

Strasbourg, 21 martie 2022

CDL-AD(2022)003

Or. Engl.

Avizul 1079/2022

COMISIA EUROPEANĂ PENTRU DEMOCRATIE PRIN LEGE
(COMISIA DE LA VENEȚIA)

ROMÂNIA

AVIZ

**PRIVIND PROIECTUL DE LEGE
PRIVIND DESFIINȚAREA
SECȚIEI PENTRU INVESTIGAREA INFRAȚIUNILOR
DIN JUSTIȚIE**

**adoptat de Comisia de la Veneția
în cadrul celei de-a 130-a reuniuni plenare
(Veneția și online, 18-19 martie 2022)**

pe baza observațiilor formulate de

**dI Jean-Claude SCHOLSEM (membru supleant, Belgia)
dna Hanna SUCHOCKA (președinte de onoare, Polonia)
dI Kaarlo TUORI (membru, Finlanda)
dI Johan HIRSCHFELDT (expert, fost membru, Suedia)**

Cuprins	
I. Introducere	3
II. Context	3
III. Domeniul de aplicare al avizului	6
IV. Analiză	6
a. Observații preliminare.....	6
b. Scopul legii	6
c. Criterii de selecție	9
d. Procedura de numire	9
e. Preluarea cauzelor și plângerile vexatorii	11
f. Dispoziții tranzitorii	12
V. Concluzii	13

I. Introducere

1. Prin scrisoarea din 31 ianuarie 2022, Comisia pentru respectarea obligațiilor și a angajamentelor statelor membre ale Consiliului Europei (Comisia de monitorizare) a Adunării Parlamentare a Consiliului Europei (APCE) a solicitat avizul Comisiei de la Veneția cu privire la proiectul de lege privind desființarea Secției pentru investigarea infracțiunilor din justiție din România (CDL-REF(2022)008).

2. Dl Johan Hirschfeldt, dl Jean-Claude Scholsem, dna Hanna Suchocka și dl Kaarlo Tuori au acționat în calitate de raportori pentru acest aviz.

3. În zilele de 23 și 24 februarie 2022, raportorii au avut întâlniri online cu ministrul justiției din România, Parlamentul (președintele Comisiei juridice a Senatului și președintele Comisiei juridice a Camerei Deputaților), Direcția Națională Anticorupție (DNA), Procurorul General, președintele interimar al Consiliului Superior al Magistraturii (CSM), asociații profesionale ale judecătorilor și procurorilor, reprezentanți ai comunității internaționale și ONG-uri. Comisia de la Veneția mulțumește Ministerului Justiției pentru organizarea acestor reuniuni on-line.

4. Proiectul de lege a fost aprobat de Guvern la 14 februarie 2022, după care a fost înaintat Parlamentului României. Camera Deputaților a adoptat proiectul de lege la 21 februarie 2022. Delegației Comisiei de la Veneția i s-a explicat clar, în timpul întâlnirilor on-line, că proiectul de lege va fi adoptat înainte ca Comisia să fie în măsură să emită avizul și, într-adevăr, la 28 februarie 2022 Senatul a adoptat proiectul de lege. În urma unei contestări constituționale a proiectului de lege (care a fost respinsă în unanimitate de Curtea Constituțională la 9 martie 2022), legea a fost semnată de Președintele României la 11 martie 2022 și a intrat în vigoare câteva zile mai târziu. În toate etapele procedurii legislative au fost aduse amendamente la proiectul de lege. Prezentul aviz a fost elaborat pe baza traducerii în limba engleză a proiectului de lege, astfel cum a fost adoptat definitiv de Senat [CDL-REF(2022)008rev]. Este posibil ca traducerea să nu reflecte cu exactitate versiunea originală în toate punctele.

5. Prezentul aviz a fost redactat pe baza observațiilor raportorilor și a rezultatelor reuniunilor on-line din 23 și 24 februarie 2022. În urma unui schimb de opinii cu George-Cătălin Șerban, secretar de stat la Ministerul Justiției din România, avizul a fost adoptat de Comisia de la Veneția în cadrul celei de-a 130-a sesiuni plenare (Veneția și online, 18-19 martie 2022).

II. Context

6. Nu este prima dată când Comisia de la Veneția emite un aviz cu privire la Secția de investigare a infracțiunilor din justiție (denumită în continuare SIJ), o structură din cadrul parchetului dedicată investigării și urmăririi penale a infracțiunilor comise de judecători și procurori. În octombrie 2018, Comisia de la Veneția a emis un aviz privind înființarea SIJ. În acest aviz (denumit în continuare "Avizul din 2018"), Comisia de la Veneția a subliniat *"întrebările și îngrijorările profunde provocate"*, în special în ceea ce privește *"motivele existenței sale, impactul său asupra independenței judecătorilor și procurorilor și asupra încrederii cetățenilor în sistemul de justiție penală și, în general, în justiția din România. Alte aspecte care au trezit îngrijorări se referă la posibilele conflicte de competență cu alte parchete specializate (precum DNA sau DIICOT, în special în cazul investigațiilor aflate într-un stadiu avansat) și la eficacitatea centralizării acestui tip de investigații la nivelul unei singure structuri. În fine, la fel de îngrijorătoare, posibila redirectionare a cazurilor de mare corupție, aflate în curs de investigare de către DNA, a fost*

indicată drept unul dintre cele mai grave riscuri rezultante întrucât, odată cu judecătorii și procurorii investigați, și alte persoane investigate pentru corupție vor fi scoase de sub jurisdicția specializată a DNA; acest lucru ar submina atât activitatea anti-corupție a DNA cât și DNA ca instituție"¹. Acesta a recomandat autorităților române să "regândească propunerea de înființare a unei structuri de parchet separate pentru investigarea infracțiunilor comise de judecători și procurori" indicând, de asemenea, că "recurgerea la procurori specializați, combinată cu mecanisme procedurale de protecție efective, pare o alternativă adecvată în această privință"². Această recomandare nu a fost însă urmată de autoritățile române, iar SIIJ a fost înființată în octombrie 2018.

