

Adoptare: 23 Martie 2018
Publicare: 11 Aprilie 2018

Public
Greco-AdHocRep(2018)2

Traducere neoficială în limba română

Raportul ad hoc privind ROMÂNIA
(Regula 34)

Adoptat de GRECO
la cea de-a 79-a Reuniune Plenară
(Strasbourg, 19-23 Martie 2018)

I. INTRODUCERE

1. În anul 2017, au fost inițiate o serie de reforme privind sistemul judiciar din România, determinând un val de proteste publice și îngrijorări fără precedent exprimate de aproximativ jumătate din judecătorii și procurorii țării, precum și de câteva state și instituții internaționale, cu privire la consecințele reformelor propuse asupra independenței judecătorilor și procurorilor. Au fost formulate mai multe obiecții de neconstituționalitate, iar Parlamentul revizuieste, în prezent, proiectele de lege. Aceste aspecte au avut loc în paralel cu procedura de conformitate în curs aferentă celei de-a patra runde de evaluare a GRECO (care acoperă, printre altele, prevenirea corupției cu privire la judecători și procurori).
2. În acest context, GRECO a decis, în cadrul celei de-a 78-a reuniuni plenare (4 - 8 decembrie 2017), cu ocazia adoptării raportului de conformitate aferent rundeii a patra de evaluare¹, să aplice în ceea ce privește România Regula 34 din Regulile sale de Procedură. Această Regulă prevede o procedură *ad hoc* care poate fi declanșată în circumstanțe excepționale, precum situația în care GRECO primește informații de încredere cu privire la reforme instituționale, inițiative legislative sau schimbări procedurale care pot conduce la încălcări grave ale standardelor anticorupție ale Consiliului Europei. Prin decizia sa, GRECO a solicitat informații suplimentare cu privire la proiectele de amendamente privind sistemul judiciar care se află în prezent în fața Parlamentului. Informațiile au fost transmise de autoritățile române în data de 15 ianuarie 2018.
3. Date fiind complexitatea aspectelor în cauză și caracterul pendinte al procesului de reformă, o vizită la fața locului a fost aprobată de autoritățile române. Doamna Panagiota VATIKALOU (Grecia) și doamna Vita HABJAN BARBORIČ (Slovenia) au fost numite în calitate de raportori pentru această procedură de evaluare ad-hoc, fiind asistate de domnul Christophe SPECKBACHER din cadrul Secretariatului GRECO. Această echipă de evaluare ad hoc a GRECO (în continuare GET) a organizat o serie de întâlniri și discuții în România în perioada 21 - 22 februarie 2018. GET s-a întâlnit cu Ministrul Justiției și cu alți reprezentanți ai acestui minister, membri ai Parlamentului, Administrația Prezidențială, Consiliul Superior al Magistraturii și Ministerul Public. GET s-a întâlnit și cu organizațiile societății civile și cu organizațiile profesionale (ONG-uri, asociații de judecători și procurori) și cu reprezentanți ai instituțiilor internaționale (Comisia Europeană) și ai statelor.
4. Actualul raport *ad hoc* elaborat conform *Regulii 34* de către raportori conține o descriere pe scurt a măsurilor legislative și de altă natură planificate de România în contextul reformei judiciare și în legătură cu funcționarea sistemului de justiție penală în ansamblu. De asemenea, descrie o serie de reacții referitoare la aceste propuneri de modificare din partea instituțiilor naționale și a organizațiilor profesionale ale judecătorilor și procurorilor, a Comisiei Europene și a altora. Raportul conține o analiză a impactului specific pe care

¹ A se vedea paragraful 91 din raport

legislația propusă l-ar avea prin raportare la standardele de prevenire a corupției elaborate de Consiliul Europei și de GRECO.

II. CONTEXT ȘI INFORMAȚII GENERALE

5. Modificările legislative propuse descrise anterior trebuie privite într-un context mai larg. În paralel cu amendamentele referitoare la trei legi ale justiției (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), a fost inițiat, la scurt timp după reuniunea plenară a GRECO din 4 - 8 decembrie, un proces de modificare a procedurii penale, în vederea implementării Directivei UE privind prezumția de nevinovăție. În aceeași perioadă, au fost înregistrate în Parlament o serie de alte trei legi care conțin, printre altele, amendamente la incriminările privind luarea de mită și traficul de influență și la infrațiunea de abuz în serviciu, care sunt relevante pentru funcționarea sistemului de justiție penală în ansamblu și, în special, pentru răspunsul său la corupție. Aceste diferite proiecte de propuneri privind normele de drept material și procedural în materie penală constituie o altă sursă de controversă și îngrijorări². Nu în ultimul rând, activitatea Direcției Naționale Anticorupție (DNA – parchetul specializat în materie de luptă împotriva corupției) a fost, de asemenea, pusă la îndoială și posibil afectată de declarații privind atât instituția, cât și șeful acesteia (adesea provenind de la persoane urmărite de DNA sau aflate în strânsă legătură cu acestea)³.

Procesul legislativ referitor la cele trei legi privind sistemul judiciar și la alte amendamente

6. În 2015 și 2016, s-au desfășurat o serie de consultări cu organismele reprezentând judecătoria și procurorii din România, inclusiv Consiliul Superior al Magistraturii (CSM), cu privire la diverse inițiative de reformă a sistemului judiciar. Ministerul Justiției a elaborat un *Proiect de lege pentru modificarea și completarea Legii nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor, Legii nr. 304/2004 privind organizarea judiciară și Legii nr. 317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii* ("proiectul de Lege").

² <https://www.romania-insider.com/tens-thousands-join-first-big-protest-year-romania/>;
<https://www.irishtimes.com/news/world/europe/romanian-ngos-demand-halt-to-judicial-and-anti-graft-overhaul-1.3339127>

³ A se vedea spre exemplu <http://www.romaniajournal.ro/ghita-makes-new-accusations-against-anti-corruption-head-kovesi-intelligence-general-coldea-european-arrest-warrant-issued-against-ex-deputy/>
<http://www.romaniajournal.ro/update-cnatdca-general-council-verdict-laura-codruta-kovesi-has-not-plagiarised-reactions-and-contestations/>
<http://www.romaniajournal.ro/dnas-kovesi-notifies-csm-regarding-the-statements-made-by-senate-speaker-tariceanu/>

7. În data de 23 august 2017, Ministrul Justiției a prezentat în cele din urmă obiectivele reformei prin intermediul unei conferințe de presă și al unei prezentări în PowerPoint⁴. Discuțiile la fața locului organizate de GET au arătat că obiectivele reformei au depășit, uneori, cu mult consultările inițiale și se susține că au inclus elemente care nu au fost discutate anterior. GET a fost informată că mulți judecători și procurori au descoperit conținutul real al schimbărilor propuse prin mass-media. Mai târziu, CSM a diseminat proiectul de Lege tuturor instanțelor și a emis un (prim) aviz negativ. În contextul protestelor publice, Guvernul nu și-a asumat răspunderea pentru proiectul de Lege. Acesta din urmă a fost totuși preluat de Parlament, iar cei întâlniți de GET aveau diferite opinii cu privire la modul în care s-a întâmplat acest lucru.
8. Realitatea este că, în data de 29 septembrie 2017, cele două Camere ale Parlamentului au instituit o nouă comisie specială comună – *Comisia specială comună a Camerei Deputaților și Senatului pentru sistematizarea, unificarea și asigurarea stabilității legislative în domeniul justiției*. Aproximativ o lună mai târziu, în data de 25 octombrie, Ministrul Justiției a prezentat propunerile sale Comisiei. Autoritățile române au explicat, după vizită, că Ministrul a făcut o prezentare în conformitate cu articolul 111 din Constituție⁵. Această etapă a procesului în fața comisiei speciale nu este bine documentată⁶, iar trei documente de lucru în format tabelar (toate cu data de 25 octombrie) au fost postate on-line⁷. CSM și Parchetul General se află printre cei care au emis critici publice cu privire la acest proces⁸.

⁴ A se vedea <http://www.just.ro/principalele-modificari-propuse-la-legile-justitiei-legea-nr-3032004-legea-nr-3042004-si-legea-nr-3172004/>. Declarația de presă menționează că principalele modificări se referă la condițiile de acces în magistratură, la cariera magistraților, inclusiv la condițiile de promovare la instanțe sau la parchete superioare sau specializate, precum și la abrogarea promovărilor pe loc, modificări privind durata mandatelor funcțiilor de conducere înalte, suspendarea din funcțiile (de judecător sau procuror) în timpul mandatului de membru al Consiliului Superior al Magistraturii (CSM), o mai mare separare între judecători și procurori în procesul de luare a deciziilor de către CSM cu privire la cariere, procedura de numire în funcțiile de conducere înalte la Înalta Curte de Casație și Justiție (ICCJ) și în parchete, răspunderea individuală a magistraților (pentru greșeli), înființarea unei direcții de specialitate în cadrul Ministerului Public cu competență exclusivă în urmărirea penală a magistraților, precum și transferul Inspecției Judiciare sub responsabilitatea Ministerului Justiției.

