



CDL (2019) 017 *

R. ENGL.

Strasbourg, 3 iunie 2019

Avizul nr. 950/2019

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

ROMÂNIA

PROIECT DE AVIZ

**CU PRIVIRE LA ORDONANȚELE DE URGENȚĂ nr. 7 și
NR. 12 DE MODIFICARE A LEGILOR JUSTIȚIEI**

pe baza observațiilor formulate de

Dna Claire BAZY MALAURIE (membru, Franța)
DI Nicolae EȘANU (membru supleant, Republica Moldova)
DI Martin KUIJER (membru supleant, Țările de Jos)
Dna Hanna SUCHOCKA (Președinte onorific, fost membru, Polonia), dl
Kaarlo TUORI (membru, Finlanda)

va fi declassificată la un an după emiterea sa în conformitate cu normele stabilite în Rezoluția CM/Res (2001) 6 privind accesul la documentele Consiliului Europei.

Acest document nu va fi distribuit în cadrul ședinței. Vă rugăm să aduceți această copie.

[WWW.Locul de desfășurare](#)

Cuprins

I. INTRODUCERE.....	.....
II. ANALIZĂ.....	.....
A. Contextul și domeniul de aplicare a avizului.....	.....
B. Legiferare prin ordonanțe de urgență.....	.....
C. Răspunsul autorităților române la recomandările-cheie formulate în avizul din octombrie.....	.....
1. Numirea și eliberarea din funcție a procurorilor în funcții de conducere.....	.....
2. Crearea unei Secții speciale în contextul sistemului tranzitoriu de numire.....	.....
3. Funcționarea Secției.....	.....
4. Sistemul de pensionare anticipată/ perioade de formare profesională mai lungi.....	.....
5. Alte modificări.....	.....
III. CONCLUZII.....	.....

I. Introducere

1. Prin scrisoarea din 12 martie 2019, Comitetul pentru Respectarea Obligațiilor și Angajamentelor Statelor Membre ale Consiliului Europei (denumit în continuare „Comitetul de Monitorizare”) a decis să solicite avizul Comisiei de la Veneția cu privire la Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 7/2019 din 20 februarie 2019 privind modificările aduse celor trei legi ale justiției în România (CDL-REF (2019) 013; denumită în continuare OUG nr. 7).

2. Cele trei legi ale justiției sunt Legea nr. 303/2004 privind Statutul judecătorilor și procurorilor, Legea nr. 304/2004 privind organizarea judiciară și Legea nr. 317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii (CSM), toate modificate în 2018.¹ În 2018, cele trei legi ale justiției au fost în continuare modificate prin OUG nr. 77, 90 și 92. În 2019, acestea au fost ulterior modificate, mai întâi prin OUG nr. 7 și, ulterior, la 5 martie 2019, prin OUG nr. 12 [CDL-REF (2019) 012, denumită în continuare OUG nr. 12].

3. Traducerea în limba engleză a textelor OUG nr. 7 și OUG nr. 12 a fost furnizată de autoritățile din România. De asemenea, raportorii au avut la dispoziție traducerea în limba engleză a celor trei legi din domeniul justiției (astfel cum a fost modificată de Parlament în 2018) și a O.U.G nr.77, 90 și 92, elaborate de Comisia Europeană. În prezentul aviz pot apărea inexactități ca urmare a unei traducerii incorecte.

4. Pentru prezentul aviz, Comisia de la Veneția i-a invitat pe dna Claire Bazy Maleurie, dl Nicolae Eșanu, dl Martin Kuijjer, dna Hanna Suchocka și dl Kaarlo Tuori în calitate de raportori. În perioada 24-25 aprilie 2019, o delegație a Comisiei de la Veneția, compusă din Claire Bazy Maleurie, dl Nicolae Eșanu, dl Martin Kuijjer, dna Hanna Suchocka și dl Kaarlo Tuori, însoțită de dl Grigori Dikov, consilier juridic la Secretariat, a vizitat România. Delegația s-a întâlnit cu Președintele Republicii, ministrul justiției, Procurorul General, adjuncții săi și alți procurori, Consiliul Superior al Magistraturii, judecători de la Înalta Curte de Casație și Justiție, parlamentari, ONG-uri, reprezentanți ai diferitelor asociații de magistrați și alte părți interesate. Comisia de la Veneția este recunoscătoare autorităților române pentru pregătirea vizitei.

5. Prezentul aviz a fost elaborat pe baza contribuțiilor raportorilor și a informațiilor furnizate de interlocutori în cursul vizitei. *A fost adoptat de Comisia de la Veneția la...Sesiunea plenară (Veneția,... 2019).*

II. Analiză

A. Contextul și domeniul de aplicare a avizului

6. La 13 iulie 2018, Comisia de la Veneția a adoptat un aviz preliminar privind proiectele de modificare a celor trei legi ale justiției.² Concluziile avizului preliminar au fost reiterate de Adunarea Plenară a Comisiei de la Veneția, cu unele adăugiri minore, într-un aviz adoptat la 20 octombrie 2018 (denumit în continuare „Avizul din octombrie”).³

7. Ambele avize exprimă profunda îngrijorare cu privire la reforma sistemului judiciar în curs de desfășurare. Comisia de la Veneția este conștientă de controversesele politice legate de funcționarea sistemului judiciar din România în ultimii ani. În special, Avizul din octombrie (a se vedea paragrafele 12-17) menționează presupusul rol al Serviciului Român de Informații în cadrul anumitor proceduri penale. Comisia de la Veneția nu a pus sub semnul întrebării necesitatea unei reforme ca atare. Cu toate acestea, ambele avize au exprimat rezerve serioase cu privire la direcția generală a acestei reforme care, „ținând seama de efectul cumulativ [al măsurilor propuse], în contextul politic complex care predomină în prezent în România, [este] susceptibil de a submina

¹ A se vedea CDL-REF (2018) 022, CDL-REF (2018) 023 și CDL-REF (2018) 024.

² CDL-PI (2018) 007, România — Aviz preliminar privind proiectele de modificare a 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.

³ CDL-AD (2018) 017, România — Aviz privind proiectele de modificare a 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.

independența judecătorilor și procurorilor români și încrederea publicului în sistemul judiciar” (a se vedea paragraful 161 din Opinia din octombrie) și poate avea consecințe negative asupra luptei împotriva corupției [paragraful (164)].

8. Amendamentele legislative din 2018, adoptate de Parlament, au fost completate și modificate suplimentar prin cinci O.U.G (nr. 77, 90, 92 din 2018, și O.U.G nr. 7 și 12 din 2019). Cererea Comitetului de Monitorizare privește OUG nr. 7 din 2019. În esență, OUG nr. 7 a pus în aplicare un mozaic de modificări legislative ale celor trei legi ale justiției și ale ordonanțelor de urgență anterioare. Este aproape imposibil să se examineze doar OUG nr. 7, fără a analiza modificările anterioare și ulterioare introduse de celelalte patru ordonanțe. Astfel, deși prezentul aviz se va axa pe OUG nr. 7, Comisia de la Veneția va lua în considerare și alte modificări legislative care au fost realizate în paralel și/sau după adoptarea opiniei sale din octombrie. Cu toate acestea, prezentul aviz nu intenționează să furnizeze o analiză exhaustivă a tuturor aspectelor cadrului legislativ privind sistemul judiciar din România.

B. Legiferare prin ordonanțe de urgență

9. Înainte de a aborda fondul modificărilor legislative recente, Comisia de la Veneția dorește să prezinte observații cu privire la procesul legislativ. Acest proces a fost aspru criticat atât în România, cât și la nivel internațional: a fost aleasă o procedură parlamentară specială și rapidă (procedură de urgență) pentru adoptarea modificărilor aduse celor trei legi (a se vedea paragrafele 23 și 24 din Avizul din octombrie). « Mai mulți interlocutori ai raportorilor au descris procesul ca fiind excesiv de rapid și lipsit de transparență și în absența unor consultări incluzive și suficient de eficiente” (paragraful 30) ». Deși guvernul a negat acele afirmații [paragraful (29)], în general, se justifică rareori (sau chiar niciodată) utilizarea unei proceduri extraordinare și accelerate în Parlament pentru schimbările instituționale fundamentale.

