



Adoptare: 21 iunie 2019  
Publicare: 9 iulie 2019

**Public**  
**Greco-AdHocRep(2019)1-P3**

## **Raport de follow-up referitor la Raportul ad hoc privind ROMANIA (Regula 34)**

Traducere neoficială

Adoptat de GRECO  
la cea de-a 83-a Reuniune Plenară  
(Strasbourg, 17-21 iunie 2019)

## **I. INTRODUCERE**

1. O serie de reforme referitoare la sistemul judiciar, inițiate de Guvernul României în cursul anului 2017, au condus la un val mare de proteste publice și preocupări exprimate de numeroși reprezentanți și asociații ale sistemului judiciar și ale organelor de urmărire penală, precum și de comunitatea internațională, cu privire la consecințele reformelor preconizate asupra independenței judecătorilor și procurorilor. Acest lucru a avut loc în paralel cu desfășurarea procedurii de conformitate în curs aferentă Rundeii a patra de evaluare a GRECO (care acoperă, printre altele, prevenirea corupției cu privire la judecători și procurori).

2. Drept consecință, 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 evaluare<sup>1</sup>, să aplice Regula 34 din Regulile sale de Procedură cu privire la România. Această Regulă permite GRECO să efectueze o procedură de evaluare *ad hoc* în circumstanțe excepționale, atunci când GRECO primește informații de încredere referitoare la reforme instituționale, inițiative legislative sau schimbări procedurale în statele membre care pot conduce la încălcări grave ale standardelor anticorupție ale Consiliului European. Datorită complexității problemelor de examinat și faptului că reforma era în curs de desfășurare, GRECO a efectuat o vizită la fața locului, cu aprobarea autorităților române. Echipa de evaluare *ad hoc*, compusă din doamna Panagiota VATIKALOU (Grecia) și doamna Vita HAJBARI BARBORIČ (Slovenia), în calitate de raportori, asistată de Christophe SPECKBACHER din cadrul Secretariatului GRECO, a avut o serie de întâlniri<sup>2</sup> în România în perioada 21-22 februarie 2018.

3. GRECO a adoptat Raportul ad hoc conform Regulii 34 cu privire la România (denumit în continuare "Raportul ad hoc") în data de 23 martie 2018, în cadrul celei de-a 79-a Reuniuni Plenare, și l-a făcut public în data de 11 aprilie 2018, urmare autorizării date de autoritățile române. Raportul ad hoc s-a concentrat pe analiza impactului și a riscurilor pe care le-ar fi avut legislația propusă atunci cu privire la standardele de prevenire a corupției elaborate de Consiliul European și GRECO. Au fost adoptate cinci recomandări prin Raportul ad hoc, iar GRECO a reiterat două recomandări din raportul său de evaluare aferent rundeii a patra. Raportul ad-hoc conține, de asemenea, un rezumat al măsurilor legislative și de altă natură planificate de România în contextul reformei judiciare, și în legătură cu funcționarea sistemului de justiție penală, precum și reacțiile referitoare la modificările preconizate din partea instituțiilor naționale și a organizațiilor profesionale a judecătorilor și procurorilor, a Comisiei Europene și a altor actori relevanți. Autoritățile române au furnizat GRECO informații suplimentare, în iunie și decembrie 2018, cu privire la măsurile care au fost luate în vederea implementării recomandărilor prevăzute de Raportul ad hoc.

4. Prezenta Raport de follow-up evaluează implementarea recomandărilor GRECO cuprinse în Raportul ad hoc și oferă o evaluare generală a respectării de către România a acestor recomandări. Raportorii (vezi mai sus) au fost asistați de către Secretariat în elaborarea acestui Raport.

