



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

Tradus și revizuit de IER (<http://ier.gov.ro/>)

CURTEA EUROPEANĂ A DREPTURILOR OMULUI

SECȚIA A PATRA

CAUZA KÖVESI ÎMPOTRIVA ROMÂNIEI

(Cererea nr. 3594/19)

HOTĂRÂRE

Art. 6 (civil) • Acces la o instanță • Imposibilitatea procurorului șef de a contesta efectiv încetarea prematură a mandatului • Neîndeplinirea ambelor condiții ale criteriului *Eskelinen* • Absența controlului jurisdicțional asupra legalității deciziei de revocare care nu este în interesul statului • Calea de atac limitată la o examinare formală nu este suficientă în aceste împrejurări • Esența dreptului de acces la instanță afectată

Art. 10 • Libertatea de exprimare • Încetarea prematură a mandatului procurorului șef în urma criticilor publice la adresa reformelor legislative • Măsură contestată care nu urmărește un obiectiv legitim • Critici, în contextul dezbaterii de interes public, care nu conțin atacuri la adresa sistemului judiciar • Declarații care impun un grad ridicat de protecție • Efect descurajator al măsurii care face inaplicabil însăși scopul menținerii independenței sistemului judiciar • Ingerință care nu este însoțită de garanții eficiente și adecvate împotriva abuzurilor

STRASBOURG

5 mai 2020

DEFINITIVĂ

05/08/2020

Hotărârea a devenit definitivă în condițiile prevăzute la art. 44 § 2 din Convenție. Aceasta poate suferi modificări de formă.

În cauza Kövesi împotriva României,

Curtea Europeană a Drepturilor Omului (Secția a patra), reunită într-o cameră compusă din:

Jon Fridrik Kjølbro, *președinte*,
Faris Vehabović,
Iulia Antoanella Motoc,
Branko Lubarda,
Stéphanie Mourou-Vikström,
Georges Ravarani,
Péter Paczolay, *judecători*,
și Andrea Tamietti, grefier de secție,

Având în vedere:

Cererea sus-menționată îndreptată la 28 decembrie 2018 împotriva României, în temeiul art. 34 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale („Convenția”) de către un resortisant al acestui stat, doamna Laura-Codruța Kövesi („reclamanta”),

având în vedere observațiile prezentate de Guvernul pârât și cele prezentate în replică de reclamantă,

observațiile prezentate de Fundația pentru o Societate Deschisă, International Bar Association’s Human Rights Institute și Fundația Helsinki pentru Drepturile Omului, ale căror cereri de a interveni în procedură au fost aprobate de Președintele Secției,

Constatând că, la 30 ianuarie 2019, cererea a fost comunicată Guvernului și că s-a decis ca cererea să fie examinată cu prioritate, în conformitate cu art. 41 din Regulamentul Curții,

după ce a deliberat în camera de consiliu, la 24 martie 2020,

pronunță prezenta hotărâre, adoptată la aceeași dată:

INTRODUCERE

Reclamanta s-a plâns că i s-a refuzat accesul la o instanță pentru a contesta încetarea prematură a mandatului său de procuror șef al Direcției Naționale Anticorupție. De asemenea, s-a plâns că mandatul său a încetat ca urmare a opiniilor și pozițiilor pe care le-a exprimat în mod public în calitatea sa profesională cu privire la reformele legislative care afectau sistemul judiciar. Aceasta a invocat art. 6 § 1, art. 10 și art. 13 din Convenție.

ÎN FAPT

1. Reclamanta s-a născut în 1973 și locuiește în București. A fost reprezentată de doamna N.T. Popescu, avocat în București.

2. Guvernul român („Guvernul”) a fost reprezentat de agentul guvernamental, domnul V. Mocanu, din cadrul Ministerului Afacerilor Externe.

I. NUMIREA RECLAMANTEI ÎN FUNCȚIA DE PROCUROR ȘEF AL DIRECȚIEI NAȚIONALE ANTICORUPȚIE

3. La 15 mai 2013, după șaptesprezece ani de activitate ca procuror - inclusiv șase ani în calitate de Procuror general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție - reclamanta a fost numită de președintele României, prin Decretul nr. 483/2013, procuror șef al Direcției Naționale Anticorupție (în continuare, „DNA”) pentru un mandat de trei ani, până la 16 mai 2016.

4. În această calitate, reclamanta a îndeplinit atribuții manageriale și a coordonat întreaga activitate a DNA, o structură a Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție specializată în investigarea infracțiunilor de corupție de nivel mediu și înalt.

5. La 12 noiembrie 2015, Secția pentru procurori din cadrul Consiliului Superior al Magistraturii (denumit în continuare, „CSM”), organismul responsabil de aspectele de management și disciplinare din cadrul sistemului judiciar, a elaborat un raport de evaluare a activității profesionale a reclamantei din perioada 1 ianuarie 2005 - 2 octombrie 2006, în calitate de procuror șef al Direcției de Investigare a Infracțiunilor de Criminalitate Organizată și Terorism - Biroul teritorial Sibiu, și din perioada 16 mai 2013 - 14 august 2014, în calitate de procuror șef al DNA. Raportul menționa că reclamanta a reușit să sporească eficiența structurilor aflate în coordonarea sa și că și-a îndeplinit atribuțiile manageriale cu promptitudine și în termenele stabilite. Menționa de asemenea că a mobilizat și motivat personalul aflat în coordonarea sa prin comunicare constantă și exemplu personal, încurajând rezultatele bune din partea acestora. În plus, a respectat criteriile demnității și onoarei profesiei și a dat dovadă de imparțialitate și obiectivitate în îndeplinirea atribuțiilor sale. Raportul concluziona că reclamanta a atins nivelul maxim al tuturor parametrilor, iar calificativul acordat pentru evaluarea sa finală a fost „Foarte bine”.

6. La începutul anului 2016, ministrul justiției a înaintat CSM spre avizare o propunere pentru reînvestirea reclamantei în funcția de procuror șef al DNA pentru un nou mandat de trei ani. În susținerea propunerii sale, ministrul a menționat că reclamanta a organizat instituția pe care a condus-o cu cea mai mare eficiență și că a abordat problema corupției la cel mai înalt nivel, aspecte recunoscute atât la nivel național, cât și la nivel internațional. Eforturile sale au fost de asemenea orientate către îndeplinirea obligațiilor asumate de România în cadrul mecanismului de cooperare și de verificare al Comisiei Europene în ceea ce privește reforma sistemului judiciar.

7. La 28 martie 2016, Secția pentru procurori din cadrul CSM a emis un aviz favorabil propunerii ministrului justiției. Pentru a ajunge la o decizie, CSM a examinat propunerea ministrului, un raport elaborat de Direcția resurse umane din cadrul Ministerului Justiției, CV-ul reclamantei și declarațiile sale de interese și de necolaborare cu serviciile secrete înainte de 1990. În plus, reclamanta a susținut un interviu la Secția pentru procurori din cadrul CSM. CSM a observat că, în 2015, numărul rechizitoriilor a fost mai mare decât în 2012, în timp ce numărul persoanelor aflate în poziții înalte trimise în judecată a crescut comparativ cu 2012. Numărul de dosare soluționate în 2015 a crescut, de asemenea, comparativ cu 2014. CSM a concluzionat că activitatea reclamantei în calitate de procuror șef al DNA a fost remarcabilă, rezultatele fiind apreciate și la nivel internațional. Comisia a aprobat în unanimitate propunerea ministrului.

8. La 7 aprilie 2016, pe baza propunerii ministrului justiției (a se vedea supra, pct. 6) și a aprobării CSM (a se vedea supra, pct. 7), președintele României a reînvestit-o pe reclamantă în funcția de procuror șef al DNA pentru un nou mandat de trei ani, de la 16 mai 2016 la 16 mai 2019.

II. ALEGERILE PARLAMENTARE DIN 2016 ȘI EVOLUȚIILE ULTERIOARE

9. După alegerile parlamentare care au avut loc la 11 decembrie 2016 a fost formată o nouă majoritate parlamentară și a fost numit un nou guvern în ianuarie 2017.

10. La 31 ianuarie 2017, guvernul nou format a adoptat o ordonanță de urgență care modifica anumite dispoziții ale Codului penal și ale Codului de procedură penală (Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 13/2017). Principalele modificări aduse de ordonanță se referă la dezincriminarea abuzului în serviciu săvârșit cu ocazia aprobării sau adoptării tuturor tipurilor de legislație atunci când se cauzează o pagubă materială mai mică de 200.000 lei [RON -

aproximativ 44 000 euro (EUR)] și o pedeapsă mai mică pentru respectiva infracțiune atunci când paguba era mai mare decât pragul de 200.000 RON. Ordonanța prevedea de asemenea dezincriminarea tuturor actelor de favorizare comise de rude până la gradul II.

11. Adoptarea ordonanței de mai sus a generat demonstrații de protest în toată țara și pe plan internațional.

12. În acest context, la 2 februarie 2017, DNA a emis un comunicat de presă prin care informa publicul că fusese depusă o plângere cu privire la modul în care au fost adoptate anumite acte normative și că au fost efectuate verificări în această privință.

13. La 27 februarie 2017, într-un alt comunicat de presă, DNA a informat publicul că, după examinarea împrejurărilor care au stat la baza plângerii menționate anterior, nu a fost identificată nicio faptă de corupție. Cu toate acestea, s-a decis să se trimită dosarul Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, autoritatea competentă să continue investigarea eventualelor infracțiuni care constau în prezentarea intenționată a unor date înșelătoare Parlamentului sau președintelui în ceea ce privește activitatea Guvernului sau a unui minister pentru a ascunde comiterea de fapte împotriva intereselor statului, sustragerea sau distrugerea documentelor, sustragerea sau distrugerea probelor și falsificarea. Comunicatul de presă a prezentat pe scurt faptele pe care se bazează decizia menționată anterior, astfel cum au fost puse în lumină de anchetă. A menționat ca Ordonanța nr. 13/2017 (a se vedea supra, pct. 10) fusese adoptată de Guvern fără a fi inclusă pe agenda ședinței de guvern și fără a acorda timpul necesar pentru avizarea de către instituțiile competente. În plus, un aviz negativ fusese distrus și înscrierile în registrul de corespondență de la cabinetul ministrului justiției fuseseră modificate pentru a ascunde primirea proiectului de ordonanță spre avizare.

14. La 3 iulie 2017, la solicitarea ministrului justiției, CSM a dispus efectuarea unei inspecții la DNA cu scopul de a stabili eficiența managerială și modul de îndeplinire a atribuțiilor ce decurg din legi și regulamente, de către conducere, precum și respectarea normelor procedurale și regulamentare de către personal. Inspecția a vizat perioada cuprinsă între 1 ianuarie 2016 și 30 iunie 2017. Concluziile inspecției au fost incluse într-un raport de 509 de pagini elaborat la 15 septembrie 2017 de Direcția de inspecție judiciară pentru procurori din cadrul CSM. Raportul inspecției a arătat că reclamanta îndeplinise toate cerințele poziției sale prin crearea unei echipe armonioase, capabile să atingă un nivel bun de performanță în investigarea infracțiunilor de corupție. Ea a fost descrisă ca având bune competențe de comunicare și în materia soluționării conflictelor, eficiență și autoritate. Raportul a concluzionat că reclamanta a îndeplinit pe deplin toate cerințele necesare pentru a continua să își desfășoare activitatea.

15. La 23 august 2017, ministrul justiției a anunțat că este planificată o reformă în profunzime a sistemului judiciar. Ulterior, la 27 septembrie 2017, Parlamentul a decis să creeze o comisie parlamentară specială cu scopul de a recomanda modificarea anumitor dispoziții legale în domeniul dreptului penal și civil și justiției.

16. Activitatea comisiei sus-menționate a început la 25 octombrie 2017 cu reforma celor trei legi de bază ale sistemului judiciar român: Legea nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor (a se vedea infra, pct. 73), Legea nr. 304/2004 privind organizarea judiciară (a se vedea infra, pct. 74) și Legea nr. 317/2004 privind CSM (a se vedea infra, pct. 75).

17. Amendamentele la cele trei legi sus-menționate și procesul legislativ aferent au atras critici în România și pe plan internațional. La nivel intern, acest lucru a luat forma, printre altele, a: două avize negative ale CSM; unui memoriu pentru retragerea amendamentelor semnat de aproximativ 4 000 de judecători și procurori; proteste mute ale judecătorilor și procurorilor în fața sediilor instanțelor și parchetelor; întrebări parlamentare și discursuri ale reprezentanților opoziției în Parlamentul României, la Curtea Constituțională și, de asemenea, la instituțiile internaționale, inclusiv la Comisia de la Veneția; proteste ale organizațiilor societății civile.

III. CEREREA MINISTRULUI JUSTIȚIEI DE REVOCARE A RECLAMANTEI DIN FUNCȚIA SA DE PROCUROR ȘEF AL DNA

18. La 23 februarie 2018, ministrul justiției a trimis CSM un document intitulat „Raport privind activitatea managerială de la DNA” (denumit în continuare „Raportul”) care conținea o propunere de revocare din funcție a reclamantei. Raportul evidenția propunerea în introducerea sa după cum urmează:

„Raportul de față reprezintă luarea de poziție a ministrului justiției, determinată de rolul său constituțional, consfințit prin art. 132 din [Constituția României] care, referindu-se la statutul procurorilor, stabilește în alin. (1) faptul că «Procurorii [trebuie să] își desfășoare activitatea potrivit principiului legalității, al imparțialității și al controlului ierarhic, sub autoritatea ministrului justiției». Elaborarea acestuia a fost realizată pe fondul dezbaterilor care au căpătat o amploare deosebită în spațiul public, în ultimul an de zile, respectiv februarie 2017 - februarie 2018, dezbateri care au divizat profund opinia publică, au ridicat la cote nemaîntâlnite în istoria recentă a României atacurile la persoană și punerea în discuție a unor valori constituționale, europene și universale ... [Acestea] au polarizat atenția forurilor europene și internaționale asupra României, au declanșat mecanisme de evaluare ce nu au mai fost utilizate față de țara noastră, amenințând realizarea obiectivelor asumate, de ridicare a altor mecanisme de evaluare, punând în pericol statul de drept.”

19. Raportul menționa, de asemenea, că constatările și concluziile sale s-au referit exclusiv la perioada februarie 2017 - februarie 2018 și au vizat în mod specific activitatea managerială desfășurată de reclamantă în calitate de procuror șef al DNA. Raportul menționa că se baza pe un raport anterior al ministrului justiției privind evaluarea eficienței manageriale și a modului de îndeplinire a obligațiilor sale de către procurorul șef al DNA, precum și pe raportul de inspecție al CSM din 15 septembrie 2017 (a se vedea supra, pct. 14). Acesta concluziona însă că „hotărârea nu va fi luată exclusiv pe baza raportului Inspecției Judiciare”. Introducerea raportului se încheia astfel:

„Partea de concluzii a prezentului Raport se bazează, așadar, pe acumulările de la începutul perioadei de referință și până în prezent, pe analiza actelor, faptelor, acțiunilor concrete, inclusiv a declarațiilor publice ale procurorului șef DNA, reflectate în documente ale autorităților publice, la finalul unei perioade vizate prin Raportul Direcției de inspecție judiciară pentru procurori menționat.”

20. Raportul continua prin detalierea motivelor care justificau revocarea din funcție a reclamantei. În primul rând, se menționa că, într-un singur an, la Curtea Constituțională au fost înaintate trei plângeri referitoare la pretense încălcări ale Constituției de către DNA. În două din aceste cazuri au fost constatate încălcări ale Constituției.

21. Primul caz privește Decizia Curții Constituționale nr. 68 din 27 februarie 2017, din cuprinsul căreia Raportul citează următoarele:

„Ministerul Public, ca parte a autorității judecătorești, s-a considerat competent să verifice oportunitatea, respectarea procedurii legislative și, implicit, legalitatea adoptării ordonanței de urgență a Guvernului. O astfel de conduită echivalează cu o încălcare gravă a principiului separației puterilor în stat, garantat de art.1 alin.(4) din Constituție, deoarece Ministerul Public nu doar că își depășește atribuțiile prevăzute de Constituție și de lege, dar își arogă atribuții ce aparțin puterii legislative sau Curții Constituționale. [...] Prin verificarea circumstanțelor în care a fost adoptată Ordonanța de urgență a Guvernului nr.13/2017 [...] Direcția Națională Anticorupție și-a arogat competența de a efectua o anchetă penală într-un domeniu care excedează cadrului legal, ce poate conduce la un blocaj instituțional [...]. Prin urmare, Curtea constată existența unui conflict juridic de natură constituțională între Ministerul Public [– Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție] - DNA, pe de o parte, și Guvernul României, pe de altă parte...”

Pe baza constatărilor din decizia de mai sus și a faptului că reclamanta declarase în mod public că și-a asumat personal responsabilitatea pentru realizarea anchetei respective, Raportul concluziona că reclamanta a depășit limitele competențelor sale în calitate de procuror șef.

22. Al doilea caz privește Decizia Curții Constituționale nr. 611 din 3 octombrie 2017, în care Curtea a concluzionat că a existat un conflict juridic de natură constituțională între Parlamentul României, pe de o parte, și Ministerul Public [– Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție], pe de altă parte, generat de refuzul reclamantei de a se prezenta în fața

Comisiei speciale de anchetă constituite de Parlamentul României pentru verificarea aspectelor ce țin de organizarea alegerilor din 2009 și de rezultatul scrutinului prezidențial. Curtea Constituțională a statuat că reclamanta, în calitate de procuror șef al DNA, a refuzat să dea curs celor trei invitații de a se prezenta în fața comisiei sus-menționate și a informat comisia în scris că nu are cunoștință de niciunul dintre aspectele care fac obiectul anchetei parlamentare respective. Curtea Constituțională a considerat că comportamentul reclamantei – în special refuzul de a răspunde la două întrebări specifice adresate de comisie – a blocat activitatea acestei comisii. Raportul cita, de asemenea, din decizia Curții Constituționale următoarele:

„[...] [P]rin conduita sa, procurorul șef al DNA nu numai că înlătură *a priori* orice colaborare loială cu autoritatea care exercită suveranitatea poporului – Parlamentul României, ci refuză să participe la clarificarea unor aspecte legate de un eveniment de interes public (participarea în seara zilei de 6 decembrie 2009, dată la care s-a desfășurat scrutinul național pentru alegerea Președintelui României, alături de alte persoane care dețineau funcții publice - directorul Serviciului Român de Informații, directorul adjunct al Serviciului Român de Informații și senatori, în locuința domnului senator G. O. [...])”

În această privință, raportul concluzionează că reclamanta, prin conduita descrisă în decizia Curții Constituționale, a refuzat să colaboreze cu autoritățile publice reprezentante și a refuzat clarificarea unor aspecte de interes public. Aceasta a demonstrat „confuzia făcută de procurorul șef al DNA între viața sa privată și funcția sa importantă într-o autoritate publică a statului”.

23. Al treilea caz privește Decizia nr. 757 din 23 noiembrie 2017, pronunțată de Curtea Constituțională ca urmare a cererii formulate de președintele Senatului de soluționare a conflictului juridic de natură constituțională dintre Guvern, pe de o parte, și Ministerul Public, pe de altă parte. S-a susținut că conflictul juridic de natură constituțională a fost generat de începerea de către DNA a unei anchete împotriva câtorva funcționari publici, inclusiv un membru al Guvernului, pentru corupție în legătură cu adoptarea unei hotărâri de guvern. În această cauză, Curtea Constituțională a decis că nu a existat un conflict juridic de natură constituțională și că procurorii aveau competența de a cerceta posibile infracțiuni săvârșite în legătură cu emiterea actului administrativ individual, precum hotărârea în discuție. În această privință, ministrul a considerat că decizia sus-menționată a Curții Constituționale reprezenta un motiv în plus care justifica revocarea reclamantei, deoarece a demonstrat că DNA își depășise limitele competențelor sale atunci când a decis să ancheteze oportunitatea adoptării unei hotărâri de guvern.

24. Ministrul a afirmat, de asemenea, că această constatare a fost susținută și de comunicatul de presă emis de DNA în legătură cu ancheta menționată anterior, în care s-a arătat că inițierea hotărârii de guvern în cauză a avut loc cu încălcarea procedurii pentru elaborarea, avizarea și prezentarea proiectelor de acte normative. Ministrul a considerat că, prin emiterea comunicatului de presă în discuție, reclamanta depășise limitele de competență. În plus, a susținut că reclamanta a retras ulterior acest comunicat de presă, ceea ce, în opinia sa, arăta că aceasta a refuzat să își asume eroarea.

25. Un alt motiv care justifică revocarea reclamantei din funcția sa este faptul că aceasta se implicase personal în anchetele desfășurate de procurorii aflați în coordonarea sa. În susținerea acestei declarații, ministrul a citat părți dintr-o declarație publică făcută de reclamantă în legătură cu ancheta privind Ordonanța nr. 13/2017 (a se vedea supra, pct. 10) după cum urmează:

„Eu mi-am asumat acest dosar împreună cu [procurorii] D și U. N-am făcut un milimetru la stânga sau la dreapta fără ca eu să spun da.”

Acest lucru, în opinia ministrului, a demonstrat lipsa aptitudinilor manageriale în cazul reclamantei.

26. În continuare, Raportul menționa că raportul de inspecție al CSM (a se vedea supra, pct. 14) a constatat existența unei posibile abateri disciplinare comise de reclamantă, precum și a unui caz de comportament autoritar, ambele în domeniul resurselor umane.

27. Un alt aspect care justifica revocarea reclamantei s-a bazat pe un comunicat de presă emis la 12 ianuarie 2018 de Direcția de inspecție judiciară din cadrul CSM, în care se arăta că acțiunea disciplinară față de reclamantă era pendinte pentru mai multe abateri disciplinare în legătură cu onoarea profesională și comportamentul acesteia față de colegi.