10. Preocupările Comisiei de la Veneția sunt întărite prin adoptarea de către guvern a celor cinci ordonanțe de urgență în perioada septembrie 2018-martie 2019.⁴ Comisia de la Veneția consideră că acest mod de modificare a legilor privind justiția este extrem de problematic.

11. Lipsa unor deliberări adecvate constituie o problemă intrinsecă a oricărei proceduri accelerate. Comisia de la Veneția este — ca întotdeauna⁵ — extrem de critică în ceea ce privește adoptarea urgentă a unor acte ale Parlamentului care reglementează aspecte importante ale ordinii juridice, fără consultări obișnuite cu opoziția, cu experții sau cu societatea civilă. Acest mod de legiferare ridică semne de întrebare cu privire la temeinicia rezultatelor reformei. Acest lucru este valabil a *fortiori* în cazul în care modificările legislative nu sunt adoptate printr-un act al Parlamentului, ci de către guvern, prin ordonanțe „de urgență” care dobândesc forța legii fără nicio discuție în Parlament.⁶ În plus, este rezonabil să se presupună că utilizarea excesivă a ordonanțelor de urgență poate conduce la un comportament iresponsabil din partea legiuitorului, care știe că greșelile sale pot fi corectate cu ușurință de către Guvern.

⁴ Constituția României descrie procesul de adoptare a unei ordonanțe de urgență a Guvernului după cum urmează (articolul 115): „(4) Guvernul poate adopta ordonanțe de urgență numai în situații extraordinare a căror reglementare nu poate fi amânată, având obligația de a motiva urgența în cuprinsul acestora. (5) Ordonanța de urgență intră în vigoare numai după depunerea sa spre dezbateri în procedură de urgență la Camera competentă să fie sesizată și după publicarea ei în Monitorul Oficial al României. Camerele, dacă nu se află în sesiune, se convoacă în mod obligatoriu în 5 zile de la depunere sau, după caz, de la trimitere. Dacă în termen de cel mult 30 de zile de la depunere, Camera sesizată nu se pronunță asupra ordonanței, aceasta este considerată adoptată și se trimite celeilalte Camere care decide de asemenea în procedură de urgență. Ordonanța de urgență cuprinzând norme de natura legii organice se aprobă cu majoritatea prevăzută la articolul 76 alineatul (1). (6) Ordonanțele de urgență nu pot fi adoptate în domeniul legilor constituționale, nu pot afecta regimul instituțiilor fundamentale ale statului, drepturile, libertățile și îndatoririle prevăzute de Constituție, drepturile electorale și nu pot viza măsuri de trecere silită a unor bunuri în proprietate publică.

⁵ CDL-AD (2011) 001, Aviz privind trei probleme juridice care apar în procesul de elaborare a noii Constituții a Ungariei, § 16-19; a se vedea, de asemenea, CDL-AD (2012) 026, Avizul privind compatibilitatea cu principiile constituționale și statul de drept a acțiunilor întreprinse de guvern și de Parlamentul României în ceea ce privește alte instituții de stat și Ordonanța de urgență a Guvernului privind modificarea Legii nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale și Ordonanța de urgență a Guvernului privind modificarea și completarea Legii nr. 3/2000 privind organizarea unui referendum al României, punctul 74.

⁶ În România, ordonanțele de urgență ale Guvernului sunt supuse aprobării *ex post* de către Parlament. Cu toate acestea, Constituția nu stabilește termene în care Parlamentul ar trebui să ia în considerare o ordonanță de urgență, iar O.U.G care nu au o „dată de expirare”.

12. Această ipoteză, conform căreia lipsa unor dezbateri adecvate are un impact negativ asupra calității legislației, poate fi demonstrată empiric *in casu*. Astfel, proiectele de amendamente din 2018 au propus un sistem de pensionare anticipată pentru judecătorii de rang înalt, precum și prelungirea perioadei de formare profesională și de stagiu pentru tinerii judecători. Comisia de la Veneția a avertizat autoritățile române că aceste modificări riscă să creeze un „conflict între generații” în sistemul judiciar din România și să submineze în mod grav eficiența și calitatea justiției.⁷ În pofida acestui avertisment, proiectele de amendamente au fost transpuse în legislație. La scurt timp după adoptarea lor, Guvernul a trebuit să adopte O.U.G nr. 92 și 7, fapt care a amânat intrarea în vigoare a acestor noi prevederi până în 2020. Astfel, acele O.U.G au fost adoptate pentru a remedia o problemă creată de o legislație adoptată printr-o procedură accelerată.

13. Cu toate acestea, legiferarea prin ordonanțe de urgență reprezintă, de asemenea, o problemă în sine. Astfel cum raportorii au aflat în timpul vizitei, Înalta Curte de Casație și Justiție (ICCJ) nu a fost consultată înainte de adoptarea OUG nr. 7, iar Consiliul Suprem al Magistraturii (CSM) a avut mai puțin de două zile să examineze proiectul de ordonanță înainte de adoptarea acesteia. Aceste instituții și-au prezentat obiecțiile Guvernului după adoptarea OUG nr. 7 și, mai puțin de o lună mai târziu, Guvernul a emis OUG nr. 12, care a remediat unele dintre problemele semnalate de părțile interesate relevante.⁸ În special, OUG nr. 12 a restabilit cerința de vechime pentru candidații la funcțiile de procurori de rang înalt (care a fost eliminată prin OUG nr. 7). În mod similar, OUG nr. 12 a abrogat dispoziția OUG nr. 7, care interzicea delegarea procurorilor în funcții de conducere pentru care Președintele României face numiri (articolul 57 alineatele (7) și (1) din Legea nr. 303). Aceste exemple nu sunt exhaustive⁹ și demonstrează că recurgerea la procedurile accelerate — de către legiuitor și, chiar mai mult, de către Guvern — afectează în mod inevitabil calitatea legislației.

14. În al doilea rând, acest mod de a modifica legislația afectează securitatea juridică. Chiar și pentru specialiștii în drept este dificil de înțeles care este situația actuală,¹⁰ cu atât mai puțin pentru cetățenii obișnuiți din România. Anumite aspecte nu sunt avute în vedere doar de cele trei legi ale justiției, ci și de cele cinci OUG consecutive, care au adus modificări fragmentate textelor inițiale și ordonanțelor anterioare. Devine din ce în ce mai dificil de explicat care este situația actuală. În orice caz, însăși noțiunea de *status quo* devine neclară în contextul românesc, în care Guvernul modifică în mod repetat normele privind funcționarea sistemului judiciar, la intervale scurte de timp. Comisia de la Veneția reamintește că, potrivit principiilor Statului de drept, claritatea, previzibilitatea, consecvența și coerența cadrului legislativ, precum și stabilitatea legislației reprezintă preocupări majore în ceea ce privește orice sistem juridic bazat pe principiile Statului de drept.¹¹

15. Modificările frecvente ale normelor referitoare la instituții și la numirile în funcții de conducere sau la revocările din aceste funcții, uneori prin legislație, uneori prin ordonanțe de urgență ale guvernului, creează impresia că scopul acestor amendamente nu este o reformă sistematică a sistemului, ci o adaptare a normelor la anumiți candidați sau situații. În secțiunea următoare, Comisia de la Veneția va oferi exemple de astfel de activități de interferențe în norme, care ridică întrebări legitime cu privire la scopul real al acestora.