7. În Avizul său din iunie 2019 privind ordonanțele de urgență OUG nr. 7 și OUG nr. 12 de modificare a legilor justiției (denumit în continuare "Avizul din 2019"), Comisia de la Veneția și-a reiterat criticile privind înființarea SIIJ arătând că "*motivele pentru înființarea Secției speciale pentru investigarea infracțiunilor din justiție (denumită în continuare «Secția»), cu o competență definită vag, rămân neclare*".³ De asemenea, și-a exprimat criticile cu privire la faptul că procurorii Secției au fost numiți în cadrul unui regim tranzitoriu "*care a eliminat de facto aripa procurorilor din cadrul Consiliului Suprem al Magistraturii (CSM) din procesul de luare a deciziilor, care nu este în acord cu conceptul instituțional al CSM*", și a observat că "*nu este clar în ce măsură procurorii din cadrul Secției și procurorul șef al acesteia se află sub controlul ierarhic integral al procurorului general*".⁴ Comisia de la Veneția a concluzionat că, "*întrucât Secția nu ar fi în măsură să soluționeze în mod eficace toate cauzele care intră în sfera sa de competență, aceasta riscă să constituie un obstacol în calea luptei împotriva corupției și a criminalității organizate*".⁵

8. În ianuarie 2021 Guvernul României a decis să desființeze SIIJ, subliniind că acest lucru va fi un prim pas esențial și urgent în reforma legilor justiției și va fi urmat de adoptarea a trei proiecte de lege, respectiv privind statutul judecătorilor, organizarea judiciară și CSM. Acesta a solicitat Comisiei de la Veneția un aviz cu privire la proiectul de lege de desființare a SIIJ. În avizul său adoptat în iulie 2021 (denumit în continuare "Avizul din 2021"), Comisia de la Veneția a exprimat un punct de vedere pozitiv, subliniind că "*Comisia de la Veneția poate să accepte că proiectul de Lege este în acord cu recomandările sale de desființare a SIIJ și de transferare a dosarelor în curs la parchetele competente potrivit legii. Același lucru se aplică restabilirii competenței DNA în privința judecătorilor și procurorilor, așa cum prevede art. 3 din proiectul de Lege*".⁶

9. Între timp, la 18 mai 2021, Curtea de Justiție a UE (CJUE) a pronunțat o hotărâre preliminară cu privire la compatibilitatea cu dreptul UE a legislației de înființare a SIIJ, așa cum se arată și în Avizul din 2021. CJUE a clarificat că, pentru a fi compatibilă cu dreptul UE, o astfel de legislație trebuie, în primul rând, să fie justificată de cerințe obiective și verificabile legate de buna administrare a justiției și, în al doilea rând, să garanteze că respectiva secție nu poate fi utilizată ca instrument de control politic asupra activității acestor judecători și procurori și că secția își

¹ Comisia de la Veneția, CDL-AD(2018)017, România – Aviz privind modificarea Legii nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor, a Legii nr. 304/2004 privind organizarea judiciară și a Legii nr. 317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii, adoptat de Comisia de la Veneția în cadrul celei de-a 116-a sesiuni plenare (19-20 octombrie 2018), paragraful 83.

² *Ibid.*, paragraful 165.

³ Comisia de la Veneția, CDL-AD(2019)014, România – Aviz privind Ordonanțele de urgență OUG nr. 7 și OUG nr. 12 de modificare a legilor justiției, adoptat de Comisia de la Veneția în cadrul celei de-a 119-a sesiuni plenare (21-22 iunie 2019), paragraful 49.

⁴ *Ibid.*

⁵ *Ibid.*

⁶ Comisia de la Veneția, CDL-AD(2021)019, România – Aviz privind proiectul de lege pentru desființarea Secției de investigare a infracțiunilor din justiție, adoptat de Comisia de la Veneția în cadrul celei de-a 127-a sesiuni plenare (2-3 iulie 2021), paragraful 31.

exercită competențele în conformitate cu cerințele Cartei Drepturilor fundamentale ale Uniunii Europene.⁷ Astfel, CJUE a stabilit o serie de criterii de evaluare a compatibilității unei astfel de legislații cu dreptul UE și, după ce a identificat o serie de posibile preocupări cu privire la îndeplinirea acestor criterii în cazul de față, a lăsat evaluarea finală în sarcina instanțelor de trimitere.

10. La 7 iunie 2021, Curtea de Apel Pitești a fost prima instanță de trimitere care a aplicat hotărârea CJUE, declarând că existența SIIJ nu era justificată de cerințe obiective și verificabile legate de buna administrare a justiției și că, prin urmare, nu era competentă să investigheze o cauză cu care fusese sesizată. Cu toate acestea, această hotărâre a fost urmată, la 8 iunie 2021, de o hotărâre a Curții Constituționale a României care a reluat hotărârile anterioare potrivit cărora nu se opunea creării SIIJ, precizând că era de competența legiuitorului să înființeze și să desființeze structuri precum SIIJ⁸. Curtea Constituțională a mai reținut că, *"în măsura în care unele instanțe judecătorești lasă neaplicate din oficiu dispoziții naționale pe care le consideră ca fiind contrare dreptului european, în vreme ce altele aplică aceleași reglementări naționale, considerându-le conforme dreptului european, standardul de previzibilitate al normei ar fi puternic afectat, ceea ce ar genera o gravă insecuritate juridică și, implicit, încălcarea principiului statului de drept"*. Pe scurt, Curtea a stabilit că, odată ce a considerat că legislația în cauză este conformă cu Constituția României, o instanță de drept comun nu are competența să examineze conformitatea acestei legislații naționale cu dreptul UE.