28. În continuare, raportul detalia, pe douăsprezece din cele nouăsprezece pagini rămase, diferitele declarații făcute în public de reclamantă. Părțile relevante din Raport sunt următoarele:

„Astfel, de exemplu, în discursul la Forumul Republica Moldova - România în domeniul justiției, ediția a II-a, București, 23 - 24 noiembrie 2017, în calitate sa de reprezentant al instituției pe care o conduce, procurorul șef DNA a susținut că instanța constituțională « [...] pronunța[se] în 2016 o decizie privind infracțiunea de abuz în serviciu prin care aceasta s-a declarat constituțională în măsura în care prin sintagma în mod defectuos se înțelege cu încălcarea legii. **Din acest motiv, procurorii mai pot investiga doar acele fapte de abuz în serviciu în care s-a încălcat legislația primară, respectiv, legi sau ordonanțe** », conchizând că « **reiese că societatea rămâne neapărată în fața unor astfel de practici după decizia Curții Constituționale de anul trecut** ». În continuare a dat câteva exemple din dosarele DNA, subliniind că, « urmare a deciziei Curții Constituționale anterior menționate, în anul 2017, au fost închise 245 de dosare și 188 milioane euro [EUR] - prejudiciile din bani publici - nu mai pot fi recuperate pentru bugetul statului. **Pe lângă pierderile de milioane de euro din bugetul statului, întreaga societate va privi cum cei cu funcții publice vor fi ocupați cu satisfacerea unor interese foarte diferite de interesul comunității. Și atunci lansăm o legitimă întrebare: În contextul modificărilor preconizate ale legislației referitoare la abuzul în serviciu și în condițiile în care milioane de euro sunt pierdute de societate prin astfel de fapte, se justifică limitarea acestor investigații?** »

În Raport se menționa că aceste afirmații, reluate de reclamantă în mai multe rânduri în mass-media, demonstrează că a contestat, practic, caracterul general obligatoriu al deciziilor Curții Constituționale și că aceasta s-a erijat „și în legiuitor și în Curte Constituțională deopotrivă”.

29. În continuare, Raportul menționa că la începutul anului 2017, reclamanta a declarat pentru postul British Broadcasting Corporation că se temea de desființarea DNA, referindu-se la un „risc uriaș la adresa sistemului judiciar, zilnic”, evocând că se temea de modificări legislative care pot afecta lupta împotriva corupției, modifica jurisdicția sau desființa direcția pe care o conducea. Mai mult, Raportul preciza că într-un interviu acordat Euronews, reclamanta „s-a lansat într-o critică dură la adresa unor proiecte de legi aflate [la momentul respectiv] în dezbateri parlamentară, acuzând deopotrivă politicienii și oamenii de afaceri că lovesc împotriva efortului de curățare a uneia dintre cele mai corupte țări din Uniunea Europeană”. În plus, Raportul arăta că într-un interviu acordat ziarului *Libertatea*, reclamanta a susținut că modificările legislative discutate în Parlament sunt de fapt „un pretext pentru a elimina capacitatea organelor de urmărire penală de a descoperi și de a dovedi infracțiuni” și că „lupta anticorupție va fi terminată”. Raportul concluziona că aceste declarații relevau o „temere obsesivă” a reclamantei pentru pierderea conducerii instituției DNA.

30. În partea sa finală, Raportul menționa de asemenea că în ultima perioadă numărul de achitări în dosarele trimise în instanță de DNA crescuse, situație care a pus în discuție modul în care conducerea DNA asigură respectarea drepturilor fundamentale. Mai mult, reclamanta a fost criticată pe scurt și pentru un exemplu de lipsă de implicare în identificarea și eliminarea comportamentelor abuzive ale procurorilor aflați în coordonarea sa, un exemplu de tergiversare a soluționării unei cauze și un exemplu de lipsă de reacție față de o plângere privind pretinsul comportament lipsit de deontologie profesională depusă împotriva unui procuror aflat în coordonarea sa.

31. Raportul a concluzionat următoarele:

„DNA nu se identifică cu procurorul șef al acesteia, ale cărei acțiuni, în cursul ultimului an, au demonstrat că pot pune în pericol chiar instituția pe care o conduce, prin excesul de autoritate, comportamentul discreționar, sfidarea autorității Parlamentului, a rolului și competențelor Guvernului, [și] contestarea deciziilor Curții Constituționale și a autorității acesteia. [...] Or, conduita [reclamantei] a fost și este

creatoarea unei crize fără precedent în istoria recentă a acestei țări, care a făcut din România, în mod fals, ținta unor îngrijorări, acte, fapte, declarații, [și] reacții instituționale, la nivel național, european, internațional, cu efecte în plan economic și social.

Procurorul șef DNA s-a folosit de buna-credință a reprezentanților forurilor internaționale, a cetățenilor acestei țări, răspândind în spațiul public informații fără niciun suport real, legal, constituțional. Și-a creat o imagine de erou al luptei anticorupție pe acest fundament al bunei-credințe, și al lipsei de informare. Această situație nu poate continua întrucât vorbim, deja, de interesele naționale și protejarea acestora...”

32. Raportul s-a încheiat după cum urmează:

„Toate elementele prezentate susțin cu prisosință că procurorul șef DNA, prin toate faptele aici reținute, și-a exercitat și își exercită în mod discreționar funcția, deturnând activitatea de combatere a corupției și instituția DNA de la rolul său constituțional și legal. Pentru aceste acte și fapte, de netolerat într-un stat de drept, în temeiul prevederilor art. 54 alin. (4) coroborat cu art. 51 alin. (2) lit. b) din Legea nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor, declanșez procedura de revocare [a reclamantei] din funcți[a de ...] procuror[...] șef DNA.

Prezentul raport însoțit de propunerea de revocare a procurorului șef DNA vor fi transmise către secția de procurori a CSM, precum și președintelui României, pentru a decide, potrivit competențelor legale.”

IV. PROCEDURA ÎN FAȚA CSM

33. Printr-o scrisoare din 26 februarie 2018 și care poartă ștampila DNA „primit” la 27 februarie 2018, reclamanta a fost informată de CSM că a fost invitată să se prezinte în cadrul ședinței Secției pentru procurori la 27 februarie 2018 pentru a-și prezenta punctul de vedere cu privire la propunerea de revocare din funcție prezentată de ministrul justiției. O copie a Raportului a fost anexată scrisorii.

34. La 27 februarie 2018 a avut loc ședința Secției pentru procurori din cadrul CSM în cadrul căreia au fost ascultate declarații ale ministrului justiției și ale reclamantei.

35. Reclamanta a susținut, atât oral, cât și în scris, că ministrul nu i-a solicitat niciodată un punct de vedere sau clarificări cu privire la elementele pe care se întemeia propunerea de revocare. Mai mult, Raportul s-a referit la perioada februarie 2017 - februarie 2018, însă raportul Direcției de inspecție judiciară la care s-a făcut trimitere s-a referit la o perioadă care s-a încheiat în primul trimestru al anului 2017 (a se vedea supra, 14 și 19). În această privință, reclamanta a prezentat o copie a raportului de evaluare favorabil privind activitatea sa din perioada cuprinsă între 2016 și primul trimestru al anului 2017.

36. Reclamanta a răspuns în continuare la fiecare dintre criticile formulate în Raport.

37. În ceea ce privește Deciziile nr. 68 și 611 ale Curții Constituționale (a se vedea supra, pct. 21 și 22), reclamanta a arătat că pe site-ul acestei instanțe au existat cincizeci de decizii prin care s-au admis excepții de neconstituționalitate, inclusiv cele două decizii în cauză. Cu toate acestea, nu a existat nicio situație în care să se fi solicitat sancționarea sau schimbarea din funcție a persoanelor care au condus instituțiile implicate sau a autorităților legislative care au adoptat dispozițiile legale considerate a încălca Constituția. Faptul că, din cele treisprezece conflicte juridice de natură constituțională constatate de Curtea Constituțională în ultimii paisprezece ani, doar două s-au referit la DNA, nu demonstrează că această instituție s-a angajat în încălcări sistematice ale Constituției. Reclamanta a arătat că Decizia nr. 68, prin care Curtea Constituțională a constatat un conflict juridic de natură constituțională între DNA și Guvern, fusese prima de acest fel din sistemul juridic român și prima dată când Curtea Constituțională examina legalitatea unei decizii de a începe o anchetă. Cu toate acestea, întrucât deciziile Curții Constituționale nu au avut efect retroactiv, la momentul începerii anchetei respective, ea nu putea să prevadă interpretarea dată de Curtea Constituțională dispozițiilor legale relevante în decizia sa ulterioară. În ceea ce privește Decizia nr. 611, reclamanta a explicat că refuzul acesteia de a se prezenta în fața comisiei parlamentare în cauză și răspunsul său scris ulterior la întrebările acestei comisii au devenit de asemenea obiectul unei anchete disciplinare a

Direcției de inspecție judiciară din cadrul CSM, finalizată cu decizia de clasare întrucât nu a fost constatată nicio încălcare a legii sau a standardelor de conduită impuse procurorilor.

38. În ceea ce privește criticile potrivit cărora depășise limitele de competență prin emiterea unui anumit comunicat de presă (a se vedea supra, pct. 24), reclamanta a explicat că, la 22 septembrie 2017, ca răspuns la întrebările primite din partea presei, DNA a emis un comunicat de presă prin care informa publicul că o anchetă față de mai mulți suspecți (inclusiv un număr de persoane care dețineau înalte funcții publice, membri ai Guvernului și membri ai Parlamentului) era în curs pentru infracțiuni de corupție. Reclamanta a explicat de asemenea că respectivul comunicat de presă, care nu conținea nicio referire la oportunitatea adoptării hotărârii de guvern în cauză, nu fusese niciodată retras și că putea fi încă consultat pe site-ul DNA.

39. În ceea ce privește posibila abatere disciplinară și comportamentul autoritar menționate în raportul inspecției judiciare din cadrul CSM (a se vedea supra, pct. 26), reclamanta a explicat că aceste două chestiuni au fost ulterior investigate de CSM și s-a constatat că sunt nefondate.

40. În ceea ce privește trimiterea la comunicatul de presă al CSM referitor la obiectul unor acțiuni disciplinare față de reclamantă (a se vedea supra, pct. 27), reclamanta a clarificat că procedura disciplinară nu fusese încă finalizată și, prin urmare, faptele reținute împotriva sa erau încă în curs de investigare și nu fuseseră încă probate.

41. În ceea ce privește declarațiile publice citate în Raport (a se vedea supra, pct. 28 și 29), reclamanta a susținut că și-a exprimat propriul punct de vedere în legătură cu propunerile legislative și modul în care aceste propuneri ar fi putut afecta activitatea procurorilor, ceea ce nu fusese interzis prin lege.

42. Raportul menționa de asemenea faptul că declarațiile sale au afectat grav imaginea României (a se vedea supra, pct. 31). În acest sens, reclamanta a susținut că această acuzație nu s-a întemeiat pe niciun element obiectiv. În plus, era de notorietate că fusese susținută în declarațiile sale despre modificările legislative în discuție de către alte instituții judiciare, precum și de mii de judecători și procurori și asociațiile profesionale ale acestora. Mai mult, chiar CSM emisese un aviz negativ cu privire la aceleași modificări legislative (a se vedea supra, pct. 17).

43. Reclamanta a făcut de asemenea trimitere la evaluările pozitive ale DNA în perioada în care a condus instituția. În acest sens, a menționat raportul de conformitate GRECO (Groupe d'États contre la corruption – Group of States Against Corruption – Grupul de state împotriva corupției) aferent rundeii a patra de evaluare din 22 ianuarie 2016 și Raportul anticorupție al UE publicat de Comisia Europeană la 3 februarie 2014, care a considerat DNA drept unul dintre cele cinci exemple de bune practici în domeniul anticorupției la nivelul UE, precum și Rapoartele privind progresele înregistrate în România în cadrul Mecanismului de cooperare și de verificare din 2016 și 2017 (a se vedea infra, pct. 83-86).

44. În sfârșit, reclamanta a făcut trimitere la date statistice care arată rezultatele bune obținute de DNA în cursul anilor 2016 și 2017, în special în ceea ce privește rata scăzută a achitărilor în dosarele trimise în judecată, precum și rata mare de recuperare a prejudiciilor produse bugetului de stat prin infracțiuni de corupție. A concluzionat oferind exemple care demonstrează eficiența sa managerială în mai multe domenii de activitate.

45. La 27 februarie 2018, în urma unei ședințe organizate în prezența ministrului justiției și a reclamantei, Secția pentru procurori din cadrul CSM a emis hotărârea sa, răspunzând negativ la propunerea ministrului.

46. În hotărârea menționată anterior, CSM a reținut că art. 51 din Legea nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor (a se vedea infra, pct. 73) instituia un cadru legal special privind revocarea din funcțiile de conducere, stabilind nu doar situațiile în care aceasta poate interveni, ci și aspectele care trebuie analizate pentru evaluarea celor patru componente manageriale, și anume organizarea eficientă a activității, comportamentul și comunicarea,

asumarea responsabilității și aptitudinile manageriale. Cu toate acestea, CSM a constatat că, în cuprinsul propunerii de revocare, nu s-a făcut referire punctual la nicio încălcare a obligațiilor legale și nu s-a specificat expres componenta managerială vizată. CSM a subliniat că, și după clarificările oferite de ministru în cursul ședinței, nu existau exemple concrete privind preținsele resurse utilizate în mod nelegal, deficiențe comportamentale, obligații legale neîndeplinite sau aptitudini manageriale inadecvate. Prin urmare, pe baza documentelor aflate în posesia sa (Raportul ministrului justiției, deciziile Curții Constituționale și alte documente menționate în raport, dosarul de personal al reclamantei, deciziile CSM și celelalte documente menționate în observațiile reclamantei), CSM a examinat în continuare cele patru componente ale aptitudinilor manageriale prevăzute de lege prin raportare la motivele invocate de ministru.

47. În primul rând, s-a susținut că interpretarea de către DNA a anumitor dispoziții legale într-un mod diferit de cea adoptată ulterior de Curtea Constituțională nu poate fi înțeleasă ca o încălcare sistematică a Constituției, astfel cum se susține în raportul ministrului. CSM a reținut că deciziile Curții Constituționale, precum cele în discuție, nu au avut efect retroactiv, iar respectarea acestor decizii de către autoritățile publice putea fi evaluată doar după pronunțarea deciziilor în cauză. În această privință, CSM a subliniat că deciziile Curții Constituționale în discuție includeau de asemenea opinii separate, care demonstau că dispozițiile legale supuse controlului au făcut obiectul unor interpretări diferite. În plus, s-a menționat că nicio altă decizie similară Deciziei nr. 68, în care Curtea Constituțională a examinat legalitatea unei anchete penale (a se vedea supra, pct. 21), nu fusese vreodată pronunțată de Curtea Constituțională.

48. În ceea ce privește Decizia nr. 611 (a se vedea supra, pct. 22), CSM a subliniat de asemenea că o anchetă disciplinară a fost efectuată de direcția sa de inspecție judiciară, care a concluzionat că nu se putea stabili vreo abatere din partea reclamantei pentru refuzul acesteia de a se prezenta în fața comisiei parlamentare speciale în cauză. Mai mult, acțiunile reclamantei în contextul respectiv au fost conforme cu jurisprudența anterioară a Curții Constituționale, precum și cu o hotărâre anterioară adoptată de Plenul CSM la 24 mai 2007, ideea principală a ambelor fiind că judecătorii și procurorii nu pot fi citați să se prezinte în fața comisiilor parlamentare întrucât, potrivit Constituției, fac parte din autoritatea judecătorească.

49. În ceea ce privește Decizia nr. 757 (a se vedea supra, pct. 23), CSM a subliniat că, astfel, Curtea Constituțională a reținut că DNA nu avea competența de a ancheta oportunitatea adoptării actelor administrative individuale, ci avea, de fapt, competența de a cerceta orice acte sau fapte săvârșite în legătură cu emiterea unui act administrativ individual. Prin urmare, în opinia CSM, această decizie a Curții Constituționale nu putea justifica susținerea ministrului potrivit căreia reclamanta depășise limitele sale de competență. În ceea ce privește lipsa de asumare a răspunderii pentru erorile sale, reținută în Raport împotriva reclamantei ca urmare a unei preținse retrageri a unui comunicat de presă (a se vedea supra, pct. 24), CSM a observat că respectivul comunicat de presă era încă disponibil pe site-ul DNA și, prin urmare, că afirmațiile formulate au fost infirmate.

50. În ceea ce privește abaterea disciplinară și comportamentul autoritar menționate în raportul inspecției judiciare din 15 septembrie 2017 (a se vedea supra, pct. 26), s-a considerat că aceste chestiuni fuseseră examinate și considerate nefondate în cadrul ședințelor în fața CSM cu ocazia adoptării raportului inspecției judiciare în discuție.

51. În ceea ce privește menționarea acțiunii disciplinare pendinte împotriva reclamantei ca motiv pentru revocarea sa (a se vedea supra, pct. 27), CSM a reținut că acest aspect nu putea fi examinat întrucât procedura disciplinară era în curs de desfășurare.

52. CSM a continuat cu o analiză a declarațiilor publice făcute de reclamantă, invocate ca fiind motive care justifică revocarea acesteia din funcție (a se vedea supra, pct. 28 și 29). În acest sens, s-a concluzionat că declarațiile la care s-a făcut trimitere în Raport nu pot fi înțelese

ca o contestare a caracterului obligatoriu al deciziilor Curții Constituționale. În plus, citând din cauza *Baka împotriva Ungariei* [(MC), nr. 20261/12, 23 iunie 2016], CSM a concluzionat că:

„Formularea unui punct de vedere ori a unei critici asupra unui text de lege *ferenda* nu poate fi asimilată cu o contestare a autorității sau actelor Parlamentului: pe de o parte, întrucât dezbateră publică este o componentă a procesului legislativ, iar dezbateră implică, prin premisă, și formularea unor opinii critice; pe de altă parte, elaborarea unui punct de vedere (în conferințe, debateri, articole de specialitate sau interviuri de aceeași natură) asupra unui text propus pentru adoptare nu pune în discuție autoritatea ori actele parlamentului, nici dreptul constituțional al acestuia de a legifera, ci reprezintă exprimarea unei opinii profesionale, asupra unui aspect de ordin tehnic juridic.”

53. În continuare, restul argumentelor din Raport, precum și datele statistice pe care se bazează acestea, au fost respinse unul câte unul de CSM, care a concluzionat că nu existau dovezi că managementul reclamantei era inadecvat.

54. Având în vedere cele de mai sus, CSM a decis cu majoritatea voturilor (modul de repartizare a voturilor nu este public) să avizeze nefavorabil propunerea ministrului justiției de revocare din funcție, în temeiul dispozițiilor art. 54 alin. (4) raportat la art. 51 alin. (2) lit. B) și alin. (3) - (6) din Legea nr. 303/2004 (a se vedea infra, pct. 73).

V. REFUZUL PREȘEDINTELUI DE A SEMNA DECRETUL DE REVOCARE A RECLAMANTEI ȘI PLÂNGEREA ADRESATĂ CURȚII CONSTITUȚIONALE

55. La 16 aprilie 2018, președintele României a susținut o declarație de presă în care a explicat că, având în vedere avizul nefavorabil al CSM și ca urmare a motivelor neconvingătoare prezentate, nu va da curs propunerii de revocare din funcție a reclamantei înaintată de ministrul justiției.

56. La 23 aprilie 2018, prim-ministrul a depus la Curtea Constituțională o cerere de soluționare a conflictului juridic de natură constituțională dintre ministrul justiției, pe de o parte, și președintele României, pe de altă parte, în principal, și dintre Guvernul României și președintele României, în subsidiar, determinat de refuzul președintelui de a da curs cererii de revocare din funcție a procurorului șef al DNA. În cerere se arăta că, în procedura de numire și de revocare a procurorilor șefi, rolul principal aparține ministrului justiției, în timp ce președintele, care nu are un drept de veto față de propunere, este obligat să dea curs propunerii.

57. Curtea Constituțională a comunicat cererea președintelui României și ministrului justiției, care au fost invitați să transmită punctele de vedere.

58. Președintele României a argumentat că, de fapt, prin folosirea noțiunii „propunerea ministrului justiției”, Legea nr. 303/2004 i-a acordat președintelui, în calitate de autoritate administrativă, competența de a examina legalitatea și oportunitatea unei astfel de propuneri. A apreciat că nu exista un conflict juridic de natură constituțională în prezenta cauză și că avea dreptul legal de a refuza să dea curs propunerii ministrului, mai ales în condițiile avizului nefavorabil al CSM.

59. Ministrul justiției a argumentat că cererea depusă de prim-ministru trebuie admisă, iar Curtea Constituțională trebuie să statueze conduita de urmat de către președinte, și anume emiterea decretului de revocare.

60. Dezbaterile au avut loc la 10 mai 2018, în cadrul unei ședințe publice organizate în prezența ministrului justiției și a reprezentantului președintelui României.

61. La 30 mai 2018, Curtea Constituțională, întrunită în complet format din nouă judecători, a pronunțat decizia în această cauză cu trei opinii separate.

62. Ca răspuns la afirmația președintelui României potrivit căreia refuzul său de a semna decretul de revocare ar fi trebuit contestat de ministrul justiției în fața instanțelor de contencios administrativ, Curtea Constituțională a reținut că relația dintre președinte și ministrul justiției

intră în sfera dreptului constituțional. Instanțele de contencios administrativ au competența de a examina numai legalitatea unui act administrativ, mai exact, în speță, legalitatea procedurii de revocare din funcție a reclamantei. În acest context, Curtea Constituțională a explicat:

„69. Faptul că decretul Președintelui este un act administrativ nu înseamnă că toate raporturile pe care acesta le are cu celelalte autorități publice, care conduc la emiterea decretului, sunt raporturi de drept administrativ [...]

72. Din cele de mai sus rezultă că, într-o primă fază, între ministrul justiției și Președintele României se stabilesc raporturi de drept constituțional, iar actul emis de Președintele României sau refuzul emiterii acestuia dă naștere unui raport de drept administrativ numai în limitele verificării legalității desfășurării procedurii de revocare din funcția de conducere. De aceea, în prima fază, este angajată competența Curții Constituționale, iar, în cea de-a doua, cea a instanței de contencios administrativ.