16. În al treilea rând, verificările externe asupra competenței guvernului de a legifera prin

⁷ A se vedea paragraful 152 din avizul preliminară din iulie 2018.

⁸ În OUG nr. 12 a fost recunoscut faptul că au existat o serie de reacții negative în ceea ce privește anumite soluții legislative din OUG anterioară, exprimate de instituțiile profesionale.

⁹ A se vedea, de exemplu, articolul 65 alineatul (1) litera (i) din Legea nr. 303, care a stabilit, printre alte motive pentru eliberarea din funcție a judecătorilor și a procurorilor, lipsa „bunei reputații”. Amendamentele la Legea nr. 303 au eliminat referirea la „buna reputație” (a se vedea articolul 121). OUG nr. 7 a adăugat „cerința privind buna reputație” ca motiv pentru eliberarea din funcție a unui judecător (a se vedea articolul 12 din OUG nr. 7). În cele din urmă, trimiterea la „buna reputație” a fost din nou eliminată din textul legii prin OUG nr. 12 [a se vedea articolul I alineatul (3) din OUG nr. 12]. Lipsa de precizie a condiției de „bună reputație” este problematică, astfel încât eliminarea sa este pozitivă, dar aceste fluctuații demonstrează în mod clar că această parte din lege nu a fost luată în considerare.

¹⁰ În timpul vizitei la București, raportorii au observat o mare incertitudine cu privire la interpretarea ordonanțelor de urgență chiar în rândul magistraților.

¹¹ A se vedea, CDL-AD (2016) 007, Lista de criterii ale Statului de drept, paragrafele 58 și 59, în ceea ce privește claritatea și previzibilitatea legislației; a se vedea paragraful 60 în ceea ce privește stabilitatea legislației. A se vedea, de asemenea, Ghidul practic comun al Parlamentului European, al Consiliului și al Comisiei pentru persoanele implicate în elaborarea legislației UE, principiile 1-4; a se vedea, de asemenea, recomandările OCDE din 2012 privind politica de reglementare și guvernanta, Recomandarea nr. 2.

ordonanțe de urgență (reglementate de articolul 115 alineatul (4) din Constituție) sunt destul de reduse. Articolul 115 alineatul (5) din Constituție prevede controlul Parlamentului asupra ordonanțelor de urgență adoptate de către Guvern, dar această *dispoziție* nu impune legiuitorului să se pronunțe cu privire la validitatea ordonanțelor de urgență, lăsând loc pentru o aprobare tacită, fără un vot formal.¹² Înțelegem că, până în prezent, doar una dintre cele cinci ordonanțe de urgență (și anume OUG nr. 90) a fost examinată și aprobată de Parlament¹³, în timp ce Parlamentul nu s-a pronunțat cu privire la celelalte patru ordonanțe de urgență care continuă să fie aplicabile, în condițiile în care nu există nicio „clauză de caducitate” pentru astfel de ordonanțe.¹⁴

17. În plus, procesul legislativ realizat prin ordonanțe de urgență nu permite Curții Constituționale să exercite un control preliminar al constituționalității unei astfel de legislații. Un proiect de lege adoptat de Parlament poate fi contestat în fața Curții Constituționale de către o serie de actori instituționali înainte ca acesta să fie adoptat ca lege.¹⁵ Prin contrast, o ordonanță de urgență (OUG) intră în vigoare imediat după publicare și după notificarea sa oficială către Parlament. Constituționalitatea unei OUG poate fi testată în fața Curții Constituționale numai prin procedura „excepției de neconstituționalitate”, inițiată de instanțele care examinează un caz specific, sau direct de avocatul poporului (articolul 146 litera d) din Constituție). Alternativ, constituționalitatea unei OUG poate fi examinată de Curtea Constituțională în temeiul articolului 146 litera a) din Constituție dacă OUG este transformată într-o lege, dar, întrucât Constituția nu obligă Parlamentul să transforme o OUG într-un proiect de lege într-o anumită perioadă de timp, această posibilitate rămâne, în multe cazuri, teoretică.¹⁶ Absența unui control *ex ante* al constituționalității ordonanțelor de urgență este cu atât mai problematică cu cât ordonanța de urgență intră în vigoare imediat, și astfel poate crea drepturi și obligații, poate impune sancțiuni sau exonerările de răspundere etc. Ordonanțele de urgență creează așteptări și noi acorduri instituționale care ar putea fi dificil de anula, chiar dacă unele controale *ex post* ale ordonanțelor de urgență sunt posibile prin Curtea Constituțională sau prin Parlament.

18. În al patrulea rând, utilizarea excesivă a competențelor legislative de către guvern sub pretextul unei „urgențe” este în contradicție cu principiile democrației și separării puterilor, care sunt proclamate de articolul 1 alineatul (3) și alineatul (4) din Constituția României. În avizul din 2014 privind România, Comisia de la Veneția a constatat că practica emiterii a peste o sută de ordonanțe de urgență în fiecare an „implică riscuri pentru democrație și statul de drept în România” [alineatul (173)].¹⁷ În 2018, guvernul a emis 114 ordonanțe de urgență în diferite domenii, ceea ce demonstrează că noțiunea de „urgență” este interpretată în ordinea juridică română foarte generos. Acest fapt contravine caracterului excepțional al unei astfel de legislații [a se vedea articolul 115 alineatul (4)] și conduce la *uzurparea de facto* a funcției legislative de către guvern.¹⁸

19. Comisia de la Veneția este la curent cu faptul că, în multe ordine juridice, guvernul are competența de a emite decrete de urgență. Însă este discutabil, în general, dacă articolul 115 din Constituția României a fost conceput pentru a fi utilizat în scopurile pentru care este utilizat în prezent de către guvern. "Uneori, legislația trebuie să fie adoptată rapid pentru a evita riscuri grave pentru această țară. [Cu toate acestea, în contextul României], utilizarea aproape constantă a ordonanțelor de urgență ale guvernului este [...] nu o modalitate adecvată de a face acest lucru.[...]"

¹² A se vedea CDL-AD (2014) 010, § 172.

¹³ Comisia de la Veneția a fost informată că, la 19 aprilie 2019, președintele a refuzat să semneze proiectul de lege de aprobare a OUG nr. 12.

¹⁴ A se vedea, de exemplu, procedura în curs de examinare a OUG nr. 77 de către Parlament: https://www.senat.ro/legis/lista.aspx?nr_cls=L633&an_cls=2018 (accesat ultima dată la 21 mai 2019).

¹⁵ A se vedea articolul 146 litera a) din Constituția României.

¹⁶ Comisia de la Veneția a fost informată că OUG nr. 90, care a fost singura ordonanță de urgență transformată într-o lege, a fost verificată de către Curtea Constituțională. Comisia de la Veneția reamintește observațiile sale cu privire la decretul de urgență adoptat de guvernul turc în urma unei tentative de lovitură de stat militară: „lipsa unui control în timp util al decretelor de urgență este cu atât mai problematică, cu cât nu a existat un control jurisdicțional al decretelor în cursul perioadei examinate, iar Curtea Constituțională poate să revizuiască decretul-lege de urgență *in abstracto* numai după ce au fost aprobate prin lege” (CDL-AD (2016) 037, Turcia — Avizul pe tema Legilor nr. 667-676 ale decretului de urgență adoptate în urma loviturii de stat eşuate din 15 iulie 2016, § 53).

¹⁷ CDL-AD (2014) 010, Opinie privind proiectul de lege privind revizuirea Constituției României, punctul 167 și următoarele, referitor la avizul din 2012.

¹⁸ Faptul că unele dintre ordonanțele de urgență au fost evaluate de Curtea Constituțională și au fost declarate parțial sau integral constituționale nu afectează această analiză. În aceste cazuri, Curtea Constituțională are sarcina de a evalua constituționalitatea anumitor dispoziții izolate din ordonanțele de urgență care i-au fost transmise, și nu de modelul general al recurgerii abuzive la competențele excepționale de legiferare.