⁵ „Guvernul și celelalte organe ale administrației publice, în cadrul controlului parlamentar al activității lor, sunt obligate să prezinte informațiile și documentele cerute de Camera Deputaților, de Senat sau de comisiile parlamentare, prin intermediul președinților acestora. (...) Membrii Guvernului au acces la lucrările Parlamentului. **Dacă li se solicită prezența, participarea lor este obligatorie.**” [subliniat de autoritățile române]

⁶ În ciuda diferitelor rubrici care se referă la ordinea de zi și documentele de lucru de pe pagina web a Comisiei, găzduită de site-ul Senatului (https://www.senat.ro/Comisie_new.aspx?Zi&ComisieID=fcd47296-4b0c-4848-bfc2-d0a1cc2cae60) nu există informații concrete disponibile. Pagina web găzduită de site-ul Camerei (<http://www.cdep.ro/co/sedinte2015.lista?tip=221&an=2017>) afișează doar ordinea de zi, începând cu 22 noiembrie.

⁷ Acestea apar pe o pagină web a Camerei Deputaților, care enumeră documentele de lucru ale comisiei pentru anul 2017: http://www.cdep.ro/pls/proiecte/upl_com2015.lista?idc=221&an=2017

⁸ CSM a emis o declarație publică prin care critică procesul și constată că proiectul de lege „a fost trimis direct Parlamentului la cererea acestuia”. Cu cuvinte similare, Procurorul General a declarat că „deturnarea căii declarate a amendamentelor - de la inițiativa legislativă a Guvernului prin intermediul Ministerului Justiției până la transmiterea acestor amendamente Comisiei speciale comune (...) nu îndeplinește standardele necesare în ceea ce privește dezbaterile publice și dialogul interinstituțional”.

9. GET a fost informată că, în următoarele zile, au avut loc o serie de discuții și au fost depuse formal, în data de 31 octombrie, trei proiecte de lege, de către 10 membri ai Parlamentului și înregistrate de Biroul Permanent al Camerei⁹, în timp ce, în paralel, 3 900 de judecători și procurori au semnat un manifest public împotriva reformei¹⁰. Fiecare proiect de lege a fost însoțit de un scurt raport explicativ (aproximativ o pagină)¹¹. Procedura de urgență a fost aplicată, iar proiectele au fost ulterior trimise pentru puncte de vedere Guvernului, Consiliului Legislativ și CSM (cu termen de răspuns 9 noiembrie). Procesul și termenele au fost, în esență, aceleași pentru cele trei proiecte, care au conținut amendamente referitoare la trei legi organice privind sistemul judiciar. CSM, care nu a putut respecta aceste termene scurte, a emis un aviz negativ asupra celor trei proiecte de Legi.
10. În data de 13 noiembrie, cele trei proiecte de Legi au fost transmise comisiei speciale, fiind stabilite termenul de 20 noiembrie pentru prezentarea formală a proiectelor revizuite și termenul de 27 noiembrie pentru prezentarea unui raport final. În prima jumătate a lunii decembrie 2017, comisia specială și-a finalizat rapoartele (una sau două pagini în format text, restul sub formă de tabel). Cele trei proiecte de lege au fost adoptate ulterior de către Cameră în perioada 11 - 13 decembrie și de către Senat în perioada 19 - 21 decembrie.

⁹ Următoarele linkuri documentează procesul parlamentar:

[Pl-x nr. 417/2017 – legislative proposal to amend law nr.304/2004 on the organization of the judiciary](#)

[Pl-x nr. 418/2017 – legislative proposal to amend and complement law nr.303/2004 on the statute of judges and prosecutors](#)

[Pl-x nr. 419/2017 – legislative proposal to modify and complement law nr.317/2004 on the organization and functioning of the Superior Council of Magistracy](#)

¹⁰ <http://www.forumuljudecatorilor.ro/index.php/archives/2866>

¹¹ În ceea ce privește amendamentele la Legea nr. 304/2004, raportul enumeră, în termeni generali, rațiunea: 1) necesitatea de a lua în considerare o decizie constituțională și de a transfera către Plen anumite prerogative ale Secțiilor CSM; 2) majorarea la 90 de zile (spre deosebire de 30 de zile, în prezent) a termenului pentru redactarea hotărârilor judecătorești; 3) în acord cu Ministerul Justiției, necesitatea înființării unei direcții speciale în cadrul Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție (ICCJ), pentru investigarea infracțiunilor săvârșite de magistrați;

În ceea ce privește amendamentele la Legea nr. 303/2004, raportul se referă la: 1) necesitatea de a lua în considerare anumite decizii ale Curții Constituționale; 2) stabilirea condițiilor pentru numirea în funcții de conducere înalte la ICCJ și la Parchetul de pe lângă aceasta, DNA și DIICOT; 3) introducerea unei perioade de stagiu de 3 ani în diverse funcții; 4) necesitatea de a institui un sistem de suspendare a funcțiilor; 5) nevoia de revizuire a răspunderii magistraților, a termenelor de prescripție pentru protecția persoanelor vătămate și de redefinire a expresiilor „rea-credință” și „gravă neglijență”;

În ceea ce privește amendamentele la Legea nr. 317/2004, se face referire la 1) necesitatea restabilirii normalității și luarea în considerare a mai multor decizii ale Curții Constituționale; 2) necesitatea modificării procedurii de numire a conducerii ICCJ și Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție; 3) „având în vedere informațiile raportate recent în mass-media, considerăm că este o necesitate să fie transformată Inspekția Judiciară într-o instituție autonomă, pentru a-și păstra independența față de alte puteri ale statului, precum și pentru a elimina suspiciunile cu privire la activitatea sa.”

11. În perioada respectivă au avut loc proteste publice de amploare¹², urmate de declarații publice emise de ambasade străine în data de 27 noiembrie și 21 decembrie¹³, prin care s-a solicitat „actorilor implicați în proiectul de reformă judiciară să se abțină de la orice acțiune care conduce la slăbirea independenței sistemului judiciar și a luptei împotriva corupției și să solicite fără întârziere opinia necesară a Comisiei de la Veneția pentru a se asigura că independența sistemului judiciar este menținută și că procesul de reformă în general rămâne intact”.
12. În data de 15 decembrie, comisia specială a început să examineze amendamentele la Codul de Procedură Penală¹⁴. GET a fost informată că, în zilele următoare, s-a desfășurat o activitate intensă. În data de 21 decembrie 2017, trei proiecte de legi depuse de un grup de peste 40 de membri ai Parlamentului din partea principalului partid aflat la guvernare și care au conținut amendamente la Codul Penal (CP) și Codul de Procedură Penală (CPP)¹⁵ au fost înregistrate de Senat¹⁶.
13. În data de 27 decembrie au fost formulate mai multe obiecții de neconstituționalitate împotriva celor trei legi ale justiției de către membrii Parlamentului și Înalta Curte de

¹² A se vedea spre exemplu <http://www.dw.com/en/in-romania-thousands-rally-against-proposal-to-water-down-corruption-laws/a-41539714>

¹³ A se vedea <http://www.dailyherald.com/article/20171127/news/311279857> și <https://www.facebook.com/DutchEmbassyRomania/posts/1802313063112358>

¹⁴ Un document de lucru sub forma unui tabel a fost încărcat pe 15 decembrie pe o pagină web care conținea lista documentelor comisiei; a se vedea punctul 9 la http://www.cdep.ro/comisii/suasl_justitie/pdf/2017/rd_1215.pdf

¹⁵ Versiunile în engleză ale Codului Penal și Codului de Procedură Penală pot fi găsite la <http://www.legislationline.org/documents/section/criminal-codes/country/8>

¹⁶ Propunerea **legislativă** 2017-686 (B686/2017):

A se vedea https://www.senat.ro/legis/lista.aspx?nr_cls=b686&an_cls=2017; aceasta cuprinde un singur articol care vizează modificarea art. 175 CP privind definirea funcționarilor publici în vederea excluderii „persoanelor care au fost alese în funcții de demnitate publică”. Proiectul a fost trimis spre avizare Consiliului Legislativ, Consiliului Superior al Magistraturii și Guvernului. În data de 5 martie, primul a emis un aviz negativ.