73. Problema de drept cu care Curtea Constituțională a fost sesizată este aceea de a determina întinderea și conținutul sintagmei „sub autoritatea ministrului justiției” din cuprinsul art. 132 alin. (1) din Constituție, prin raportare la art. 94 lit. c) din Constituție, aspect care se subsumează unui raport de drept constituțional pur. În funcție de interpretarea dată de către Curtea [Constituțională] acestei sintagme, se obiectivizează și întinderea competenței ministrului justiției, respectiv a Președintelui României. Prin urmare, cele două autorități vor aplica decizia Curții Constituționale, iar controlul aplicării și respectării deciziei de către acestea nu va reveni instanței de contencios administrativ, ci tot celei constituționale. Astfel, **instanța de contencios administrativ va reține numai competența de control *stricto sensu* a legalității decretului/refuzului emiterii acestuia, respectiv: emitent, temei de drept, existența propunerii ministrului justiției de revocare a procurorului din funcția de conducere și a comunicării acesteia în vederea emiterii avizului de către Consiliul Superior al Magistraturii - Secția pentru procurori, semnătura și, după caz, publicarea în Monitorul Oficial al României, în timp ce instanța constituțională are competența de a soluționa conflictele de competență dintre cele două autorități rezultate ca urmare a unor interpretări diferite date de către acestea a textelor constituționale incidente, precum în cazul de față.** [...]

78. [...] De asemenea, având în vedere amploarea, importanța și întinderea raportului de drept constituțional constatat, raportul de drept administrativ se reduce numai la aspectele de legalitate referite la paragraful 73 al prezentei decizii.”

63. Curtea reține că este evident că, președintele României a constatat regularitatea și legalitatea procedurii de revocare, singurele obiecții ale acestuia vizând oportunitatea măsurii. De aceea, atribuția președintelui României, în cazul revocării din funcție dispuse în temeiul art. 94 lit. c) din Constituție (a se vedea infra, pct. 71), se subsumează numai unor condiții de regularitate strict stabilite de lege, și nu unei puteri discreționare proprii de apreciere a oportunității revocării. În ceea ce privește decizia CSM de a emite un aviz nefavorabil pentru propunerea ministrului, Curtea Constituțională a reținut că acesta este un reper pentru ministrul justiției în decizia sa de a-și susține sau nu în continuare propunerea de revocare. Cu toate acestea, Curtea Constituțională a reținut că niciunul dintre aceste aspecte nu poate denatura autoritatea ministrului în materia numirii sau revocării procurorilor șefi, astfel cum prevede Constituția. Aceasta a subliniat că nu este nici rolul președintelui României și nici cel al Curții Constituționale de a efectua un control al motivelor invocate de ministrul justiției în propunerea sa.

64. Curtea Constituțională a concluzionat după cum urmează:

„117. [...] Astfel, Președintele României, în mod deschis, și-a arogat o putere discreționară proprie, inexistentă potrivit Constituției, care a anihilat, pe cale de consecință, competența discreționară minimală a ministrului justiției, ceea ce reprezintă *eo ipso* o încălcare a prevederilor art. 132 alin. (1) din Constituție.

118. Prin urmare, analizând textele constituționale și legale subsumate acestora, Curtea constată că procedura de revocare inițiată de ministrul justiției, în condițiile în care Președintele României nu a avut nici o obiecție cu privire la regularitatea acesteia, îndeplinește criteriile de legalitate, astfel încât Președintele României ar fi trebuit să emită decretul de revocare din funcție a [reclamantei]. [...] Prin urmare, conduita Președintelui României de a nu-și exercita competențele potrivit Constituției a determinat imposibilitatea ministrului justiției să își exercite competențele constituționale conferite de art. 132 alin. (1) din Constituție. A rezultat, astfel, un blocaj instituțional între cele două autorități, care a împiedicat valorizarea și finalizarea

propunerii ministrului justiției de revocare potrivit art. 132 alin. (1) din Constituție, în sensul ca aceasta să producă efecte depline în conformitate cu textul constituțional antereferit. În consecință, propunerea ministrului justiției de revocare a produs numai efecte procedurale, respectiv a fost inițiată, avizată de către Consiliul Superior al Magistraturii și transmisă Președintelui României, fiindu-i refuzate, însă, efectele substanțiale. [...]“

65. Având în vedere cele de mai sus, Curtea Constituțională a confirmat existența unui conflict juridic de natură constituțională și a dispus președintelui să semneze decretul de revocare a reclamantei din funcția de procuror șef al DNA.

66. Decizia a fost publicată în Monitorul Oficial la 7 iunie 2018, dată la care a devenit definitivă și obligatorie.

VI. REVOCAREA RECLAMANTEI DIN FUNCȚIA DE PROCUROR ȘEF

67. La 9 iulie 2018, prin Decretul nr. 526 (denumit în continuare „decretul prezidențial”), președintele României a revocat-o din funcție pe reclamantă. Decretul prezidențial a fost publicat în Monitorul Oficial și a intrat în vigoare în aceeași zi.

VII. ALTE ASPECTE

68. Ca urmare a adoptării de către CSM a hotărârii sale din 27 februarie 2018 (a se vedea supra, pct. 45-54), mai multe organizații neguvernamentale au sesizat instanțele cu cereri de suspendare a propunerii de revocare și a Raportului ministrului justiției. Aceste cereri au fost respinse, fără a fi examinate pe fond, ca fiind lipsite de obiect după adoptarea decretului prezidențial (a se vedea supra, pct. 67).

69. Prin scrisorile din 20 mai 2019, ca răspuns la o solicitare din partea Agentului guvernamental, Înalta Curte de Casație și Justiție și Curtea de Apel București au arătat că, pe rolul lor, nu era înregistrată nicio cauză cu privire la o plângere formulată de reclamantă împotriva Raportului, Deciziei Curții Constituționale nr. 358/2018 sau a decretului prezidențial. În plus, Curtea de Apel București a arătat că nu a avut alte cauze anterioare cu situații similare.

70. Prin scrisoarea din 20 mai 2019, ca răspuns la o solicitare din partea Agentului guvernamental, CSM a menționat că Secția pentru procurori a soluționat în trecut două acțiuni disciplinare exercitate împotriva reclamantei la sesizarea Direcției de inspecție judiciară. În ambele cazuri, acțiunile disciplinare au fost respinse ca nefondate. În scrisoare se menționa de asemenea că, la acea dată, existau alte două acțiuni disciplinare pendinte împotriva reclamantei. Potrivit informațiilor făcute publice de CSM, la 13 și 24 iunie 2019, aceste două acțiuni disciplinare au fost, de asemenea, respinse de Secția pentru procurori.

CADRUL JURIDIC ȘI PRACTICA RELEVANTE

I. CADRUL JURIDIC ȘI PRACTICA INTERNE RELEVANTE

A. Constituția României

71. Articolele relevante din Constituție prevăd următoarele:

Capitolul II – Președintele României Articolul 94 – Alte atribuții

„Președintele României îndeplinește și următoarele atribuții:

[...]

c) numește în funcții publice, în condițiile prevăzute de lege;

[...]“

Capitolul VI – Autoritatea judecătorească
Secțiunea 1 – Instanțele judecătorești
Articolul 126 - Instanțele judecătorești

„[...]

(6) Controlul judecătoresc al actelor administrative ale autorităților publice, pe calea contenciosului administrativ, este garantat, cu excepția celor care privesc raporturile cu Parlamentul, precum și a actelor de comandament cu caracter militar. [...]“

Secțiunea a 2-a – Ministerul Public
Articolul 131 - Rolul Ministerului Public

„(1) În activitatea judiciară, Ministerul Public reprezintă interesele generale ale societății și apără ordinea de drept, precum și drepturile și libertățile cetățenilor.”

Articolul 132 - Statutul procurorilor

„(1) Procurorii își desfășoară activitatea potrivit principiului legalității, al imparțialității și al controlului ierarhic, sub autoritatea ministrului justiției.”

Secțiunea a 3-a – Consiliul Superior al Magistraturii
Articolul 133 - Rolul și structura

„(1) Consiliul Superior al Magistraturii este garantul independenței justiției.”

Titlu V - Curtea Constituțională
Articolul 146 – Atribuții

„Curtea Constituțională are următoarele atribuții:

[...]

e) soluționează conflictele juridice de natură constituțională dintre autoritățile publice, la cererea Președintelui României, a unuia dintre președinții celor două Camere, a primului-ministru sau a președintelui Consiliului Superior al Magistraturii; [...]”

Articolul 147 - Deciziile Curții Constituționale

„(4) Deciziile Curții Constituționale se publică în Monitorul Oficial al României. De la data publicării, deciziile sunt general obligatorii și au putere numai pentru viitor.”

B. Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale

72. Legea nr. 47/1992, astfel cum era în vigoare la momentul respectiv, prevede următoarele:

Articolul 11

„(1) Curtea Constituțională pronunță decizii, hotărâri și emite avize, după cum urmează:

A. Decizii, în cazurile în care:

a) se pronunță asupra constituționalității legilor, înainte de promulgarea acestora, la sesizarea Președintelui României, a unuia dintre președinții celor două Camere, a Guvernului, a Înaltei Curți de Casație și Justiție, a Avocatului Poporului, a unui număr de cel puțin 50 de deputați sau de cel puțin 25 de senatori, precum și, din oficiu, asupra inițiativelor de revizuire a Constituției;

b) se pronunță asupra constituționalității tratatelor sau altor acorduri internaționale, înainte de ratificarea acestora de Parlament, la sesizarea unuia dintre președinții celor două Camere, a unui număr de cel puțin 50 de deputați sau de cel puțin 25 de senatori;

c) se pronunță asupra constituționalității regulamentelor Parlamentului, la sesizarea unuia dintre președinții celor două Camere, a unui grup parlamentar sau a unui număr de cel puțin 50 de deputați sau de cel puțin 25 de senatori;

d) hotărăște asupra excepțiilor de neconstituționalitate privind legile și ordonanțele, ridicate în fața instanțelor judecătorești sau de arbitraj comercial, precum și a celor ridicate direct de Avocatul Poporului;

e) soluționează conflictele juridice de natură constituțională dintre autoritățile publice, la cererea Președintelui României, a unuia dintre președinții celor două Camere, a primului-ministru sau a președintelui Consiliului Superior al Magistraturii;

f) hotărăște asupra contestațiilor care au ca obiect constituționalitatea unui partid politic.

Articolul 34

„(1) Curtea Constituțională soluționează conflictele juridice de natură constituțională dintre autoritățile publice, la cererea Președintelui României, a unuia dintre președinții celor două Camere, a primului-ministru sau a președintelui Consiliului Superior al Magistraturii. [...]”

Articolul 35

„(1) Primind cererea, președintele Curții Constituționale o va comunica părților aflate în conflict, solicitându-le să își exprime, în scris, în termenul stabilit, punctul de vedere asupra conținutului conflictului și a eventualelor căi de soluționare a acestuia, și va desemna judecătorul-raportor.

(2) La data primirii ultimului punct de vedere, dar nu mai târziu de 20 de zile de la primirea cererii, președintele Curții Constituționale stabilește termenul pentru ședința de judecată și citează părțile implicate în conflict. Dezbaterile va avea loc la data stabilită de președintele Curții Constituționale chiar dacă vreuna dintre autoritățile publice implicate nu respectă termenul stabilit pentru prezentarea punctului de vedere.

(3) Dezbaterile are loc pe baza raportului prezentat de judecătorul-raportor, a cererii de sesizare, a punctelor de vedere prezentate potrivit alin. (1), a probelor administrate și a susținerilor părților.”

Articolul 36

„Decizia prin care se soluționează conflictul juridic de natură constituțională este definitivă și se comunică autorului sesizării, precum și părților aflate în conflict, înainte de publicarea acesteia în Monitorul Oficial al României, Partea I.”

C. Legea nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor

73. La momentul respectiv, Legea nr. 303/2004 a inclus următoarele dispoziții în ceea ce privește cariera procurorilor:

Articolul 1

„(1) Magistratura este activitatea judiciară desfășurată de judecători în scopul înfăptuirii justiției și de procurori în scopul apărării intereselor generale ale societății, a ordinii de drept, precum și a drepturilor și libertăților cetățenilor.”

Articolul 3

„(1) Procurorii numiți de Președintele României se bucură de stabilitate și sunt independenți, în condițiile legii.

(2) Procurorii care se bucură de stabilitate pot fi mutați prin transfer, detașare sau promovare, numai cu acordul lor.

Ei pot fi delegați, suspendați sau eliberați din funcție în condițiile prevăzute de prezenta lege.”

Articolul 11

„(1) Judecătorii și procurorii pot participa la elaborarea de publicații, pot elabora articole, studii de specialitate, lucrări literare ori științifice și pot participa la emisiuni audiovizuale, cu excepția celor cu caracter politic.

(2) Judecătorii și procurorii pot fi membri ai unor comisii de examinare sau de întocmire a proiectelor de acte normative, a unor documente interne sau internaționale.

(3) Judecătorii și procurorii pot fi membri ai societăților științifice sau academice, precum și ai oricăror persoane juridice de drept privat fără scop patrimonial.”

Articolul 51

„[...]

(2) Revocarea din funcția de conducere a judecătorilor se dispune de Consiliul Superior al Magistraturii, din oficiu sau la propunerea adunării generale [a judecătorilor] ori a președintelui instanței, pentru următoarele motive:

- a) în cazul în care nu mai îndeplinesc una dintre condițiile necesare pentru numirea în funcția de conducere;
- b) în cazul exercitării necorespunzătoare a atribuțiilor manageriale privind organizarea eficientă, comportamentul și comunicarea, asumarea responsabilităților și aptitudinile manageriale;
- c) în cazul aplicării uneia dintre sancțiunile disciplinare.

(3) La verificarea organizării eficiente a activității vor fi avute în vedere, în principal, următoarele criterii: folosirea adecvată a resurselor umane și materiale, evaluarea necesităților, gestionarea situațiilor de criză, raportul resurse investite - rezultate obținute, gestionarea informațiilor, organizarea pregătirii și perfecționării profesionale și repartizarea sarcinilor în cadrul instanțelor sau parchetelor.

(4) La verificarea comportamentului și comunicării vor fi avute în vedere, în principal, comportamentul și comunicarea cu judecătorii, procurorii, personalul auxiliar, justițiabilii, persoanele implicate în actul de justiție, alte instituții, mass-media, asigurarea accesului la informațiile de interes public din cadrul instanței sau parchetului și transparența actului de conducere.

(5) La verificarea asumării responsabilității vor fi avute în vedere, în principal, îndeplinirea atribuțiilor prevăzute de lege și regulamente, implementarea strategiilor naționale și secvențiale în domeniul justiției și respectarea principiului distribuirii aleatorii sau, după caz, al repartizării pe criterii obiective a cauzelor.

(6) La verificarea aptitudinilor manageriale vor fi avute în vedere, în principal, capacitatea de organizare, capacitatea rapidă de decizie, rezistența la stres, autoperfecționarea, capacitatea de analiză, sinteză, previziune, strategie și planificare pe termen scurt, mediu și lung, inițiativă și capacitatea de adaptare rapidă. [...]”

Articolul 54

„(1) Procurorul general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, prim-adjunctul și adjunctul acestuia, procurorul general al Parchetului Național Anticorupție, adjuncții acestuia, procurorii șefi de secție ai acestor parchete, precum și procurorul șef al Direcției de Investigare a Infraacțiunilor de Criminalitate Organizată și Terorism și adjuncții acestora sunt numiți de Președintele României, la propunerea ministrului justiției, cu avizul Consiliului Superior al Magistraturii, dintre procurorii care au o vechime minimă de 10 ani în funcția de judecător sau procuror, pe o perioadă de 3 ani, cu posibilitatea reinvestirii o singură dată.

(2) Dispozițiile art. 48 alin. (10)-(12) se aplică în mod corespunzător.

(3) Președintele României poate refuza motivat numirea în funcțiile de conducere prevăzute la alin. (1), aducând la cunoștința publicului motivele refuzului.

(4) Revocarea procurorilor din funcțiile de conducere prevăzute la alin. (1) se face de către Președintele României, la propunerea ministrului justiției care se poate sesiza din oficiu, la cererea adunării generale [a procurorilor] sau, după caz, a procurorului general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție ori a procurorului general al Parchetului Național Anticorupție, cu avizul Consiliului Superior al Magistraturii, pentru motivele prevăzute la art. 51 alin. (2) care se aplică în mod corespunzător.”

D. Legea nr. 304/2004 privind organizarea judiciară

74. Art. 64 alin. (2) din Legea nr. 304/2004 privind organizarea judiciară, astfel cum era în vigoare la momentul respectiv, prevede că procurorul este independent în soluțiile dispuse. Mai mult, art. 69 din lege prevede următoarele:

Articolul 69

„(1) Ministrul justiției, când consideră necesar, din proprie inițiativă sau la cererea Consiliului Superior al Magistraturii, exercită controlul asupra procurorilor, prin procurori anume desemnați de procurorul general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție sau, după caz, de procurorul-șef al Direcției Naționale Anticorupție, de procurorul-șef al Direcției de Investigare a Infrațiunilor de Criminalitate Organizată și Terorism ori de ministrul justiției.

(2) Controlul constă în verificarea eficienței manageriale, a modului în care procurorii își îndeplinesc atribuțiile de serviciu și în care se desfășoară raporturile de serviciu cu justițiabilii și cu celelalte persoane implicate în lucrările de competența parchetelor. Controlul nu poate viza măsurile dispuse de procuror în cursul urmăririi penale și soluțiile adoptate.

(3) Ministrul justiției poate să ceară procurorului general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție sau, după caz, procurorului-șef al Direcției Naționale Anticorupție, procurorului-șef al Direcției de Investigare a Infrațiunilor de Criminalitate Organizată și Terorism, informări asupra activității parchetelor și să dea îndrumări scrise cu privire la măsurile ce trebuie luate pentru prevenirea și combaterea eficientă a criminalității.”

E. Legea nr. 317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii

75. Art. 29 alin. (7) din Legea nr. 317/2004 prevede că hotărârile luate de CSM privind cariera și drepturile judecătorilor și procurorilor pot fi atacate cu contestație de orice persoană interesată la Secția de contencios administrativ și fiscal a Înaltei Curți de Casație și Justiție.

F. Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ

76. Dispozițiile relevante ale Legii nr. 554/2004, astfel cum erau în vigoare la momentul respectiv, sunt formulate după cum urmează:

Articolul 1

„(1) Orice persoană care se consideră vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim, de către o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, se poate adresa instanței de contencios administrativ competente, pentru anularea actului, recunoașterea dreptului pretins sau a interesului legitim și repararea pagubei ce i-a fost cauzată. Interesul legitim poate fi atât privat, cât și public.” [...]

G. Practica internă relevantă

77. Guvernul a prezentat mai multe exemple din jurisprudența instanțelor naționale, după cum urmează. Trei exemple de hotărâri pronunțate de instanțe în cauze în care judecătorii au solicitat, în temeiul art. 1 din Legea nr. 554/2004 (a se vedea supra, pct. 76), anularea decretelor prezidențiale adoptate ca urmare a hotărârilor CSM de eliberare din funcție în urma pensionării, demisiei și, respectiv, din motive disciplinare. În toate aceste cauze, decretul prezidențial, împreună cu hotărârile CSM, au fost considerate decizii administrative care puteau fi contestate în temeiul dreptului administrativ. În două dintre aceste cauze, cererile reclamantilor au fost respinse, deoarece au fost respectate toate cerințele legale pentru adoptarea decretelor atacate. Într-una din cauze, decretul prezidențial fusese anulat întrucât judecătorul în cauză își retrăsese, între timp, demisia. Două exemple de hotărâri adoptate de instanțe în cauze în care reclamantii

au contestat decrete prezidențiale de retragere a decorațiilor sau a onorurilor. Un exemplu de hotărâre prin care instanța a anulat un decret prezidențial privind demiterea reclamantului din Ministerul de Interne, întrucât, la momentul adoptării decretului, reclamantul era în concediu medical, iar în astfel de situații concedierea era interzisă prin lege.

78. În Decizia nr. 375 adoptată la 6 iulie 2005, Curtea Constituțională a avut ocazia să examineze atribuțiile președintelui în procedura de numire a procurorilor în funcții de conducere. Ca răspuns la sesizările privind conformitatea cu Constituția a anumitor dispoziții ale Legii nr. 303/2004, instanța a reținut că numirea procurorilor se face la propunerea CSM. Dacă președintele României nu ar avea nici un drept de examinare și de apreciere asupra propunerilor pentru numirea în anumite funcții de conducere ori dacă nu ar putea refuza numirea nici motivat și nici măcar o singură dată, atribuțiile președintelui României, prevăzute de art. 94 lit. c) coroborat cu art. 125 alin. (1) din Constituție, ar fi golite de conținut și importanță.

79. În Decizia nr. 866 adoptată la 28 noiembrie 2006, Curtea Constituțională a reținut că Ministerul Public este, în temeiul art. 131 și art. 132 din Constituție, o componentă a sistemului național de justiție, care face parte din autoritatea judecătorească. Procurorii și judecătorii au același statut în temeiul Constituției (magistrați). Curtea a mai reținut că Legea nr. 303/2004 a stabilit, pe baza principiilor constituționale menționate mai sus, norme identice sau similare privind incompatibilitățile și interdicțiile aplicabile atât judecătorilor, cât și procurorilor, admiterea lor în magistratură, numirea lor, drepturile și îndatoririle acestora, răspunderea juridică a acestora. În circumstanțele cauzei, instanța a constatat că judecătorii și procurorii se află în aceeași situație juridică prin statutul lor constituțional similar și a menționat că un procuror poate fi promovat în funcția de judecător la Înalta Curte de Casație și Justiție.

II. DOCUMENTE INTERNAȚIONALE RELEVANTE

A. Documentele internaționale relevante privind independența procurorilor

1. Consiliul Europei

80. Extrasele relevante din Avizul privind proiectele de lege pentru modificarea Legii nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor (a se vedea supra, pct. 73), a Legii nr. 304/2004 privind organizarea judiciară (a se vedea supra, pct. 74) și a Legii nr. 317/2004 privind CSM (a se vedea supra, pct. 75), adoptat de Comisia de la Veneția în cadrul celei de-a 116-a sesiuni plenare (Veneția, 19-20 octombrie 2018), au următorul cuprins:

„12. Funcționarea generală a sistemului judiciar din România a făcut obiectul unei evaluări anuale (și al unor recomandări) în cadrul Mecanismului de Cooperare și Verificare al UE, instituit la momentul aderării României la UE. Deși în rapoartele anterioare elaborate în cadrul acestui mecanism s-a constatat înregistrarea unor progrese considerabile în ceea ce privește reforma sistemului judiciar, în cel mai recent raport (din noiembrie 2017) a fost exprimată îngrijorarea că acest progres ar putea fi afectat de situația politică și de evoluții precum adoptarea, în ianuarie 2017, a unei ordonanțe de urgență a Guvernului pentru dezincriminarea anumitor infracțiuni de corupție și, mai recent, controversa generată de revizuirea celor trei proiecte de legi.