---

<sup>1</sup> A se vedea paragraful 91 din Raportul de conformitate aferent Rundeii a patra de evaluare, care poate fi accesat la următorul link: <https://www.coe.int/en/web/greco/-/romania-publication-today-of-the-fourth-round-compliance-report>

<sup>2</sup> GET s-a întâlnit cu ministrul justiției de atunci și cu alți oficiali din cadrul acestui Minister, membrii ai Parlamentului, Administrația Prezidențială, Consiliul Superior al Magistraturii și Parchetul General, precum și cu societatea civilă și organizațiile profesionale (ONG-uri, asociații ale judecătorilor și procurorilor) și reprezentanți ai instituțiilor internaționale (Comisia Europeană) și reprezentanțele diplomatice ale mai multor state în România.

## II. CONTEXT SI INFORMATII GENERALE

5. Modificările legislative propuse descrise mai sus fac parte dintr-un proces mai amplu de reformă. 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 un proces de modificare a Codului Penal și a Codului de Procedură Penală. În jurul aceleiași perioade, a fost înregistrată în Parlament o altă serie de trei legi care cuprindeau, printre altele, modificări ale incriminărilor privind luarea / darea de mită și traficul de influență, și infracțiunea 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 legea penală procedurală și materială au constituit o altă sursă de controversă și preocupări și au fost retrase din procesul legislativ de către inițiatori. Cu toate acestea, Parlamentul a adoptat un nou set de modificări ale legislației penale procedurale și materiale relevante pentru combaterea corupției, în iunie și iulie 2018, multe dintre acestea fiind ulterior contestate la Curtea Constituțională. În Opinia sa din 20 octombrie 2018<sup>3</sup> privind amendamentele la Codul Penal și Codul de Procedură Penală, Comisia de la Veneția și-a exprimat îngrijorarea cu privire la faptul că, *"luate separat, dar mai ales având în vedere efectul lor cumulativ, multe amendamente vor afecta grav eficacitatea sistemului justiției penale din România în lupta împotriva diferitelor forme de criminalitate, inclusiv a infracțiunilor legate de corupție ... "*

6. GRECO este, de asemenea, conștient de faptul că Parlamentul României a adoptat, în data de 24 aprilie 2019, și alte modificări ale legislației penale materiale și procedurale, cu potențiale consecințe asupra combaterii corupției. La fel ca amendamentele anterioare, acestea au fost, de asemenea, contestate la Curtea Constituțională și se află în prezent sub examinare judiciară. În plus, GRECO remarcă faptul că în România a avut loc un referendum public<sup>4</sup> în data de 26 mai 2019, cu următoarele două întrebări supuse la vot: *"1. Sunteți de acord cu interzicerea amnistiei și grațierii pentru infracțiuni de corupție? 2. Sunteți de acord cu interzicerea adoptării de către Guvern a ordonanțelor de urgență în domeniul infracțiunilor, pedepselor și al organizării judiciare și cu extinderea dreptului de a ataca ordonanțele direct la Curtea Constituțională?"* O majoritate absolută a votanților (84%) a răspuns afirmativ la aceste două întrebări.<sup>5</sup> Deși problemele de mai sus nu fac obiectul prezentului Raport, GRECO va continua să urmărească îndeaproape evoluțiile privind legislația anticorupție din România în vederea protejării standardelor Consiliului Europei referitoare la acest aspect.

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

7. În anii 2015 și 2016, au fost desfășurate o serie de consultări cu organismele reprezentând judecătorii și procurorii din România, inclusiv Consiliul Superior al Magistraturii (CSM), cu privire la diferite inițiative de reformă judiciară. În data de 31 octombrie 2017, un grup de 10 membri ai Parlamentului a înaintat Camerei Deputaților un *Proiect de lege de modificare și completare a 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"). În data de 13

<sup>3</sup> Opinia Comisiei Europene pentru Democrație prin Drept privind amendamentele la Codul Penal și Codul de Procedură Penală CLD-AD(2018)21, accesibilă la următorul link:

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2018\)021-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2018)021-e)