11. La 21 decembrie 2021, CJUE a pronunțat o hotărâre preliminară care a stabilit principiul supremației dreptului UE și a susținut caracterul obligatoriu al obiectivelor de referință din cadrul Mecanismului de Cooperare și Verificare instituit prin Decizia 2006/928/CE a Comisiei din 13 decembrie 2006 (care, în rapoartele sale intermediare, se referă, *inter alia*, la desființarea SIIJ).⁹ Acest lucru a fost confirmat de o altă hotărâre preliminară pronunțată de CJUE la 22 februarie 2022, în care Curtea a statuat, în legătură cu hotărârea Curții Constituționale din 8 iunie 2021 menționată anterior, că dreptul UE se opune unei norme naționale în temeiul căreia instanțele

⁷ Curtea a adăugat că legislația națională în cauză nu poate avea ca efect expunerea judecătorilor sau a procurorilor care se ocupă de cauze de corupție la factori externi, în special la orice influență directă sau indirectă a puterii legislative sau executive susceptibilă să aibă un efect asupra deciziilor lor, întrucât aceasta ar nesocoti cerințele care decurg din articolul 19 alineatul (1) al doilea paragraf din TUE și obligațiile specifice ale României în temeiul Deciziei 2006/928 (care a instituit Mecanismul de Cooperare și Verificare în România) în domeniul luptei împotriva corupției. CJUE, Hotărârea din 18 mai 2021 în cauzele conexe C-83/19, Asociația "Forumul Judecătorilor din România" împotriva Inspecției Judiciare, C-127/19 Asociația "Forumul Judecătorilor din România" și Asociația "Mișcarea pentru Apărarea Statutului Procurorilor" împotriva Consiliului Superior al Magistraturii și C-195/19 PJ împotriva QK și în cauzele C-291/19 SO împotriva TP și alții, C-355/19 Asociația "Forumul Judecătorilor din România", Asociația "Mișcarea pentru Apărarea Statutului Procurorilor" și OL împotriva Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiției - Procurorul General al României și C-397/19 AX împotriva Statului Român - Ministerul Finanțelor Publice.

⁸ Decizia nr. 390 din 8 iunie 2021 privind excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 88¹-88⁹ din Legea nr. 304/2004 privind organizarea judiciară și a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 90/2018 privind unele măsuri pentru operaționalizarea Secției pentru investigarea infracțiunilor din justiție. Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 612 din 22 iunie 2021.

⁹ CJUE, Hotărârea din 21 decembrie 2021 în cauzele conexe C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 și C-840/19. CJUE a stabilit, *inter alia*, că supremația dreptului UE trebuie interpretată în sensul că *"se opune unei reglementări sau unei practici naționale potrivit căreia instanțele naționale de drept comun sunt ținute de deciziile curții constituționale naționale și nu pot, din acest motiv și cu riscul săvârșirii unei abateri disciplinare, să lase neaplicată din oficiu jurisprudența rezultată din deciziile menționate, chiar dacă ele consideră, în lumina unei hotărâri a Curții, că această jurisprudență este contrară articolului 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE, articolului 325 alineatul (1) TFUE sau Deciziei 2006/928"*.

naționale nu au competența să examineze conformitatea cu dreptul UE a unei legislații naționale care a fost declarată constituțională printr-o hotărâre a Curții Constituționale a statului membru¹⁰.

12. Între timp proiectul de lege de desființare a SIIJ, care făcea obiectul Avizului din 2021, s-a blocat în Parlament. La 25 noiembrie 2021, în urma unei crize politice de două luni, s-a format un nou guvern. Noul ministru al justiției a pregătit un nou proiect de lege privind desființarea SIIJ, care ar trebui să țină seama de avizele Comisiei de la Veneția și de hotărârile relevante ale CJUE.

III. Domeniul de aplicare al avizului

13. Legea e doar o mică parte a unui pachet de reforme judiciare în pregătire. Comisia de la Veneția a dorit să ofere un aviz cu o abordare holistică privind un astfel de pachet general de reforme, așa cum a sugerat în avizele sale anterioare. Cu toate acestea, întrucât în prezent nu există propuneri privind reforma mai amplă a sistemului judiciar, prezentul aviz se concentrează doar asupra aspectelor legate de desființarea SIIJ și înlocuirea acesteia cu un nou mecanism.

IV. Analiză

a. Observații preliminare

14. Proiectul de lege privind desființarea SIIJ (în continuare: "Legea") propus de ministrul justiției a fost adoptat (cu diverse amendamente) de Guvern la 14 februarie 2022, urmat de Camera Deputaților (cu alte amendamente) la 21 februarie 2022, și de Senat (cu alte amendamente) la 28 februarie 2022. Delegația Comisiei de la Veneția a fost informată că nu se putea aștepta avizul său, *inter alia* deoarece termenul pentru desființarea SIIJ din programul de guvernare era stabilit la 31 martie 2022, că era important să se înregistreze progrese rapide în ce privește desființarea SIIJ pentru a se îndeplini obiectivul relevant în cadrul Mecanismului de Cooperare și Verificare și a se evita o situație juridică care ar genera o procedură de infringement împotriva României, în lumina hotărârilor CJUE.

15. Comisia de la Veneția regretă graba cu care a fost adoptată această lege: aceasta va însemna că orice îmbunătățiri ale Legii pe care le-ar putea recomanda nu vor fi posibile fără alte modificări ale legislației în vigoare. În plus, această grabă a îngreunat evaluarea pe fond a diferitelor amendamente introduse în diferite etape ale procesului legislativ. Având în vedere că avizul Comisiei de la Veneția urmează să fie adoptat cu aproape două săptămâni înainte de termenul limită din programul de guvernare, și având în vedere îndoielile care au fost exprimate de diverși interlocutori cu privire la faptul că soluția aleasă corespunde cerințelor stabilite în hotărârea CJUE din 18 mai 2021, Comisia de la Veneția rămâne neconvinsă de argumentele avansate pentru a justifica adoptarea rapidă a legii, și consideră că s-a pierdut o oportunitate de îmbunătățire a legii.