În cazul în care [...] nu a fost posibil să se adopte un număr mare de legi într-o perioadă scurtă de timp, Parlamentul ar trebui mai degrabă să utilizeze instrumentul de delegare legislativă și să împuternicească — prin legi speciale — guvernul să adopte măsuri legislative urgente (punctele 1-3 din articolul 115 din Constituție).[...].¹⁹

20. În cele din urmă, ordonanțele de urgență emise de Guvernul României conțin dispoziții care stabilesc norme permanente, nu doar soluții temporare sau tranzitorii. Comisia de la Veneția a criticat o astfel de folosire a competențelor de urgență în cazul unei crize grave la nivel național;²⁰ acest lucru este cu atât mai adevărat în contextul României, în care guvernul legiferează în mod regulat prin „ordonanțe de urgență”, doar pentru că există o nevoie urgentă de a modifica legea. Regimul juridic al articolului 115, astfel cum este interpretat în prezent în România, este în sine problematic: nu există o declarație privind starea de urgență, cu controale internaționale și naționale însoțitoare și nu există nici un control parlamentar *ex post* obligatoriu, care este de obicei atașat de decretele de urgență emise într-o situație de urgență. În plus, valabilitatea ordonanțelor nu este legată de durata situației de urgență.

21. În concluzie, utilizarea sistematică a competențelor de urgență este discutabilă la multe niveluri. Aceasta afectează calitatea legislației, perturbă securitatea juridică, slăbește controalele externe asupra guvernului și ignoră principiul separării puterilor. Comisia de la Veneția invită guvernul român să reducă drastic utilizarea operatorilor economici din toate domeniile de drept. Articolul 115 din Constituție pare să fie interpretat în România în sens prea larg, astfel încât ar putea fi avută în vedere revizuirea sa pentru a defini mai precis situațiile în care guvernul poate legifera prin ordonanțe de urgență și pentru a introduce controale privind puterea legislativă a guvernului. În ceea ce privește viitorul reformei sistemului judiciar în cauză, Comisia de la Veneția îndeamnă autoritățile române să adopte modificările viitoare necesare în cadrul unei proceduri parlamentare normale, care ar trebui să asigure deliberări adecvate (și anume, informate, transparente etc.).

C. Răspunsul autorităților române la recomandările-cheie formulate în avizul din octombrie

22. Comisia de la Veneția va trece acum la fondul modificărilor legislative introduse prin OUG nr. 7 și alte ordonanțe recente. Acesta nu va oferi o analiză exhaustivă a tuturor modificărilor legislative, ci se va concentra pe acele evoluții care sunt legate de recomandările-cheie cuprinse în opinia din octombrie.²¹

23. Încă de la început, Comisia de la Veneția constată cu regret că unele dintre recomandările sale nu au fost abordate. În mod special:

- legea conține în continuare restricții disproporționate în ceea ce privește libertatea de exprimare a judecătorilor și a procurorilor (în privința cărora Comisia de la Veneția a recomandat eliminarea — a se vedea punctul 123 și următoarele din opinia din octombrie);
- dispozițiile privind răspunderea materială a magistraților nu au fost calificate (a se vedea punctul 123).
- nu s-a făcut nicio încercare de a preciza mai clar criteriile de „evaluare” a magistraților (a se vedea punctul 101 și următoarele).

24. Au fost luate în considerare și alte recomandări, dar măsurile luate de legiuitor au fost timide

¹⁹ CDL-AD (2012) 026, Opinie privind compatibilitatea cu principiile constituționale și cu statul de drept a acțiunilor întreprinse de guvern și de Parlamentul României în ceea ce privește alte instituții de stat și Ordonanța de urgență a Guvernului de modificare a Legii nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale și Ordonanța de urgență a Guvernului privind modificarea și completarea Legii nr. 3/2000 privind organizarea unui referendum al României, § 16.

²⁰ Într-o opinie cu privire la Turcia (CDL-AD (2016) 037, Turcia — Opinie privind decretul-lege nr. s 667-676 adoptat în urma loviturii de stat eșuate din 15 iulie 2016), Comisia de la Veneția a subliniat că „decretele de urgență nu ar trebui să introducă modificări structurale permanente ale instituțiilor juridice, procedurilor și mecanismelor [...]”. Ideea unui „stat democratic [...] guvernat de statul de drept”, [...] consacra principiul unui guvern limitat. Constituția Turciei permite guvernului să deroge de la anumite dispoziții din domeniul drepturilor omului atât timp cât persistă starea de urgență și în măsura în care acest lucru este strict necesar, dar nu extinde această competență la normele juridice aplicabile după încheierea perioadei de urgență [alineatul (89)].

²¹ Rezumată la punctele 156-165 din acesta.

și/sau fragmentare. De exemplu, demiterea unui membru al Consiliului Suprem al Magistraturii (CSM) prin intermediul unui vot „de neîncredere” a fost înlocuit cu o altă procedură, care are în continuare unele caracteristici ale unui vot „de neîncredere” (în special, decizia de încetare a mandatului este luată în continuare de o majoritate de 2/3 din rândul judecătorilor care au delegat membrul în CSM, pentru motive generale). Nici problema slabei reprezentări a membrilor reprezentând societatea civilă în cadrul CSM nu a fost soluționată, deși OUG nr. 92 a specificat mai clar că membrii societății civile au dreptul de a vota în plen.²²

25. Comisia de la Veneția nu va mai insista asupra acestor puncte și va face referire la avizul său din octombrie pentru mai multe detalii. Acesta se va concentra asupra acelor elemente ale OUG nr. 7 și asupra altor ordonanțe care au un impact asupra principalelor recomandări din opinia din octombrie.

1. Numirea și demiterea procurorilor în funcții de conducere

26. Constituția României prevede, la articolul 133, că CSM are rolul de a garanta „independența justiției”. Articolul 134 alineatul (1) din Constituție prevede că CSM va „propune președintelui României numirea judecătorilor și a procurorilor, cu excepția stagiilor, potrivit legii”. CSM este compus din 19 de membri, dintre care 14 sunt aleși în cadrul adunărilor generale ale magistraților și sunt validați de către Senat; aceștia fac parte din două secțiuni, una pentru judecători și una pentru procurori; prima este formată din nouă judecători și a doua din cinci procurori. Aceste două secțiuni vor fi denumite de acum înainte „secția pentru judecători” și „secția pentru procurori”. Sesiunea plenară a CSM include, în plus, doi reprezentanți ai societății civile, aleși de Senat, trei membri din oficiu (ministrul justiției, președintele Înaltei Curți de Casație și Justiție, denumită în continuare „ICCJ”) și procurorul general.

27. Reforma din 2018 a impus numirea procurorilor de rang înalt în principal în mâinile ministrului justiției, în timp ce președintele și CSM nu ar mai avea juca un rol semnificativ. CSM joacă un rol mai degrabă pasiv în procesul de numire, dând un aviz cu privire la candidatul ales de ministru, iar acest aviz nu pare a fi obligatoriu pentru acesta din urmă. Președintele poate respinge un candidat propus de ministru o singură dată; Aceasta este „obligat/obligată să numească al doilea candidat propus de Ministerul Justiției, chiar și în cazul unui aviz negativ din partea CSM” (punctul 53 din opinia din octombrie). Rolul președintelui în procesul de revocare a procurorilor de rang înalt a fost, de asemenea, redus la verificarea legalității unor astfel de decizii, iar opinia Secției pentru procurori din CSM în astfel de chestiuni nu va fi obligatorie pentru ministru [alineatul (57)].