<sup>4</sup> Întrucât rezultatele referendumului nu sunt obligatorii din punct de vedere juridic, în prezent sunt în curs de desfășurare consultări politice cu privire la implementarea rezultatelor sale între Președinte și partidele politice din România; a se vedea, în special, următorul link: <https://www.nineoclock.ro/2019/06/05/president-starts-consultations-with-parliamentary-parties-on-enacting-iohannis-ample-amending-of-constitution-not-desirable-now-referendum-on-amending-constitution-should-overlap-elections/>

<sup>5</sup> <https://www.nineoclock.ro/2019/05/28/bec-provides-partial-results-for-european-elections-pnl-26-35-psd-23-16-usr-plus-alliance-21-21-partial-count-reveals-over-4-million-say-yes-in-justice-referendum/>

noiembrie 2017, cele trei proiecte de Legi au fost transmise comisiei parlamentare speciale, cu termenul limită de 20 noiembrie 2017 pentru depunerea formală a proiectelor revizuite, și de 27 noiembrie 2017 pentru depunerea 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 forma unui tabel). Cele trei proiecte au fost adoptate ulterior de către Cameră în perioada 11-13 decembrie 2017 și de către Senat în perioada 19-21 decembrie 2017. În perioada respectivă au avut loc mari proteste publice urmate de declarații publice emise de ambasadele străine în datele de 27 noiembrie și 21 decembrie 2017 solicitând ca *"actorii implicați în proiectul de reformă judiciară să se abțină de la orice acțiune care conduce la o slăbire a independenței sistemului judiciar și a luptei împotriva corupției și să caute fără întârziere sfatul necesar al Comisiei de la Veneția a Consiliului Europei pentru a se asigura că independența sistemului judiciar este păstrată și că procesul de reformă, în general, rămâne intact"*.

8. Amendamentele privind cele trei legi au fost adoptate în cele din urmă și au intrat în vigoare la 23 iulie 2018 (amendamentele referitoare la Legea nr. 304/2004 privind organizarea judiciară), 11 octombrie 2018 (amendamentele referitoare la Legea nr. 317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii) și 18 octombrie 2018 (amendamentele referitoare la Legea nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor). În cursul procesului legislativ, un număr considerabil de prevederi cuprinse în proiectul de amendamente au fost contestate la Curtea Constituțională de Președintele României, de membrii Parlamentului și de Înalta Curte de Casație și Justiție. Ca și consecință, numeroase prevederi au fost declarate neconstituționale.

9. În timpul procesului legislativ, numeroasele solicitări adresate autorităților, inclusiv de către GRECO, de a cere o opinie din partea Comisiei de la Veneția, au rămas fără răspuns, până când Președintele României, în data de 3 mai 2018, și apoi Comitetul de Monitorizare al Adunării Parlamentare a Consiliului Europei (APCE), în data de 4 mai 2018, au solicitat o astfel de opinie cu privire la amendamentele aduse celor trei legi privind sistemul judiciar.

### **III. ANALIZA**

10. Următoarea analiză se concentrează pe implementarea de către România a recomandărilor formulate de GRECO prin Raportul ad hoc referitor la anumite aspecte ale proiectelor de amendamente [de atunci], care au devenit între timp legi. Această nouă legislație prezintă o importanță deosebită din perspectiva Rundeii a patra de evaluare a GRECO, care acoperă, printre altele, prevenirea corupției cu privire la judecători și procurori, precum și standardele Consiliului Europei privind prevenirea și combaterea eficientă a corupției.