b. Scopul legii

16. După cum s-a subliniat mai sus, în avizele sale din 2018 și 2019 Comisia de la Veneția a fost extrem de critică față de înființarea SIIJ. În Avizul său din 2021, Comisia a considerat că

¹⁰ CJUE, Hotărârea din 22 februarie 2022 în cauza C-430/21. În această cauză, printr-o acțiune introdusă la Curtea de Apel din Craiova, România, s-a contestat durata excesivă a procedurilor penale (în urma unei plângeri împotriva mai multor judecători pentru acuzația de săvârșire de infracțiuni). Curtea de Apel a considerat că va trebui să evalueze compatibilitatea cu dreptul UE [în special cu articolul 19 alineatul (1) al doilea paragraf din TFUE și cu Decizia 2006/928/CE] a legislației naționale de înființare a SIIJ. Cu toate acestea, având în vedere hotărârea Curții Constituționale a României din 8 iunie 2021, menționată anterior, aceasta nu ar avea, în temeiul dreptului național, competența de a face acest lucru, și a adresat CJUE o întrebare preliminară.

desființarea SIIJ și restabilirea competențelor DNA cu privire la procurori și judecători este o evoluție pozitivă. La fel ca în 2021, desființarea SIIJ - care a fost afectată de acuzații privind lipsa de eficiență, interferența în cauze de corupție la nivel înalt și exercitarea de presiuni asupra magistraților¹¹ - pare acum din nou să fie salutăată de o mare parte a comunității judiciare din România, precum și de comunitatea internațională și de ONG-uri. Aici însă se termină consensul. Din punctul de vedere al Comisiei de la Veneția desființarea SIIJ nu poate fi un scop în sine, ci ar trebui să fie în primul rând un mijloc de a asigura o investigare mai eficientă a infracțiunilor - cel mai important a celor de corupție - comise de judecători și procurori.

17. Chestiunea crucială în această privință e ce se întâmplă cu cauzele gestionate în prezent de SIIJ și cu competențele transferate în 2018 de la DNA și de la Direcția de Investigare a Infracțiunilor de Criminalitate Organizată și Terorism (DIICOT). Spre deosebire de proiectul de lege propus în 2021, noua lege nu urmărește să restabilească competențele DNA (și ale DIICOT) în privința infracțiunilor de corupție (sau de crimă organizată și terorism, în cazul DIICOT) comise de judecători și procurori. În schimb, competențele SIIJ vor fi preluate de: a) secția de urmărire penală a Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, pentru infracțiunile comise de membrii CSM, judecătorii și procurorii de pe lângă Înalta Curte de Casație, judecătorii și procurorii de pe lângă curțile de apel și curtea militară de apel, precum și judecătorii Curții Constituționale (categorie care a fost adăugată în timpul procedurilor din Camera Deputaților a Parlamentului României) și b) parchetele de pe lângă curțile de apel, pentru infracțiunile comise de judecătorii și procurorii de pe lângă judecătorii, tribunale și tribunale militare.¹²

18. Deși recunoaște că organizarea și structura unui serviciu de urmărire penală e o chestiune pe care o decid autoritățile, Comisia de la Veneția a susținut în mod constant specializarea instituțională în lupta împotriva corupției.¹³ În Avizul din 2018 aceasta a recunoscut, de asemenea, "*avantajele apelului la procurori specializați, combinat cu căi adecvate de control judiciar, pentru investigarea unor zone sau infracțiuni foarte speciale, inclusiv corupția, spălarea de bani, traficul de influență etc.*"¹⁴. În special în țările în care există deja o structură specializată eficientă, cu o experiență dovedită, pare dificil de justificat excluderea judecătorilor și a magistraților din sfera de competență a unor astfel de structuri, mai ales într-o manieră care ar putea risipi și mai mult resursele și ar perpetua recurgerea la procurori nespecializați pentru investigarea infracțiunilor de corupție.

19. În discuțiile pe acest aspect din cadrul reuniunilor sale online, delegația Comisiei de la Veneția a auzit din nou acuzațiile de "abuz" în activitatea DNA, care au fost invocate pentru a justifica faptul că competențele DNA (și ale DIICOT) nu au fost restabilite față de judecători și procurori, și a remarcat polarizarea puternică în jurul acestei chestiuni. Ea observă că expunerea de motive a legii face, de asemenea, o mențiune în acest sens (în legătură cu o hotărâre a Plenului CSM privind raportul Inspecției Judiciare pentru perioada 2014-2018).¹⁵ Deși este dificil pentru Comisie

¹¹ A se vedea, de exemplu, Comisia Europeană, Raportul Comisiei către Parlamentul European și Consiliu privind progresele înregistrate în România în cadrul Mecanismului de Cooperare și Verificare [COM(2021) 370 final], 8 iunie 2021, p. 5.

¹² Articolul 3 alineatele (1) și (2) din Lege.

¹³ A se vedea, de exemplu: Comisia de la Veneția, CDL-AD(2014)041, Muntenegru - Aviz interimar privind proiectul de lege privind Procuratura specială, adoptat de Comisia de la Veneția în cadrul celei de-a 101-a sesiuni plenare (13-14 decembrie 2014), paragrafele 17-18 și 23; CDL-AD(2016)009, Albania - Aviz final privind proiectul revizuit de amendamente constituționale privind sistemul judiciar, adoptat de Comisia de la Veneția în cadrul celei de-a 106-a sesiuni plenare (11-12 martie 2016), p. 46-47.

¹⁴ Avizul din 2018, paragraful 89.

¹⁵ În hotărârea CSM se arată că "*practicile procurorilor DNA care au instrumentat cauze cu judecători (...) au reprezentat forme de presiune asupra acestora, cu consecințe directe în ceea ce privește îndeplinirea actului de justiție*". (Expunerea de motive a legii, p. 10).

să evalueze gravitatea acestor acuzații, așa cum a arătat și în Avizul său din 2018¹⁶, ea consideră că acestea vor fi fost probabil probleme incidentale care au implicat procurori individuali ai DNA, mai degrabă decât o problemă structurală a DNA (ținând seama și de faptul că activitățile DNA fac obiectul supravegherii judiciare, ceea ce ar contracara orice exces de zel din partea sa).