28. Ordonanțele de urgență ale guvernului nr. 92 și nr. 7 au introdus unele modificări ale sistemului de numire. Astfel, OUG nr. 92 a prevăzut difuzarea pe internet a interviurilor realizate de ministrul justiției cu candidații potențiali la posturile de vârf din procuratură. (articolul 54 alineatele (1) — (1) din Legea nr. 303). Difuzarea interviurilor adaugă transparență, dar nu înlătură natura inerent politică a procesului de numire și nu poate înlocui examinarea pe fond a candidaților de către un organism de experți.²³

29. Alte modificări se referă la cerințele de eligibilitate pentru candidați și la procedura de numire. Înainte de reforma din 2018, un candidat avea obligația de a avea o vechime de 10 de ani ca judecător sau procuror, iar Plenul CSM era cel care „aviza” candidatul propus de ministru [articolul 54 alineatul (1)]. Amendamentele din 2018 prevăd ca respectivul candidat să obțină un „aviz” al Secției pentru procurori din cadrul CSM; cerința de senioritate nu s-a modificat. OUG nr. 92 (articolul 4) a mărit pragul de vechime la 15 de ani în funcția de judecător sau de procuror și a prevăzut „avizarea” de către Secția pentru procurori din cadrul CSM a candidatului ales de ministru. În

²² După cum s-a subliniat la punctul 139 din opinia din octombrie, ar fi fost necesar un amendament constituțional pentru a crește numărul și a consolida importanța reprezentanților societății civile în cadrul CSM.

²³ A se vedea CDL-AD (2010) 040, Raportul privind standardele europene referitoare la independența sistemului judiciar: Partea a II-a — Procuratura, § 48; a se vedea recomandările Comisiei de la Veneția în acest sens în CDL-AD (2007) 011, Opinia privind proiectul de lege privind Parchetul și proiectul de lege privind Consiliul procurorilor din „fosta Republică lugo-slavă a Macedoniei”, punctul 47; a se vedea, de asemenea, CDL-AD (2012) 008, Opinia privind Legea CLXIII din 2011 privind Parchetul și Legea CLXIV din 2011 privind statutul procurorului general, al funcționarilor din parchete și procurorilor de carieră din Ungaria, punctele 48, 51 și 51.

temeiul OUG nr. 7, este necesar un „aviz” al Plenului CSM (și nu al Secției pentru procurori), iar cerința privind vechimea nu este menționată deloc (dar un candidat care este judecător ar trebui să aibă cel puțin o anumită experiență de lucru ca procuror). În cele din urmă, OUG nr. 12 a modificat din nou aceste cerințe: era necesar un „aviz” al Secției pentru procurori și un prag de vechime de 15 de ani (cu cinci ani mai mult decât înainte de adoptarea OUG-urilor).

30. Deși articolul 54 alineatul (1) din Legea nr. 303 privind criteriile și procedura de numire s-a schimbat în mod constant, elementul central al acesteia a rămas intact. Ministrul justiției este cel care alege candidatul, iar rolul președintelui republicii și al CSM este redus la o aprobare formală (pentru președinte) sau la un aviz consultativ²⁴ (pentru CSM, fie în plen, fie în secția pentru procurori). Într-o opinie din 2015 privind procuratura din Georgia, Comisia de la Veneția a salutat acordarea unui rol *esențial* Consiliului procurorilor în procesul de numire a unui procuror șef, împreună cu ministrul justiției și legiuitorul.²⁵ În schimb, în România, puterea ministrului justiției nu este verificată în mod eficace nici de către președinte, nici de către CSM. Toți acești factori au justificat considerarea acestei reforme ca fiind un „pas înapoi”, crescând riscul de politicizare a numirilor (a se vedea punctul 54 din opinia din octombrie). Comisia de la Veneția constată cu regret că recomandarea sa nu a fost respectată.

31. În plus, pe lângă aspectele de care Comisia de la Veneția a luat act în octombrie, influența ministrului justiției asupra Ministerului Public este exacerbată prin durata foarte scurtă a mandatului procurorilor de rang înalt (3 ani, cu posibilitate de reînvestire). Comisia de la Veneția consideră că nu numai noile prevederi privind numirea ar trebui să fie revizuite, pentru a oferi CSM și, în special, Secției sale de Procurori, rolul cheie în acest proces, dar și durata mandatului procurorilor de rang înalt ar trebui să crească în mod semnificativ.

32. În cele din urmă, în OUG nr. 12 a fost introdus un nivel/prag de vechime de 15 de ani ca o condiție prealabilă pentru numirea în posturile ierarhic superioare de la parchete. Articolul 51 alineatul (2) din Legea nr. 303 prevede încetarea anticipată a mandatului unui procuror în cazul în care acesta nu mai îndeplinește una dintre condițiile necesare pentru numirea în funcția de conducere. „Articolul VII din OUG nr. 92 prevede că procurorii din DNA și DIICOT vor rămâne în aceste structuri numai dacă îndeplinesc condițiile prevăzute de Legea nr. 303/2004 [...] cu modificările ulterioare”. Se pare că noile criterii de eligibilitate se aplică procurorilor care ocupau deja posturi de conducere în sistem. O astfel de aplicare retroactivă a unor noi criterii de eligibilitate este extrem de discutabilă. În primul rând, pune în pericol securitatea mandatului procurorilor care se află în prezent în exercițiu. În al doilea rând, motivele pentru alegerea unui anumit prag de vechime nu sunt clare. Faptul că pragul pentru activitatea desfășurată în cadrul Secției pentru Investigarea Infracțiunilor din Justiție a continuat să se modifice de la aproape zero la 15 ani arată că Guvernul nu a realizat niciun studiu seios de impact sau de fezabilitate. Sau, ceea ce ar fi mai rău, arată că pragul a fost ales pentru a asigura eligibilitatea (sau neeligibilitatea) anumitor persoane. Aceasta este încă o ilustrare a pericolelor asociate procesului legislativ realizat prin ordonanțe de urgență. Comisia de la Veneția îndeamnă autoritățile române să nu aplice noile criterii de eligibilitate procurorilor care erau deja în funcție la momentul promovării respectivelor modificări legislative.

2. Crearea unei Secții speciale în cadrul sistemului tranzitoriu de numiri

33. Înființarea unei Secții speciale pentru investigarea infracțiunilor din justiție (denumită în continuare „Secția”), care deține competența exclusivă pentru urmărirea penală a infracțiunilor săvârșite de judecători și procurori, a fost examinată la punctele 80-90 din avizul din octombrie. Avizul a subliniat faptul că „organizarea și structura Parchetului este de competența autorităților naționale competente” [punctul (85)]. În același timp, avizul a exprimat îndoieli cu privire la raționamentul care a stat la baza înființării unei astfel de secții. Crearea acestei Secții ar necesita redirecționarea unui mare număr de cazuri importante de corupție din Direcția Națională Anticorupție (DNA) către noua secție, cu toate perturbările pe care un astfel de transfer masiv le poate cauza pentru cauzele aflate în prezent la DNA

²⁴ Comisia de la Veneția remarcă faptul că traducerile în limba engleză ale operatorilor economici principali utilizează cuvintele „avizator” și „aviz”; cu toate acestea, se înțelege că aceasta nu reflectă o diferență substanțială.

²⁵ CDL-AD (2015) 039, Opinia comună a Comisiei de la Veneția, Consiliului consultativ al procurorilor europeni (CCPE) și Biroului OSCE pentru Instituții Democratice și Drepturile Omului (OSCE/ODIHR), privind proiectul de amendamente la Legea privind Parchetul din Georgia: Comisia de la Veneția a subliniat că „un proces de numire care implică puterea executivă și/sau legislativă are avantajul de a conferi legitimitate democratică numirii șefului serviciului de urmărire penală. Cu toate acestea, în acest caz, sunt necesare garanții suplimentare pentru a diminua riscul de politicizare a parchetului” [alineatul (19)]. „Instituirea unui Consiliu pentru procurori, care ar juca un rol esențial în numirea procurorului-șef, poate fi considerat unul dintre cele mai eficiente instrumente moderne pentru a atinge acest obiectiv” [alineatul (20)].