Propunerea **legislativă** 2017-687 (B687/2017):

A se vedea https://www.senat.ro/legis/lista.aspx?nr_cls=b687&an_cls=2017 - are ca scop, printre altele, modificarea incriminărilor de luare de mită și trafic de influență (art. 289, 290, 291, 292), precizând că foloasele necuvenite trebuie să fie materiale, prin eliminarea terțului beneficiar de foloase necuvenite („pentru altul”, persoană fizică sau juridică) și elementul „indirect” al infracțiunii (de exemplu, utilizarea intermediarilor sau a terților inițiatori pentru traficul de influență). Infracțiunea de abuz în serviciu ar rămâne incriminată numai în măsura în care beneficiul ilegal sau prejudiciul ar fi de 200 000 euro sau mai mare. Folosirea abuzivă a funcției în scop sexual ar fi eliminată;

Propunerea **legislativă** 2017-688 (B688/2017):

A se vedea https://www.senat.ro/legis/lista.aspx?nr_cls=b688&an_cls=2017 - prevede, spre exemplu, o revizuire / reducere a termenelor de prescripție, praguri financiare mai mari pentru aplicarea anumitor circumstanțe agravante („consecințe deosebit de grave”), sunt revizuite sau adăugate infracțiuni privind sistemului judiciar, de ex. inducerea în eroare a unui organ judiciar, „represiunea nedreaptă”, „reținerea, arestarea sau altă măsură preventivă aplicată unei persoane în lipsa unor dovezi concrete”, se adaugă „abuzul de putere al organelor judiciare” cu pedeapsa închisorii de până la șapte ani.

Casație și Justiție. La scurt timp, în ianuarie 2018, Prim-Ministrul a demisionat¹⁷ și a existat o remaniere a Guvernului (Ministrul Justiției și-a păstrat atribuțiile).

14. Curtea Constituțională și-a pronunțat deciziile la 23 și 30 ianuarie și la 13 februarie 2018 și a declarat neconstituționale o serie de dispoziții. Deciziile au fost publicate în următoarele săptămâni (ca regulă, Curtea trebuie să își redacteze hotărârile în termen de 30 de zile). Cele mai recente obiecții de neconstituționalitate, care au fost depuse în data de 25 ianuarie 2018 și care au pus sub semnul întrebării constituționalitatea procesului legislativ în ansamblul său, au fost respinse deoarece nu îndeplineau cerințe formale (termenele, numărul de semnături). GET a fost informată că Parlamentul va trebui să revizuiască (numai) dispozițiile menționate în constatările Curții și că, în principiu, această activitate nu va implica o revizuire generală mai amplă. Parlamentul poate modifica alte dispoziții numai în măsura în care acestea nu pot fi dissociate de cele care au fost declarate neconstituționale. Potrivit ultimelor informații transmise de autorități, Camera Deputaților a adoptat, în data de 20 martie 2018, versiuni revizuite ale celor trei legi și le-a publicat în ziua următoare pe site-ul său web; versiuni pe care trebuie să le examineze și Senatul.

III. ANALIZA GRECO

15. Următoarea analiză se concentrează asupra anumitor aspecte ale proiectelor de amendamente aflate, în prezent, în Parlament. Această nouă legislație este analizată în cadrul specific al celei de-a patra runde de evaluare a GRECO, care acoperă, printre altele, prevenirea corupției în ceea ce privește judecătoria și procurorii.
16. Este luat în considerare și contextul mai larg, în special celelalte reforme propuse privind legislația penală și situația DNA. Mulți dintre interlocorii întâlniți la fața locului (atât din sectorul public, cât și din sectorul societății civile) au fost de acord că, în cazul în care elementele controversate din diversele segmente ale reformelor actuale (instituții judiciare, drept penal și de procedură penală) sunt adoptate și intră în vigoare, acestea au potențialul de a afecta capacitatea justiției penale de a combate corupția și alte infracțiuni care implică înalți funcționari; interlocorii au subliniat, de asemenea, retorica politică folosită pentru a justifica aceste schimbări¹⁸.
17. Se reamintește că riscurile de regres în ceea ce privește legislația și eforturile anticorupție, în general, au reprezentat o problemă recurentă în ceea ce privește România de peste aproape un deceniu. Acest lucru a fost documentat în repetate rânduri în rapoartele

¹⁷ <http://www.bbc.com/news/world-europe-42697971>

¹⁸ A se vedea spre exemplu:

<https://www.romania-insider.com/psd-statement-parallel-state/>;

<https://www.agerpres.ro/english/2018/02/12/social-democrat-head-dragnea-increasingly-more-evidence-emerges-about-parallel-state-s-existence--53345>

anterioare ale GRECO¹⁹ care au exprimat îngrijorarea inclusiv despre atacurile asupra organismelor anticorupție și amendamentele legislative utilizând proceduri accelerate sau de urgență, uneori hotărâte peste noapte²⁰. Mai mult, evitarea unor astfel de situații și asigurarea stabilității și transparenței legislației a fost, de asemenea, unul dintre angajamentele importante ale României în cadrul procesului MCV (Mecanismul de Cooperare și Verificare) al Uniunii Europene²¹.

Procesul legislativ care a condus la legile justiției

18. Circumstanțele în care au fost adoptate amendamentele referitoare la 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 reprezintă o ilustrare clară a necesității României de a îmbunătăți în mod substanțial transparența practicilor sale legislative. O recomandare a fost deja emisă în acest sens în cadrul raportului de evaluare aferent rundeii a 4-a²².
19. Deși Ministrul Justiției și partidele coaliției de guvernământ întâlnite în Parlament au insistat asupra transparenței și a caracterului larg al consultărilor desfășurate, trebuie arătat că cei mai mulți dintre interlocutorii întâlniți de GET au subliniat că proiectul elaborat și prezentat în luna august 2017 de către Ministrul Justiției a depășit cu mult discuțiile și consultările anterioare desfășurate începând din 2015 (unii chiar au afirmat că nu au prea multe în comun). În special, în ciuda faptului că multe elemente ale reformei propuse ar fi putut urmări un obiectiv legitim al modernizării și actualizării sistemului judiciar, includerea multor schimbări - adesea percepute ca reprezentând o amenințare la adresa independenței sistemului judiciar și a independenței operaționale a organelor de urmărire penală - este greu de înțeles și a contribuit la dezvoltarea unui climat de suspiciune.
20. Modalitățile și calendarul prezentării reformei propuse (prin mass-media la mijlocul verii) nu au contribuit la asigurarea aderării la și încrederii în astfel de reforme a celor care se ocupă în primul rând de punerea lor în aplicare, și anume magistrații înșiși. Din această perspectivă, susținerile potrivit cărora a fost acordată o atenție deosebită eforturilor participative care s-au desfășurat în mod efectiv începând din 2015 nu și-au îndeplinit scopul.

¹⁹ A se vedea: paragraful 95 din raportul de evaluare aferent rundeii a treia – Tema I Incriminările – din decembrie 2010; paragraful 13 și următoarele (cu referire, spre exemplu, la „marțea neagră” din decembrie 2013) și paragraful 19 și următoarele din raportul de evaluare aferent rundeii a patra din decembrie 2015; și mai recent, paragraful 69 din martie 2017, addendumul din cadrul procedurii de conformitate privind România aferentă rundeii a treia de evaluare în legătură cu așa numita „Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 13”.

²⁰ A se vedea, de asemenea, <https://www.theguardian.com/world/2017/feb/01/romanians-protests-emergency-law-prisoner-pardons-corruption>

²¹ https://ec.europa.eu/info/strategy/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/rule-law/assistance-bulgaria-and-romania-under-cvm/reports-progress-bulgaria-and-romania_en

²² A se vedea recomandarea i) din raportul de evaluare GRECO, disponibil la <https://rm.coe.int/16806c7d05>