20. Noul mecanism este, de asemenea, mai vulnerabil în privința independenței sale funcționale decât DNA (și DIICOT) atunci când vine vorba de investigarea și urmărirea penală a cauzelor de corupție, în care pot fi implicați colegii și superiorii procurorului.¹⁷ În acest sens, Comisia de la Veneția face trimitere, de asemenea, la observațiile pe care le-a formulat în Avizul din 2021 privind independența procurorului individual într-un sistem ierarhic¹⁸, precum și la observațiile formulate în Avizul din 2018 privind independența parchetelor din România în general¹⁹, pe fondul "tendinței larg răspândite de a permite o mai mare independență a parchetelor"²⁰, constatată anterior în statele membre ale Comisiei de la Veneția.

21. În legătură cu aceasta, un alt argument în favoarea soluției propuse în lege, tratamentul special pentru magistrați în ce privește infracțiunile comise de aceștia, a fost – așa cum se subliniază și în expunerea de motive – garantarea independenței judecătorilor. Aceasta este însă o înțelegere greșită a independenței judiciare. După cum a subliniat Comisia în diferite ocazii, atunci când a discutat despre imunitatea judecătorilor, independența judiciară nu este o prerogativă sau un privilegiu personal al unui judecător.²¹ Aceasta nu înseamnă că, atunci când e vorba de infracțiuni intenționate, cum ar fi corupția, independența judiciară e o justificare pentru tratarea infracțiunilor *ad personam* și excluderea judecătorilor și a procurorilor din sfera de competență a structurilor specializate. Orice tratament special pentru magistrați ar trebui să se limiteze strict la imunitatea funcțională pentru actele îndeplinite cu bună-credință în exercitarea atribuțiilor sau în exercitarea funcțiilor lor, și nu ar trebui să se extindă la comiterea de infracțiuni.

22. Persistă, de asemenea, îngrijorări privind faptul că SIIJ va suferi doar o desființare *de jure* și că – în afară de numărul de procurori care îi sunt alocați și de distribuția sa teritorială – noua structură nu va fi fundamental diferită de SIIJ. Acest lucru ar ridica semne de întrebare privind capacitatea noului mecanism de a combate eficient corupția în sistemul judiciar. Având în vedere că DNA a creat o structură de lucru eficientă, care acoperă întregul teritoriu al României, cu mijloacele tehnice necesare și cu experiență în investigarea cazurilor complexe de corupție, și având în vedere preocupările exprimate în Avizele sale din 2018, 2019 și 2021, Comisia de la Veneția regretă că nu au fost restabilite competențele DNA (și ale DIICOT) cu privire la infracțiunile comise de judecători și procurori.

¹⁶ Avizul din 2018, paragraful 88.

¹⁷ Importanța independenței necesare a – în acest caz – organismelor specializate în lupta împotriva corupției este subliniată de standardele internaționale. A se vedea, de exemplu, articolul 20 din Convenția penală a Consiliului Europei privind corupția (STCE 173), adoptată la 4 noiembrie 1998 și intrată în vigoare la 1 iulie 2002, precum și articolul 36 din Convenția Națiunilor Unite împotriva corupției (UNCAC) din 2003. A se vedea, de asemenea, pe această temă, Comisia de la Veneția, CDL-AD(2014)041, paragrafele 15-18 și 55.

¹⁸ Avizul din 2021, paragrafele 36-37. A se vedea, de asemenea, pentru observații critice suplimentare pe această temă: James Hamilton, "Prosecution services thirty years after the fall of communism", *Comisia de la Veneția: Thirty Years of Quest for Democracy Through Law 1990-2020* (2020), p. 314-317.

¹⁹ Avizul din 2018, paragrafele 63 și 61.

²⁰ Comisia de la Veneția, CDL-AD(2010)040, Raport privind standardele europene privind independența sistemului judiciar: Partea II - Parchetul, adoptat de Comisia de la Veneția la cea de-a 85-a sesiune plenară (17-18 decembrie 2010), paragraful 26.

²¹ A se vedea, de exemplu, Comisia de la Veneția, CDL-AD(2010)004, Raport privind independența sistemului judiciar Partea I: independența judecătorilor, adoptat de Comisia de la Veneția în cadrul celei de-a 82-a sesiuni plenare (12-13 martie 2010).

c. Criterii de selecție

23. Procurori cu o experiență de cel puțin 15 ani (pentru cei desemnați să lucreze la Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție și care au un grad profesional corespunzător) sau, respectiv, de 12 ani (pentru cei desemnați să lucreze la parchetele de pe lângă curțile de apel) în calitate de procuror, care au obținut calificativul "foarte bine" la ultimele două evaluări profesionale și care nu au fost sancționați disciplinar în ultimii trei ani, care au o conduită morală ireproșabilă și o experiență profesională semnificativă în supravegherea sau urmărirea penală a infracțiunilor pot depune cererea la CSM²². Faptul dacă procurorii candidați îndeplinesc aceste criterii este apoi verificat de un departament special al CSM. În propunerea inițială a ministrului justiției, cerința privind experiența profesională semnificativă trebuia să fie legată în principal de (dar nu limitată la) investigarea corupției și a infracțiunilor asimilate celor de corupție și/sau a criminalității organizate și terorismului, și a fost înlocuită în proiectul ulterior al guvernului cu experiența profesională semnificativă în supravegherea sau urmărirea penală a infracțiunilor.

24. Având în vedere că unii dintre procurorii desemnați vor trebui să investigheze, de asemenea, cazuri extrem de complexe de corupție în sistemul judiciar, este regretabil faptul că propunerea inițială a ministrului justiției, care prevedea o experiență anterioară în investigarea infracțiunilor legate de corupție, nu a fost menținută, și că, în schimb, se solicită o experiență generală în urmărirea penală. Legea pare să echivaleze în mod eronat experiența cu specializarea.