11. În pregătirea prezentului Raport ad hoc, în plus față de informațiile extinse furnizate de autoritățile române, GRECO a luat în considerare, printre altele, Opinia<sup>6</sup> Comisiei de la Veneția privind amendamentele la cele trei legi ale justiției, Opinia<sup>7</sup> Biroului Consiliului Consultativ al Procurorilor Europeni (CCPE), Opinia<sup>8</sup> Biroului Consiliului Consultativ al

---

<sup>6</sup> Opinia Comisiei Europene pentru Democrație prin Drept privind 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 a fost adoptată la cea de-a 116-a sesiune (19-20 octombrie 2018) și este accesibilă prin intermediul următorului link: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2018\)017-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2018)017-e)

<sup>7</sup> În data de 16 mai 2019, Biroul CCPE a publicat o opinie în urma unei cereri a asociației române Mișcarea pentru Apărarea Statutului Procurorilor în ceea ce privește situația referitoare la independența procurorilor din România, accesibilă prin intermediul următorului link: <https://rm.coe.int/ccpe-bu-2019-3-opinion-romania-2019-final/168094848a>

<sup>8</sup> În data de 25 aprilie 2019, Biroul Consiliului Consultativ al Judecătorilor Europeni (CCJE) a publicat o opinie în urma unei solicitări din partea Asociației Forumul Judecătorilor din România cu privire la situația independenței sistemului judiciar din România, accesibilă prin intermediul următorului link: <https://rm.coe.int/ccje-bu-2019-4-en-opinion-romania-2019-final-25-april-2019/168094556>

Judecătorilor Europeni (CCJE) și ultimul Raport al Comisiei către Parlamentul European și Consiliu privind progresele înregistrate în România în cadrul Mecanismului de Cooperare și Verificare (denumit în continuare "Raportul MCV").<sup>9</sup>

#### Procesul legislativ care a condus la modificarea legilor justiției

12. În Raportul său ad hoc, GRECO a reiterat recomandarea sa din Runda a patra de evaluare privind *îmbunătățirea transparenței procesului legislativ (i) prin dezvoltarea în continuare a regulilor privind dezbaterile, consultările și audierile publice, incluzând criterii 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.*

13. GRECO reamintește că, potrivit Raportului interimar de conformitate (GrecoRC4 (2019) 11), adoptat în data de 20 iunie 2019, această recomandare nu este încă implementată. În special, nu au fost elaborate în continuare norme care să permită dezbateri publice, consultări și audieri, iar practica în acest sens nu s-a schimbat. Utilizarea Ordonanțelor de Urgență ale Guvernului (O.U.G.-uri) pentru adoptarea unor modificări legislative importante a continuat, astfel în perioada 2018-2019 Guvernul a adoptat mai multe O.U.G.-uri noi<sup>10</sup> cu modificări substanțiale ale legislației privind sistemul judiciar și urmărirea penală (pentru o analiză detaliată, a se vedea paragrafele 7-14 din Raportul interimar de conformitate (GrecoRC4 (2019)11).

14. GRECO va continua să evalueze implementarea acestei recomandări în cadrul procedurii de conformitate în curs aferentă Runderi a patra de evaluare.

#### Preocupări specifice ridicate de amendamentele referitoare la cele trei legi ale justiției

15. Se reamintește că amendamentele 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 au intrat în vigoare la 18 octombrie, 23 iulie și respectiv la 11 octombrie 2018.

- *Riscurile referitoare la plecările din magistratură și la promovările arbitrare*

16. În Raportul ad hoc, GRECO a recomandat (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 judecătorilor și procurorilor să reglementeze criterii adecvate, obiective și clare, care să aibă în vedere calificările și meritele reale ale acestora (recomandarea i).

---

<sup>9</sup> Raportul MCV COM(2018)851 este accesibil la următorul link:

[https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/progress-report-romania-2018-com-2018-com-2018-851\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/progress-report-romania-2018-com-2018-com-2018-851_en.pdf)

<sup>10</sup> Ordonanța de Urgență nr. 90 din 10 octombrie 2018 privind unele măsuri pentru operaționalizarea Secției pentru Investigarea Infracțiunilor din Justiție, Monitorul Oficial nr. 862 din 10 octombrie 2018; Ordonanța de Urgență nr. 92/15.10.2018 pentru modificarea și completarea unor acte normative în domeniul justiției, publicată în Monitorul Oficial nr. 874/16 octombrie 2018; Ordonanța de Urgență nr. 7/2019 din 20 februarie 2019 și Ordonanța de Urgență nr. 12/2019 din 5 martie 2019 pentru modificarea și completarea unor acte normative în domeniul justiției.