[punctul (83)], precum și la alte structuri (precum Direcția de Investigare a Infracțiunilor de Criminalitate Organizată și Terorism, DIICOT). Competența Secției a fost definită în sens foarte larg, acoperind toate situațiile în care se presupune că este vorba despre un judecător sau un procuror [punctul (80)]. Înființarea Secției ar putea submina încrederea populației în sistemul judiciar [punctul (84)]. Există un risc de conflict de competență între structurile de parchet, care urma să fie soluționat de procurorul general [punctul (80)].

34. Modificările introduse prin OUG nr. 90 și OUG nr. 7 în privința Secției au fost concepute pentru a da efect imediat Legii nr. 304, astfel cum a fost modificată. Schema inițială de numire a procurorului-șef al Secției și a adjunctului acestuia a presupus selectarea unui candidat de către o „comisie de selecție” compusă din 3 judecători (membri ai Secției de Judecători din cadrul CSM) și din 1 procuror (membru al Secției de Procurori), cu numirea ulterioară în Plenul CSM (articolul 88-3 și articolul 88-1). Astfel cum au înțeles raportorii, mulți membri ai CSM au fost sceptici cu privire la ideea de înființare a Secției. Pentru a evita posibila blocare a numirii procurorilor pentru această Secție, Guvernul a adoptat OUG nr. 90, care a introdus un mecanism temporar de numire, pentru ca secția să devină imediat operațională.

35. În locul numirii de către Plen (potrivit amendamentelor inițiale), articolul II din OUG nr. 90 prevedea ca funcțiile de procurorul șef și o treime dintre funcțiile procurorilor în poziții de conducere să fie ocupate de candidații selectați de o „comisie de selecție”, numirea finală a acestora fiind de competența președintelui CSM. Se înțelege că, în conformitate cu regimul temporar al OUG nr. 90, niciun vot al Plenului CSM nu era necesar pentru numirea procurorilor de rang înalt în cadrul Secției. De asemenea, OUG nr. 90 preciza faptul că această „comisie de selecție” ar putea funcționa în prezența a cel puțin 3 dintre membrii săi. După cum au aflat raportorii în timpul vizitei, în practică, Secția de Procurori a CSM nu a desemnat un reprezentant în comisia de selecție, astfel că procurorul-șef al Secției și alți procurori de rang înalt au fost selectați de o comisie de selecție compusă exclusiv din judecători cu aprobarea președintelui CSM. OUG nr. 7 prevedea, de asemenea, că membrii „comisiei de selecție” nu vor fi descalificați de la vot în Plenul CSM.

36. Comisia de la Veneția reamintește că CSM are două secții — o secție pentru judecători și una pentru procurori, care face parte, de asemenea, din structura constituțională a acestui organism [a se vedea articolul 133 alineatul (2) litera (a)]. Existența a două „aripi” separate în cadrul Consiliului pentru judecători și procurori implică cel puțin o anumită simetrie în ceea ce privește funcțiile lor. Aceasta nu înseamnă că procedura ulterioară de numire a judecătorilor și a procurorilor ar trebui să fie în mod necesar identică.²⁶ După ce Secția pentru procurori din CSM și-a dat avizul cu privire la un candidat pe postul de procuror de rang înalt, este rezonabil ca ministrul justiției să intervină și să aibă un cuvânt de spus. Cu toate acestea, la nivelul procesului decizional din cadrul CSM, este rezonabil să se preconizeze că atribuțiile secției de procurori în ceea ce privește procurorii vor reflecta atribuțiile secției de judecători în ceea ce privește judecătorii (cu excepția celor care sunt încredințate Plenului în ansamblu).

37. Plenul CSM are deja în componență o mare majoritate a judecătorilor (există nouă judecători și numai cinci procurori). Nu este clar de ce această proporție dominantă este consolidată și mai mult în contextul numirilor în cadrul Secției, unde avizul Secției de procurori cu privire la un candidat este înlocuit de avizul judecătorilor — adică „comisia de selecție” dominată de membri judecători ai sistemului judiciar. Acest lucru nu poate fi explicat altfel decât printr-o puternică neîncredere a Guvernului față de actualii membri procurori ai CSM și prin dorința sa de a le reduce rolul.²⁷ Cu toate acestea, acest obiectiv nu este unul legitim: Guvernul nu ar trebui să fie în măsură să influențeze echilibrul dintre membrii unui organism constituțional care are ca funcție principală apărarea independenței judecătorilor și a procurorilor față de puterea executivă. Sistemul de numire propus nu este compatibil cu concepția instituțională a CSM, astfel cum este descrisă în Constituție.²⁸

²⁶ după toate acestea, parchetul nu trebuie să beneficieze de aceleași garanții de independență ca și sistemul judiciar, și „este rezonabil ca un Guvern să dorească să exercite un anumit control asupra numirii” unui procuror general” — a se vedea CDL (1995) 073rev., Avizul privind conceptul de reglementare a Constituției Republicii Ungare, capitolul 11.

²⁷ în perioada 2018-2019, legiuitorul și guvernul au oscilat între două modele de numire a procurorilor în poziții de nivel înalt: una care implică Plenul CSM și o altă care implică Secția de procurori. Nu este clar de ce, în ceea ce privește sistemul tranzitoriu de numire a procurorilor de rang înalt în cadrul Secției, guvernul i-a încredințat atribuțiile Secției de judecători.

²⁸ De asemenea nu este aproape deloc compatibil cu „principiul separării carierelor judecătorilor și procurorilor” la care Guvernul face trimitere în OUG nr. 12 (a se vedea preambulul, al treilea paragraf).

38. În plus, beneficiile acestui sistem nu sunt evidente. Într-un aviz din 2015 privind Ministerul Public al Georgiei, Comisia de la Veneția a salutat faptul că Consiliul procurorilor a primit un rol esențial în procesul de numire a unui procuror șef, alături de ministrul și de organul legislativ, reducând riscul de politizare a parchetului.²⁹ În contextul României, Guvernul și Parlamentul au mers în sens invers. Aceștia au decis să slăbească aripa procurorilor din CSM (în ceea ce privește numirile procurorilor de rang înalt în cadrul Secției) și să consolideze influența ministrului justiției (în ceea ce privește sistemul general de numire), eliminând alte verificări externe (cum ar fi competența președintelui de a nu fi de acord cu propunerea ministrului). Drept urmare, procurorii au pierdut cea mai mare parte a influenței lor în ceea ce privește numirile procurorilor de rang înalt în cadrul Secției în cadrul regimului legislativ tranzitoriu, atât față de ministru, cât și față de aripa judecătorilor din CSM. Comisia de la Veneția nu este convinsă că acesta este răspunsul corect la abuzurile care se presupune că au fost comise de unii procurori în trecut. Comisia de la Veneția reiterează recomandarea sa anterioară de a reexamina necesitatea înființării Secției. În orice caz, a *fortiori imprudenta* de a numi în cadrul Secției procurori în pozițiile de vârf care nu se bucură de încrederea colegilor lor din Secția de procurori a CSM (care nu exclude, în același timp, faptul că judecătorii pot fi implicați și în procesul de selecție a candidaților). Se recomandă dezvoltarea unui sistem de numire care ar conferi procurorilor Secției de procurori din cadrul CSM un rol cheie și proactiv în procesul de numire a candidaților în funcții de conducere în cadrul parchetelor, în cadrul Secției sau în altă structură.