25. Această "experiență profesională semnificativă" trebuie să fie evaluată prin raportare "și la specificul și complexitatea cauzelor investigate", pe baza informațiilor furnizate de parchetele în care au lucrat anterior procurorii candidați, ce trebuie să includă date privind "rata achitărilor, restituirilor, condamnărilor, eventualele sesizări făcute de persoanele investigate și soluțiile date acestora, precum și orice alte aspecte relevante".²³ Având în vedere observațiile anterioare ale Comisiei de la Veneția cu privire la utilizarea criteriilor cantitative, cum ar fi rata achitărilor și a condamnărilor²⁴, și având în vedere că, în contextul României – a se vedea mai jos cu privire la plângerile vexatorii – criteriul "eventualele sesizări făcute de persoanele investigate" ar putea fi problematic, este binevenit faptul că în aceste criterii de selecție sunt incluse explicit criterii calitative, cum ar fi specificul și complexitatea cauzelor. Cu toate acestea, ar fi preferabil să fie evitate noțiuni precum "alte aspecte relevante"²⁵, ce comportă un element de imprevizibilitate.

d. Procedura de numire

26. Un departament special din cadrul CSM verifică dacă procurorii candidați îndeplinesc aceste criterii, după care plenul CSM face o propunere Procurorului General al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție. În proiectul inițial propus de ministrul justiției, procurorii urmau să fie numiți de Plenul CSM pe baza unei propuneri motivate fie a Procurorului General al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție (pentru cei desemnați să lucreze pentru Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție), fie a procurorilor generali ai parchetelor de pe lângă curțile de apel (pentru cei desemnați să lucreze pentru aceste parchete). În total, un număr maxim de 59 de procurori (maximum 14 procurori la Înalta Curte de Casație și Justiție și

²² Articolul 4 alineatul (1) și articolul 5 alineatul (1) din Lege.

²³ Articolul 4 alineatele (2) și (4) din Lege.

²⁴ Comisia de la Veneția, CDL-AD(2014)042, Muntenegru – Aviz interimar privind proiectul de lege privind Parchetul de Stat din Muntenegru, adoptat de Comisia de la Veneția în cadrul celei de-a 101-a sesiuni plenare (12-13 decembrie 2014), paragrafele 86-87.

²⁵ Articolul 4 alineatul (5) și articolul 5 alineatul (3) din Lege.

maximum trei procurori desemnați la fiecare din cele 15 curți de apel) vor fi numiți pentru un mandat de patru ani, care poate fi reînnoit.²⁶

27. Procurorii astfel desemnați nu se vor ocupa exclusiv de infracțiunile comise în sistemul judiciar, ci pot să se ocupe și de alte cauze care intră în competența parchetului de care aparțin.²⁷ În acest timp ei nu pot fi mutați la o altă secție a parchetului fără acordul lor²⁸, dar mandatul lor de procuror special desemnat poate fi încetat de către Procurorul General, la propunerea Plenului CSM, în caz de ineficiență profesională, la cererea lor pentru motive justificate corespunzător, în cazul aplicării unei sancțiuni disciplinare, în cazul în care nu își pot exercita funcția pentru o perioadă mai mare de 3 luni, în cazul în care sunt mutați, delegați, detașați sau transferați voluntar la alt parchet sau în cazul în care numirea lor nu este reînnoită după perioada de patru ani.²⁹

28. Comisia de la Veneția amintește că, în Avizul său din 2019, a criticat rolul Plenului CSM în procedura de numire a anumitor procurori ai SIIJ, întrucât a ignorat simetria dintre funcțiile celor două "aripi" ale CSM (cea a judecătorilor și cea a procurorilor) și a permis judecătorilor din Plenul CSM (care are o majoritate de judecători) să domine procesul decizional³⁰. Comisia apreciază că, în legea actuală, această dominație a judecătorilor în procedura de selecție a fost contrabalansată de un drept de veto al Procurorului General (care a fost, de asemenea, implicat în procesul decizional al Plenului) asupra numirii finale a procurorilor în cadrul noului mecanism. Cu toate acestea, ar fi rezonabil să se acorde secției de procurori a CSM o mai mare implicare în selecția inițială a procurorilor, în conformitate cu avizele anterioare ale Comisiei de la Veneția privind Consiliile Judiciare.³¹

29. În plus, e regretabil faptul că legea nu prevede o procedură competitivă. E posibil ca mulți procurori să îndeplinească criteriile de eligibilitate, și nu e clar cum va selecta Plenul CSM candidații ce vor fi propuși Procurorului General. Acest lucru ar trebui clarificat. În plus, o perioadă de numire de patru ani e relativ scurtă pentru a garanta o independență suficientă a procurorilor individuali, în special pentru că ar fi posibil ca aceștia să investigheze infracțiuni complexe comise – de exemplu – de membrii CSM implicați în procedura de selecție a procurorilor.

30. Având în vedere observațiile sale anterioare privind slaba performanță a SIIJ datorată lipsei de personal și centralizării³², Comisia de la Veneția recunoaște că Legea prevede numirea a până la 59 de procurori repartizați în diferite parchete. Acești procurori desemnați nu se vor ocupa exclusiv de infracțiunile comise în sistemul judiciar, ci pot soluționa și alte cauze care intră în competența parchetului de care aparțin.³³ Comisia de la Veneția constată că este lăsat la latitudinea Plenului CSM să decidă numărul efectiv de procurori care urmează să fie numiți, ceea ce – având în vedere rapoartele privind incapacitatea CSM de a depăși diviziunile interne³⁴ – ar putea duce la o inacțiune suplimentară din partea noului mecanism, fapt care, de asemenea, având în vedere numărul de cazuri restante ale SIIJ, este îngrijorător. În acest context ar putea fi

²⁶ Articolele 10 și 6 din Lege.

²⁷ Articolul 3 alineatul (4) din Lege.