13. Procesul legislativ s-a desfășurat într-un context caracterizat de un climat politic tensionat, puternic marcat de rezultatele eforturilor (întreprinse la nivelul) țării pentru combaterea corupției. Direcția Națională Anticorupție (DNA) a realizat un număr ridicat de anchete împotriva unor politicieni importanți privind pretinse fapte de corupție și infracțiuni conexe și un număr considerabil de miniștri sau membri ai parlamentului au fost condamnați. Această reușită a luptei împotriva corupției s-a bucurat de o largă apreciere la nivel internațional [...]

15. În același timp, au fost semnalate presiuni și manevre de intimidare asupra judecătorilor și procurorilor, inclusiv din partea unor politicieni de rang înalt și prin intermediul unor campanii mass-media. Modificările care urmează să fie aduse Codului penal și Codului de procedură penală, aflate în discuție, și care vor face obiectul unui aviz separat al Comisiei de la Veneția, riscă să submineze lupta împotriva corupției.

16. În aceste condiții, controversa recentă privind revocarea procurorului-șef al DNA – dincolo de întrebările pe care le ridică referitor la mecanismele actuale și viitoare de numire sau revocare din funcții de conducere în cadrul sistemului judiciar din România – ilustrează clar dificultățile și blocajele existente în dialogul și cooperarea interinstituționale.

17. În acest context, orice inițiativă legislativă, susceptibilă să sporească riscul ingerințelor politice în activitatea judecătorilor și a procurorilor, devine extrem de sensibilă. [...]"

81. În ceea ce privește numirea sau revocarea din funcții de conducere în cadrul Ministerului Public, în avizul menționat anterior se rețin următoarele aspecte:

„46. Cu privire la Ministerul Public, Comisia de la Veneția observă, în Lista de verificare a criteriilor privind statul de drept (*Rule of Law Checklist*), că "[n]u există un standard comun privind organizarea Ministerului Public, în special în ceea ce privește autoritatea responsabilă cu numirea procurorilor sau organizarea internă a Ministerului Public. Totuși, trebuie să se asigure suficientă autonomie parchetelor pentru a le proteja de imixtiuni politice. [...]"

47. În cadrul evaluării mecanismelor de numire existente, Comisia de la Veneția a acordat o atenție deosebită echilibrului necesar între nevoia de legitimitate democratică a numirii șefului Ministerului Public, pe de o parte, și cerința de depolitizare, pe de altă parte. Din această perspectivă, în opinia sa, un mecanism de numire care implică puterea executivă și/sau legislativă are avantajul de a conferi legitimitate democratică numirii procurorului-șef. Totuși, în această situație, sunt necesare garanții suplimentare pentru a diminua riscul de politizare a parchetului. Ca și în cazul numirii judecătorilor, deși pot exista diferite mecanisme practice, implicarea efectivă a unui consiliu judiciar (sau a unui consiliu pentru procurori), dacă o astfel de structură există, este esențială, reprezentând o garanție de neutralitate și de expertiză profesională apolitică. [...]

55. Acestea fiind spuse, sistemul de numire propus nu poate fi examinat fără a lua în considerare evoluțiile recente legate de propunerea Ministrului Justiției de revocare din funcție a procurorului-șef al DNA și refuzul acesteia de către Președintele României, precum și decizia Curții Constituționale în această privință (Decizia CCR nr. 358 din 30 mai 2018).

56. În decizia sa, Curtea a declarat în mod explicit, interpretând astfel articolul 94 litera c) și articolul 132 alineatul (1) din Constituție (aceste dispoziții nu fac nicio referire la chestiunile numirii/[revocării] procurorilor șefi, care sunt reglementate de Legea nr. 303/2014), că Președintele nu are nicio atribuție de refuz în procedura de revocare. Curtea a explicat, în special, că atribuția Președintelui în procedura de revocare se limitează la verificarea legalității propunerii [...] și nu include atribuția Președintelui de a analiza pe fond propunerea de revocare și oportunitatea acesteia. În opinia Curții, realizând o «evaluare a evaluării» făcute de către Ministrul Justiției privind activitatea șefului DNA, Președintele s-a plasat deasupra autorității ministrului în această procedură, ceea ce a fost neconstituțional.

57. Curtea a declarat, de asemenea, că avizul emis de [CSM] (în viitor, Secția pentru procurori) va servi Ministrului Justiției drept reper consultativ atât în privința legalității, cât și a temeiniciei propunerii de revocare, în timp ce, Președintele – dată fiind competența sa mai limitată în cadrul procedurii – o poate valorifica, tot cu valoare consultativă, numai pe aspecte de legalitate a procedurii (pct. 115 din decizie).

58. Aceste interpretări sunt deosebit de importante pentru viitoarele dispoziții relevante în materie de [revocare] și, aparent, și pentru numirea procurorilor șefi. În concluzie, decizia îi conferă Ministrului Justiției puterea decisivă de a elibera din funcție procurorii de rang înalt, mărginind totodată rolul Președintelui la unul mai degrabă ceremonial, care se limitează la atestarea legalității procedurii în cauză. Ponderea [CSM] (a Secției sale pentru procurori, în cadrul sistemului propus în prezent) este, de asemenea, diminuată considerabil, având în vedere puterea sporită a Ministrului Justiției și sfera limitată a influenței pe care o poate exercita asupra poziției Președintelui (numai cu privire la aspecte de legalitate).

59. Într-o decizie anterioară, Curtea Constituțională, examinând constituționalitatea proiectului de lege pentru modificarea Legii nr. 303/2014, a concluzionat că modificarea prin care se reducea (la un singur refuz) competența președintelui de a refuza propunerea de numire făcută de Ministrul Justiției pentru funcția de procuror șef nu ridică probleme de constituționalitate. În contextul respectiv, Curtea a subliniat că Ministrul Justiției joacă un rol central în numirea procurorilor șefi. În schimb, într-o decizie anterioară din 2005, Curtea a hotărât că rolul președintelui în procedura de numire a procurorilor nu poate fi unul pur formal. Aceste hotărâri diferite sunt greu de conciliat și exact situația constituțională privind numirile rămâne așadar oarecum neclară.

60. Cu toate acestea, este probabil ca impactul deciziei să depășească problema eliberării din funcție a procurorilor șefi, întrucât aceasta conține și elemente de interpretare a prevederilor constituționale relevante

privind relația dintre Ministerul Public /procurori și executiv. În special, rolul și competențele Ministrului Justiției în raport cu Ministerul Public și procurorii sunt abordate pe larg în decizie [așa cum s-a menționat anterior, Curtea a analizat în special articolul 132 alineatul (1) din Constituție, în relație cu articolul 94 litera c) din Constituție].

61. Decizia conduce la o consolidare evidentă a competențelor Ministrului Justiției în raport cu Ministerul Public, deși, dimpotrivă, ar fi important, în special în contextul actual, să fie consolidată independența procurorilor și să se mențină și sporească rolul instituțiilor, precum Președintele sau [CSM], susceptibile să contrabalanseze influența ministrului. Curtea Constituțională are autoritatea de a interpreta Constituția, deciziile sale având caracter obligatoriu, și nu este de competența Comisiei de la Veneția să conteste interpretarea Constituției de către aceasta. Curtea Constituțională și-a întemeiat decizia pe articolul 132 alineatul (1) din Constituție („Procurorii își desfășoară activitatea potrivit principiului legalității, al imparțialității și al controlului ierarhic, sub autoritatea ministrului justiției”), în raport cu articolul 94 litera c) din Constituție, care prevede că Președintele îndeplinește, printre altele, următoarea atribuție: „numește în funcții publice, în condițiile prevăzute de lege”. Prin urmare, pentru a consolida independența parchetelor și a procurorilor, o măsură esențială ar consta în revizuirea, în contextul unei viitoare revizui a Constituției României, a prevederilor articolului 132 alineatul (1) din Constituția României. La nivel legislativ, în ceea ce privește chestiunea revocării, s-ar putea avea în vedere modificarea Legii nr. 303 astfel încât avizul [CSM] să capete caracter obligatoriu.”

63. Comisia de la Veneția admite că nu există standarde comune care să necesite mai multă independență pentru Ministerul Public și că „există o pluralitate de modele” în materie. Cu toate acestea, numai în câteva dintre statele membre ale Consiliului Europei, Ministerul Public este plasat în autoritatea executivă și subordonat Ministrului Justiției (de exemplu, Austria, Danemarca, Germania, Țările de Jos) și se poate constata că există „o tendință larg răspândită de a acorda mai multă independență parchetelor, mai degrabă decât a le subordona sau lega de executiv”. [...]

65. Mai general, având în vedere dificultățile evidențiate în cadrul discuțiilor pe care le-a avut în România, Comisia a subliniat importanța unei „reglementări unitare și coerente a statutului procurorilor, însoțită de garanții clare, puternice și eficiente privind independența acestora” și a solicitat autorităților române „să revizuiască sistemul” (existent) pentru a remedia deficiențele identificate. De asemenea, Comisia a sugerat ca, în contextul unei reforme mai ample, principiul independenței să fie adăugat în lista principiilor care guvernează funcțiile procurorilor.

66. Până în prezent, în România nu s-a făcut nicio modificare de asemenea amploare, deși o astfel de schimbare ar fi cu atât mai importantă în contextul conflictului actual dintre procurori și unii politicieni, generat de lupta împotriva corupției.”

82. În avizul său recent adoptat în cadrul celei de-a 119-a sesiuni plenare (Veneția, 21-22 iunie 2019) privind ordonanțele de urgență de modificare a celor trei legi ale justiției (a se vedea supra, pct. 17), Comisia de la Veneția a menționat că:

„[...] Mecanismul de numire și revocare a procurorilor de rang înalt rămâne în esență același, Ministrul Justiției jucând un rol decisiv în acest proces, fără ca Președintele României sau [CSM] să dispună de competențe de contrabalansare. Se recomandă elaborarea unui mecanism de numire care să confere Secției pentru procurori din cadrul [CSM] un rol-cheie și proactiv în procesul de numire a candidaților pentru orice funcție înaltă din cadrul sistemului de urmărire penală;”

83. Părțile relevante din Raportul de evaluare privind prevenirea corupției în rândul membrilor Parlamentului, judecătorilor și procurorilor din România, adoptat de GRECO (Grupul Statelor împotriva Corupției) în cadrul Rundeii a patra de evaluare, în decembrie 2015, sunt redactate după cum urmează:

„3. [...] [c]ondițiile pentru numirea și revocarea unora dintre titularii funcțiilor de conducere de la vârful parchetelor îi expun excesiv la o posibilă influență din partea executivului [...]

13. Recent, au existat câteva încercări din partea Parlamentului de a modifica mecanismele de drept penal și de a submina autoritatea și atribuțiile unor agenții precum Agenția Națională de Integritate și Direcția Națională Anticorupție. Asemenea încercări au eșuat, de regulă, datorită opoziției prompte și reacțiilor venite atât din interiorul cât și din exteriorul țării.

130. În opinia GET [echipa de evaluare a GRECO], deși independența individuală a procurorilor este garantată în legislație, subordonarea acestora Ministrului Justiției încă mai presupune un risc de presiune politică necuvenită, de exemplu prin reînnoirea mandatului (limitat la trei ani) și prin mecanismul revocării,

care oglindește procesul de numire. [...] **GRECO recomandă ca procedura pentru numirea și revocarea din funcțiile cele mai înalte din parchete, cu excepția celei de Procuror General, prevăzută la articolul 54 din Legea nr. 303/2004, să includă un proces transparent și bazat pe criterii obiective, iar Consiliului Superior al Magistraturii să i se atribuie un rol mai important în această procedură.**”

84. Părțile relevante din Raportul de evaluare privind prevenirea corupției în rândul membrilor Parlamentului, judecătorilor și procurorilor din România, adoptat ulterior de GRECO în decembrie 2017, se citesc după cum urmează:

„11. GRECO reamintește că amendamentele excesiv de urgente, fără consultări adecvate, fie din partea Guvernului, fie a Parlamentului (distanța nu este întotdeauna clară – a se vedea informațiile contextuale din recomandarea xiii) rămân o problemă în România, mai ales atunci când măsurile sunt percepute ca subminând eforturile țării în materie de integritate și anticorupție și servind unor interese partizane. În ultimul timp au existat mai multe astfel de situații, de exemplu definirea infracțiunii de abuz în serviciu, care a declanșat proteste stradale de amploare și a fost abrogată câteva zile mai târziu, iar doi miniștri au demisionat, inclusiv Ministrul Justiției. [...]

77. [...] GRECO recomandă ca procedura pentru numirea în și revocarea din funcțiile cele mai înalte din parchete, cu excepția celei de Procuror General, prevăzută la articolul 54 din Legea nr. 303/2004, să includă un proces transparent și bazat pe criterii obiective, iar Consiliul Superior al Magistraturii să i se atribuie un rol mai important în această procedură.” [...]

79. În actualizarea transmisă la 13 noiembrie, autoritățile se referă doar la faptul că, în data de 31 octombrie 2017, o propunere legislativă de modificare și completare a Legii nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor a fost inițiată de 10 deputați și senatori și depusă la Camera Deputaților. Prezenta propunere are drept scop să confere [CSM] un rol mai important în numirea și revocarea procurorilor din funcțiile de conducere. Cu toate acestea, procedura de numire a) a Procurorului general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, b) a prim-adjunctului și adjunctului acestuia, c) a procurorului-șef al Direcției Naționale Anticorupție, procurorului-șef al Direcției de Investigare a Infracțiunilor de Criminalitate Organizată și Terorism și d) a adjuncților acestora rămâne aceeași cu cea prevăzută de legislația în vigoare.

80. Referitor la toate celelalte funcții de conducere importante din parchet, se propune ca numirea să se realizeze exclusiv de către Secția pentru procurori a [CSM]. Propunerea legislativă prezentată Camerei Deputaților prevede, de asemenea, că revocarea procurorilor din toate funcțiile de conducere importante se face exclusiv de către [Secția pentru procurori a CSM].

81. GRECO ia act de informațiile transmise de autoritățile române. Înțelege că propunerea de mai sus a [CSM] [...], menționată în informațiile transmise de România în iunie 2017, nu a fost susținută de Guvern, în ciuda faptului că a abordat preocupările care au condus la această recomandare.

82. GRECO nu poate ignora faptul că, ulterior furnizării de informații în luna iunie, Guvernul a prezentat, în august 2017, o propunere legislativă/un pachet privind sistemul judiciar care a condus la un nou val de proteste masive și reacții negative, considerându-se că propunerile respective reprezintă o amenințare la adresa independenței sistemului judiciar. Un număr mare de magistrați s-au alăturat protestelor. În cadrul unei mișcări descrise ca fiind fără precedent, peste jumătate dintre judecătorii și procurorii din România au semnat un memorandum în care s-a solicitat renunțarea la acest proiect legislativ, subliniind că acesta fusese inițiat fără consultări prealabile corespunzătoare, fără efectuarea unor evaluări de impact, fără să fie furnizate detalii privind conținutul și motivele proiectului, etc. Propunerile vizau acordarea unui rol mai important Guvernului, mai precis să elimine implicarea Președintelui în numiri (acordând, astfel, o responsabilitate mai mare Ministrului Justiției) și să includă Inspekția Judiciară sub umbrela Ministerului Justiției.

83. Având în vedere obiectivele specifice ale prezentei recomandări xiii, aceste propuneri par să fie orientate, la prima vedere, în direcția opusă. La 19 octombrie 2017, mass-media a raportat că proiectele de propuneri controversate ale Guvernului – în ciuda unor opinii predominant negative – urmau să ajungă totuși la Parlament și, la începutul lunii noiembrie 2017, în presa românească au fost raportate proteste publice (care au implicat și partide și personalități din opoziție) împotriva propunerilor din Parlament. [...]”

2. Uniunea Europeană

85. Părțile relevante din Raportul Comisiei către Parlamentul European și Consiliu privind progresele înregistrate de România în cadrul Mecanismului de cooperare și de verificare („MCV”) din 27 ianuarie 2016 sunt formulate astfel:

„Bilanțul de activitate al instituțiilor implicate în combaterea corupției la nivel înalt este în continuare solid, incluzând cu regularitate puneri sub acuzare și soluționări ale unor cazuri care vizează politicieni de marcă și funcționari publici de nivel înalt. Direcția Națională Anticorupție (DNA) a raportat o creștere a numărului de sesizări din partea populației: acest lucru pare să reflecte încrederea publicului în instituție, care este evidențiată și de sondajele de opinie. [...] Rezultatele obținute de principalele instituții judiciare și de integritate în ceea ce privește combaterea corupției la nivel înalt sunt în continuare impresionante.”

86. În raportul din anul următor, Raportul Comisiei către Parlamentul European și Consiliu privind progresele înregistrate de România în cadrul Mecanismului de cooperare și verificare, publicat la 25 ianuarie 2017, s-au menționat următoarele aspecte:

„Rapoartele MCV au putut reflecta de-a lungul anilor un bilanț cu un caracter pozitiv în creștere constantă în ceea ce privește cercetarea și urmărirea cazurilor de corupție la nivel înalt și pronunțarea de hotărâri în astfel de cazuri, cu o clară accelerare după anul 2011. [...] Direcția Națională Anticorupție (DNA) și Înalta Curte de Casație și Justiție (ÎCCJ) au înregistrat un bilanț impresionant în ceea ce privește rezolvarea cazurilor de corupție la nivel mediu și înalt.”

87. Recomandarea nr. 1 din Raportul MCV al Comisiei Europene din 15 noiembrie 2017 a reiterat recomandarea înaintată de Comisia Europeană în rapoartele MCV anterioare privind România, și anume „Punerea în practică a unui sistem robust și independent de numire a procurorilor de rang înalt, pe baza unor criterii clare și transparente, cu sprijinul Comisiei de la Veneția.” În opinia Comisiei Europene, punerea în aplicare a acestei recomandări „ar trebui, de asemenea, să asigure garanții corespunzătoare în ceea ce privește transparența, independența și sistemul de control și echilibru al puterilor în stat, chiar dacă decizia finală ar aparține în continuare nivelului politic.”

88. La 23 februarie 2018, Comisia Europeană a emis următoarea declarație în legătură cu propunerea ministrului român al Justiției de revocare din funcție a procurorului șef al DNA:

”Comisia urmărește cu atenție și îngrijorare cele mai recente evoluții. Independența sistemului judiciar din România și capacitatea acestuia de a lupta eficient împotriva corupției sunt pietrele de temelie ale unei Româнии puternice în cadrul Uniunii Europene, așa cum au reamintit președintele și prim-vicepreședintele în declarația lor comună de luna trecută. Comisia va urmări cu atenție evoluția procedurilor declanșate împotriva procurorului-șef al DNA.

În rapoartele MCV anterioare, faptul că DNA a menținut un bilanț pozitiv în ciuda presiunilor interne a fost considerat un semn de durabilitate. Comisia a mai notat în raportul său că, dacă această presiune va începe să afecteze lupta împotriva corupției, ar putea fi nevoie să reevalueze această concluzie.”

3. *Organizația Națiunilor Unite*

89. În Observațiile finale privind Cel de-al cincilea raport periodic al României din 11 decembrie 2017, Comitetul ONU pentru Drepturile Omului a declarat următoarele:

„7. Comitetul își exprimă îngrijorarea legată de acuzațiile privind persistența corupției la nivelul tuturor ramurilor de guvernare, inclusiv cea judecătorească și la nivelul procurorilor, precum și de impactul negativ al acesteia asupra exercitării depline a drepturilor garantate de Pact și de inițiativele parlamentare de eliminare a unor elemente din legislația împotriva corupției. Comitetul își exprimă, de asemenea, îngrijorarea cu privire la rapoartele conform cărora șefa Direcției Naționale Anticorupție (DNA) a fost hărțuită în legătură cu activitatea sa [...]”

Statul parte ar trebui să își consolideze eforturile de combatere a corupției la nivelul tuturor ramurilor de guvernare și să asigure protecția necesară funcționarilor implicați în eforturile de combatere a corupției.”

B. Documentele internaționale relevante privind libertatea de exprimare a procurorilor

90. În Recomandarea cu privire la rolul procurorilor în cadrul sistemului de justiție penală [REC(2000)19, adoptată la 6 octombrie 2000, în cadrul celei de-a 724-a reuniuni a Delegaților

Miniștrilor], Comitetul de Miniștri al Consiliului Europei a recomandat statelor membre să ia măsuri pentru „a se asigura că procedurile disciplinare inițiate împotriva procurorilor sunt prevăzute de lege și să garanteze o evaluare și un proces decizional echitabile și obiective, care ar trebui să fie supuse unui control independent și imparțial, și că procurorii au acces la o procedură adecvată de soluționare a reclamațiilor, inclusiv accesul la o instanță, după caz, dacă statutul lor juridic [a fost] afectat”. În ceea ce privește libertatea de exprimare, Comitetul de Miniștri a recomandat următoarele:

„6. Statele ar trebui, de asemenea, să ia măsuri pentru a se asigura că procurorii au dreptul efectiv la libertatea de exprimare, asociere și întrunire și dreptul de a avea anumite convingeri. În special, aceștia ar trebui să aibă dreptul de a participa la dezbateri publice cu privire la chestiuni care privesc legea, administrarea justiției, precum și promovarea și protejarea drepturilor omului, și dreptul de a fonda organizații locale, naționale sau internaționale, de a se alătura unor astfel de organizații și de a participa cu titlu privat la reuniunile acestora, fără a suferi un prejudiciu profesional ca urmare a acțiunii lor legale sau a apartenenței lor la o organizație legală. Drepturile menționate mai sus nu pot fi limitate decât în măsura în care acest lucru este prevăzut de lege și este necesar pentru menținerea poziției constituționale a procurorilor. În cazurile în care sunt încălcate drepturile menționate mai sus, ar trebui să fie disponibilă o cale de atac eficientă.

[...]