21. În plus, această reformă judiciară largă a implicat amendamente la trei legi organice și a urmărit, printre altele, obiectivul declarat de a aborda preocupările ridicate de diferitele decizii ale Curții Constituționale pronunțate în ultimii ani. Ca atare, ar fi trebuit să se desfășoare într-o manieră adecvată și concertată, lăsând mult mai mult timp pentru a elabora modificări coerente, pentru a îmbunătăți legile existente și a controla coerența dispozițiilor din diferitele legi. În timpul discuțiilor cu GET, s-au dat câteva exemple de inconsecvențe rămase și mulți interlocutori au subliniat volumul de informații și amendamente care trebuiau tratate într-o perioadă foarte scurtă de timp (a se vedea și paragraful 28 și următoarele).
22. În schimb, după protestele largi împotriva proiectului ministerial din august 2017 și în urma neasumării ulterioare a acestei inițiative de către Guvern, a fost inițiat în grabă un proces legislativ în Parlament pe baza unei proceduri disputate implicând o nouă comisie specială comună. Unii interlocutori întâlniți de GET au susținut că această comisie nu avea competența corespunzătoare pentru a se ocupa de reforma instituțiilor judiciare (competența sa a fost limitată la tratarea amendamentelor la Codul Penal și la Codul de Procedură Penală), până când termenii săi de referință au fost estinși *ex post facto*, în data de 20 noiembrie, după aproximativ o lună de muncă, pentru ca aceasta să se poată ocupa de "toate actele normative în domeniul justiției". Potrivit autorităților române, Curtea Constituțională, prin Decizia nr. 828 din 13 decembrie privind o altă excepție formulată împotriva lipsei de competență a comisiei, a constatat că „a fost constituită pentru elaborarea propunerilor legislative referitoare la Codul de Procedură Penală, Codul Penal și legile în domeniul justiției”. De asemenea, GET a auzit că au fost luate măsuri pentru a limita posibilitatea opoziției de a prezenta, în cadrul dezbaterii în plen, anumite obiecții care nu au fost reținute în discuțiile comisiei. În final, a fost adus în atenția GET faptul că comisia nu a întocmit procese-verbale ale ședințelor sale și că Biroul său nu s-a întâlnit niciodată (regulile comisiei conferă prerogative largi președintelui său²³ în ceea ce privește deciziile organizaționale).
23. Pentru mulți, chiar și pentru Prim-Ministrul precedent²⁴, proiectul ministerial a fost transmis direct Parlamentului fără aprobarea Guvernului și transformat în proiecte parlamentare, chiar dacă Ministrul Justiției susține că a făcut doar o prezentare la cererea Parlamentului. Procesul parlamentar a fost încheiat în doar două luni. GET împărtășește îngrijorările exprimate de mulți cu privire la faptul că întreg procesul ar fi trebuit însoțit de evaluări de impact adecvate cu privire la implicațiile instituționale, legale și financiare ale multor aspecte ale reformei, inclusiv cu privire la structura generală a corpului profesional al judecătorilor și procurorilor. În cadrul discuțiilor la fața locului, GET a asistat la o serie de

²³ De asemenea, s-a subliniat faptul că actualul președinte este fostul ministru al justiției care a fost responsabil de prezentarea controversatei Ordonanțe de Urgență a Guvernului nr. 13 în ianuarie 2017; a se vedea <http://www.romaniajournal.ro/pm-grindeanu-i-was-aware-geo-13-will-be-on-the-agenda/>

²⁴ Se poate vedea un interviu al fostului Prim-Ministru din 10 ianuarie 2018 la https://www.stiripesurse.ro/pm-tudose-on-justice-laws-any-law-can-be-perfected_1242007.html

dezacorduri între interlocutorii români cu privire la implicațiile concrete ale multor modificări aprobate până în prezent de Parlament. Acestea s-au datorat mult faptului că a lipsit o evaluare de impact corespunzătoare, fapt ce a deschis ușa unor largi speculații. Acestea din urmă au vizat aspecte esențiale - pentru continuitatea uneia dintre funcțiile de bază ale statului - precum numărul de judecători și procurori care s-ar pensiona într-o perioadă de timp previzibilă, dacă legile ar intra în vigoare. Printre numeroasele incidente aduse în atenția GET, s-a arătat că unor asociații le-a fost refuzată participarea la discuțiile comisiei, iar legitimitatea / legalitatea anumitor amendamente aduse la sfârșitul procesului a fost ocazional pusă la îndoială.

24. GET a auzit, de asemenea, laude cu privire la faptul că au fost difuzate activitatea și discuțiile comisiei speciale din noiembrie 2017 privind cele trei legi ale justiției, ceea ce a fost aparent „o premieră” și un răspuns la criticile privind lipsa de transparență a procesului legislativ de până atunci. Faptul că unele organizații ale societății civile / asociații profesionale au fost asociate în mod activ discuțiilor a fost, de asemenea, apreciat de mulți dintre cei întâlniți de GET în timp ce unii dintre ei au considerat participarea lor ca fiind o necesitate pentru a împiedica adoptarea unor amendamente mai problematice. În general, în timpul discuțiilor la fața locului, unii membri ai Parlamentului și ai asociațiilor și-au exprimat satisfacția față de acest proces și au lăudat faptul că, în etapa actuală, în urma dezbaterii și a numeroaselor amendamente în Parlament, o serie de schimbări problematice au fost eventual abandonate sau le-a fost redus impactul. Alții au subliniat necesitatea îmbunătățirii semnificative a textelor și au arătat că speră că acest lucru ar putea fi făcut curând, cu ocazia revizuirii de către Parlament a proiectelor pentru a reflecta deciziile Curții Constituționale.
25. În ceea ce privește etapele următoare, întrucât Curtea Constituțională și-a publicat deciziile cu privire la cele patru excepții de neconstituționalitate, Parlamentul va trebui să revizuiască cele trei proiecte de legi și să facă ajustările necesare. Președintele României păstrează posibilitatea de a solicita Parlamentului (o singură dată) reexaminarea legilor putând, de asemenea, contesta constituționalitatea lor în fața Curții Constituționale.
26. Se pare că o revizuire cuprinzătoare a procedurii penale este de asemenea discutată de comisia specială comună în contextul implementării Directivei UE 343/2016 privind prezumția de nevinovăție. Și în acest caz, se observă o lipsă de transparență, deoarece discuțiile par să se desfășoare începând cu 15 decembrie, pe baza unui simplu tabel care sintetizează modificările intenționate²⁵. Nu este clar dacă procesul este documentat prin stenograme ale discuțiilor și documente de poziție prezentate comisiei, și dacă este însoțit de documente legislative justificative (expunere de motive, evaluări ale impactului etc.).
27. Procesul a demonstrat încă o dată importanța pentru România de a ține seama pe deplin și de a implementa recomandările conținute în raportul de evaluare aferent rundeii a patra

²⁵ A se vedea punctul 9 la http://www.cdep.ro/comisii/suasl_justitie/pdf/2017/rd_1215.pdf

de evaluare GRECO; GRECO reiterează că **transparența** procesului legislativ trebuie **îmbunătățită** (i) prin dezvoltarea în continuare a regulilor privind dezbaterea, **consultările și** audierile publice, incluzând criteriile pentru un **număr** limitat de **circumstanțe** în care **să fie ținute ședințe** secrete **și** asigurarea **implementării** acestora în **practică**; (ii) prin evaluarea practicii existente **și** revizuirea în **consecință** a regulilor pentru a asigura publicitatea în timp util a proiectelor legislative, amendamentelor la aceste proiecte, precum **și** a agendelor **și** rezultatelor **ședințelor** comisiilor, **și** pentru a asigura termene adecvate pentru depunerea amendamentelor **și** (iii) prin luarea **măsurilor corespunzătoare** pentru ca procedura de **urgență să fie aplicată** cu titlu de **excepție** într-un **număr** limitat de **circumstanțe**.

Preocupări specifice ridicate de amendamentele la cele trei legi ale justiției

28. 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 cuprind o serie de amendamente. În procesul de adoptare au fost depuse câteva sute de amendamente, din care 316 au fost acceptate. Mai multe dispoziții trebuie reformulate înainte ca textele să fie trimise Președintelui spre promulgare.

29. Astfel cum a constatat GET în timpul discuțiilor la fața locului și în numeroasele documente de poziție pe care le-a primit, o serie de aspecte ale reformei rămân o sursă de îngrijorare atât din perspectiva capacității instituționale generale a instanțelor și parchetelor, cât și a riscului de influență politică și de altă natură la diferite nivele. De asemenea, rămâne de văzut modul în care acele dispoziții care au fost invalidate integral sau parțial de Curtea Constituțională vor fi reformulate. După cum s-a menționat anterior, Camera Deputaților a adoptat, în data de 20 martie 2018, versiuni revizuite ale celor trei legi și le-a publicat în ziua următoare pe site-ul său web; acestea trebuie să fie examinate de Senat. Următoarele paragrafe se concentrează pe unele dintre cele mai controversate probleme ridicate în timpul întâlnirilor cu GET.

