.³¹

B. A doua întrebare privind examinarea externă pentru a contesta revocarea președintelui Curții Constituționale

24. A doua întrebare adresată de Curtea Europeană a Drepturilor Omului este următoarea:

Dreptul de acces la o instanță și principiul unui tribunal independent și imparțial trebuie considerate, în situația în care președintele Curții Constituționale a fost demis, ca necesitând accesul la o procedură judiciară în afara Curții Constituționale pentru a contesta această destituire?

25. Comisia de la Veneția consideră că întrebarea este formulată ca o întrebare de *lege ferenda*. Prin urmare, pentru a identifica standardul, Comisia se va referi la practica comparativă din statele membre ale Consiliului Europei.

26. Analiza comparativă arată o tendință clară în rândul statelor membre ca procedurile disciplinare împotriva judecătorilor curților constituționale sau organelor echivalente (adică curțile supreme cu competență constituțională) să se desfășoare în cadrul acestor curți.³² În

³⁰ Comisia de la Veneția, CDL-STD(1997)020, Componenta curților constituționale – Știința și tehnica democrației, nr. 20 (1997), pagina 11.

³¹ În Croația, procedura de constatare a incapacității permanente a președintelui Curții Constituționale trebuie să fie propusă de trei judecători ai Curții. În Serbia, președintele Curții Constituționale poate fi suspendat din funcție pe durata procedurii de constatare a îndeplinirii condițiilor de revocare din funcție. Decizia de suspendare a președintelui Curții este luată la propunerea a cel puțin trei judecători ai Curții Constituționale. În Estonia, numai plenul Curții Supreme poate iniția o procedură disciplinară împotriva președintelui Curții, care poate fi revocat din funcție numai de către Parlament, la propunerea președintelui Republicii. În Slovacia, o motiune motivată de inițiere a unei proceduri disciplinare împotriva președintelui Curții Constituționale nu poate fi depusă decât de cel puțin 3/5 din membrii parlamentului. În Azerbaidjan, președintele și vicepreședintele Curții Constituționale pot fi revocați din funcție numai din proprie inițiativă și rămân judecători ai Curții. În Slovacia și Turcia, legea prevede că vicepreședintele Curții Constituționale va impune sancțiuni disciplinare președintelui.

³² Albania, Germania, Andorra, Armenia, Austria, Belgia, Bosnia-Herțegovina, Bulgaria, Croația, Spania, Estonia, Franța, Georgia, Ungaria, Letonia, Liechtenstein, Luxemburg, Republica Moldova, Muntenegru, Macedonia de Nord, Polonia, Portugalia, România, Serbia, Slovacia, Turcia, Ucraina.

majoritatea statelor membre, aceste curți au competența exclusivă de a-și demite judecătorii. În unele state membre, încetarea funcțiilor judecătorilor este decisă de Parlament sau de Președintele Republicii în urma unei proceduri disciplinare în cadrul Curții Constituționale sau în urma unei alte decizii judiciare.³³ Într-o minoritate de state membre, Parlamentul și/sau executivul au competența de a demite judecătorii Curții Constituționale/Supreme.³⁴ Comisia de la Veneția a fost întotdeauna sceptică cu privire la implicarea Parlamentului în demiterea judecătorilor Curții Constituționale³⁵ sau în cazul inițierii unei proceduri disciplinare împotriva judecătorilor Curții Constituționale de către Președintele Republicii sau de către un ministru.³⁶

27. Prin urmare, o analiză a legislației statelor membre ale Consiliului Europei arată că nu există o cerință comună de a asigura accesul la procedurile judiciare în afara Curții Constituționale în ceea ce privește demiterea președintelui sau a judecătorilor Curții Constituționale. Opinia predominantă în rândul statelor membre pare să fie că rolul special al curților constituționale, care sunt deosebit de vulnerabile la presiuni politice, justifică ca procedurile disciplinare care duc la demiterea judecătorilor/președinților acestora să se desfășoare în cadrul curților constituționale.