3. Funcționarea secției

39. Procurorul-șef al Secției și câțiva procurori de rang înalt au fost numiți în octombrie 2018, în temeiul dispozițiilor tranzitorii ale OUG nr. 90. În primele luni, Secția a funcționat cu numai 5 procurori, inclusiv procurorul-șef. În prezent, numărul procurorilor din Secție urmează să fie mărit la 15. Din 2018, Secția a primit, conform cifrelor raportate de aceasta, peste 1400 de dosare, parțial din DNA (care a avut la sfârșitul anului 2018 aproximativ 150 de procurori), parțial din alte departamente.³⁰ În plus, Secția a deschis peste o mie de dosare noi. Din discuțiile pe care le-au avut raportorii la București, se pare că Secția are încă un mare deficit de personal. Aceasta impunea o detașare masivă de ofițeri de poliție în cadrul Secției, potrivit OUG nr. 12.³¹ Este clar că transferul unui număr mare de cauze de la DNA la noua Secție pune sistemul de justiție penală într-o situație de criză și riscă să afecteze eficiența și calitatea anchetelor penale în curs, în special în cauzele complexe.

40. Pe lângă complicațiile administrative, crearea noii Secții ridică probleme de ordin juridic. În primul rând, după cum s-a menționat deja în avizul din octombrie, competența noii Secții este definită foarte generic. Aceasta include toate cauzele în care un magistrat poate fi implicat, chiar și într-o poziție secundară. Cauzele complexe care implică criminalitatea organizată și corupția implică uneori magistrați necinstiți. Participanții în procedurile penale ar putea fi tentați să obțină aducerea cauzelor în fața Secției prin acuzarea unui magistrat. Aceste dosare vor fi apoi transferate Secției, chiar dacă probele împotriva magistratului sunt slabe, cel puțin până când acuzațiile sunt verificate și se obțin mai multe dovezi. Articolul 88-1 alineatul (5) permite procurorului general să soluționeze conflictul de competență dintre Secție și alte departamente, dar rămâne de văzut dacă această garanție va fi eficientă și dacă procurorul general va avea suficient timp și resurse pentru a studia toate cazurile limită. În practică, crearea noii Secții poate duce la retragerea unui număr de cauze „mari”, care implică corupție la nivel înalt și crimă organizată, din jurisdicția DNA și DIICOT și a transferării acestora către Secție³², ceea ce ridică probleme în sine și, de asemenea, pentru că noua Secție nu are încă acea capacitate pentru a face față în mod eficace unui astfel de afluz de cauze complicate de corupție la nivel înalt și de criminalitate organizată.

²⁹ CDL-AD (2015) 039, avizul comun al Comisiei de la Veneția, Consiliul consultativ al procurorilor europeni (CCPE) și Biroul OSCE pentru Instituții Democratice și Drepturile Omului (OSCE/ODIHR), privind proiectul de amendamente la Legea privind Parchetul din Georgia: Comisia de la Veneția a subliniat că „un proces de numire care implică puterea executivă și/sau legislativă are avantajul de a conferi legitimitate democratică numirii șefului serviciului de urmărire penală/Ministerului Public. Cu toate acestea, în acest caz, sunt necesare garanții suplimentare pentru a diminua riscul de politizare a parchetului” [alineatul (19)]. „Instituirea unui Consiliu pentru procurori, care ar juca un rol esențial în numirea procurorului-șef, poate fi considerat unul dintre cele mai eficiente instrumente moderne pentru a atinge acest obiectiv” [alineatul (20)].

³⁰ Întrucât competența Secției se referă nu numai la infracțiunile legate de corupție, ci și la orice infracțiune presupus a fi săvârșită de către magistrați.

³¹ A se vedea amendamentul care introduce articolul 88-1 din Legea nr. 304. Unii magistrați au exprimat rezerve serioase cu privire la ideea potrivit căreia cauzele împotriva lor ar putea fi investigate de către poliție, ceea ce va fi în mod inevitabil, având în vedere numărul scăzut al procurorilor din Secție.

³² Astfel, în special, Secția a solicitat de la DIICOT unul dintre cele mai renumite cauze de corupție, așa-numitul caz de „TELDRUM”, care a implicat unul dintre cei mai înalți politicieni din țară.

41. În al doilea rând, poziția noii Secții în ierarhia Ministerului Public nu este clară. În temeiul articolului 132 alineatul (1) din Constituție, „procurorii își desfășoară activitatea în conformitate cu principiul legalității, al imparțialității și al controlului ierarhic, sub autoritatea ministrului justiției”. Aceasta sugerează că parchetele reprezintă o piramidă ierarhică cu procurorul general (al Parchetului de pe lângă ICCJ) poziționat în vârful piramidei.³³ Cu toate acestea, opiniile cu privire la această chestiune sunt diferite. Procurorul General, la întâlnirea cu raportorii, a confirmat că nu vor fi afectate atribuțiile sale de supraveghere asupra procurorilor care lucrează în Secție, care îi sunt conferite potrivit Codului de procedură penală. Cu toate acestea, OUG nr. 7 indică de o manieră diferită: faptul că un „procuror ierarhic superior” pentru dosarele investigate în cadrul Secției înseamnă procurorul-șef al Secției (a se vedea amendamentul la articolul 88-1 din Legea nr. 304) și nu procurorul general. În esență, OUG nr. 7 pare să se abată, în această parte, de la ideea de „control ierarhic” în cadrul Ministerului Public, consacrat în Constituție.³⁴

42. În al treilea rând, articolul 88-8 alineatul (1) litera (d), adăugat la Legea nr. 304, conferă Secției dreptul de a depune și de a retrage calea de atac în cauzele pendinte sau în cauzele „care au făcut obiectul unei decizii finale înainte ca Secția să devină operațională [în temeiul OUG nr. 90].” articolul 88-1 alineatul (6) a adăugat: căile de atac la „procurorul ierarhic superior” (și anume, către procurorul-șef al Secției) pot fi introduse împotriva deciziilor adoptate anterior înființării Secției. Aceasta înseamnă că, de exemplu, o decizie luată de un procuror din cadrul DNA, deși cauza se afla încă sub jurisdicția DNA, poate fi contestată la procurorul-șef al Secției, care poate anula această decizie. În mod similar, un procuror din cadrul Secției poate retrage o cale de atac deschisă de predecesorul său din cadrul DNA sau al DIICOT.

43. Direcția generală a acestor modificări este alarmantă. Este probabil ca Secția să primească (sau să fi primit deja) cauze complexe și importante privind corupția sau criminalitatea organizată. Procurorii din cadrul Secției vor putea revizui deciziile luate de predecesorii lor în aceste cauze. Nu este clar în ce măsură procurorii din Secție și procurorul șef al acesteia fac obiectul controlului ierarhic al procurorului general. Aceasta poate consolida opinia unora potrivit căreia adevăratul motiv al reformei instituționale este acela de a schimba cursul anchetelor penale în unele cauze de notorietate.

44. Comisia de la Veneția reiterează recomandarea de a se reanaliza de o manieră serioasă necesitatea creării unei Secții speciale, a conceptului instituțional și a principiilor sale de funcționare.