- Riscurile referitoare la plecările din magistratură și la promovările arbitrare

30. Mai multe schimbări legate de recrutarea și pensionarea judecătorilor și procurorilor prevăzute în conținutul Legii nr. 303/2004 pot avea, datorită efectului lor combinat, un impact semnificativ asupra forței de muncă și a capacității generale a instanțelor și parchetelor, mai ales că nu a fost planificată o perioadă de tranziție. Magistrății ar putea să se pensioneze mai devreme, după doar 20 de ani de activitate fără nicio condiție legată de vârstă (cu pensii care ar putea ajunge la 75% din ultimul salariu brut, adică până la 120% din ultimul salariu net în cazuri excepționale). Acest lucru ar putea constitui un stimulent puternic pentru mulți judecători și procurori - în special în rândurile cele mai înalte ale sistemului judiciar - să se pensioneze foarte curând. Potrivit unor estimări, aproximativ 1 500 - 2 000 de magistrați (din aproximativ 8 000) ar beneficia de aceste noi aranjamente. În ceea ce privește numai Înalta Curte de Casație și Justiție (ICCJ), 94 de judecători din 115

sunt potențial avuți în vedere (ceilalți ar avea posibilitatea să se pensioneze în următorii cinci ani). Dacă va fi adoptat, proiectul de lege va introduce, de asemenea, o vechime minimă de 18 ani ca magistrat pentru a fi eligibil pentru un post în cadrul ICCJ, teoretic pentru o perioadă de doar doi ani, în cazul în care persoana respectivă intenționează să se pensioneze după 20 de ani; acest lucru ar putea afecta gestionarea adecvată a mai multor cauze de către ICCJ. În același timp, pregătirea inițială și cea practică a celor nou recrutați este mărită la șase ani în total (în loc de patru, conform normelor actuale), ceea ce ar putea crea un decalaj de câțiva ani până când forța de muncă va fi recreată. Scenariul de mai sus ar putea afecta funcționarea sistemului judiciar în ansamblul său (întârzieri în soluționarea dosarelor, respingerea cauzelor urmare împlinirii termenelor de prescripție și întârzieri în administrarea justiției).

31. Modificările propuse conțin în continuare o proporție de subiectivitate în procesul de selecție și de luare a deciziilor privind promovările, care prevede o procedură de promovare în două etape, ultima etapă constând într-o evaluare a muncii și comportamentului din ultima perioadă²⁶. Amendamentele prevăd, de asemenea, în sarcina CSM să elaboreze și să adopte norme privind procedura de organizare a acestor evaluări, inclusiv numirile la comisia responsabilă și aspectele particulare care trebuie evaluate²⁷. GET a auzit temeri cu privire la faptul că acest nou sistem ar lăsa mai mult spațiu pentru influențele personale sau politice în deciziile privind cariera, care ar putea avea impact asupra neutralității și integrității sistemului judiciar și că ar fi, astfel, esențial ca CSM să elaboreze norme adecvate pentru a preveni astfel de riscuri, inclusiv criterii clare și obiective pentru a ghida viitoarele decizii ale comisiei de selecție.
32. Din cauza riscurilor și incertitudinilor menționate mai sus, GRECO **recomandă** (i) **să** se analizeze **corespunzător** impactul **modificărilor** asupra viitoarei structuri de personal a **instanțelor și** parchetelor pentru a fi adoptate **măsurile** tranzitorii necesare **și** (ii) regulamentul de aplicare ce **urmează** a fi adoptat de CSM cu privire la promovarea **judcătorilor și** procurorilor **să** reglementeze criterii adecvate, obiective **și** clare, care **să aibă** în vedere **calificările și** meritele reale ale acestora.

Noua secție specială pentru investigarea infracțiunilor din justiție

33. Una dintre cele mai controversate schimbări este crearea, printr-un amendament la Legea nr. 304/2004, a unei noi Secții pentru Investigarea Infracțiunilor din Justiție în cadrul Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție (ICCJ) pentru investigarea și urmărirea penală a infracțiunilor comise de magistrați. GET nu a primit informații convingătoare care să sprijine crearea acestei secții²⁸. Aceasta din urmă este considerată

²⁶ Procesul actual care implică un examen sau un concurs scris organizat la nivel central ar fi completat cu un sistem de evaluare a activității și comportamentului din ultimii trei ani, implicând un interviu în fața unei comisii (pentru posturile vacante în cadrul ICCJ), dar numai o evaluare a dosarelor pentru toți ceilalți magistrați.

²⁷ Articolul 463 din Legea nr. 303/2004

²⁸ Autoritățile au indicat ulterior că, într-una din deciziile sale recente, Curtea Constituțională se referă, printre altele, la faptul că înființarea acestei secții este o garanție și o protecție a principiului independenței sistemului

de mulți ca o anomalie în actuala structură instituțională, în special datorită (i) faptului că nu au existat date sau evaluări specifice care să demonstreze existența unor probleme structurale în justiție care să justifice o astfel de inițiativă; (ii) datorită modului în care este desemnată conducerea²⁹ și a (iii) faptului că această secție nu ar avea la dispoziție anchetatori și instrumente de investigație adecvate, spre deosebire de alte organe de urmărire penală specializate. De asemenea, s-a subliniat faptul că acest organism ar fi supraîncărcat imediat datorită (proiectelor de) dispoziții care prevăd transferul imediat al multor cauze de la alte parchete, în timp ce numărul mic de personal nu este corespunzător pentru soluționarea acestora (15 în total conform proiectului de lege)³⁰.

34. Mai mult decât atât, această nouă secție va urmări infracțiunile chiar dacă sunt implicate alte persoane, împreună cu magistrații (de exemplu, funcționari publici, oficiali aleși, oameni de afaceri etc.), în conformitate cu formularea amendamentelor propuse la articolul 88¹ alineatul 1¹ din Legea nr. 304/2004. După cum au arătat mulți, aceasta ar putea conduce la conflicte de competență cu parchetele specializate existente (DNA, DIICOT, parchetele militare), chiar dacă autoritățile amintesc că astfel de conflicte sunt în mod normal soluționate de Procurorul General. Mai important, există și temeri că această secție ar putea fi ușor utilizată în mod abuziv pentru a se elimina cauzele tratate de parchetele specializate sau pentru a interefera în cauzele importante sensibile în cazul în care reclamațiile împotriva unui magistrat au fost depuse incidental în acea cauză, deoarece ar intra automat în competența noii secții (situație în care ar trebui să se ia o decizie de disjungere a cauzei conform normelor generale de procedură penală în materia conexării / disjungerii cauzelor, pentru ca aceasta să rămână la procurorii competenți inițial).

35. În lumina celor menționate anterior, GRECO **recomandă să fie abandonată** crearea noii **secții** speciale pentru investigarea **infracțiunilor din justiție**.

- *Riscuri privind slăbirea statutului procurorilor, în special a independenței lor*

36. Proiectele de amendamente reduc într-o oarecare măsură competențele executivului, în special prin eliminarea posibilității ca Ministerul Justiției să inițieze proceduri disciplinare împotriva unui judecător sau procuror.

judiciar, în special în ceea ce privește judecătoria, că ar oferi o protecție adecvată magistraților împotriva presiunilor și abuzurilor decurgând din plângeri penale arbitrare și că ar facilita o practică judiciară unificată în ceea ce privește infracțiunile pretinse ca fiind săvârșite de magistrați.

²⁹ Numirea procurorului șef al secției speciale de investigație va implica o comisie a CSM formată din 3 judecători desemnați de Secția pentru Judecătoria, un procuror numit de Secția pentru Procurori, un reprezentant al societății civile. Acest lucru este contradictoriu faptului că toți ceilalți procurori sunt numiți de Secția pentru Procurori a CSM.

³⁰ În anul 2017, au fost aproximativ 3500 de plângeri penale formulate împotriva judecătorilor și procurorilor; chiar dacă o mare parte din acestea nu sunt corespunzător motivate și se referă la cazuri ale părților dezamăgite de o hotărâre judecătorească, potrivit unor estimări, acestea ar putea totuși să se traducă în câteva sute de cazuri care ar necesita o examinare mai detaliată.