28. În opiniile sale, Comisia de la Veneția a exprimat o preferință clară pentru ca curțile constituționale să aibă un rol decisiv în materie disciplinară, fie prin puterea de a decide asupra sancțiunilor disciplinare împotriva propriilor judecători³⁷, fie prin competența de a ridica imunitatea acestora (funcțională).³⁸ În evaluarea sa privind normele constituționale și legislative ale curților constituționale, Comisia de la Veneția nu a considerat până în prezent că poziția președinților curților constituționale este substanțial diferită de cea a altor judecători.

29. Pe de altă parte, concluziile de mai sus reflectă dilema generală referitoare la procedurile disciplinare în cadrul curților supreme, deoarece un recurs împotriva deciziilor unei curți supreme poate aduce atingere autorității acestei curți supreme. Ar trebui curțile supreme să fie supuse deciziilor luate de alte organisme judiciare care, în mod normal, ar trebui să fie supuse deciziilor curților supreme? Această dilemă este abordată în Principiile de bază ale ONU privind independența sistemului judiciar, care prevăd că principiul examinării independente a deciziilor luate în cadrul procedurilor disciplinare, de suspendare sau de destituire „nu se poate aplica deciziilor celei mai înalte jurisdicții și nici celor ale legislativului în cadrul procedurilor de destituire sau procedurilor similare”.³⁹

30. În acest context, Comisia de la Veneția reamintește că garanțiile specifice necesare pentru independența judecătorilor constituționali se referă la independența față de alte ramuri ale puterii de stat și la independența față de partidele politice. Respectarea acestei cerințe este evaluată în special prin existența unor garanții suficiente împotriva riscului de presiune externă. Curțile constituționale trebuie, de asemenea, să fie percepute ca fiind independente.⁴⁰ Curțile constituționale sunt, în general, plasate în afara sistemului instanțelor ordinare, ale căror decizii sunt revizuite prin intermediul unei plângeri constituționale sau normative complete.⁴¹ Prin urmare, contestarea deciziilor Curții Constituționale privind demiterea în fața instanțelor ordinare ar conduce, prin urmare, la relativizarea rolului specific al curților constituționale, ceea ce înseamnă că autoritatea lor față de instanțele ordinare ar putea fi pusă la îndoială.

³³ Serbia (revocarea de către Parlament), Slovacia (revocarea de către Președintele Republicii), Slovenia (revocarea de către Parlament la propunerea Președintelui Republicii).

³⁴ Azerbaidjan, Irlanda (rezoluție comună a celor două Camere ale Parlamentului), Slovenia (încetarea de către Parlament la propunerea Președintelui Republicii), Regatul Unit.

³⁵ Comisia de la Veneția, CDL-AD(2014)033, Opinie cu privire la proiectul de lege privind Curtea Constituțională a Muntenegrului, para. 19.

³⁶ Comisia de la Veneția, CDL-AD(2016)026, Polonia - Opinie cu privire la legea privind Tribunalul Constituțional, paragraful 23.

³⁷ Comisia de la Veneția, CDL-AD(2015)045, Opinie intermediară privind proiectul de amendamente constituționale privind sistemul judiciar albanez, para. 28.

³⁸ Comisia de la Veneția, CDL-AD(2017)011, Armenia - Opinie referitoare la proiectul de lege constituțională privind Curtea Constituțională, paragrafele 36-37; CDL-AD(2019)028, op. cit. paragraful 33.

³⁹ Principiile de bază ale ONU privind independența sistemului judiciar, 6 septembrie 1985, paragraful 20.

⁴⁰ Comisia de la Veneția, CDL-AD(2021)001, Raportul revizuit privind accesul individual la justiția constituțională, paragraful 221.

⁴¹ Comisia de la Veneția, CDL-AD(2018)012, Georgia - Opinie *amicus curiae* pentru Curtea Constituțională cu privire la efectele deciziilor Curții Constituționale asupra hotărârilor definitive în materie civilă și administrativă, para. 25 și 30-33; CDL-AD(2010)039rev, Studiu privind accesul individual la justiția constituțională, para. 77.

C. A treia întrebare se referă la compatibilitatea unei examinări externe cu rolul și funcția specifice unei curți constituționale

31. A treia întrebare adresată de Curtea Europeană a Drepturilor Omului este următoarea:

În caz afirmativ, o astfel de examinare externă (de către o instanță administrativă) ar fi compatibilă cu rolul și funcția specifice ale unei Curți Constituționale?