16. Procurorii ar trebui să poată, în orice caz și fără nicio obstrucționare, să fie în măsură să urmărească penal funcționarii publici care au comis infracțiuni, în special fapte de corupție, abuz de putere și încălcări grave ale drepturilor omului, precum și alte infracțiuni recunoscute de dreptul internațional.”

În ceea ce privește relația dintre procurori și executiv și legislativ, Comitetul de Miniștri a recomandat următoarele:

„11. Statele ar trebui să ia măsurile adecvate pentru a se asigura că procurorii sunt în măsură să își îndeplinească îndatoririle și responsabilitățile profesionale fără ingerințe nejustificate și că nu fac în mod nejustificat obiectul răspunderii civile, penale sau de altă natură. Cu toate acestea, Ministerul public ar trebui să răspundă periodic și în mod public pentru activitățile sale în ansamblu și, în special, pentru modul în care au fost realizate prioritățile sale.”

91. În Avizul nr. 9 (2014) din 17 decembrie 2014 privind normele și principiile europene referitoare la procurori, Consiliul Consultativ al Procurorilor Europeni a recunoscut că procurorii se bucură de dreptul la libertatea de exprimare și de asociere la fel ca și ceilalți membri ai societății și a subliniat că, în exercitarea acestor drepturi, „ei trebuie să ia în considerare obligația de a asigura discreția și să fie atenți să nu periclitizeze imaginea publică a independenței, imparțialității și echității, pe care un procuror trebuie să o păstreze întotdeauna”. În ceea ce privește independența procurorilor, Consiliul Consultativ al Procurorilor Europeni a declarat următoarele:

„IV. Independența și autonomia Ministerului Public constituie un corolar indispensabil pentru independența sistemului judiciar. Așadar, ar trebui încurajată tendința generală de consolidare a independenței și autonomiei efective a Ministerului Public.

V. Procurorii ar trebui să fie autonomi în luarea deciziilor și ar trebui să își îndeplinească sarcinile fără să fie supuși unor presiuni externe sau ingerințe, în conformitate cu principiile separării puterilor și responsabilității. [...]

33. Independența procurorilor – care este esențială pentru statul de drept – trebuie să fie garantată prin lege, la cel mai înalt nivel posibil, în mod similar cu cea a judecătorilor. În țările în care Ministerul Public este independent de Guvern, statul trebuie să ia măsuri efective pentru a garanta că natura și întinderea acestei independențe se stabilesc prin lege. În țările în care Ministerul Public este subordonat Guvernului ori se bucură de un alt statut decât cel descris mai sus, statul trebuie să se asigure că natura și întinderea competențelor Guvernului în raport cu Ministerul Public sunt, de asemenea, stabilite prin lege și că Guvernul își exercită atribuțiile în mod transparent și în conformitate cu tratatele internaționale, legislația națională și principiile generale de drept. [...]

35. Independența Ministerului Public nu este o prerogativă sau un privilegiu acordat în interesul procurorilor, ci reprezintă o garanție pentru o justiție echitabilă, imparțială și eficientă, care protejează atât interesele publice, cât și cele private, ale persoanelor în cauză.

36. Statele ar trebui să ia măsurile adecvate pentru a se asigura că procurorii sunt în măsură să își îndeplinească îndatoririle și responsabilitățile profesionale fără ingerințe nejustificate și că nu fac în mod nejustificat obiectul răspunderii civile, penale sau de altă natură.

37. Procurorii ar trebui să fie în măsură, în orice caz și fără nicio obstrucționare, să urmărească penal funcționarii publici care au comis infracțiuni, în special fapte de corupție, abuz de putere și încălcări grave ale drepturilor omului.

38. Procurorii trebuie să fie independenți nu numai față de executiv și legislativ, dar și față de alți actori și alte instituții, inclusiv cele din sectorul economic, financiar și mass-media. [...]

53. Misiunile de judecător și procuror sunt similare și complementare în ceea ce privește cerințele și garanțiile referitoare la statutul și condițiile de muncă ale acestora, și anume recrutarea, formarea, evoluția în carieră, remunerarea, impunerea de măsuri disciplinare și transferul (care se pot realiza numai în conformitate cu legea sau cu acordul lor). Pentru aceste motive, este necesar să se prevadă un mandat corespunzător și reglementări adecvate cu privire la promovare, măsurile disciplinare și revocare.”

92. Orientările Organizației Națiunilor Unite privind rolul procurorilor, adoptate în 1990 (sesiunea 27 august-7 septembrie) conțin următoarele dispoziții relevante:

„8. Procurorii, la fel ca și alți cetățeni, au dreptul la libertatea de exprimare, asociere și întrunire, precum și libertatea de a avea anumite convingeri. În special, aceștia trebuie să aibă dreptul de a participa la dezbateri publice cu privire la chestiuni care privesc legea, administrarea justiției, precum și promovarea și protejarea drepturilor omului, și dreptul de a fonda organizații locale, naționale sau internaționale, de a se alătura unor astfel de organizații și de a participa la reuniunile acestora, fără a suferi un prejudiciu profesional ca urmare a acțiunii lor legale sau a apartenenței lor la o organizație legală.”

93. În Raportul privind libertatea judecătorilor și procurorilor de exprimare, de asociere și de întrunire pașnică, prezentat Consiliului pentru Drepturile Omului al Organizației Națiunilor Unite, la 24 iunie 2019, Raportorul Special al ONU privind independența judecătorilor și avocaților a recomandat următoarele:

„98. Orice acuzație sau plângere împotriva unor judecători sau procurori, referitoare la exercitarea libertăților lor fundamentale, ar trebui să fie introdusă în fața unei autorități independente, cum ar fi un consiliu judiciar sau un consiliu pentru procurori, ori o instanță. Deciziile pronunțate în procedurile disciplinare ar trebui să fie adoptate în conformitate cu legea, codul deontologic și alte standarde și reguli de etică stabilite în materie.

99. Măsura revocării din funcție ar trebui impusă numai în cazurile cele mai grave de abatere disciplinară, astfel cum se prevede în codul deontologic, și numai după o audiere în cadrul unui proces echitabil, care să îi asigure inculpatului toate garanțiile necesare.

100. Deciziile adoptate în cadrul procedurilor disciplinare ar trebui să facă obiectul unui control independent.

102. Ca principiu general, judecătorii și procurorii nu ar trebui să se implice în controverse publice. Cu toate acestea, în circumstanțe limitate, aceștia își pot exprima punctele de vedere și opiniile cu privire la aspecte sensibile din punct de vedere politic, de exemplu atunci când participă la dezbateri publice referitoare la legi și politici care pot să afecteze sistemul judiciar sau Ministerul Public.”

ÎN DREPT

I. CU PRIVIRE LA PRETINSA ÎNCĂLCARE A ART. 6 § 1 DIN CONVENȚIE

94. Reclamanta s-a plâns că i s-a refuzat accesul la o instanță pentru a-și apăra drepturile în legătură cu revocarea disciplinară din funcția de procuror șef al DNA. Aceasta a invocat 6 § 1 din Convenție, care, în măsura în care este relevant, prevede următoarele:

„Orice persoană are dreptul la judecarea în mod echitabil [...] a cauzei sale, de către o instanță [...], care va hotărî [...] asupra încălcării drepturilor și obligațiilor sale cu caracter civil”.

A. Cu privire la admisibilitate

1. Cu privire la aplicabilitatea art. 6 § 1 din Convenție

(a) Excepția ridicată de Guvern

95. Guvernul a susținut că art. 6 § 1 din Convenție nu era aplicabil în speță.

96. Acesta a explicat că procedura finalizată prin Decizia nr. 358 a Curții Constituționale (a se vedea supra, pct. 61-66) nu s-a referit la reclamantă, nici direct, nici indirect, ci la autoritățile publice implicate în conflictul de natură constituțională, și anume președintele României și ministrul justiției. Reclamanta, nefiind o autoritate publică, nu ar fi putut să fie considerată în mod legal parte la procedura menționată anterior. Guvernul a susținut că, în sistemul juridic românesc, Curtea Constituțională a realizat o soluționare obiectivă, bazată pe norme, în măsura în care a stabilit sau a clarificat, în raport cu norma constituțională, întinderea și limitele competenței autorităților publice și conduita pe care acestea trebuiau să o urmeze. O astfel de procedură nu a implicat niciun drept individual subiectiv. Faptul că deciziile Curții Constituționale erau, în general, obligatorii pentru autoritățile publice implicate în procedură și că acestea din urmă trebuiau să acționeze în conformitate cu deciziile Curții Constituționale nu însemna că deciziile respective priveau un drept individual subiectiv.

97. Guvernul a explicat că procedura finalizată prin Decizia din 30 mai 2018 era reglementată de dispozițiile articolelor 34-36 din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale (a se vedea supra, pct. 72). În conformitate cu aceste dispoziții, Curtea Constituțională se pronunță numai asupra conflictelor dintre autoritățile publice. Prin urmare, în speță, Curtea Constituțională nu a examinat fondul cauzei din acțiunea îndreptată împotriva reclamantei, considerând că o astfel de analiză nu ar fi fost de competența sa (a se vedea supra, pct. 63). Prin urmare, nu a fost abordat niciun drept civil în cadrul procedurii menționate. În consecință, această procedură nu putea fi examinată din perspectiva art. 6 din Convenție. În această privință, Guvernul a mai menționat că reclamanta nu a depus la Curtea Constituțională nici o cerere de intervenție și nici un memoriu *amicus curiae*. Totuși, acesta a afirmat, de asemenea, că nu s-a pus niciodată problema posibilității unei intervenții în fața Curții Constituționale din partea unei persoane vizate de o decizie a acestei instanțe și că, într-adevăr, această chestiune nu ar fi putut fi ridicată întrucât, în acest tip de procedură, nu se afla în joc niciun drept subiectiv.

98. Având în vedere cele de mai sus, Guvernul nu a negat faptul că este posibil ca, în prezenta cauză, să fi fost în joc un drept civil al reclamantei, dar a concluzionat că aceasta ar fi putut și ar fi trebuit să își exercite dreptul civil respectiv în fața instanțelor de contencios administrativ.

(b) Răspunsul reclamantei

99. Reclamanta a susținut că art. 6 § 1 era aplicabil în cauza sa, întrucât dreptul de a-și exercita funcțiile în calitate de procuror șef până la expirarea mandatului său de trei ani era prevăzut în mod clar de legislația internă relevantă, în special la articolul 54 alineatul (1) din Legea nr. 303/2004 (a se vedea supra, pct. 73).

100. Reclamanta a mai susținut că exista, de asemenea, un drept de contestare a decretului de revocare prevăzut la articolul 54 alineatul (4) din Legea nr. 303/2004 (ibid.), dar că, în circumstanțele specifice ale cauzei sale, acest drept fusese limitat prin Decizia nr. 358 a Curții Constituționale din 30 mai 2018.

101. Conflictul din prezenta cauză implicase o sancțiune disciplinară. Motivele invocate de ministru pentru revocarea acesteia au fost examinate de organul judiciar disciplinar și considerate neîntemeiate. În aceste condiții, reclamanta a concluzionat că prezenta cauză privea în mod clar un litigiu referitor la un drept civil care intră sub incidența art. 6 § 1 din Convenție.

102. Reclamanta a susținut, de asemenea, că al doilea mandat de procuror șef al acesteia ar fi expirat la 16 mai 2019 (a se vedea supra, pct. 8); totuși, mandatul a încetat prematur, cu opt luni înainte de încheierea acestuia, ca urmare a unei decizii a Curții Constituționale. Această situație a fost unică în istoria contemporană a României. Totuși, invocând jurisprudența vastă a Curții, printre care cauzele *Baka împotriva Ungariei* [(MC), nr. 20264/12, 23 iunie 2016], *Olujić împotriva Croației* (nr. 22330/05, 5 februarie 2009) și *Kamenos împotriva Ciprului* (nr. 147/07, 31 octombrie 2017), reclamanta a susținut că respectivele criterii stabilite de Curte în hotărârea în cauza *Vilho Eskelinen și alții* [(MC), nr. 63235/00, CEDO 2007-II] erau aplicabile și în cauza sa.

(c) Poziția terțului intervenient

103. Open Society Justice Initiative a susținut că revocarea unui procuror șef constituia un conflict referitor la un drept civil și intra în sfera de aplicare a art. 6 § 1 din Convenție, deoarece aceasta trebuia să fie însoțită de garanțiile prevăzute de articolul menționat pentru a asigura independența procurorilor șefi, ca și componentă a statului de drept.

(d) Motivarea Curții

104. Curtea reamintește, în primul rând, că, întrucât aplicabilitatea este o chestiune care ține de competența *ratione materiae* a Curții, ar trebui respectată regula generală de examinare a cererilor, iar analiza relevantă ar trebui efectuată în etapa admisibilității, cu excepția cazului în care există un motiv special pentru a uni această chestiune cu fondul cererii [a se vedea, în ceea ce privește aplicabilitatea art. 8 din Convenție, *Denisov împotriva Ucrainei* (MC), nr. 76639/11, pct. 93-94, 25 septembrie 2018]. În prezenta cauză nu există niciun astfel de motiv special, iar problema aplicabilității art. 6 § 1 trebuie să fie examinată în etapa admisibilității.

(i) Principii generale

105. Curtea reiterează că, pentru ca latura „civilă” a art. 6 § 1 să fie aplicabilă, trebuie să existe un „conflict” referitor la un drept cu privire la care se poate pretinde, cel puțin în mod credibil, că este recunoscut în dreptul intern, indiferent dacă acest drept este protejat sau nu de Convenție. Trebuie să fie vorba despre o contestație reală și serioasă, care poate privi atât însăși existența unui drept, cât și domeniul său de aplicare și modalitatea de exercitare a acestuia; în cele din urmă, rezultatul procedurii trebuie să fie în mod direct decisiv pentru dreptul în cauză, o legătură foarte slabă sau consecințe îndepărtate asupra dreptului nefiind suficiente pentru ca art. 6 § 1 să fie aplicabil [a se vedea *Regner împotriva Republicii Cehe* (MC), nr. 35289/11, pct. 99, 19 septembrie 2017, și *Baka*, citată anterior, pct. 100].

106. În ceea ce privește existența unui drept, Curtea a statuat în mod constant că trebuie să se ia ca punct de plecare dispozițiile din legislația națională relevantă și interpretarea pe care instanțele interne o dau acesteia. Art. 6 § 1 din Convenție nu asigură „drepturilor și obligațiilor” niciun conținut material specific în ordinea juridică a statelor contractante: Curtea nu poate crea, prin interpretarea art. 6 § 1, un drept material care nu are niciun temei legal în statul respectiv (a se vedea hotărârea *Regner*, citată anterior, pct. 100, cu trimiterile citate acolo).

107. În această privință, Curtea constată că drepturile astfel conferite de legislațiile naționale pot să fie materiale, procedurale sau o combinație a celor două. Nu poate exista nicio îndoială în ceea ce privește existența unui drept în sensul art. 6 § 1, în cazul în care un drept

material, recunoscut de legislația națională, este însoțit de un drept procedural care permite impunerea confirmării acestui drept în instanță. Simpla prezență a unui element discreționar în formularea unei dispoziții legale nu exclude, în sine, existența unui drept. Într-adevăr, Curtea a constatat că art. 6 se aplică în cazul în care procedura judiciară privește o decizie discreționară care aduce atingere unui drept al reclamantului (ibid., pct. 101-102).

108. De asemenea, Curtea a statuat că, în anumite cazuri, dreptul național, deși nu îi recunoaște unui individ un drept subiectiv, în schimb, îi conferă dreptul la o procedură de examinare a cererii sale, solicitând instanței competente să se pronunțe asupra unor capete de cerere, cum ar fi o decizie arbitrară, un abuz de putere sau vicii de procedură. Acesta este cazul anumitor decizii pentru care autoritățile dispun de o putere pur discreționară de a acorda sau de a refuza un avantaj sau un privilegiu, legea conferind persoanei în cauză dreptul de a formula o acțiune în justiție, instanța putând să pronunțe anularea deciziei în cauză în cazul în care constată caracterul ilegal al acesteia. În astfel de cazuri, art. 6 § 1 din Convenție este aplicabil cu condiția ca avantajul sau privilegiul respectiv, odată acordat, să creeze un drept civil (ibid., pct. 105).

109. În ceea ce privește funcționarii care ocupă o funcție publică, Curtea a reținut că statutul de funcționar public al unui reclamant nu îl exclude în mod automat de la protecția oferită de art. 6, cu excepția cazului în care au fost îndeplinite două condiții. În primul rând, dreptul intern al statului respectiv trebuie să excludă în mod expres accesul la o instanță pentru postul sau categoria de salariați în cauză. În al doilea rând, această derogare trebuie să se bazeze pe motive obiective legate de interesul statului. Pentru ca excluderea să fie justificată, nu este suficient ca statul să demonstreze că funcționarul în cauză participă la exercitarea puterii publice sau că există o legătură specială de încredere și de loialitate între persoana în cauză și statul angajator (ibid., pct. 107; a se vedea și *Vilho Eskelinen și alții*, citată anterior, pct. 62).

110. În cele din urmă, Curtea a hotărât că, deși accesul la un loc de muncă și la funcțiile exercitate (de un reclamant) constituie, în principiu, un privilegiu care nu poate fi confirmat pe cale judiciară, alta este situația în ceea ce privește continuarea sau condițiile de exercitare a unui astfel de raport de muncă. În sectorul privat, dreptul muncii conferă, în general, salariaților dreptul de a contesta în justiție concedierea lor, atunci când aceștia consideră că a fost abuzivă sau în cazul în care au fost aduse modificări unilaterale substanțiale la contractele acestora de muncă. Același lucru este valabil *mutatis mutandis* și pentru personalul din sectorul public, cu excepția cazurilor în care este aplicabilă excepția enunțată în hotărârea în cauza *Vilho Eskelinen și alții* (citată anterior) (a se vedea *Regner*, citată anterior, pct. 117). În hotărârea pronunțată în cauza *Baka*, de exemplu, Curtea a recunoscut dreptul președintelui Curții Supreme a Ungariei de a-și duce la capăt în integralitate mandatul de șase ani, în absența unor motive specifice pentru care i s-ar fi putut pune capăt, prevăzute de dreptul maghiar (a se vedea *Baka*, citată anterior, pct. 107-111).

(ii) Aplicarea principiilor sus-menționate în prezenta cauză

(α) Existența unui drept

111. Reclamanta s-a plâns de lipsa unui control judecătoresc asupra revocării din funcția pe care o ocupa și pe care o consideră abuzivă.

112. Curtea trebuie să examineze în primul rând dacă reclamanta putea să invoce un drept sau dacă se afla într-o situație în care dorea să obțină un simplu avantaj sau privilegiu, pe care autoritatea competentă i-l putea acorda sau refuza în mod discreționar, fără să își motiveze decizia (a se vedea *Regner*, citată anterior, pct. 116).

113. Curtea observă că, la 7 aprilie 2016, reclamanta a fost numită de președintele României procuror șef al DNA pentru o perioadă de trei ani, în conformitate cu articolul 54 alineatul (1) din Legea nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor (a se vedea supra, pct. 8). Articolul menționat anterior prevedea că procurorul șef al DNA trebuia să fie numit pentru o

perioadă de trei ani, cu posibilitatea reînvestirii o singură dată (a se vedea supra, pct. 73). Prin urmare, mandatul reclamantei ar fi trebuit, în principiu, să fie de trei ani, de la 16 mai 2016 până la 16 mai 2019. Cu toate acestea, la 9 iulie 2018, reclamanta a fost demisă din această funcție (a se vedea supra, pct. 67).

114. Curtea constată, de asemenea, că respectivele condiții de angajare a reclamantei erau reglementate de Legea nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor și de Legea nr. 317/2004 privind organizarea și funcționarea CSM. Articolul 51 alineatele (2)-(6) din Legea nr. 303/2004 conținea o listă exhaustivă de motive și elemente care trebuiau luate în considerare pentru revocarea din funcția de conducere a procurorilor sau a judecătorilor (a se vedea supra, pct. 73). În plus, articolul 29 alineatul (7) din Legea nr. 317/2004 prevedea că hotărârile privind cariera și drepturile judecătorilor și procurorilor puteau fi atacate cu contestație de orice persoană interesată la Secția de contencios administrativ și fiscal a Înaltei Curți de Casație și Justiție (a se vedea supra, pct. 75). Astfel, din formularea dispozițiilor menționate rezultă că exista un drept al procurorului șef al DNA de a-și exercita mandatul judiciar până la încheierea acestuia; în cazul în care mandatul încetează înainte de expirarea acestuia, fără consimțământul persoanei în cauză, prin demiterea acesteia, trebuie să fie invocate motive specifice, iar persoana respectivă ar avea calitatea procesuală de a solicita un control judecătoresc al acestei decizii.

115. În aceste condiții, Curtea consideră că, deși accesul la funcțiile exercitate de reclamantă în prezenta cauză constituie, în principiu, un privilegiu care poate fi acordat în mod discreționar de autoritatea competentă și nu poate fi confirmat pe cale judiciară, alta este situația în ceea ce privește încetarea unui astfel de raport de muncă (a se vedea, *mutatis mutandis*, *Regner*, citată anterior, pct. 117). În plus, Curtea observă că revocarea prematură din funcție a reclamantei a avut un impact decisiv asupra situației sale personale și profesionale, împiedicând-o să continue să îndeplinească anumite atribuții în cadrul DNA (a se vedea, *mutatis mutandis*, *Regner*, citată anterior, pct. 115).

116. Având în vedere cele de mai sus, Curtea consideră că, în prezenta cauză, exista o contestație reală și serioasă cu privire la un „drept” care putea fi invocat de reclamantă, cel puțin în mod credibil, în temeiul dreptului intern, în special dreptul de a nu fi demisă din funcția sa în alte situații decât cele prevăzute în mod specific de lege (a se vedea, *mutatis mutandis*, *Regner*, citată anterior, pct. 118-119, și *Denisov*, citată anterior, pct. 47-49).

(β) Caracterul civil al dreptului

117. În continuare, Curtea trebuie să stabilească dacă „dreptul” invocat de reclamantă avea un caracter „civil” în sensul autonom al art. 6 § 1, având în vedere criteriile stabilite în hotărârea *Vilho Eskelinen*.

118. Curtea reiterează că, potrivit jurisprudenței sale, litigiile dintre stat și funcționarii publici intră, în principiu, în domeniul de aplicare al art. 6, cu excepția cazului în care sunt îndeplinite cumulativ ambele condiții menționate la punctul 109 de mai sus.