²⁸ Articolul 7 din Lege.

²⁹ Articolul 8 din Lege.

³⁰ Avizul din 2019, paragraful 36.

³¹ A se vedea, de exemplu, Comisia de la Veneția, CDL-AD(2020)035, Bulgaria – Aviz interimar urgent privind proiectul noii Constituții, adoptat de Comisia de la Veneția în cadrul celei de-a 125-a sesiuni plenare (11-12 decembrie 2020).

³² Avizul din 2021, paragraful 32.

³³ Articolul 3 alineatul (4) din Lege.

³⁴ Comisia Europeană, Raport privind progresele înregistrate în România în cadrul Mecanismului de Cooperare și Verificare, p. 20-21.

utilă prevederea unor criterii de stabilire a numărului adecvat de procurori, pentru a garanta eficiența noului mecanism³⁵.

31. În sfârșit, faptul că Plenul CSM decide și asupra încetării numirii procurorilor desemnați în noul mecanism, fie *ex officio*, fie la sesizarea Procurorului General al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, este problematic, în pofida faptului că această încetare nu afectează ca atare locul de muncă al procurorului și nu îi afectează gradul profesional³⁶. Spre deosebire de numirea acestor procurori, Procurorul General nu pare să aibă drept de veto asupra deciziei de încetare a numirii, ceea ce – având în vedere dominația observată anterior a judecătorilor în Plenul CSM – ar putea fi problematic, în special dacă acești procurori ar fi implicați în investigarea infracțiunilor comise de membrii CSM și/sau judecători. În acest context ar fi binevenit, de asemenea, ca criteriile de încetare a numirii, cum ar fi "ineficiența profesională" (care este evaluată în funcție de "eficiența și calitatea activității"), să fie mai clar definite.

e. Preluarea cauzelor și plângerile vexatorii

32. Regula operațională conform căreia, în cazul în care alte persoane sunt investigate pentru – de exemplu – corupție împreună cu judecătorii și procurorii, dosarul de corupție este transferat de la DNA la procurorii desemnați, este menținută în Lege. Cu toate acestea, având în vedere criticile³⁷ aduse SIIJ pentru intervenția în cauzele de corupție la nivel înalt investigate de DNA (prin plângerile vexatorii menționate mai jos), Legea a prevăzut pentru noul mecanism o măsură de salvagardare, care prevede că dosarele vor fi reunite numai dacă, "din motive temeinice privind buna desfășurare a urmăririi penale, cauza nu poate fi disjunsă".³⁸ Deși aceasta reprezintă o îmbunătățire, având în vedere că decizia de a reuni sau a disjunge o cauză aparține procurorului desemnat, Comisia de la Veneția consideră că sunt necesare cel puțin garanții suplimentare împotriva a ceea ce a fost calificat în timpul reuniunilor online drept "o preluare ostilă a cauzelor" de la DNA. De preferat ar fi ca această regulă operațională să fie complet revizuită, deoarece are potențialul de a slăbi semnificativ lupta împotriva corupției.

33. În acest sens, în Avizul său din 2021 Comisia de la Veneția a subliniat problema plângerilor vexatorii (adesea plângeri penale) depuse de persoane private împotriva judecătorilor și procurorilor, care, *inter alia*, au permis SIIJ să preia cauze (a se vedea mai sus), și care au blocat soluționarea normală a cauzelor.³⁹ Numărul mare de astfel de plângeri a fost considerat unul din motivele ineficienței SIIJ și acumulării de dosare. Delegației Comisiei de la Veneția i s-a explicat că acest lucru face parte din procedura penală obișnuită: Oricine poate depune o plângere penală, indiferent de infracțiunea la care se referă sau de presupusul autor, ce urmează să fie investigată. A face orice fel de derogare de la dispozițiile Codului de procedură penală în această privință, în mod special pentru judecători și procurori, ar fi probabil incompatibil cu Constituția. Deși Comisia de la Veneția recunoaște că, odată cu noul mecanism, un număr mai mare de procurori vor putea să se ocupe de plângerile penale împotriva judecătorilor și procurorilor, fie că sunt sau nu vexatorii, având în vedere numărul mare de astfel de plângeri care vizează anumite profesii și având în vedere că acestea au un potențial similar de a afecta noul mecanism (mai ales că procurorii desemnați se vor ocupa și de alte cauze) și pot permite un transfer criticabil de

³⁵ Comisia de la Veneția, CDL-AD(2014)041, paragraful 68.

³⁶ Articolul 8 alineatele (2) și (4) din Lege.

³⁷ A se vedea, de exemplu, Comisia Europeană, Raport privind progresele înregistrate în România în cadrul Mecanismului de Cooperare și Verificare, p. 5 și [raportul de progrese](#) pentru 2019 [COM(2019) 499 final], 22 octombrie 2019, p. 5., dar și Avizul din 2019 (paragraful 40).

³⁸ Articolul 3 alineatul (5) din Lege.

³⁹ A se vedea Avizul din 2021, paragrafele 63 și 67.

cauze de la DNA și de la alte parchete⁴⁰, Comisia de la Veneția reiterează sfatul pe care l-a dat în Avizul din 2021, de a reforma urgent modul de abordare a acestor plângeri vexatorii.⁴¹ După cum reiese din experiența altor țări, aceasta nu ar necesita modificări constituționale.