32. Comisia de la Veneția reamintește că curțile constituționale independente joacă un rol esențial în calitate de gardieni ai valorilor constituționale ⁴² prin limitarea „transgresiunilor din partea legislativului și a altor puteri ale statului”⁴³ și punând „în practică democrația, statul de drept și protecția drepturilor omului”.⁴⁴ „Chiar și Parlamentul trebuie să respecte supremația Constituției și poate fi controlat de alte organe, în special de Curtea Constituțională. Justiția constituțională este un element-cheie în echilibrul puterilor într-o democrație constituțională. Importanța sa este și mai mare atunci când coaliția aflată la putere se poate baza pe o largă majoritate și poate numi funcționari în aproape toate instituțiile statului care îi sunt favorabili opiniilor politice”. ⁴⁵

33. În aceste condiții, orice soluție care ar permite instanțelor ordinare, inclusiv instanțelor administrative, să examineze deciziile Curților Constituționale privind răspunderea disciplinară a judecătorilor lor ar pune în pericol însăși structura constituțională a statului (care are o puterea judiciară constituțională instituționalizată și separată).

34. După cum se indică la paragraful 9 de mai sus, Curțile Constituționale trebuie să fie protejate de orice tentativă de influență politică, iar competența de a decide cu privire la sancțiunile disciplinare împotriva judecătorilor Curții Constituționale aparține chiar Curții Constituționale. Un control extern al deciziilor Curților Constituționale pare, prin urmare, incompatibil cu rolul și funcția lor specifice. Analiza comparativă confirmă faptul că, în majoritatea statelor membre ale Consiliului Europei, legislația nu prevede un recurs la alte instanțe în această privință.

35. Analiza comparativă demonstrează, de asemenea, că în unele state membre în care curțile supreme au competență constituțională, competența de a revoca judecătoria Curții Supreme este încredințată unor instanțe speciale sau altor instanțe de același nivel.⁴⁶ În Suedia, competența de a destitui judecătoria Curții Supreme și ai Curții Supreme Administrative (care au jurisdicție constituțională) este conferită celorlalte curți supreme respective. Prin urmare, deciziile de demitere a judecătorilor Curții Supreme sunt luate la același nivel jurisdicțional, dar de către un organism jurisdicțional diferit. Controlul jurisdicțional de către un organism judiciar de același nivel, cu garanții echivalente de independență și imparțialitate, nu ridică probleme.

36. Fie că procedura disciplinară se desfășoară exclusiv în cadrul Curții Constituționale (în țările cu o putere judiciară constituțională instituționalizată) sau, în țările fără o curte constituțională separată, în cadrul curților supreme cu jurisdicție constituțională sau de către un organ judiciar extern, Comisia de la Veneția avertizează împotriva unei abordări prea formale sau instituționale a problemei. Întrebarea ar trebui să fie dacă, în contextul specific al unui stat membru, există motive relevante pentru a crede că Curtea Constituțională nu va fi suficient de independentă și imparțială. De exemplu, Comisia de la Veneția și-a exprimat îngrijorarea cu privire la acordarea de competențe președinților instanțelor care să-i plaseze

⁴² Comisia de la Veneția, CDL-AD(2020)038, Opinia comună urgentă a Comisiei de la Veneția și a Direcției Generale pentru Drepturile Omului și Statul de Drept (DGI) a Consiliului Europei privind situația legislativă referitoare la mecanismele anticorupție, în urma Hotărârii nr. 13-r/2020 a Curții Constituționale a Ucrainei, paragraful 19, para. 19.

⁴³ Comisia de la Veneția, CDL-AD(2017)011, op. cit. paragrafele 89-90.

⁴⁴ Comisia de la Veneția, CDL-AD(2010)044, Opinie privind situația constituțională din Ucraina, paragraful 25.

⁴⁵ Comisia de la Veneția, CDL-AD(2013)014, Opinie privind proiectul de lege de modificare a Constituției, de consolidare a independenței judecătorilor și de modificare a Constituției propus de Adunarea Constituțională a Ucrainei, para. 76.