119. În ceea ce privește prima condiție a criteriului Eskelinen, și anume dacă dreptul național „exclusea în mod expres” accesul la o instanță pentru postul sau categoria de salariați în cauză, Curtea observă că, în puținele cazuri în care a constatat că această condiție fusese îndeplinită, excluderea de la accesul la o instanță pentru postul în cauză a fost prevăzută clar și „în mod expres”. De exemplu, în hotărârea pronunțată în cauza *Suküt împotriva Turciei* [(dec.), nr. 59773/00, 11 septembrie 2007], care privea pensionarea anticipată a unui ofițer al armatei din motive disciplinare, în dreptul constituțional turc se specifica în mod clar faptul că deciziile Consiliului Militar Suprem nu făceau obiectul unui control judecătoresc. Același lucru era valabil și pentru deciziile Consiliului Suprem al Judecătorilor și Procurorilor din Turcia [a se vedea *Serdal Apay împotriva Turciei* (dec.), nr. 3964/05, 11 decembrie 2007, și *Nazsiz împotriva Turciei* (dec.), nr. 22412/05, 26 mai 2009, privind numirea și, respectiv, revocarea

disciplinară a procurorilor; a se vedea și *Özpınar împotriva Turciei*, nr. 20999/04, pct. 30, 19 octombrie 2010, privind revocarea din funcție a unui judecător din motive disciplinare]. În hotărârea *Nedeltcho Popov împotriva Bulgariei* (nr. 61360/00, pct. 38, 22 noiembrie 2007) o dispoziție din Codul muncii bulgar prevedea în mod clar că instanțele naționale nu aveau competența de a examina litigii referitoare la demiterea din anumite funcții din cadrul Consiliului de Miniștri, inclusiv din funcția deținută de reclamant (consilier-șef). Deși această restricție a fost ulterior declarată neconstituțională, fără efect retroactiv, Curtea a subliniat că „la momentul demiterii reclamantului”, acesta nu avea un drept de acces la o instanță în temeiul dreptului intern, pentru a introduce o acțiune pentru demitere abuzivă.

120. Curtea consideră că ar trebui să se facă distincție între prezenta speță și cauzele menționate mai sus, în măsura în care, în sistemul juridic intern, nu exista nicio dispoziție care să excludă „în mod expres” reclamanta de la dreptul de acces la o instanță. Dimpotrivă, dreptul intern prevedea în mod expres dreptul de acces la o instanță în cazul aspectelor legate de cariera procurorilor (a se vedea supra, pct. 114).

121. În consecință, în lumina cadrului legislativ intern, Curtea consideră că reclamanta putea să susțină în mod întemeiat că avea dreptul la protecție împotriva pretensei revocări nelegale din funcția de procuror șef al DNA, în timpul mandatului său (a se vedea, *mutatis mutandis*, *Baka*, citată anterior, pct. 109).

122. În această privință, trebuie remarcat, de asemenea, că, susținând că reclamanta nu a epuizat căile de atac interne disponibile în situația sa (a se vedea infra, pct. 132), Guvernul a confirmat faptul că dreptul național nu excludea în mod formal accesul la o instanță în cazul reclamantei. Trebuie adăugat faptul că, în Decizia nr. 358 (a se vedea supra, pct. 61-66), Curtea Constituțională nu a exclus, ca regulă generală, dreptul reclamantei de a introduce o cale de atac în instanță, ci a limitat competența instanțelor de contencios administrativ la o examinare *stricto sensu* a legalității deciziei administrative în cauză, și anume decretul prezidențial.

123. Prin urmare, având în vedere cele de mai sus, nu se poate concluziona că dreptul național „exclusea în mod expres accesul la o instanță” în cazul unei cereri întemeiate pe pretinsa nelegalitate a încetării mandatului reclamantei. Prima condiție a criteriului Eskelinen nu este așadar îndeplinită.

124. Acest lucru este, în sine, suficient pentru a concluziona că art. 6 § 1 din Convenție este aplicabil sub aspect civil (a se vedea, de exemplu *Baka*, citată anterior, pct. 118). Cu toate acestea, în circumstanțele prezentei cauze, Curtea consideră util să continue examinarea cu privire la îndeplinirea celei de-a doua condiții a criteriului Eskelinen. Prin urmare, chiar presupunând că, în situația reclamantei, accesul la o instanță era exclus în mod expres de dreptul intern, aplicând în continuare criteriul Eskelinen, Curtea consideră că, în speță, nu a fost îndeplinită nici a doua condiție, care constă în existența unei justificări obiective pentru această excludere, în interesul statului. Într-un cadru juridic în care demiterea din funcție a procurorului șef al DNA a fost decisă de președinte, în urma unei propuneri a ministrului justiției, avizată de CSM, absența oricărui control jurisdicțional asupra legalității deciziei de revocare nu poate fi în interesul statului. Membrii de rang înalt ai corpului judiciar ar trebui să se bucure – ca și alți cetățeni – de protecție împotriva deciziilor arbitrare din partea puterii executive și doar controlul efectuat de către un organism judiciar independent asupra legalității unei astfel de decizii de revocare poate face ca acest drept să fie efectiv. Decizia Curții Constituționale cu privire la respectivele competențe ale organelor constituționale nu privează aceste considerații de relevanță lor.

125. În aceste condiții, Curtea consideră că art. 6 se aplică sub aspectul său civil și că excepția ridicată de Guvern cu privire la lipsa competenței *ratione materiae* trebuie respinsă.

2. Termenul de șase luni

(a) Excepția ridicată de Guvern

126. Guvernul a ridicat, de asemenea, excepția de nerespectare a termenului de șase luni. Acesta a susținut că documentele și faptele relevante contestate în prezenta cerere au fost întocmite și au avut loc cu mai mult de șase luni înainte de introducerea acesteia. Mai exact, Raportul ministrului justiției a fost datat 22 februarie 2018 (a se vedea supra, pct. 18) și, în ceea ce privește acest document, termenul de șase luni a început să curgă de la 26 februarie 2018, când reclamanta a fost informată cu privire la conținutul său (a se vedea supra, pct. 33). În ceea ce privește Decizia nr. 358 a Curții Constituționale, Guvernul a susținut că termenul de șase luni a început să curgă la 30 mai 2018, data adoptării acesteia (a se vedea supra, pct. 61).

(b) Răspunsul reclamantei

127. Reclamanta a susținut că termenul de șase luni a început să curgă la 9 iulie 2018, data intrării în vigoare, prin publicarea în Monitorul Oficial, a Decretului prezidențial nr. 526/2018, care a constituit decizia oficială de revocare a acesteia din funcție (a se vedea supra, pct. 67). Nici raportul ministrului justiției, nici decizia Curții Constituționale nu au avut efecte imediate asupra mandatului său de procuror șef. Reclamanta a subliniat că, potrivit Constituției, numirea și revocarea din funcție a judecătorilor și procurorilor se fac prin decret prezidențial. Prin urmare, aceasta a solicitat Curții să respingă excepția ridicată de Guvern și să constate că a respectat termenul de șase luni.

(c) Motivarea Curții

128. Curtea observă că respectivul capăt de cerere formulat de reclamantă în temeiul art. 6 § 1 se referă la lipsa de acces la o instanță în ceea ce privește revocarea sa din funcția de procuror șef al DNA, pe care a considerat-o ca fiind întemeiată pe opiniile sale cu privire la reformele legislative propuse sau adoptate, care afectau sistemul judiciar.

129. Curtea constată, de asemenea, că, în conformitate cu articolul 54 alineatul (4) din Legea nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor (a se vedea supra, pct. 73), revocarea procurorilor din funcțiile de conducere „se face de către Președintele României”. Raportul ministrului justiției și Decizia nr. 358 a Curții Constituționale erau niște elemente anterioare revocării din funcție a reclamantei. Această concluzie este susținută de faptul că plângerile depuse de mai multe organizații neguvernamentale împotriva raportului în cauză au fost respinse de instanțele naționale fără să fi fost examinate pe fond, acestea nemaiaivând niciun scop după adoptarea decretului prezidențial (a se vedea supra, pct. 68). În plus, în decizia sa, Curtea Constituțională a menționat în mod expres că propunerea ministrului de revocare din funcție putea produce efecte substanțiale abia după semnarea decretului de revocare de către președintele României (a se vedea supra, pct. 65).

130. Prin urmare, Curtea consideră că termenul de șase luni, în ceea ce privește obiectul prezentei cauze, a început să curgă la data adoptării și publicării în Monitorul Oficial a decretului prezidențial de revocare din funcție a reclamantei, și anume 9 iulie 2018.

131. Rezultă că prezenta cerere, introdusă la 28 decembrie 2018, a respectat termenul menționat anterior. Excepția Guvernului în această privință trebuie așadar să fie respinsă.

3. Epuizarea căilor de atac interne

132. Guvernul a susținut, de asemenea, că reclamanta nu a epuizat căile de atac interne disponibile în privința capetelor sale de cerere formulate în temeiul art. 6 § 1 din Convenție.

133. Curtea consideră că, în circumstanțele particulare ale cauzei, excepția ridicată de Guvern este strâns legată de fondul capătului de cerere formulat de reclamantă în temeiul art. 6 § 1 din Convenție și, prin urmare, ar trebui unită cu fondul cauzei.

4. Alte motive de inadmisibilitate

134. Curtea observă, de asemenea, că respectivul capăt de cerere formulat în temeiul art. 6 § 1 din Convenție nu este în mod vădit nefondat în sensul art. 35 § 3 lit. a) din Convenție. Constată, de asemenea, că nu prezintă niciun alt motiv de inadmisibilitate. Prin urmare, trebuie să fie declarat admisibil.

B. Cu privire la fond

5. Observațiile părților și comentariile terților intervenienți

(a) Reclamanta

135. Reclamanta a explicat, în primul rând, că, în circumstanțele specifice ale cauzei sale, nu a avut la dispoziție nicio cale de atac efectivă în sistemul juridic intern.

136. Aceasta a susținut că raportul ministrului justiției nu putea fi considerat o decizie administrativă care intra în domeniul de aplicare al dreptului administrativ, deoarece acesta nu a produs niciun efect de sine stătător, necesitând, în schimb, intervenția președintelui sau a Curții Constituționale. Raportul era doar un act preliminar, o propunere care trebuia mai întâi să fie supusă controlului CSM și ulterior să fie transpusă într-un decret emis de președintele României. Reclamanta a menționat că și Curtea Constituțională a recunoscut acest lucru în Decizia nr. 358 din 30 mai 2018 (a se vedea supra, pct. 64).

137. În ceea ce privește decretul prezidențial, reclamanta a susținut că articolul 126 alineatul (6) din Constituție și Legea nr. 544/2004 garantau dreptul de a formula o plângere, în general, împotriva oricărei decizii administrative (a se vedea supra, pct. 71 și 76). Prin urmare, decretul prezidențial ar fi putut să fie contestat în fața instanțelor de contencios administrativ. Cu toate acestea, în cazul său, instanțele ar fi fost limitate în examinarea lor prin decizia general obligatorie pronunțată la 30 mai 2018 de Curtea Constituțională.

138. În opinia reclamantei, accesul său la o instanță nu a fost obstrucționat printr-o excludere expresă, ci prin simplul fapt că măsura contestată – încetarea prematură a mandatului său de procuror șef – a fost impusă printr-o decizie cu caracter general obligatoriu a Curții Constituționale și, prin urmare, nu ar fi putut să fie revizuită de o instanță de contencios administrativ. În această privință, reclamanta a făcut referire la dispozitivul deciziei Curții Constituționale în cauză (a se vedea supra, pct. 65).

139. Reclamanta a subliniat că și contextul în care a fost adoptată decizia menționată anterior (a se vedea supra, pct. 80-89) era important pentru examinarea cauzei sale. Făcând referire la rapoartele Comisiei Europene, ale Organizației Națiunilor Unite, la deciziile CSM și la numeroase articole de ziar, aceasta a subliniat, de asemenea, faptul că realizările sale și ale DNA în perioada în care a fost procuror șef s-au bucurat de o largă apreciere atât la nivel național, cât și internațional. Reclamanta a solicitat Curții să ia act de referirea făcută de către Comisia de la Veneția la pretinsa demitere controversată a acesteia (a se vedea supra, pct. 81).

140. De asemenea, reclamanta a susținut că, pe parcursul întregului proces de evaluare și de revocare inițiat de ministrul justiției, nu i s-a cerut niciodată să prezinte documente sau informații și nu i s-a oferit posibilitatea de a-și prezenta propriile opinii. Prin urmare, în opinia sa, procesul care a condus la propunerea ministrului de revocare a acesteia a fost lipsit de transparență și integritate și nu a respectat cerințele legale. Ca urmare a avizului nefavorabil exprimat de CSM cu privire la propunerea ministrului și a refuzului președintelui de a adopta decretul de revocare, procedura în fața Curții Constituționale a fost inițiată de către ministrul

justiției și prim-ministru. Această procedură constituțională, prin natura specifică prevăzută de Legea nr. 47/1992, nu a implicat-o în niciun fel pe reclamantă. Totuși, aceasta a examinat chestiunea legalității procedurii de revocare și a avut un efect direct asupra reclamantei, ca urmare a obligării președintelui la emiterea decretului de revocare. Prin urmare, în opinia reclamantei, aceasta a fost privată de garanțiile unui proces echitabil, astfel cum se prevede la art. 6 § 1.

141. În cele din urmă, reclamanta a susținut că încetarea prematură a mandatului său de procuror șef al DNA a fost solicitată de ministrul justiției, fără avizul favorabil din partea organismului profesional competent, în ciuda faptului că articolul 54 alineatul (4) din Legea nr. 303/2004 (a se vedea supra, pct. 73) îi permitea în mod clar ministrului să îi propună președintelui revocarea numai cu un astfel de aviz. Revocarea a fost pusă în executare ca urmare a deciziei adoptate de Curtea Constituțională, în cadrul unei proceduri la care aceasta nu a fost și nu ar fi putut fi parte. Prin urmare, revocarea sa din funcția pe care o ocupa nu a fost supusă controlului unei instanțe în sensul art. 6 § 1 din Convenție.

(b) Guvernul

142. Guvernul a susținut că reclamanta ar fi putut să își revendice drepturile civile în fața instanțelor de contencios administrativ. Acesta a argumentat că reclamanta ar fi putut contesta, direct în fața instanțelor de contencios administrativ, raportul ministrului justiției, decizia CSM din 27 februarie 2018 (a se vedea supra, pct. 45-54) sau decretul de revocare din funcție emis de președinte.

(c) Terțul intervenient

143. Open Society Justice Initiative a susținut că există un consens general conform căruia sistemul de numire și revocare a procurorilor șefi ar trebui să fie suficient de solid pentru a asigura independența acestora și ar trebui să evite nominalizările politice sau procesele de revocare care îi expun presiunilor sau influențelor politice. În acest sens, organisme internaționale și regionale, precum Comisia de la Veneția, GRECO, Biroul Organizației Națiunilor Unite pentru Droguri și Criminalitate (UNODC), Raportorul special al Organizației Națiunilor Unite privind independența judecătorilor și avocaților, Comisia Interamericană a Drepturilor Omului și Comisia Europeană, au considerat că independența procurorilor este legată de existența unor proceduri transparente și responsabile, bazate pe merit, de numire și de revocare a șefilor acestora.

144. Open Society Justice Initiative a observat, de asemenea, că o serie de organisme internaționale și regionale au recunoscut dreptul procurorilor la o cale de atac efectivă în cadrul procedurilor disciplinare și de revocare din funcție. De exemplu, Orientările ONU privind rolul procurorilor stabilesc că deciziile adoptate în cadrul audierilor disciplinare trebuie să facă obiectul unui „control independent”. În raportul său privind statutul și rolul procurorilor, UNODC a citat și a confirmat acest standard stabilit în Orientări. De asemenea, Raportorul Special al ONU privind independența judecătorilor și avocaților a subliniat că „demiterea procurorilor ar trebui să fie supusă unor cerințe stricte, care nu ar trebui să submineze desfășurarea independentă și imparțială a activităților lor”. În consecință, procurorii „ar trebui, în orice caz, să aibă dreptul de a contesta – inclusiv în instanță – toate deciziile privind cariera lor, inclusiv cele adoptate în urma unor proceduri disciplinare”. Comisia Interamericană pentru Drepturile Omului a susținut că ar trebui să existe posibilitatea controlului deciziei de revocare a unui procuror de către un organism superior, care să examineze faptele cauzei și situația în drept și să asigure „un recurs judiciar adecvat și eficient împotriva posibilelor încălcări ale drepturilor, care au avut loc în timpul procedurii disciplinare”. Comisia a subliniat, de asemenea, importanța dreptului la un control în cazurile în care demiterea „poate fi o sancțiune

implicită”, care constituie o „folosire abuzivă a competenței de a sancționa un agent al sistemului judiciar pentru o anumită acțiune întreprinsă sau decizie luată de acesta sau aceasta”.

6. Motivarea Curții

(a) Principii generale

145. Curtea reiterează faptul că, în materie civilă, se poate concepe cu greu existența statului de drept fără posibilitatea de a avea acces la instanțe. Principiul potrivit căruia o acțiune civilă trebuie să poată fi introdusă în fața unui judecător se numără printre principiile fundamentale de drept universal „recunoscute”; același lucru este valabil și în ceea ce privește principiul de drept internațional care interzice denegarea de justiție. Art. 6 § 1 trebuie să fie interpretat în lumina acestor principii (a se vedea *Golder împotriva Regatului Unit*, 21 februarie 1975, pct. 34 și 35, seria A nr. 18). Art. 6 § 1 garantează că orice persoană are dreptul de a formula pretenția sa cu privire la drepturi civile sau obligații în fața unei instanțe. Astfel, acesta ia forma „dreptului la o instanță”, dreptul de acces – adică dreptul de a institui o procedură în materie civilă în fața instanțelor – constituind doar un aspect al acestui drept (ibid., pct. 36).

146. Cu toate acestea, dreptul de acces la instanță nu este absolut și poate fi supus unor limitări, atât timp cât ele nu restrâng și nici nu reduc accesul liber al unui individ într-o asemenea măsură sau până în punctul în care să fie afectată însăși esența acestui drept. În plus, o astfel de limitare nu este compatibilă cu art. 6 § 1 dacă nu urmărește un scop legitim și dacă nu există un raport rezonabil de proporționalitate între mijloacele folosite și scopul urmărit (a se vedea *Baka*, citată anterior, pct. 120, și cauzele citate acolo).

147. Curtea reiterează, de asemenea, că, pentru ca o instanță să hotărască asupra drepturilor și obligațiilor cu caracter civil, pentru a fi respectat art. 6 § 1 din Convenție, „instanța” în cauză trebuie să aibă competența de a examina toate problemele de fapt și de drept relevante pentru litigiul cu care a fost sesizată. Cerința ca o instanță să aibă „jurisdicție deplină” este îndeplinită în cazul în care se constată că organul judiciar în cauză a exercitat „competență suficientă” sau a asigurat „un control suficient” în cadrul procedurii introduse în fața acestuia [a se vedea *Ramos Nunes de Carvalho e Sá împotriva Portugaliei* (MC), nr. 55391/13 și alte 2 cereri, pct. 176, 6 noiembrie 2018].

(b) Aplicarea acestor principii în prezenta cauză

148. În speță, Guvernul nu a contestat lipsa unui control jurisdicțional în cauza reclamantei, dar a susținut că aceasta s-a datorat faptului că reclamanta nu a epuizat diferitele căi de atac disponibile în situația în cauză (a se vedea supra, pct. 142).

149. Curtea observă, în ceea ce privește posibilitatea reclamantei de a contesta raportul ministrului justiției în fața instanțelor, că s-a considerat de către Curtea Constituțională că raportul respectiv nu putea să producă efecte de sine stătător și că era doar un act preliminar care a condus la adoptarea decretului prezidențial (a se vedea supra, pct. 62, 64 și 129). În plus, chiar presupunând că o plângere împotriva acestui act ar fi fost admisibilă în fața instanțelor de contencios administrativ, din documentele prezentate de Guvern reiese că organizații neguvernamentale din întreaga țară au exercitat această cale fără succes (a se vedea supra, pct. 68) și că nu a fost prezentat niciun alt exemplu de procedură administrativă inițiată împotriva unui document similar (a se vedea supra, pct. 69). Prin urmare, Curtea consideră că nu s-a stabilit, în contextul prezentei cauze, că o plângere adresată instanțelor de contencios administrativ împotriva raportului ministrului justiției ar fi constituit o cale de atac internă efectivă pentru reclamantă.

150. În al doilea rând, Guvernul a susținut că reclamanta ar fi putut să conteste în fața instanțelor Decizia CSM din 27 februarie 2018. În această privință, Curtea observă că articolul 29 alineatul (7) din Legea nr. 317/2004 prevede într-adevăr în mod expres dreptul de a contesta

în fața unei instanțe deciziile adoptate de CSM cu privire la cariera și drepturile procurorilor (a se vedea supra, pct. 75). Cu toate acestea, întrucât, în speță, decizia adoptată de CSM a fost favorabilă reclamantei, Curtea apreciază că aceasta nu avea niciun interes să o conteste.

151. În cele din urmă, Guvernul a susținut că reclamanta ar fi trebuit să conteste în fața instanțelor de contencios administrativ decretul de revocare emis de președinte, în temeiul dispozițiilor generale ale Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004 (a se vedea supra, pct. 76) și a prezentat exemple de jurisprudență internă pentru a susține această afirmație (a se vedea supra, pct. 77). În opinia sa, aceste exemple arătau că decretele prezidențiale din diferite domenii, inclusiv cele referitoare la cariera judecătorilor și procurorilor, puteau fi contestate în fața instanțelor de contencios administrativ.

152. Curtea observă că dreptul intern prevede într-adevăr o posibilitate generală de a contesta în fața instanțelor de contencios administrativ orice decizie administrativă, iar un decret prezidențial este o decizie administrativă în sensul acestei legi (a se vedea supra, pct. 76). Cu toate acestea, exemplele prezentate de Guvern nu se referă la situații similare celei a reclamantei, mai exact adoptarea de către președinte a unui decret de revocare a unui procuror dintr-o funcție de conducere, ca urmare a unei dispoziții specifice a Curții Constituționale în această privință.