37. Acestea fiind spuse, în ceea ce privește în mod specific procurorii, mulți dintre cei întâlniți de GET și-au exprimat îngrijorarea cu privire la implicațiile diferitelor modificări propuse asupra poziției organelor de urmărire penală față de autoritatea și responsabilitățile executivului (Ministrul Justiției). Scopul amendamentelor este declarat ca fiind acela de a alinia prevederile legale (în Legea nr. 303/2004) cu Constituția și de a înlocui prevederea conform căreia „procurorii numiți de Președintele României se bucură de stabilitate și sunt independenți, în condițiile legii”, cu cea potrivit căreia „Procurorii își desfășoară activitatea potrivit principiului legalității, al imparțialității și al controlului ierarhic, sub autoritatea ministrului justiției”. Garanțiile de independență și stabilitate ar dispărea astfel și o mențiune privind independența lor va fi reținută într-o nouă prevedere numai în ceea ce privește „dispunerea soluțiilor” („Procurorii sunt independenți în dispunerea soluțiilor, în condițiile prevăzute de Legea nr. 304/2004 privind organizarea judiciară (...”).
38. GET a fost informată că, până acum, Curtea Constituțională a considerat că procurorii sunt în mare parte egali cu judecătorii atunci când vine vorba de garanțiile lor de independență și că modificările intenționate constituie de fapt un regres. Efectul combinat al îndepărtării garanțiilor de independență și stabilitate este un motiv de îngrijorare, deoarece un alt amendament extinde posibilitățile procurorilor ierarhic superiori de a invalida deciziile luate de procurorii ierarhic inferiori, nu doar atunci când sunt nelegale, ci și atunci când sunt netemeinice (procurorul ierarhic superior este totuși obligat să facă aceasta în mod motivat, fapt care constituie o garanție). Statutul modificat al procurorilor se reflectă și în alte materii³¹.
39. În același timp, proiectele de amendamente prevăd și alte modificări importante. În special, procedura revizuită de numire a procurorilor în funcțiile de conducere înalte limitează dreptul Președintelui Republicii la posibilitatea de a refuza numai o singură dată candidatul (candidații) propuși de Ministrul Justiției (spre deosebire de posibilitatea de a refuza de mai multe ori, potrivit normelor în vigoare). În ansamblu, GET regretă din nou absența unor evaluări adecvate ale implicațiilor diferitelor modificări propuse asupra poziției și independenței operaționale efective a procurorilor. Aceasta reamintește Avizul nr. 9 adoptat în anul 2014 de Consiliul Consultativ al Procurorilor Europeni, care a subliniat, printre altele, că „Independența și autonomia parchetelor constituie un corolar indispensabil pentru independența sistemului judiciar. Prin urmare, trebuie încurajată tendința generală de a consolida independența și autonomia efectivă a parchetelor”³².

³¹ De exemplu, Inspekția Judiciară va fi reorganizată în așa fel încât să fie pusă sub responsabilitatea și autoritatea unui inspector-șef (cu o implicare mai redusă a CSM în ceea ce privește selectarea inspectorilor și adoptarea unor norme interne), numit printr-o comisie a CSM cuprinzând trei judecători, dar numai un procuror, pe lângă reprezentantul societății civile și un psiholog. De asemenea, unii și-au manifestat regretul că CSM va fi prezidat în mod sistematic în viitor de un judecător (fapt care a fost contestat cu succes în fața Curții Constituționale), iar alte persoane s-au întrebat în ce măsură procurorii ar putea beneficia de rolul viitor al CSM (decizând în Plen) în chestiuni legate de apărarea „independenței sistemului judiciar”.

³²[https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CCPE\(2014\)4&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864&direct=true](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CCPE(2014)4&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864&direct=true)

40. Din cauza numeroaselor incertitudini, GRECO **recomandă** i) să se asigure **că independența** parchetului este - în cea mai mare **măsură posibilă** - **garantată** prin lege, și ii) să se evalueze impactul **modificărilor** propuse asupra viitoarei **independențe operaționale** a procurorilor, astfel încât, **dacă** este necesar, să fie adoptate **garanții** suplimentare pentru a proteja împotriva **intervențiilor**.
- *Aspecte specifice cu privire la drepturile și obligațiile judecătorilor și procurorilor, inclusiv cu privire la incompatibilități*
41. Proiectul de modificare a Legii nr. 303/2004 prevede în prezent o serie de noi obligații, unele dintre ele fiind contestate cu succes în fața Curții Constituționale; acestea vor trebui, prin urmare, să fie retrase ori modificate, după caz, atunci când Parlamentul va revizui proiectele de legi. Acestea privesc conflictele de interese, îndatorirea judecătorilor și procurorilor de a fi și de a părea că sunt independenți, îndatorirea judecătorilor și a procurorilor „să se abțină de la manifestarea sau exprimarea defăimătoare, în orice mod, la adresa celorlalte puteri ale statului - legislativă și executivă”.
42. Mulți dintre cei întâlniți de GET și-au exprimat îngrijorarea cu privire la astfel de dispoziții pentru lipsa lor de claritate și implicațiile concrete. Acest lucru este cu atât mai relevant cu cât în mod normal ar presupune răspunderea disciplinară și, prin urmare, ar trebui să fie suficient de clare și previzibile. De asemenea, ar trebui reamintit că, destul de ironic, în contextul procesului MCV, Comisia Europeană a insistat în mod repetat să fie incluse măsuri împotriva atacurilor verbale și de altă natură, dar pentru a proteja activitatea magistraților împotriva unor astfel de atacuri din partea liderilor politici și a altor persoane.
43. Proiectul privind amendamentele la Legea nr. 303 prevede o serie de posibilități de suspendare temporară din funcție a judecătorilor și / sau procurorilor la cerere: un regim de „suspendare voluntară”, un regim de „întrerupere temporară” și un regim special pentru cei care devin membri ai Guvernului.
44. Aceste regimuri diferite nu sunt ușor de diferențiat. Cu toate acestea, ele presupun consecințe diferite în ceea ce privește incompatibilitățile și interdicțiile legale. O mai mare coerență ar fi de dorit, astfel încât judecătorii și procurorii să nu se angajeze în activități sau să se ocupe de dosare (în calitate de consultant sau avocat), ceea ce ar fi în mod clar problematic. De asemenea, au fost exprimate îngrijorări cu privire la faptul că, în lipsa unor garanții adecvate privind autorizarea sau neautorizarea, sau autorizarea numai în anumite circumstanțe a unei perioade de suspendare sau de întrerupere temporară, funcționarea anumitor instanțe sau parchete ar putea fi perturbată în cazul cererilor de aplicare combinată a acestor prevederi de către mai mulți magistrați în același timp. Propunerile de amendamente menționate mai sus au fost găsite neconstituționale și, prin urmare, trebuie eliminate.
45. Sunt în mod deosebit problematice noile aranjamente propuse cu privire la posibilitatea ca un magistrat să preia îndatoriri în Guvern. În prezent, un judecător sau un procuror ar

trebui să demisioneze pentru a ocupa o funcție guvernamentală. Cu toate acestea, conform amendamentelor planificate, judecătorul sau procurorul ar fi „suspendat” în timpul exercitării funcției în Guvern, însă nu ar exista niciun fel de perioadă de pauză atunci când judecătorul sau procurorul și-ar relua activitatea. Ar fi de dorit să existe restricții mai clare asupra exercitării simultane a funcției de magistrat și de membru al Guvernului și, în general, ca problema activității politice a magistraților să fie abordată în toate aspectele sale la nivel legislativ, având în vedere impactul său, atât real, cât și perceput, asupra principiilor fundamentale ale independenței și imparțialității sistemului judiciar. GET a auzit critici recurente cu privire la faptul că profesia de judecător a devenit destul de politizată în ultimii ani și este bucuroasă să audă din partea autorităților române (potrivit celor mai recente informații) că proiectele de amendamente revizuite, adoptate de Cameră în data de 20 martie 2018, au abandonat complet diferitele regimuri de suspendare propuse. GRECO **recomandă**, astfel, **să** se evite crearea de noi surse pentru conflicte de interese și **incompatibilități**, în special în **legătură** cu **activitățile** politice și **funcțiile** guvernamentale.

46. Redefinirea condițiilor de răspundere a judecătorilor a atras, de asemenea, critici puternice. Statul român este responsabil pentru despăgubirea unei persoane care a suferit un prejudiciu în cazul în care un judecător sau procuror a comis o „eroare judiciară”. Statul se poate întoarce împotriva magistratului în cauză. Prin modificările propuse, Ministerul Finanțelor Publice ar avea acum **obligația** de a recupera de la judecătorul sau procurorul în cauză sumele plătite. Proiectul de lege prevede că orice sistem de asigurare obligatorie nu poate întârzia, diminua sau elimina răspunderea pentru o „eroare judiciară” provocată prin acționarea cu „rea-credință” sau „gravă neglijență”. În opinia GET, acest lucru ar putea, de asemenea, să aibă un impact negativ asupra eficacității eforturilor anticorupție din cauza efectului lor excesiv de intimidant asupra judecătorilor și procurorilor. Anumite aspecte ale acestor modificări propuse au fost constatate ca fiind neconstituționale și, prin urmare, trebuie eliminate sau revizuite.

47. Având în vedere cele sus-menționate, GRECO **recomandă să** se analizeze diferitele **modificări** care **afectează** drepturile și **obligațiile**, precum și **răpunderea judecătorilor și procurorilor** pentru erori judiciare astfel încât **să** se asigure predictibilitatea și claritatea suficiente a regulilor în materie, și pentru a evita ca acestea **să devină** o **amenințare** la adresa **independenței** sistemului judiciar.