⁴⁶ De exemplu, Danemarca, Norvegia și Suedia

într-o poziție ierarhic superioară celorlalți judecători ai instanței.⁴⁷ O poziție atât de înaltă a președintelui poate, în anumite circumstanțe, să ridice îngrijorări obiective că ceilalți judecători nu sunt suficient de independenți și imparțiali.

37. În ceea ce privește procedurile disciplinare, Comisia de la Veneția a subliniat principiul „judecătorului natural”, care implică faptul că procedurile disciplinare trebuie să fie conduse de o instanță disciplinară clar definită în lege (Constituție, legi și regulamente) și care exclude comisiile disciplinare *ad hoc*.⁴⁸

IV. Concluzie

38. Comisia de la Veneția a fost invitată de Curtea Europeană a Drepturilor Omului să prezinte o opinie *amicus curiae* în cauza Shevchuk v. Ucraina cu privire la următoarele aspecte:

1. *În cazul în care procedura disciplinară împotriva unui judecător al Curții Constituționale se limitează la o procedură în cadrul Curții Constituționale însăși, ce garanții procedurale trebuie să conțină o astfel de procedură, ținând cont de standardele Consiliului Europei și de legislația și practica statelor membre? Ar trebui o astfel de procedură privind președintele Curții Constituționale să fie însoțită de garanții suplimentare specifice față de cea privind un judecător al acestei curți?*
2. *Dreptul de acces la o instanță și principiul unui tribunal independent și imparțial trebuie considerate, în situația în care președintele Curții Constituționale a fost revocat din funcție, ca necesitând accesul la proceduri judiciare în afara Curții Constituționale pentru a contesta această revocare?*
3. *În caz afirmativ, o astfel de examinare externă (adică de către o instanță administrativă) ar fi compatibilă cu rolul și funcția specifice ale unei Curți Constituționale?*

39. Comisia de la Veneția, având în vedere standardele Consiliului Europei și legislația și practica statelor membre, a ajuns la următoarele concluzii:

- Cu referire la prima întrebare, Comisia de la Veneția consideră că cele mai importante garanții procedurale sunt dreptul de a fi audiat, de a contesta motivele demiterii și de a prezenta probe de nevinovăție. Garanțiile procedurale suplimentare implică faptul că sancțiunile disciplinare sunt adoptate de plenul Curții Constituționale și că decizia de a demite un judecător al Curții Constituționale este aprobată cu majoritate calificată. Nu sunt prevăzute sau necesare garanții procedurale suplimentare specifice, în comparație cu cele privind un judecător al Curții Constituționale sau al unui organism echivalent, în cadrul procedurilor disciplinare privind președinții acestor curți, deși pot fi aplicabile anumite caracteristici specifice (cine inițiază procedurile, cine este responsabil de executarea deciziilor, de exemplu).
- Cu referire la a doua întrebare, Comisia de la Veneția consideră că nu există un standard european comun care să impună accesul la proceduri judiciare în afara Curții Constituționale în ceea ce privește demiterea președintelui sau a judecătorilor Curții Constituționale. Rolul special al curților constituționale, care sunt deosebit de vulnerabile la presiunile politice, justifică desfășurarea în cadrul curților constituționale a procedurilor disciplinare care conduc la demiterea judecătorilor săi, inclusiv a președintelui.

⁴⁷ A se vedea, în special, Comisia de la Veneția, CDL-AD(2017)018, Opinie privind legea bulgară referitoare la sistemul judiciar, para. 113.

⁴⁸ Comisia de la Veneția, CDL-AD(2014)038, Opinie asupra proiectelor de lege privind tribunalele și drepturile și obligațiile judecătorilor și privind Consiliul judiciar din Muntenegru, para. 69.

- Cu referire la a treia întrebare, Comisia de la Veneția observă că majoritatea statelor membre ale Consiliului Europei lasă la latitudinea Curții Constituționale desfășurarea procedurilor disciplinare împotriva judecătorilor săi. Există câteva excepții în unele state membre care nu au curți constituționale separate și unde curțile supreme au jurisdicție constituțională, unde deciziile de demitere a judecătorilor curții supreme sunt luate de un organism judiciar de același nivel și cu garanții echivalente de independență și imparțialitate.

40. Comisia de la Veneția rămâne la dispoziția Curții Europene a Drepturilor Omului pentru orice asistență suplimentară în acest domeniu.