4. Sistemul de pensionare anticipată/perioade de formare mai lungi

45. Avizul din octombrie a criticat sistemul de pensionare anticipată pentru magistrații cu cea mai mare vechime, în special coroborat cu prelungirea duratei de formare și a stagiilor pentru viitorii judecători. Introducerea acestor două măsuri a fost amânată prin OUG, aspect care este pozitiv,³⁵ însă riscul pensionării anticipate masive a magistraților cu cea mai mare experiență nu este eliminat — acesta este doar amânat. Nu există niciun standard european în acest domeniu și, teoretic, o astfel de măsură poate spori atractivitatea carierei de magistrat în rândul profesioniștilor din domeniul juridic. Cu toate acestea, în contextul „conflictului dintre unii deținători de mandate politice și magistrați” (punctul 154 din avizul din octombrie), această măsură ar putea crea impresia că are ca scop ulterior încurajarea unor magistrați cu vechime mare să se pensioneze, ceea ce poate submina în mod grav eficiența și calitatea justiției” din țară. Prin urmare, Comisia de la Veneția își reiterează solicitarea de a reconsidera sistemul

³³ Comisia de la Veneția a abordat o chestiune similară în contextul reformei judiciare poloneze din 2017 [a se vedea CDL-AD (2017) 031, Polonia — Aviz privind proiectul de lege de modificare a Legii privind Consiliul Judiciar Național; privind proiectul de lege de modificare a Legii privind Curtea Supremă, propus de președintele Poloniei, și privind Legea privind organizarea instanțelor ordinare]. În Polonia, două noi camere autonome au fost create în cadrul Curții Supreme (CS), care nu au fost subordonate autorității primului președinte al CS. Comisia de la Veneția, motivează după cum urmează (au fost omise): „§ 39. Constituția Poloniei nu precizează numărul de camere pe care ar trebui să le aibă CS. Cu toate acestea, este clar că Constituția se bazează pe o anumită viziune a CS ca instanță supremă în partea superioară a piramidei ierarhice și a prim-președintelui, aleasă în cadrul unei proceduri speciale. SECȚIUNEA 40. Proiectul de lege propune crearea de noi camere, care vor fi conduse de persoane cu funcții în mare măsură autonome. [...] [Prin] în temeiul competențelor speciale ale acestora, cele două camere vor fi de facto superioare altor camere „obișnuite” ale CS. Stabilirea unei astfel de ierarhii în cadrul CS este problematică. Aceasta creează „instanțe în cadrul instanței”, care ar avea nevoie de un temei juridic clar în Constituție, deoarece Constituția prevede doar un singur CS, decizia sa fiind definitivă.”

³⁴ Acestea fiind spuse, normele speciale de numire a procurorilor din Secție nu contravin principiului „controlului ierarhic”.

³⁵ Sistemul de „pensionare anticipată” a fost un amendament introdus la articolul 82 din Legea nr. 303 prin legea de modificare (articolul 143). Această dispoziție a fost amânată până la 1 ianuarie 2020 prin OUG nr. 92, articolul V. Astfel cum s-a menționat deja în avizul din octombrie [alineatul (163)], „decizia de amânare, până la 1 ianuarie 2020, a intrării în vigoare a sistemului de pensionare anticipată pentru magistrați [...] reprezintă un pas înainte, oferind Parlamentului timp pentru a reconsidera acest sistem.”

de pensionare anticipată, de a efectua o evaluare a impactului și, în cazul în care nu există argumente convingătoare în favoarea acestui sistem, de a înlocui pensionarea anticipată cu alte stimulente și beneficii adecvate pentru magistrații activi.

46. O soluție temporară similară a fost găsită ca răspuns la punctul 150 din avizul privind creșterea duratei cursului de formare în cadrul Institutului Național al Magistraturii (INM) (de la doi la patru ani) și al stagiului ulterior (de la unu la doi ani). OUG nr. 7 a introdus un sistem temporar și a prevăzut că magistrații admiși la INM în 2019 vor trebui să urmeze o formare de doi ani și un stagiul de un an, în conformitate cu vechile norme [a se vedea articolul 1 alineatul (3) și articolul 6 alineatul (2)]. Această schemă temporară ar trebui să atenueze impactul noilor norme, care este pozitiv. În principiu, Comisia de la Veneția nu este împotriva unor perioade de formare mai îndelungate ca atare. Cu toate acestea, o astfel de creștere dramatică a timpului de pregătire a noilor judecători poate perturba activitatea instanțelor (care se confruntă deja cu un deficit de personal, după cum raportorii au înțeles în timpul vizitei).
47. În orice caz, amânarea propusă este pur pragmatică și nu răspunde preocupărilor de principiu exprimate în avizul din octombrie (a se vedea punctul 152). Amânarea ilustrează, de asemenea, punctul semnalat anterior de Comisia de la Veneția. Necesitatea de a aduce modificări ar fi putut putea fi evitată în cazul în care ar fi existat o procedură adecvată de legiferare, care să implice o evaluare a impactului, o consultare publică și o dezbateră parlamentară adecvată.

5. Alte modificări

48. OUG nr. 7 a introdus prevederi cu caracter temporar privind admiterea celor cu aspirații de a deveni magistrați la Institutul Național al Magistraturii care urmează să fie aplicabile în 2019. De asemenea, OUG nr. 7 a modificat criteriile de eligibilitate pentru concursurile de promovare « pe loc », de promovare la o instanță superioară, a modificat procedura pentru astfel de concursuri, a stabilit noi niveluri de notare etc. Au fost aduse, de asemenea, modificări la unele regulamente privind procedurile disciplinare, competențele CSM, pensionarea anticipată a notarilor publici, detașarea specialiștilor IT la Secție etc. Comisia de la Veneția nu a examinat în detaliu aceste noi norme, rezervându-și opinia asupra fondului acestora dar în același timp își exprimă, din nou, îngrijorarea cu privire la metoda de reglementare a unor astfel de chestiuni prin OUG.

III. Concluzii

49. Comisia de la Veneția constată cu regret că elementele cele mai problematice ale reformei din 2018, identificate în avizul din octombrie 2018, fie au rămas neschimbate, fie au fost agravate. Cele mai importante aspecte ale reformei sistemului judiciar în curs sunt următoarele:
- cel mai îngrijorător, Guvernul continuă să promoveze modificări legislative prin ordonanțe de urgență. În vreme ce Constituția prevede în mod clar ca acestea ar trebui să fie măsuri excepționale, legislația promovată prin OUG, a devenit o rutină. Normele fundamentale ale funcționării instituțiilor-cheie ale statului se schimbă prea repede și prea des, fără o pregătire și fără consultări, ceea ce ridică întrebări legitime cu privire la soliditatea rezultatului și a motivelor reale care stau la baza unora dintre aceste schimbări. Textele juridice rezultate nu sunt clare. Această practică slăbește controlul extern asupra Guvernului, contravine principiului separării puterilor și perturbă securitatea juridică. Comisia de la Veneția invită autoritățile române să limiteze drastic utilizarea OUG-urilor.
În ceea ce privește modificările ulterioare aduse celor trei legi în domeniul justiției, acestea ar trebui să se facă printr-o procedură legislativă normală;
 - motivele pentru înființarea Secției speciale pentru investigarea infracțiunilor din justiție (denumită în continuare „Secția”), cu o competență definită vag, rămân neclare. Procurorii pe poziții înalte din această Secție au fost numiți în cadrul unui regim tranzitoriu care a eliminat *de facto* aripi procurorilor din cadrul Consiliului Suprem al Magistraturii (CSM) din procesul de luare a deciziilor, care nu este în acord cu conceptul instituțional al CSM. Nu este clar în ce măsură procurorii din cadrul Secției și procurorul șef al acesteia se află sub controlul ierarhic integral al procurorului general. 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;
 - sistemul de numire și revocare a procurorilor din poziții înalte rămâne, în esență, același, ministrul

justiției jucând un rol decisiv în acest proces, fără a contrabalansa competențele președintelui României sau ale CSM. Se recomandă elaborarea unui sistem de numire care să confere Secției de procurori a CSM un rol cheie și proactiv în procesul de numire a candidaților în funcții înalte de conducere în cadrul sistemului Ministerului Public;

- este posibil ca procurorii în funcție să fie îndepărtați din funcție ca urmare a noilor criterii de eligibilitate, alese în mod arbitrar. Comisia de la Veneția îndeamnă autoritățile române să nu aplice noile criterii de eligibilitate procurorilor care erau deja în funcție la momentul adoptării respectivelor modificări legislative.

50. Comisia de la Veneția rămâne la dispoziția autorităților române și a Comitetului de monitorizare a Adunării Parlamentare pentru pentru asistență în continuare în această materie.