Evoluții privind Direcția Națională Anticorupție

48. În ultimii ani, în ciuda eficienței sale larg recunoscute în combaterea corupției, DNA a făcut obiectul unor critici politice repetate, adesea sub forma atacurilor și comentariilor neadecvate ale liderilor politici și ale persoanelor care au fost efectiv urmărite de DNA, determinând Direcția să caute, uneori, intervenția și protecția CSM. Unele dintre aceste atacuri au fost chiar de natură personală împotriva procurorului șef al DNA. O controversă publică este în curs, ajungând la proporții fără precedent în ultimele luni, mai ales după ce DNA a investigat cazul menționat anterior al controversatei "Ordonanțe de Urgență a

Guvernului nr. 13” (Curtea Constituțională a considerat în cele din urmă că aceasta nu a intrat în competența DNA³³).

49. La cererea Ministrului Justiției, funcționarea DNA și / sau conduita șefului ei au fost auditate în vara anului 2017 de către Inspekția Judiciară. Aceasta din urmă a prezentat un raport în data de 6 octombrie 2017, în care a arătat că procurorul șef al DNA a construit prestigiul DNA și are calitățile necesare pentru a conduce Direcția, cu rezultate eficiente în anul 2016 și în primul semestru al anului 2017. Au fost constatate unele nereguli în conducere și s-a recomandat efectuarea de cercetări disciplinare în ceea ce privește procurorul șef, însă nu a fost prezentată nicio propunere cu privire la înlocuirea lui³⁴. În data de 12 ianuarie 2018³⁵, Inspekția a înaintat o cerere privind demararea procedurii disciplinare împotriva procurorului șef al DNA la secția de procurori a CSM, referitoare la comportamentul inadecvat, dar rezultatele nu sunt încă disponibile. Până în prezent nu s-a ajuns la concluzii finale în procedurile sus-menționate.
50. Cu toate acestea, în a doua zi a vizitei GET, Ministrul Justiției a susținut o lungă conferință de presă în care a prezentat un raport care conținea 20 de motive pentru revocarea procurorului șef al DNA³⁶. Conform articolului 51 din Legea nr. 303/2004, există trei motive pentru o astfel de revocare, dintre care unul se referă la managementul general al activității efective, comportamentul general și comunicarea, responsabilitățile și aptitudinile manageriale. Până în prezent, evaluările oficiale ale DNA³⁷ au lăudat practic activitatea instituției, iar procesul de revocare a provocat critici, inclusiv pentru motive de parțialitate³⁸, precum și declarații publice de la majoritatea procurorilor DNA și a Procurorului General³⁹. După audierea procurorului șef al DNA, CSM a emis în data de 27

³³ <https://www.romania-insider.com/constitutional-court-finds-conflict-romanas-government-dna/>

³⁴ <http://www.romaniajournal.ro/dna-chief-kovesi-heard-by-csm-on-judicial-inspection-report-says-the-team-had-divergent-opinions/>

³⁵ <https://www.romania-insider.com/romania-laura-codruta-kovesi-misconduct/>

³⁶ <http://www.romaniajournal.ro/update-2-justice-minister-announces-start-procedures-dismiss-dna-chief-kovesi/>

³⁷ A se vedea în special rapoartele MCV al UE la

https://ec.europa.eu/info/strategy/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/rule-law/assistance-bulgaria-and-romania-under-cvm/reports-progress-bulgaria-and-romania_en și ultimul raport general de activitate al serviciului de urmărire penală din România
http://www.mpublic.ro/sites/default/files/PDF/raport_activitate_2017.pdf

³⁸ <https://uk.reuters.com/article/uk-romania-government-protests/thousands-demonstrate-to-support-romanas-anti-corruption-prosecutor-idUKKCN1G90W9>

<http://www.business-review.eu/news/president-iohanniss-reaction-to-the-latest-scandal-in-the-justice-system-158151> ;

<https://www.hotnews.ro/stiri-opinii-22302745-decaparea-justitiei-ministrul-infracrilor.htm>

<https://www.hotnews.ro/stiri-esential-22304307-comisia-europeana-reactie-cererea-revocare-sefei-dna-urmarim-indeaproape-ingrjorare-daca-presiunea-asupra-dna-afecta-lupta-anticoruptie-din-romana-comisia-putea-reevalua-concluzia-din-raportul-mcv.htm>

³⁹ <https://www.digi24.ro/stiri/actualitate/justitie/augustin-lazar-nu-exista-nici-un-fel-de-motiv-intemeiat-de-revocare-a-laurei-codruta-kovesi-882806>

<http://www.romaniajournal.ro/135-out-of-the-183-dna-prosecutors-send-joint-message-to-support-kovesi/>

februarie un aviz negativ (fără caracter obligatoriu) referitor la cererea Ministrului⁴⁰, iar decizia finală va fi luată de Președintele României (în conformitate cu articolul 54 alineatul (4) din legea menționată anterior), care până acum a sprijinit în mod repetat DNA și pe procurorul șef al acesteia.

51. GET reamintește că în raportul aferent rundeii a patra de evaluare din decembrie 2015, GRECO a subliniat necesitatea de a reduce influența politică și puterea executivului în numirea și revocarea procurorilor din funcțiile de conducere înalte, cum ar fi procurorul șef al DNA. Aria lor de responsabilități îi expune riscurilor de influență nejustificată, iar uneori au fost observate anomalii în practică în ceea ce privește încetarea funcțiilor. Până în prezent, această recomandare nu a fost implementată. După cum s-a menționat în raportul de conformitate din decembrie 2017, CSM a pregătit și a înaintat Ministrului Justiției câteva propuneri în prima jumătate a anului 2017 privind rolul sporit al CSM în procesul de numire (dar nu și în cazul revocărilor), dar acestea nu au fost susținute. De asemenea, GRECO a constatat că proiectul ulterior de modificare introdus în Parlament în data de 31 octombrie 2017 pentru modificarea și completarea Legii nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor, menține actualul *status quo* în ceea ce privește rolul executivului în numirea procurorilor în funcții de conducere înalte.
52. GRECO **reiterează** recomandarea sa ca procedura pentru numirea în **și** revocarea din **funcțiile** cele mai înalte din parchet, cu **excepția** Procurorului General, **prevăzută** de art. 54 din Legea nr. 303/2004, **să includă** un proces care **să** fie atât transparent cât **și** bazat pe criterii obiective, iar Consiliului Superior al Magistraturii **să** i se dea un rol mai important în **această procedură**.

IV. CONCLUZII

53. Problemele enunțate mai sus cu privire la reforma judiciară trebuie privite în contextul mai amplu al reformei sistemului judiciar din România, care a ridicat îngrijorări serioase din partea mai multor instituții naționale și internaționale: unele evoluții problematice suplimentare (în ceea ce privește legislația penală), într-adevăr, s-au materializat după ultima reuniune plenară a GRECO, în cursul procesului de adoptare a legilor justiției.
54. GRECO remarcă faptul că modificările aduse Legii nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor, Legii nr. 304/2004 privind organizarea judiciară și Legii nr. 317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii, adoptate în decembrie 2017, în urma dezbaterii lor în Parlament, nu au reținut unele dintre propunerile cele mai controversate prezentate de Ministrul Justiției în august 2017. Parlamentul trebuie, în prezent, să revizuiască proiectele în lumina unei serii de decizii recente ale Curții Constituționale. Apoi,

⁴⁰ <http://www.romaniajournal.ro/update-csm-issues-negative-opinion-on-justice-ministers-call-to-dismiss-dnas-kovesi/>; se pare că Ministrul a fost singurul dintre cei 7 membri care a sprijinit revocarea procurorului șef.

Președintele Republicii va examina proiectele pentru posibila promulgare. De asemenea, acesta își păstrează posibilitatea de a le supune analizei de constituționalitate.

55. Vizita la fața locului efectuată de o delegație a GRECO în perioada 21 - 22 februarie 2018 arată că există încă o serie de preocupări cu privire la impactul potențial al modificărilor. Este regretabil faptul că, în ciuda amplitudinii acestor reforme și, în special, a posibilului impact structural al lor asupra instanțelor și parchetelor (datorită efectelor combinate ale noilor modificări privind recrutarea / instruirea și pensionarea), nu s-au efectuat evaluări de impact corespunzătoare. În schimb, procesul legislativ s-a desfășurat în conformitate cu o procedură care a fost pusă și ea la îndoială și într-un ritm deseori descris ca fiind deosebit de rapid, ceea ce nu a permis discutarea multor aspecte ale reformelor. S-a cerut în mai multe rânduri ca România să solicite o opinie de la Comisia de la Veneția. GRECO consideră că solicitarea unei astfel de opinii ar fi oportună. Cele de mai sus confirmă și importanța pentru România de a se conforma recomandărilor din raportul de evaluare aferent rundeii a patra a GRECO. Au fost evidențiate, în mod special, aspectele privind procesul legislativ, în special utilizarea excesivă a procedurilor accelerate / urgente și lipsa de transparență.