153. Cu privire la acest aspect, Curtea subliniază că, în Decizia din 30 mai 2018, Curtea Constituțională a menționat în mod expres că, în circumstanțele particulare ale cauzei reclamantei, instanțele de contencios administrativ aveau competențe limitate de a controla decretul prezidențial de revocare a reclamantei. Într-adevăr, Curtea Constituțională a considerat că un astfel de control se limita la legalitatea *stricto sensu* a decretului, respectiv, emitent, temei de drept, existența propunerii ministrului justiției de revocare din funcție și a comunicării acestei propuneri în vederea emiterii avizului de către CSM, semnătura și, după caz, publicarea în Monitorul Oficial al României (a se vedea supra, pct. 62). Având în vedere aceste limite specifice stabilite de Curtea Constituțională, Curtea consideră că o plângere în fața instanțelor de contencios administrativ ar fi fost eficientă doar pentru a obține examinarea legalității externe a decretului prezidențial, oferind astfel doar un control formal. O astfel de acțiune nu ar fi constituit o cale de atac eficientă pentru esența plângerii reclamantei – faptul că revocarea sa a fost o sancțiune disciplinară nelegală, declanșată de opiniile sale exprimate public în contextul reformelor legislative – care ar fi necesitat o examinare a fondului și a legalității interne a decretului în cauză.

154. Având în vedere cele de mai sus, în absența unor exemple de cauze similare din jurisprudența internă și având în vedere caracterul obligatoriu și specific al deciziei adoptate de Curtea Constituțională în speță, Curtea nu este convinsă că reclamanta dispunea de o cale de atac internă pentru a ataca eficient în instanță ceea ce intenționa să conteste cu adevărat, și anume motivele revocării sale din funcția de procuror șef al DNA, prin decretul prezidențial din 9 iulie 2018, în conformitate cu Decizia Curții Constituționale din 30 mai 2018. Orice posibilitate de control jurisdicțional se limita la controlul formal al decretului de revocare, fiind exclusă în mod expres orice examinare a caracterului adecvat al motivelor, a relevanței pretinselor fapte pe care se întemeiasă revocarea sau a îndeplinirii condițiilor legale pentru validitatea acesteia, în special avizul propunerii ministrului justiției din partea CSM, în conformitate cu articolul 54 alineatul (4) din Legea nr. 303/2004 (a se vedea supra, pct. 73). Prin urmare, amplasarea controlului judecătoresc de care dispunea reclamanta în circumstanțele prezentei cauze nu poate fi considerată „suficientă”.

155. În opinia Curții, acest lucru ar fi dificil de conciliat cu esența dreptului de acces la o instanță, care nu include doar dreptul de a institui proceduri, ci și dreptul de a obține o „soluționare” a litigiului de către o instanță [a se vedea *Parohia Greco-Catolică Lupeni și alții împotriva României* (MC), nr. 76943/11, pct. 86, 29 noiembrie 2016]. În cazul în care există o contestație serioasă și reală cu privire la legalitatea unei ingerințe în exercitarea drepturilor

civile ale unei persoane, care privește fie însăși existența dreptului civil revendicat, fie domeniul său de aplicare, art. 6 § 1 îndreptățește persoana în cauză „să supună această problemă de drept intern examinării unei instanțe” (ibid., pct. 85).

156. În acest context, Curtea constată, de asemenea, importanța tot mai mare pe care instrumentele Consiliului Europei și ale Uniunii Europene o acordă echității procedurale în cauzele care privesc revocarea sau demiterea procurorilor, inclusiv intervenția din partea unei autorități independente de executiv și de legislativ în ceea ce privește deciziile care afectează numirea și demiterea procurorilor (a se vedea supra, pct. 80-88).

157. Pe baza considerentelor sus-menționate, Curtea respinge excepția ridicată de Guvern cu privire la neepuizarea căilor de atac interne și concluzionează că statul pârât a afectat însăși esența dreptului reclamantei de acces la o instanță, ca urmare a limitelor specifice stabilite în decizia Curții Constituționale în privința examinării cauzei sale.

158. În consecință, a fost încălcat dreptul reclamantei de acces la o instanță, astfel cum este garantat de art. 6 § 1 din Convenție.

II. CU PRIVIRE LA PRETINSA ÎNCĂLCARE A ART. 10 DIN CONVENȚIE

159. Reclamanta s-a plâns că mandatul său de procuror șef al DNA a încetat ca urmare a opiniilor pe care le-a exprimat în mod public, în calitatea sa profesională, cu privire la reformele legislative care afectau sistemul judiciar. Aceasta a susținut că a fost încălcat art. 10 din Convenție, care, în părțile sale relevante, prevede:

„1. Orice persoană are dreptul la libertatea de exprimare. Acest drept cuprinde libertatea de opinie și libertatea de a primi sau de a comunica informații ori idei fără amestecul autorităților publice și fără a ține seama de frontiere. [...]

2. Exercitarea acestor libertăți ce comportă îndatoriri și responsabilități poate fi supusă unor formalități, condiții, restrângeri sau sancțiuni prevăzute de lege, care constituie măsuri necesare, într-o societate democratică, pentru securitatea națională, integritatea teritorială sau siguranța publică, apărarea ordinii și prevenirea infracțiunilor, protecția sănătății sau a moralei, protecția reputației sau a drepturilor altora pentru a împiedica divulgarea de informații confidențiale sau pentru a garanta autoritatea și imparțialitatea puterii judecătorești.”

A. Cu privire la admisibilitate

160. Guvernul a ridicat aceleași excepții ca acelea referitoare la art. 6 § 1 din Convenție (a se vedea supra, pct. 126 și 132). Mai precis, acesta a susținut că raportul ministrului justiției din 22 februarie 2018 era singurul document care examina chestiuni de fapt legate de activitatea profesională a reclamantei (a se vedea supra, pct. 18-32). Prin urmare, în opinia sa, punctul de plecare pentru calcularea termenului de șase luni, în legătură cu respectivul capăt de cerere formulat de reclamantă în temeiul art. 10, era 26 februarie 2018, data la care i-a fost comunicat reclamantei raportul ministrului (a se vedea supra, pct. 33). În plus, acesta a susținut că reclamanta nu a epuizat căile de atac interne, întrucât nu a contestat raportul ministrului în fața instanțelor de contencios administrativ.

161. Reclamanta și-a reiterat argumentele formulate în temeiul art. 6 § 1 din Convenție (a se vedea supra, pct. 127 și 135-137).

162. Curtea consideră că respectivele constatări cu privire la admisibilitatea art. 6 § 1 din Convenție (a se vedea supra, pct. 128-131, 149-154 și 157) sunt, de asemenea, relevante în contextul art. 10 în ceea ce privește respectarea termenului de șase luni și epuizarea căilor de atac interne. Având în vedere aceste constatări, excepțiile ridicate de Guvern cu privire la admisibilitatea art. 10 trebuie, de asemenea, respinse.

163. Curtea constată că acest capăt de cerere nu este în mod vădit nefondat în sensul art. 35 § 3 lit. a) din Convenție. Constată, de asemenea, că nu prezintă niciun alt motiv de inadmisibilitate. Prin urmare, trebuie să fie declarat admisibil.

B. Cu privire la fond

1. Observațiile părților și comentariile terților intervenienți

(a) Reclamanta

164. Bazându-se pe constatările Curții în cauzele *Wille împotriva Liechtensteinului* [(MC) nr. 28396/95, 28 octombrie 1999], *Kayasu împotriva Turciei* (nr. 64119/00 și 76292/01, 13 noiembrie 2008), *Poyraz împotriva Turciei* (nr. 15966/06, 7 decembrie 2010) și *Harabin împotriva Slovaciei* (nr. 58688/11, 20 noiembrie 2012] reclamanta a susținut că art. 10 a fost aplicat anterior funcționarilor publici și, mai important, membrilor puterii judiciare.

165. Reclamanta a susținut că, în fapt, în raportul său, ministrul justiției a evaluat aptitudinile sale manageriale, din punctul său de vedere personal, pe baza opiniilor exprimate de aceasta în mod public. Ea a considerat că aceste opinii legate de modificările legislative propuse sau adoptate au fost exprimate în conformitate cu obligația legală a procurorului șef de a furniza publicului informații de interes general. De asemenea, a argumentat că ministrul însuși a recunoscut că opiniile exprimate de ea fuseseră motivul aflat la baza revocării sale din funcție (a se vedea supra, pct. 18 și 19). În opinia sa, acest lucru a constituit o ingerință clară în exercitarea dreptului ei la libertatea de exprimare.

166. Reclamanta a mai susținut că ingerința în exercitarea drepturilor sale în temeiul art. 10 nu era prevăzută de lege, întrucât dispozițiile legale pe care s-a întemeiat revocarea ei au fost lipsite de predictibilitate și claritate. În această privință, a subliniat că textul articolului 51 alineatul (2) litera (b) din Legea nr. 303/2004 prevedea că revocarea dintr-o funcție de conducere putea fi dispusă „în cazul exercitării necorespunzătoare a atribuțiilor manageriale privind organizarea eficientă, comportamentul și comunicarea” (a se vedea supra, pct. 73). În opinia reclamantei, sensul termenilor „comportament” și „comunicare” nu era suficient de clar pentru a-i permite să considere că aceștia includeau exprimarea opiniilor în spațiul public, astfel cum s-a argumentat în raportul ministrului.

167. În plus, reclamanta a susținut că încălcarea dreptului său la libertatea de exprimare nici nu a urmărit un scop legitim. Ea a argumentat că declarațiile făcute în raportul ministrului, potrivit cărora opiniile sale au afectat imaginea României și au subminat anumite instituții, nu au fost susținute de nicio dovadă. Reclamanta a făcut referire la rapoartele unor importante instituții internaționale (a se vedea supra, pct. 80-89), precum și la numeroase premii și onoruri pe care le-a primit pentru realizările sale în lupta împotriva corupției din partea unor organizații neguvernamentale, guverne și misiuni diplomatice din țări europene și din Statele Unite.

168. În cele din urmă, reclamanta a susținut că Guvernul nu a prezentat niciun argument convingător pentru a dovedi că revocarea sa din funcția de conducere, care a fost în mod evident o măsură disproporționată, a urmărit o nevoie socială imperioasă.

(b) Guvernul

169. Guvernul a susținut că respectivul capăt de cerere formulat de reclamantă nu intră în domeniul de aplicare al art. 10 din Convenție. În această privință, a susținut că, la fel ca în cauza *Harabin* (citată anterior), reclamanta a fost demisă din funcție în principal din motive legate de calificările sale profesionale și de capacitatea sa de a-și îndeplini funcțiile. Mai precis, managementul reclamantei nu a fost evaluat din perspectiva libertății de exprimare, ci pe baza elementelor prevăzute la articolul 54 alineatul (4), coroborat cu articolul 51 alineatul (2) litera (b) din Legea nr. 303/2004 (a se vedea supra, pct. 73).

170. Acesta a susținut că evaluarea din raportul ministrului justiției a abordat toate aspectele avute în vedere de legiuitor: organizarea eficientă a muncii, comportamentul, abilitățile de comunicare, asumarea responsabilităților și aptitudinile manageriale. Declarațiile publice ale reclamantei au fost analizate în conformitate cu legea, în virtutea autorității juridice a ministrului justiției de a examina aspecte referitoare la comunicare, ca parte a întregului proces de evaluare. De asemenea, Guvernul a subliniat că reclamanta nu a fost împiedicată să participe la programe de televiziune și radio și că niciun procuror, cu atât mai puțin unul cu o funcție atât de importantă, nu ar fi trebuit să aibă apariții de natură politică și/sau apariții care ar fi putut pune sub semnul întrebării independența sistemului judiciar sau a judecătorilor și procurorilor retrogradați ori a altor persoane. În aceste circumstanțe, era clar că abilitățile de comunicare ale reclamantei au fost evaluate din perspectiva funcției deținute de aceasta și a necesității unor competențe manageriale de nivel foarte înalt.

171. Guvernul a concluzionat că dreptul reclamantei la libertatea de exprimare nu a fost încălcat.

(c) Terții intervenienți

(i) International Bar Association's Human Rights Institute

172. International Bar Association's Human Rights Institute („IBAHRI”) a susținut că, în conformitate cu Orientările Organizației Națiunilor Unite privind rolul procurorilor, procurorii sunt agenți cu un rol esențial în administrarea justiției. Principiul independenței procurorilor cuprinde o serie de componente, dintre care, în primul rând, cerința ca parchetul să fie strict separat de funcțiile judiciare, dar și independent de orice altă autoritate a statului și, prin urmare, dispus să investigheze și să urmărească penal infracțiunile suspectate a fi fost săvârșite de persoane care acționează în exercitarea atribuțiilor lor oficiale. Statele trebuie să se asigure că procurorii sunt în măsură să își îndeplinească funcțiile fără intimidare, impedimente, hărțuire, ingerințe neadecvate și fără să fie supuși în mod nejustificat răspunderii civile, penale sau de altă natură. Procurorii au dreptul la libertatea de exprimare, asociere și întrunire, precum și la libertatea de a avea anumite convingeri. În conformitate cu Orientarea nr. 8, procurorii au „dreptul de a participa la discuții publice cu privire la chestiuni care privesc legea, administrarea justiției, precum și promovarea și protejarea drepturilor omului” (a se vedea supra, pct. 92). IBAHRI a afirmat, de asemenea, că discuțiile privind mijloacele de investigare, modificările aduse legislației și amenințările la adresa independenței sistemului judiciar și a avocaților sunt aspecte care fac obiectul Orientării nr. 8.

173. De asemenea, IBAHRI a susținut că, potrivit jurisprudenței Curții, de exemplu, cauza *Brisic împotriva României* (nr. 26238/10, 11 decembrie 2018), ingerința în dreptul la libertatea de exprimare în privința chestiunilor de interes public nu poate fi considerată necesară într-o societate democratică. În opinia sa, atunci când restricțiile impuse libertății de exprimare a procurorilor iau forma demiterii unei persoane din funcțiile sale oficiale de procuror, acestea sunt totodată disproporționate. Astfel de restricții nejustificate sunt distructive și nu își găsesc locul într-o societate democratică, în care respectarea statului de drept și a drepturilor omului este primordială.

174. În plus, IBAHRI a făcut referire la faptul că toți profesioniștii din domeniul juridic au nu doar dreptul, ci și datoria de a ridica probleme de interes public, dacă motivația lor este dorința de a îmbunătăți sistemul juridic. Procurorii, în calitate de actori ai sistemului judiciar, au o obligație față de sistemul juridic și față de interesul public. Prin urmare, aceștia au libertatea de a discuta, critica sau ridica în mod public acuzații legate de funcționarii publici, acțiunile instituțiilor de stat, practicile juridice sau administrative deficitare existente și sistemul judiciar, dacă sunt motivați de dorința de a îmbunătăți sistemul juridic. IBAHRI a considerat că este de la sine înțeles faptul că ridicarea problemei privind existența, la nivelul țării, a unor pretinse practici de corupție, abuzuri de putere sau încălcări majore ale statului de

drept ori amenințări la adresa acestuia trebuie să facă parte dintr-o dezbatere necesară și permisă într-o societate democratică.

175. IBAHRI a menționat, de asemenea, că în Garanțiile pentru independența profesioniștilor justiției, adoptate de Comisia Interamericană pentru Drepturile Omului, se afirmă că „în calitate de funcționari publici, [...] procurorii [...] se bucură de un drept la libertatea de exprimare destul de extins, întrucât acest drept este necesar pentru a explica societății, de exemplu, anumite aspecte de interes și relevanță naționale”. În plus, în Avizul consultativ OC-5/85, Curtea Interamericană a Drepturilor Omului a subliniat că libertatea de exprimare este „o condiție sine qua non pentru dezvoltarea [...] sindicatelor”. Prin urmare, în același mod, libertatea de exprimare a procurorilor este o condiție sine qua non pentru administrarea echitabilă a justiției și un sistem de justiție eficient.

(ii) *Fundația Helsinki pentru Drepturile Omului*

176. Fundația Helsinki pentru Drepturile Omului („HFHR” - Helsinki Foundation for Human Rights) a prezentat un rezumat al celor mai importante standarde privind independența procurorilor, începând cu Orientările Organizației Națiunilor Unite privind rolul procurorilor, adoptate în 1990 (a se vedea supra, pct. 92) și Ghidul privind statutul și rolul procurorilor, publicat în 2014 de către Biroul ONU pentru Droguri și Criminalitate și Asociația Internațională a Procurorilor. Aceasta a remarcat că au fost elaborate standarde semnificative și în cadrul sistemului Consiliului Europei. Aici merită menționată în special Recomandarea Comitetului de Miniștri (2000)19 privind rolul Ministerului Public în sistemul de justiție penală (a se vedea supra, pct. 90). Recomandarea nu se opune ca Ministerul Public să fie subordonat Guvernului. Cu toate acestea, atribuțiile guvernamentale ar trebui exercitate într-un mod transparent și în conformitate cu legea. Orice instrucțiuni adresate procurorilor ar trebui să fie comunicate în scris și să fie însoțite de garanții adecvate. În plus, instrucțiunile privind neînceperea urmăririi penale în cazuri specifice nu ar trebui să fie permise, în principiu.

177. HFHR a remarcat că majoritatea actelor fără caracter obligatoriu adoptate în cadrul organizațiilor internaționale și a documentelor privind independența procurorilor, elaborate de asociațiile profesionale de procurori, au subliniat importanța respectării și protejării libertății de exprimare a procurorilor. De exemplu, în nota explicativă a Statutului de la Roma al Curții Penale Internaționale se afirma că procurorii sunt liberi să participe „la dezbateri publice cu privire la aspecte juridice, sistemul judiciar sau administrarea justiției”, deși aceștia nu trebuie să comenteze asupra cauzelor pendinte sau să submineze integritatea instanțelor.

178. HFHR a oferit, de asemenea, exemple privind influența excesivă a Guvernului asupra funcționării Ministerului Public în Polonia și impactul negativ al acesteia asupra eficacității protejării drepturilor omului, începând cu reforma Ministerului Public din 2016.

2. *Motivarea Curții*

(a) *Existența unei ingerințe*

179. Curtea a recunoscut în jurisprudența sa aplicabilitatea art. 10 în cazul funcționarilor publici în general [a se vedea *Vogt împotriva Germaniei*, 26 septembrie 1995, pct. 53, seria A nr. 323, și *Guja împotriva Moldovei* (MC), nr. 14277/04, pct. 52, CEDO 2008] și al membrilor sistemului judiciar (a se vedea *Wille*, pct. 41-42, și *Harabin*, pct. 149, ambele citate anterior; a se vedea, de asemenea, hotărârea în cauza *Brisac*, citată anterior, pct. 89, referitoare la un procuror cărui i-a fost aplicată o sancțiune disciplinară și care a fost revocat din funcția de prim-procuror pentru că a împărtășit presei informații privind o anchetă penală în curs).

180. În plus, Curtea reiterează faptul că refuzul de a numi o persoană într-un post de funcționar public nu poate constitui, în sine, baza unei plângeri formulate în temeiul Convenției. Totuși, acest lucru nu înseamnă că o persoană care a fost numită într-un post de

funcționar public nu se poate plânde de o concediere, dacă această concediere încalcă unul din drepturile sale prevăzute de Convenție (a se vedea *Wille*, pct. 41, și *Kayasu*, pct. 79, ambele citate anterior).

181. În cauza *Wille*, Curtea a constatat că scrisoarea trimisă reclamantului (președintele Tribunalului Administrativ al Principatului Liechtenstein) de către Prințul Liechtensteinului, prin care acesta din urmă îl anunța că intenționa să nu îl mai numească în nicio funcție publică, a constituit o „mustrare pentru modul în care reclamantul și-a exercitat anterior dreptul la libertatea de exprimare” (a se vedea *Wille*, citată anterior, pct. 50). Curtea a observat că, în această scrisoare, Prințul a criticat conținutul unei conferințe publice a reclamantului cu privire la competențele Curții Constituționale și și-a anunțat intenția de a-l sancționa din cauza opiniei sale cu privire la anumite chestiuni de drept constituțional. Prin urmare, Curtea a concluzionat că art. 10 era aplicabil și că a existat o ingerință în dreptul reclamantului la libertatea de exprimare.

182. În hotărârea *Kayasu* (citată anterior, pct. 80), Curtea a constatat că sancțiunile disciplinare aplicate reclamantului s-au întemeiat atât pe conținutul și formatul textelor redactate de reclamant (o plângere penală împotriva unui general de armată și o decizie de începere a urmăririi penale față de același general, adoptată de reclamant în calitate de procuror), cât și pe comunicarea acestor texte în mass-media, ambele aspecte fiind considerate ca având legătură cu dreptul reclamantului la libertatea de exprimare, care includea și libertatea de a comunica opinii și informații.

183. Revenind la prezenta cauză, Curtea trebuie mai întâi să verifice dacă măsura contestată a constituit o ingerință în exercitarea de către reclamantă a libertății de exprimare.

184. Curtea observă că motivele invocate de ministrul justiției pentru revocarea reclamantei din funcția sa de conducere au fost detaliate în Raportul privind activitatea managerială de la DNA, care a fost trimis CSM de către ministru la 23 februarie 2018 (a se vedea supra, pct. 18-32).

185. Curtea observă în primul rând că raportul menționa în introducere că acesta „reprezintă luarea de poziție a ministrului Justiției,” și că „elaborarea acestuia a fost realizată pe fondul dezbaterilor care au căpătat o amploare deosebită în spațiul public, în ultimul an de zile, respectiv februarie 2017 - februarie 2018, dezbateri care au divizat profund opinia publică, au ridicat la cote nemaîntâlnite în istoria recentă a României atacurile la persoană și punerea în discuție a unor valori constituționale, europene și universale [...]” (a se vedea supra, pct. 18). În introducerea sa, raportul menționa, în continuare, că acesta se bazează „pe analiza actelor, faptelor, acțiunilor concrete, inclusiv a declarațiilor publice ale procurorului șef DNA [...]” (a se vedea supra, pct. 19).