17. GRECO reamintește că această recomandare a fost legată de necesitatea de a aborda riscul ca schimbările privind recrutarea și pensionarea judecătorilor și procurorilor să fi avut un impact semnificativ asupra forței de muncă și a capacităților generale ale instanțelor și ale organelor de urmărire penală. În special, GRECO a considerat că aceste schimbări ar putea duce la întârzieri în soluționarea dosarelor, la clasarea cauzelor urmare intervenției prescripției și întârzieri în administrarea justiției. În ceea ce privește promovările, în opinia GRECO amendamentele propuse au conținut o proporție de subiectivitate în procesul de selecție și decizie și ar lăsa mai mult spațiu pentru influența personală sau politică în deciziile privind cariera, fapt care ar putea avea impact asupra neutralității și integrității sistemului judiciar.

18. În ceea ce privește prima parte a acestei recomandări, autoritățile române informează că a fost introdus un sistem de pensionare anticipată prin amendamente referitoare la articolul 82 alineatul (3) din Legea nr. 303/2004.<sup>11</sup> Potrivit acestui amendament, judecătorii, procurorii și magistrații asistenți ai Înaltei Curți de Casație și Justiție și judecătorii și magistrații asistenți ai Curții Constituționale cu o vechime în muncă de la 20 la 25 de ani pot beneficia, la cererea acestora, de pensia de serviciu, înainte de împlinirea vârstei de 60 de ani. Pentru a evita orice posibil deficit de resurse umane care ar putea afecta funcționarea instanțelor și parchetelor, Guvernul a adoptat Ordonanța de Urgență nr. 7/2019 (20 februarie 2019), prin care intrarea în vigoare a acestei prevederi legate de pensionare a fost amânată până la data de 1 ianuarie 2020.

19. Autoritățile se referă, de asemenea, la informațiile statistice privind practicile de pensionare din ultimii ani, analizate de Președintele Consiliului Superior al Magistraturii (CSM), care sugerează că din numărul total de judecători eligibili pentru pensionare, doar o treime dintre ei se pensionează efectiv. Cu titlu de exemplu, autoritățile arată că, în anul 2017, aproximativ 490 de judecători aveau dreptul la pensionare, însă numai 137 au ales să facă acest lucru. În ceea ce privește pensionarea procurorilor, autoritățile se referă din nou la statisticile invocate anterior care arată că, în anii anteriori, doar o treime din numărul total al procurorilor eligibili pentru pensionare s-au pensionat în mod efectiv. În prezent, aproximativ 930 de procurori vor avea peste 20 de ani de vechime până la data de 1 ianuarie 2020. Presupunând că o treime dintre ei se pensionează, autoritățile estimează 310 pensionări (aproximativ 12% din numărul total de procurori). Autoritățile concluzionează, cu referire la informațiile statistice disponibile, că actualele prevederi în materia pensionării nu constituie un risc pentru buna funcționare a sistemului judiciar și a activității de urmărire penală.

20. În ceea ce privește cea de-a doua parte a acestei recomandări, autoritățile arată că legislația secundară în această materie se află în proces de elaborare de către CSM. În special, în cadrul ședinței sale din 20 martie 2019, Comisia Comună de Resurse Umane și Organizare a CSM a hotărât să elaboreze un regulament privind organizarea și desfășurarea concursurilor pentru promovarea judecătorilor și un regulament privind organizarea și desfășurarea concursurilor pentru promovarea procurorilor. Primul proiect de regulament privind judecătorii a fost examinat de către Comisia Judecătorilor în data de 3 mai 2019. Se are în vedere prezentarea proiectului de regulament pentru dezbaterea publică și consultarea instanțelor, înainte de aprobarea sa finală. Comisia Procurorilor a examinat proiectul de regulament privind promovarea procurorilor în 12 iunie. Acest proiect va fi, de asemenea, prezentat pentru dezbatere publică și consultarea procurorilor înainte de aprobarea sa finală. Autoritățile oferă, de asemenea, o explicație detaliată a amendamentelor aduse formării profesionale a auditorilor de justiție și a perioadei de