56. GRECO a luat act, de asemenea, de cele mai recente evoluții privind procesul extrem de mediatizat de revocare a procurorului șef al DNA, inițiat în data de 22 februarie. O recomandare a fost formulată în raportul de evaluare aferent rundeii a patra tocmai pentru a elimina riscul exercitării unei influențe nejustificate în ceea ce privește procedurile de numire și de revocare din partea puterii executive.

57. Având în vedere cele menționate anterior, GRECO reiterează următoarele două recomandări adresate României în raportul de evaluare aferent rundeii a patra, care nu au fost implementate până în prezent:

- **îmbunătățirea transparenței** procesului legislativ (i) prin dezvoltarea în continuare a regulilor privind dezbaterile, **consultările și** audierile publice, incluzând criteriile pentru un **număr** limitat de **circumstanțe** în care **să** fie **ținute ședințe** secrete **și** asigurarea **implementării** acestora în **practică**; (ii) prin evaluarea practicii existente **și** revizuirea în **consecință** a regulilor pentru a asigura publicitatea în timp util a proiectelor legislative, amendamentelor la aceste proiecte, precum **și** a agendelor **și** rezultatelor **ședințelor** comisiilor, **și** pentru a asigura termene adecvate pentru depunerea amendamentelor **și** (iii) prin luarea **măsurilor corespunzătoare** pentru ca procedura de **urgență** să fie **aplicată** cu titlu de **excepție** într-un **număr** limitat de **circumstanțe** (paragraful 27 din prezentul raport);
- procedura pentru numirea în **și** revocarea din **funcțiile** cele mai înalte din parchet, cu **excepția** Procurorului General, **prevăzută** de art. 54 din Legea nr. 303/2004, **să includă** un proces care **să** fie atât transparent cât **și** bazat pe criteriile obiective, iar Consiliului Superior al Magistraturii **să** i se dea un rol mai important în **această procedură** (paragraful 52 din prezentul raport).

58. În plus, ținând cont de constatările prezentului raport referitoare în special la reformele în justiție, GRECO adresează României următoarele recomandări:

- i. (i) **să se analizeze corespunzător impactul modificărilor** asupra viitoarei structuri de personal a **instanțelor și** parchetelor pentru a fi adoptate **măsurile** tranzitorii necesare **și** (ii) regulamentul de aplicare ce **urmează** a fi adoptat de CSM cu privire la promovarea **judcătorilor și** procurorilor **să reglementeze** criteriile adecvate, obiective **și** clare, care **să aibă** în vedere **calificările și** meritele reale ale acestora (paragraful 32);
- ii. **să fie abandonată** crearea noii **secții** speciale pentru investigarea **infrațiunilor** din **justiție** (paragraful 35);
- iii. i) **să se asigure că independența** parchetului este - în cea mai mare **măsură posibilă - garantată** prin lege, **și** ii) **să se evalueze impactul modificărilor** propuse asupra viitoarei **independențe operaționale** a procurorilor, astfel încât, **dacă** este necesar, **să fie adoptate garanții** suplimentare pentru a proteja împotriva **intervențiilor** (paragraful 40);
- iv. **să se evite** crearea de noi surse pentru conflicte de interese **și incompatibilități**, în special în **legătură** cu **activitățile** politice **și funcțiile** guvernamentale (paragraful 45);
- v. **să se analizeze** diferitele **modificări** care **afectează** drepturile **și obligațiile**, precum **și răpunderea judecătorilor și** procurorilor pentru erori judiciare astfel încât **să se asigure** predictibilitatea **și** claritatea suficiente a regulilor în materie, **și** pentru a evita ca acestea **să devină o amenințare** la adresa **independenței** sistemului judiciar (paragraful 47);

59. Trebuie subliniat că recomandările formulate la paragraful 58 de mai sus au un caracter preliminar și pot fi reevaluate în lumina informațiilor care vor fi furnizate de autoritățile române în iunie 2018 și în decembrie 2018 în contextul procedurii de conformitate aferente runde a patra (a se vedea paragraful 62 de mai jos).

60. GRECO este de asemenea preocupat de obiectivele urmărite de anumite proiecte de amendamente la legea penală (materială și procedurală) și de procesul legislativ inițiat în decembrie în acest sens, deoarece acestea ar putea avea un impact negativ asupra eforturilor țării de combatere a corupției. S-a susținut că modificările propuse cu privire la Codul de Procedură Penală, discutate de comisia parlamentară specială comună în legătură cu Directiva UE privind prezumția de nevinovăție, depășesc scopul Directivei menționate. Aceste modificări propuse dau naștere la îngrijorări serioase atât pe plan intern, cât și printre alte state, pentru potențialul impact negativ asupra asistenței judiciare reciproce și asupra capacității sistemului de justiție penală de a aborda forme grave de criminalitate, inclusiv infrațiuni legate de corupție. De exemplu, s-a subliniat faptul că autorii intenționează să restricționeze excesiv condițiile de aplicare a tehnicilor de investigație sub

acoperire și utilizarea probelor colectate prin intermediul acestora (de exemplu, suspectii ar trebui să fie informați încă de la început despre astfel de măsuri, ei ar avea posibilitatea de a participa la audierile tuturor martorilor și presupuselor lor victime etc.). Mai mult, după cum s-a menționat anterior, Senatul a înregistrat trei proiecte de legi în data de 21 decembrie 2017; acestea conțin amendamente la Codul Penal (CP), dar și la Codul de Procedură Penală (CPP). Lăsând deoparte întrebările referitoare la articularea și eventuala suprapunere cu activitatea în desfășurare a comisiei speciale, aceste amendamente - dacă ar fi adoptate - ar contrazice în mod clar unele dintre angajamentele internaționale ale României, inclusiv în ceea ce privește Convenția Penală privind Corupția a Consiliului Europei (a se vedea paragraful 12 și nota de subsol 16). GET a constatat, de asemenea, că există o altă încercare de modificare a infracțiunii de abuz în serviciu, astfel încât să se dezincrimineze complet toate faptele comise în legătură cu un prejudiciu de până la 200 000 de euro (într-o țară în care salariile medii lunare sunt între 600 - 800 de euro). GET reamintește că ordonanța de urgență controversată care a fost adoptată peste noapte în ianuarie 2017 (și apoi abrogată) urmărea un obiectiv similar.

61. Creșterea paralelă a arsenalului represiv cu privire la faptele comise în contextul activității unui judecător sau procuror apare în contrast evident atunci când se face referire la propunerile legislative care vizează consolidarea infracțiunilor specifice sistemului judiciar, de ex. inducerea în eroare a unui organ judiciar, „represiunea nedreaptă”, „reținerea, arestarea sau altă măsură preventivă aplicată unei persoane în lipsa unor dovezi concrete” (a se vedea a treia propunere legislativă în nota de subsol 16). De exemplu, o nouă infracțiune de „abuz de putere al organelor judiciare” ar fi creată cu pedepse cu închisoare de până la șapte ani. Nu numai că acest lucru transmite un mesaj greșit despre prioritățile actuale ale României, dar ar putea avea un efect excesiv de intimidant asupra activității judecătorilor și procurorilor (a se vedea și preocupările care stau la baza recomandărilor de mai sus privind răspunderea magistraților pentru erori judiciare și despre noua secție specială pentru investigarea infracțiunilor din justiție).
62. Procedura de conformitate în cadrul rundeii a patra de evaluare este încă în curs de desfășurare în ceea ce privește România, iar GRECO reamintește că, urmare [raportului de conformitate aferent rundeii a patra](#) adoptat în decembrie 2017, care a concluzionat că nivelul de implementare a recomandărilor a fost „global nesatisfăcător”, României i s-a solicitat să transmită informații suplimentare până la data de 31 decembrie 2018. GRECO consideră că este important să nu se aștepte termenul limită pentru a cântări schimbările în curs. Prin urmare, dispune ca Președintele să informeze autoritățile române despre constatările GRECO și invită șeful delegației române să prezinte la următoarea reuniune plenară a GRECO (18 - 22 iunie 2018) o actualizare scrisă privind stadiul reformelor propuse cu privire la sistemul judiciar (inclusiv aspecte de ordin instituțional, și de drept penal material și procedural).
63. GRECO subliniază, de asemenea, că România ar trebui să se abțină de la adoptarea unor amendamente la legislația penală care să contravină angajamentelor sale internaționale și să-i submineze capacitățile interne în materia luptei împotriva corupției. GRECO

concluzionează că, în cazul în care amendamentele intenționate vor fi adoptate, s-ar putea să reanalizeze unele dintre concluziile sale din etapele anterioare de evaluare.

64. În final, GRECO invită autoritățile din România să autorizeze, cât mai curând posibil, publicarea acestui raport, să îl traducă în limba națională și să pună traducerea la dispoziția publicului.