186. Curtea constată, de asemenea, că majoritatea motivelor invocate de ministru în **raportul privind revocarea reclamantei** se refereau la opiniile exprimate de aceasta în calitate profesională în diferite ocazii. Mai precis, motivele prezentate în Deciziile Curții Constituționale nr. 68 (a se vedea supra, pct. 21) și 757 (a se vedea supra, pct. 23) făceau referire la anchetele începute sub supravegherea reclamantei în legătură cu preținse acte de corupție săvârșite de membri ai Guvernului și la divulgarea unor detalii privind aceste anchete către mass-media, prin intermediul unor comunicate de presă (a se vedea supra, pct. 24). În privința acestor aspecte, prezenta cauză este similară cu *Kayasu* (citată anterior). În plus, declarațiile publice făcute de reclamantă cu privire la reformele legislative propuse de Guvern și anchetele penale legate de aceste reforme au fost enumerate ca motive specifice pentru revocarea reclamantei și au fost citate și comentate pe larg în douăsprezece pagini ale raportului (a se vedea supra, pct. 28 și 29).

187. Restul argumentelor în favoarea revocării reclamantei, astfel cum au fost prezentate de ministru, au fost examinate de organul profesional al sistemului judiciar, CSM, constatându-

se că acestea nu aveau niciun temei faptic sau juridic și că aveau legătură cu anchete disciplinare în curs (a se vedea supra, pct. 50, 51 și 53).

188. Prin urmare, având în vedere cele de mai sus și luând în considerare mai degrabă succesiunea evenimentelor în ansamblul lor (a se vedea supra, pct. 9-18) și nu ca incidente separate și distincte, există probe *prima facie* privind existența unei legături de cauzalitate între exercitarea de către reclamantă a libertății sale de exprimare și încetarea mandatului său.

189. Curtea a statuat deja că, din moment ce există probe *prima facie* în favoarea versiunii faptelor prezentate de reclamantă și a existenței unei legături de cauzalitate, sarcina probei trebuie să fie răsturnată și să revină Guvernului (a se vedea *Baka*, citată anterior, pct. 149). În speță, motivele invocate de Guvern pentru a justifica măsura contestată în fața Curții – în special faptul că revocarea reclamantei s-a întemeiat în principal pe motive legate de managementul său neadecvat și numai în subsidiar pe motive legate de opiniile pe care aceasta le-a făcut publice în numeroase ocazii (a se vedea supra, pct. 169 și 170) – nu sunt susținute de probe specifice și, prin urmare, nu pot fi considerate convingătoare ținând seama de întregul context al cauzei.

190. Având în vedere cele de mai sus, Curtea concluzionează că principalele motive pentru revocarea reclamantei din funcția de procuror șef al DNA au fost legate de dreptul său la libertatea de exprimare, care include libertatea de a comunica opinii și informații (a se vedea *Kayasu*, citată anterior, pct. 80). Prin urmare, încetarea prematură a mandatului reclamantei a constituit o ingerință în exercitarea dreptului său la libertatea de exprimare, astfel cum este garantat de art. 10 din Convenție (a se vedea, *mutatis mutandis*, *Baka*, citată anterior, pct. 152). Astfel, în continuare este necesar să se examineze dacă ingerința a fost justificată în temeiul art. 10 § 2.

(b) Cu privire la chestiunea dacă ingerința a fost justificată

(i) Prevăzute de lege

191. Reclamanta a mai susținut că ingerința în exercitarea drepturilor sale în temeiul art. 10 nu era prevăzută de lege, întrucât dispozițiile legale pe care s-a întemeiat revocarea ei au fost lipsite de predictibilitate și claritate (a se vedea supra, pct. 166).

192. În ceea ce privește cerința de predictibilitate, care decurge din expresia „prevăzută de lege”, Curtea a statuat anterior că o normă nu poate fi considerată „lege” în sensul art. 10 § 2 decât dacă este formulată cu suficientă precizie pentru a-i permite cetățeanului să își adapteze conduita; acesta trebuie să fie în măsură – la nevoie, cu ajutorul unor îndrumări corespunzătoare – să prevadă, într-un grad rezonabil în circumstanțe respective, consecințele pe care le poate avea o acțiune. Acele consecințe nu trebuie neapărat să fie previzibile cu o certitudine absolută. Deși certitudinea este de dorit, aceasta poate avea drept consecință o rigiditate excesivă, iar legea trebuie să fie capabilă să țină pasul cu evoluția circumstanțelor. În consecință, numeroase legi sunt formulate inevitabil în termeni care, într-o mai mare sau mică măsură, sunt vagi și a căror interpretare și aplicare constituie chestiuni (care țin) de practică [a se vedea, de exemplu, *Karácsony și alții împotriva Ungariei* (MC), nr. 42461/13 și 44357/13, pct. 124, 17 mai 2016]. Curtea a mai statuat, în numeroase ocazii, că nu este sarcina sa de a se substitui instanțelor interne și că în primul rând autoritățile naționale, în special instanțele, trebuie să interpreteze și să aplice legislația internă. De asemenea, nu este de competența Curții să exprime o opinie cu privire la caracterul adecvat al metodelor alese de legiuitorul unui stat pârât pentru reglementarea într-un anumit domeniu (a se vedea, printre multe altele, *Gîrleanu împotriva României*, nr. 50376/09, pct. 76, 26 iunie 2018).

193. Revenind la prezenta cauză, Curtea constată că revocarea reclamantei din funcția de procuror șef al DNA era prevăzută la articolul 54 alineatul (4) și la articolul 51 alineatul (2) din Legea nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor (a se vedea supra, pct. 73).

194. Din argumentele reclamantei rezultă că problema principală în speță nu este dacă dispozițiile legale sus-menționate sunt, în principiu, suficient de previzibile, în special în ceea ce privește utilizarea termenilor „comportament” și „comunicare”, ci dacă opiniile exprimate de reclamantă au fost motivul aflat la baza revocării sale din funcție. În opinia Curții, acest aspect este strâns legat de întrebarea dacă ingerința a fost necesară într-o societate democratică în circumstanțele prezentei cauze și în lumina scopului legitim urmărit.

195. Prin urmare, Curtea consideră că nu este necesar să abordeze problema dacă articolul 54 alineatul (4) și articolul 51 alineatul (2) din Legea nr. 303/2004 ar putea, *in abstracto*, să constituie un temei juridic previzibil pentru ingerința contestată și va continua examinarea cauzei abordând întrebările dacă ingerința a urmărit un scop legitim și dacă a corespuns vreunei „nevoi sociale imperioase”.

(ii) Scop legitim

196. Curtea observă că, în raportul său, ministrul justiției a susținut că revocarea reclamantei din funcția sa de conducere avea ca scop protejarea statului de drept (a se vedea supra, pct. 32). Curtea remarcă, de asemenea, că măsura în litigiu a fost înaintată de ministrul justiției în urma criticilor formulate de reclamantă cu privire la propunerile legislative inițiate de același ministru și după deschiderea de către reclamantă a anchetelor penale în legătură cu inițierea anumitor acte normative în care fusese implicat același ministru. În plus, în raportul său, ministrul a susținut de asemenea că, prin conduita sa, reclamanta a creat o criză fără precedent în istoria recentă a României, care a făcut din această țară obiectul unor îngrijorări la nivel național, european și internațional (a se vedea supra, pct. 31). Curtea observă, din materialul prezentat de reclamantă, că, dimpotrivă, au fost exprimate preocupări la nivel național, european și internațional cu privire la revocarea reclamantei din funcție (a se vedea supra, pct. 80, 81, 88 și 89). În acest context, Curtea consideră că nu a fost prezentată nicio probă care să demonstreze că măsura contestată a avut ca scop protejarea statului de drept sau orice alt scop legitim. Măsura a fost o consecință a exercitării anterioare a dreptului la libertatea de exprimare de către reclamantă, care deținea cea mai înaltă funcție anticorupție din cadrul sistemului judiciar. Astfel cum s-a menționat anterior în contextul art. 6, aceasta a fost totodată o măsură care a adus atingere dreptului reclamantei de a-și îndeplini integral mandatul de trei ani în calitate de procuror șef al DNA (a se vedea supra, pct. 114 și 116).

197. În cele din urmă, Curtea constată că Guvernul nu a invocat niciun scop legitim pentru a justifica ingerința de care s-a plâns reclamanta.

198. Rezultă că, ținând seama de observațiile părților și de înscrisurile aflate la dosar, Curtea nu poate admite că ingerința contestată a urmărit un scop legitim în sensul art. 10 § 2.

199. În cazurile în care a concluzionat că o ingerință nu a urmărit un „scop legitim”, Curtea a constatat o încălcare a Convenției fără să mai examineze în continuare dacă această ingerință era „necesară într-o societate democratică” (a se vedea, de exemplu și din perspectiva art. 8 din Convenție, *Khuzhin și alții împotriva Rusiei*, nr. 13470/02, pct. 117, 23 octombrie 2008). Cu toate acestea, în circumstanțele prezentei cauze, Curtea consideră util să continue examinarea și să stabilească, de asemenea, dacă ingerința a fost necesară într-o societate democratică.

(iii) Necesară într-o societate democratică

(a) Principii generale

200. Principiile generale referitoare la necesitatea unei ingerințe în exercitarea libertății de exprimare, reiterate de Curte în numeroase rânduri, au fost reafirmate, printre altele, în *Baka* (citată anterior, pct. 158-161).

201. În ceea ce privește libertatea de exprimare a membrilor sistemului judiciar, Curtea a recunoscut că este de așteptat ca funcționarii publici care își exercită activitatea în cadrul

sistemului judiciar să dea dovadă de reținere în exercitarea libertății de exprimare în toate cazurile în care autoritatea și imparțialitatea sistemului judiciar sunt susceptibile să fie puse sub semnul întrebării (a se vedea *Wille*, citată anterior, pct. 64; *Kayasu*, citată anterior, pct. 92; *Kudeshkina împotriva Rusiei*, nr. 29492/05, pct. 86, 26 februarie 2009; și *Di Giovanni împotriva Italiei*, nr. 51160/06, pct. 71, 9 iulie 2013). Obligația de loialitate și discreție, pe care trebuie să o respecte membrii sistemului judiciar, impune ca diseminarea informațiilor, fie ele și exacte, să se realizeze cu moderație și justețe (a se vedea *Kudeshkina*, citată anterior, pct. 93). Curtea a subliniat în repetate rânduri rolul special pe care îl are în societate sistemul judiciar, care, în calitate de garant al justiției - o valoare fundamentală într-un stat de drept - trebuie să se bucure de încrederea publicului, dacă se dorește îndeplinirea cu succes a sarcinilor sale [a se vedea *ibid.*, pct. 86, și *Morice împotriva Franței* (MC), nr. 29369/10, pct. 128, CEDO 2015]. În același timp, Curtea a subliniat, de asemenea, că problemele referitoare la funcționarea sistemului de justiție țin de interesul public, a cărui dezbatere se bucură, în general, de un grad ridicat de protecție în temeiul art. 10 (a se vedea *Kudeshkina*, citată anterior, pct. 86, și *Morice*, citată anterior, pct. 128). Chiar dacă o chestiune supusă dezbaterii are implicații politice, acest lucru nu este suficient în sine pentru a împiedica, de exemplu, un judecător să facă o declarație cu privire la aceasta (a se vedea *Wille*, citată anterior, pct. 67). Într-un sistem democratic, acțiunile sau omisiunile guvernării trebuie să facă obiectul unei analize atente nu doar din partea autorităților legislative și judiciare, ci și din partea mass-mediei și a opiniei publice. Chestiunile legate de separarea puterilor pot implica aspecte foarte importante într-o societate democratică, cu privire la care publicul are un interes legitim să fie informat și care intră în sfera dezbaterii politice (a se vedea, *mutatis mutandis*, *Guja*, citată anterior, pct. 74 și 88).

202. În contextul art. 10 din Convenție, Curtea trebuie să țină seama de circumstanțele și de contextul general în care au fost făcute declarațiile în cauză. Aceasta trebuie să analizeze ingerința contestată în lumina cauzei în ansamblul său, acordând o importanță deosebită funcției ocupate de reclamant, declarațiilor sale și contextului în care acestea au fost făcute (a se vedea *Baka*, citată anterior, pct. 166, cu trimiterile suplimentare).

203. În cele din urmă, pentru a evalua justificarea unei măsuri contestate, trebuie să se țină cont de faptul că echitatea procedurii și garanțiile procedurale acordate reclamantului sunt factori care trebuie luați în considerare atunci când se apreciază proporționalitatea unei ingerințe în exercitarea libertății de exprimare, garantată de art. 10. Curtea a afirmat deja că lipsa unui control jurisdicțional eficient ar putea justifica o constatare a unei încălcări a art. 10 (a se vedea *Baka*, citată anterior, pct. 161, precum și cauzele citate acolo).

(β) Aplicarea acestor principii în prezenta cauză

204. Revenind la prezenta cauză, Curtea reiterează constatarea sa potrivit căreia ingerința contestată a fost determinată de opiniile și criticile exprimate public de reclamantă în exercitarea dreptului său la libertatea de exprimare (a se vedea supra, pct. 190). În această privință, observă că reclamanta și-a exprimat opiniile cu privire la reformele legislative în cauză în calitatea sa profesională de procuror șef al DNA. Reclamanta și-a folosit, de asemenea, **competența legală** pentru a începe anchete privind suspiciuni legate de infracțiuni de corupție săvârșite de membri ai Guvernului, în legătură cu acte legislative foarte contestate, și pentru a informa publicul cu privire la aceste anchete (a se vedea supra, pct. 12, 13 și 24). De asemenea, a făcut uz de posibilitatea de a-și exprima opinia direct în mass-media sau în cadrul reuniunilor profesionale (a se vedea supra, pct. 28 și 29).

205. Curtea acordă o importanță deosebită postului ocupat de reclamantă (șefa Parchetului Național Anticorupție), ale cărei funcții și atribuții includeau exprimarea opiniei sale cu privire la reformele legislative care ar fi putut avea un impact asupra sistemului judiciar și a independenței acestuia și, mai precis, asupra luptei împotriva corupției desfășurate de

departamentul său. În acest sens, Curtea face referire la Recomandarea REC(2000)19 a Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei, în care se recunoaște că procurorii ar trebui să aibă dreptul de a participa la discuții publice cu privire la chestiuni care privesc legea, administrarea justiției, precum și promovarea și protejarea drepturilor omului, și ar trebui să fie în măsură să urmărească penal, fără nicio obstrucționare, funcționarii publici care au comis infracțiuni, în special fapte de corupție (a se vedea supra, pct. 90).

206. Prezenta cauză ar trebui, de asemenea, să se distingă de alte cauze în care problema în litigiu este încrederea publicului în sistemul judiciar și necesitatea de a proteja această încredere împotriva atacurilor distructive (a se vedea *Kudeshkina*, citată anterior, pct. 86). Opiniile și declarațiile exprimate public de reclamantă nu conțineau atacuri împotriva altor membri ai sistemului judiciar (a se compara cu *Di Giovanni*, citată anterior, pct. 81) și nici nu conțineau critici cu privire la conduita membrilor sistemului judiciar în timpul examinării procedurilor aflate în curs (a se compara cu *Kudeshkina*, citată anterior, pct. 94).

207. Dimpotrivă, reclamanta și-a exprimat opiniile și criticile cu privire la reformele legislative care afectau sistemul judiciar, la aspecte legate de funcționarea și reforma sistemului judiciar, precum și la competența procurorului de a investiga infracțiunile de corupție, toate acestea fiind chestiuni de interes public. Declarațiile sale nu au depășit simpla critică dintr-o perspectivă strict profesională. În consecință, Curtea consideră că funcția și declarațiile reclamantei, care intrau în mod clar în sfera unei dezbateri privind probleme de mare interes public, impuneau asigurarea unui grad ridicat de protecție a libertății sale de exprimare, efectuarea unui control riguros al oricărei ingerințe și acordarea autorităților statului pârât a unei marje de apreciere limitate în mod corespunzător.

208. În plus, procedura de revocare a reclamantei din funcția de procuror șef al DNA a fost inițiată de ministrul justiției la 23 februarie 2018 (a se vedea supra, pct. 18), cu puțin mai mult de un an și două luni înainte de încheierea mandatului său cu durată determinată, aplicabil în temeiul legislației în vigoare la data numirii sale (16 mai 2019 – a se vedea supra, pct. 8). Deși reclamanta a rămas în postul de procuror, aceasta a fost în cele din urmă revocată din funcția sa de procuror șef la 9 iulie 2018 (a se vedea supra, pct. 67) înainte de încheierea mandatului său. Această revocare și motivele care o justifică sunt dificil de conciliat cu atenția deosebită care trebuie acordată naturii funcției judiciare, ca ramură independentă a puterii de stat, și cu principiul independenței procurorilor, care, potrivit Consiliului Europei și altor instrumente internaționale, reprezintă un element-cheie pentru menținerea independenței judiciare (a se vedea supra, pct. 90-93). În acest context, se pare că revocarea prematură a reclamantei din funcția sa de procuror șef al DNA a contravenit însuși scopului de menținere a independenței sistemului judiciar.

209. În plus, încetarea prematură a mandatului reclamantei a constituit o sancțiune deosebit de severă, care, fără îndoială, a avut un „efect descurajator”, în sensul că, foarte probabil, nu doar reclamanta, ci și alți procurori și judecători au fost descurajați să participe, în viitor, la dezbateri publice cu privire la reformele legislative care afectează sistemul judiciar și, în general, cu privire la probleme legate de independența sistemului judiciar (a se vedea, *mutatis mutandis*, *Guja*, pct. 95, și *Kayasu*, pct. 106, ambele citate anterior).

210. În cele din urmă, ar trebui să se țină seama în mod corespunzător de aspectul procedural al art. 10 (a se vedea supra, pct. 203). Având în vedere considerațiile care au condus la constatarea unei încălcări a art. 6 § 1 din Convenție (a se vedea supra, pct. 145-158), Curtea consideră că restricțiile contestate privind exercitarea de către reclamantă a dreptului său la libertatea de exprimare, prevăzut la art. 10 din Convenție, nu au fost însoțite de garanții eficace și adecvate împotriva abuzurilor.

(iv) Concluzie

211. Pe baza argumentelor de mai sus și ținând seama de importanța crucială a libertății de exprimare în ceea ce privește chestiunile de interes general, Curtea consideră că revocarea reclamantei din funcția de procuror șef al DNA nu a urmărit niciunul dintre scopurile legitime enumerate la art. 10 § 2 și, în plus, nu a fost o măsură „necesară într-o societate democratică” în sensul acestei dispoziții.

212. În consecință, Curtea concluzionează că a fost încălcat art. 10 din Convenție.

III. CU PRIVIRE LA PRETINSA ÎNCĂLCARE A ART. 13 COROBORAT CU ART. 6 § 1 ȘI ART. 10 DIN CONVENȚIE

213. Reclamanta s-a plâns, de asemenea, în temeiul art. 13 coroborat cu art. 6 § 1 și art. 10 din Convenție, că nu a dispus de o cale de atac internă efectivă în ceea ce privește încetarea prematură a mandatului său de procuror șef al DNA. Art. 13 prevede următoarele:

„Orice persoană, ale cărei drepturi și libertăți recunoscute de Convenție au fost încălcate, are dreptul să se adreseze efectiv unei instanțe naționale, chiar și atunci când încălcarea s-ar datora unor persoane care au acționat în exercitarea atribuțiilor lor oficiale.”

214. Guvernul a susținut în primul rând că reclamanta dispunea de o cale de atac internă efectivă pentru capetele sale de cerere, în special procedura prevăzută de Legea contenciosului administrativ. În al doilea rând, acesta a susținut că, întrucât ar trebui să se constate că nu a existat nicio încălcare în temeiul art. 6 § 1 și art. 10 din Convenție, nu exista o plângere care să poată fi întemeiată pe art. 13.

215. Curtea reamintește că art. 13 impune existența unei căi de atac în legislația internă doar în ceea ce privește plângerile care pot fi considerate „întemeiate” în sensul Convenției (a se vedea *Boyle și Rice împotriva Regatului Unit*, 27 aprilie 1988, pct. 52, seria A nr. 131).

216. Cu toate acestea, Curtea observă că rolul art. 6 în raport cu art. 13 este cel al unei *lex specialis*, cerințele art. 13 fiind înglobate în cerințele, mai stricte, ale art. 6 (a se vedea, de exemplu, *Kuznetsov și alții împotriva Rusiei*, nr. 184/02, pct. 87, 11 ianuarie 2007, și *Efendiyeva împotriva Azerbaidjanului*, nr. 31556/03, pct. 59, 25 octombrie 2007). Având în vedere constatările Curții în temeiul art. 6 § 1 din Convenție (a se vedea supra, pct. 158), prezentul capăt de cerere nu ridică nicio problemă distinctă (a se vedea, de exemplu, *Baka*, citată anterior, pct. 181).

217. În consecință, Curtea decide că nu este necesară examinarea separată a admisibilității și a fondului capătului de cerere formulat în temeiul art. 13, coroborat cu art. 6 § 1 și art. 10 din Convenție.

IV. APLICAREA ART. 41 DIN CONVENȚIE

218. Art. 41 din Convenție prevede:

„În cazul în care Curtea declară că a avut loc o încălcare a Convenției sau a protocoalelor sale și dacă dreptul intern al înaltei părți contractante nu permite decât o înlăturare incompletă a consecințelor acestei încălcări, Curtea acordă părții lezate, dacă este cazul, o reparație echitabilă.”

219. Reclamanta nu a formulat o cerere de acordare a unei reparații echitabile. În consecință, Curtea consideră că nu este necesar să i se acorde nicio sumă în această privință.

PENTRU ACESTE MOTIVE, CURTEA, ÎN UNANIMITATE

1. *unește cu fondul* excepția preliminară ridicată de Guvern cu privire la neepuizarea căilor de atac interne și o respinge;

2. *declară* admisibile capetele de cerere formulate de reclamantă în temeiul art. 6 § 1 și art. 10 din Convenție;
3. *hotărăște* că a fost încălcat art. 6 § 1 din Convenție;
4. *hotărăște* că a fost încălcat art. 10 din Convenție;
5. *hotărăște* că nu este necesară examinarea separată a admisibilității și a fondului capătului de cerere formulat în temeiul art. 13, coroborat cu art. 6 § 1 și art. 10 din Convenție.

Redactată în limba engleză, apoi comunicată în scris, la 5 mai 2020, în temeiul art. 77 § 2 și § 3 din Regulamentul Curții.

Andrea Tamietti
Grefier

Jon Fridrik Kjølbro
Președinte