f. Dispoziții tranzitorii

34. Legea conține o serie de prevederi privind transferul cauzelor și al personalului SIIJ, care sunt, în mare măsură, similare celor evaluate în Avizul din 2021.⁴² Se prevede că dosarele vor trebui să fie transferate de către Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție la parchetele competente în termen de 60 de zile (în proiectul de lege din 2021 acest termen era de 5 zile)⁴³, actele de procedură efectuate cu respectarea dispozițiilor legale în vigoare la data îndeplinirii lor rămân valabile⁴⁴, iar clasările, renunțările la urmărirea penală și trimiterile în judecată, precum și actele efectuate și măsurile luate de SIIJ care nu au fost supuse controlului ierarhic anterior intrării în vigoare a legii vor fi supuse, de la data desființării SIIJ, controlului exercitat de Procurorul General al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție.⁴⁵ Spre deosebire de proiectul din 2021, Legea permite suspendarea atât a termenului de prescripție cât și a termenelor de efectuare a actelor de procedură pentru o perioadă de 60 de zile (adică perioada de timp în care dosarele urmează să fie transferate la parchetul competent) și prevede că, până la numirea procurorilor desemnați, procurorul-șef al Secției de urmărire penală și procurorii generali de pe lângă curțile de apel vor decide cu privire la orice măsuri urgente care trebuie luate în dosarele relevante.⁴⁶ În ceea ce privește personalul, similar cu ceea ce era prevăzut în proiectul de lege din 2021, procurorii din cadrul SIIJ se întorc la parchetele de unde au venit.⁴⁷

35. Comisia de la Veneția se referă în această privință la observațiile pe care le-a făcut în Avizul din 2021 în ce privește controlul ierarhic în cadrul parchetului și independența procurorilor individuali (după cum s-a menționat și mai sus) și reiterează faptul că "*schimbările produse ca urmare a reorganizării sistemului judiciar ar putea fi făcute de o asemenea manieră încât să nu cauzeze probleme cu privire la administrarea justiției și la situația procurorilor care erau inițial responsabili*".⁴⁸ Stocul de dosare al SIIJ este, în contextul acestei reorganizări, un motiv suplimentar de îngrijorare, în special având în vedere că va dura ceva timp pentru a configura noul mecanism și pentru ca Plenul CSM să selecteze procurorii. În acest sens e de salutat faptul că sunt suspendate temporar termenele de prescripție și de efectuare a actelor de procedură și că este prevăzut un mecanism de decizie în privința oricăror măsuri urgente care trebuie luate.

⁴⁰ De exemplu, prin depunerea unei plângeri penale vexatorii împotriva judecătorului sau procurorului cu rol totuși minor într-un dosar în care sunt cercetate alte persoane de DNA sau de un alt parchet.

⁴¹ A se vedea și Consiliul Consultativ al Judecătorilor Europeni (CCJE), Avizul nr. 3, paragraful 54, care recomandă ca "*în țările în care o anchetă sau o procedură penală pot fi inițiate la cererea unei persoane private, ar trebui să existe un mecanism de prevenire sau de încetare a unei astfel de anchete sau proceduri... atunci când nu există niciun motiv întemeiat care să sugereze că există vreo responsabilitate penală a judecătorului*".

⁴² A se vedea paragrafele 34-42 din Avizul din 2021.

⁴³ Articolul 1 alineatul (2) din Lege.

⁴⁴ Articolul 1 alineatul (4) din Lege.

⁴⁵ Articolul 1, alineatele (5) și (6) din Lege.

⁴⁶ Articolul 18 din Lege.

⁴⁷ Articolul 2 alineatul (2) din Lege.

⁴⁸ Avizul din 2021, paragraful 37.

V. Concluzii

36. Comisia de la Veneția regretă graba cu care această lege controversată de desființare a SIIJ a trecut prin parlament și a fost promulgată, ceea ce a însemnat că Legea a fost adoptată înainte ca Comisia să fie în măsură să emită avizul.

37. Desființarea SIIJ nu ar trebui să fie un obiectiv în sine. Obiectivul desființării SIIJ ar trebui să fie acela de a asigura o mai mare eficiență în investigarea și urmărirea penală a infracțiunilor – cele mai importante fiind cele de corupție – comise de judecători și procurori. Nu este plauzibil ca o structură de procurori nespecializați de la nivelul Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție și al parchetelor de pe lângă curțile de apel să fie mai bine plasată pentru a efectua anchete privind acuzațiile de corupție împotriva judecătorilor și procurorilor decât actualul parchet specializat DNA. Având în vedere relativa autonomie și independență funcțională ale DNA și DIICOT, specializarea, experiența și mijloacele tehnice de care dispun, Comisia de la Veneția regretă că, spre deosebire de proiectul de lege pe care l-a evaluat în Avizul din 2021 (care ar fi revenit la situația de dinainte de modificările din 2018), legiuitorul nu a restabilit competențele acestor parchete specializate. În consecință, Comisia de la Veneția recomandă restabilirea competențelor acestor parchete specializate de a investiga și urmări și infracțiunile din sfera lor de competență comise de judecători și procurori.

38. În plus, așa cum a subliniat și în Avizul din 2021, modul în care sunt abordate plângerile vexatorii (adesea plângeri penale) formulate de persoane private împotriva judecătorilor și procurorilor trebuie reformat de urgență. În plus, ca o prioritate suplimentară, trebuie revizuite normele operaționale în temeiul cărora dosarele de urmărire penală pot fi scoase din competența parchetelor specializate în cazul în care alte persoane sunt anchetate împreună cu magistrații și/sau trebuie prevăzute garanții suplimentare împotriva preluării unor astfel de dosare.

39. În cele din urmă, în cazul în care Legea este menținută în forma actuală, Comisia de la Veneția recomandă să se asigure o implicare mai puternică a Secției de procurori a CSM în selectarea procurorilor desemnați să investigheze infracțiunile comise de judecători și procurori, pentru a face dreptate designului instituțional al CSM, să se prevadă o procedură de selecție competitivă și o definiție mai clară a unora dintre criteriile de numire (și de încetare a numirii) procurorilor desemnați, precum și o perioadă mai lungă de numire.

40. Întrucât desființarea SIIJ este doar un prim pas într-un pachet mai amplu de măsuri de reformă, Comisia de la Veneția ar dori să încurajeze autoritățile române să continue această reformă mai amplă și rămâne la dispoziția autorităților române și a Adunării Parlamentare pentru orice asistență suplimentară care ar putea fi necesară.

Notă: Traducere neoficială realizată de Asociația Forumul Judecătorilor din România