---

<sup>11</sup> Art. 82

(3) De pensia de serviciu prevăzută la alin. (1) beneficiază, la cerere, înainte de împlinirea vârstei de 60 de ani, și judecătorii, procurorii și magistrații-asistenți de la Înalta Curte de Casație și Justiție și judecătorii și magistrații-asistenți de la Curtea Constituțională cu o vechime între 20 și 25 de ani numai în aceste funcții, în acest caz cuantumul pensiei fiind micșorat cu 1% din baza de calcul prevăzută la alin. (1), pentru fiecare an care lipsește din vechimea integrală în aceste funcții.

stagiu a judecătorilor și procurorilor stagiați. În special, autoritățile se referă la articolul 16 alineatul (3)<sup>12</sup> din Legea nr. 303/2004, modificată prin Legea nr. 242/2018, care a crescut durata formării profesionale a auditorilor de justiție la Institutul Național al Magistraturii (INM) de la doi la patru ani. Durata stagiului judecătorilor și procurorilor stagiați a fost crescută, de asemenea, de la unu la doi ani. Inițial s-a intenționat aplicarea acestor dispoziții nou introduse celor care sunt admiși la INM în anul universitar 2019-2020. Cu toate acestea, Plenul CSM a propus amânarea aplicării acestor modificări până la 1 ianuarie 2020, fapt reflectat în Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 7/2019. În plus, autoritățile informează GRECO cu privire la amânarea judecării apelurilor de către un complet format din trei judecători (în prezent un astfel de complet este format din doi judecători) până la data de 1 ianuarie 2020.

21. GRECO ia act de informațiile furnizate. În ceea ce privește evaluarea impactului modificărilor legislative asupra structurii de personal a instanțelor și parchetelor, GRECO ia act de statisticile cu privire la practicile de pensionare în rândul judecătorilor și procurorilor eligibili de a se pensiona, care conțin date privind judecătoria și procurorii care s-au pensionat efectiv în anii anteriori și proporția lor raportată la un număr total de judecători și procurori care aveau dreptul la pensie de serviciu. Cu toate acestea, în opinia GRECO, presupunerea că proporția judecătorilor și procurorilor care se pensionează în mod efectiv va rămâne similară cu cea observată în anii precedenți ar putea să nu mai fie aplicabilă odată cu intrarea în vigoare a noului regim de pensionare, deoarece acesta oferă noi stimulente care nu există în prezent. Într-adevăr, așa cum au indicat autoritățile, intrarea în vigoare a acestei prevederi a fost amânată de OUG nr. 92/2018 până la 1 ianuarie 2020. Se pare că nu se prevăd alte măsuri în acest moment pentru evitarea și gestionarea eventualei pensionări pe scară largă a judecătorilor și a procurorilor, odată ce amendamentul intră în vigoare la 1 ianuarie 2020. În consecință, au fost făcuți o serie de pași preliminari pentru a aborda această parte a recomandării, însă este necesară luarea mai multor măsuri în acest sens.

22. În ceea ce privește a doua parte a recomandării, în timp ce activitatea pregătitoare pare a fi în curs de desfășurare, CSM nu a adoptat până acum prevederi referitoare la numirea judecătorilor și procurorilor în funcții înalte, care să asigure implementarea unor criterii adecvate, obiective și clare, cu luarea în considerare a meritelor și calificărilor.

23. GRECO concluzionează că această recomandare nu a fost implementată.

- *Noua secție specială pentru investigarea infracțiunilor din justiție*

24. În Raportul ad hoc, *GRECO recomandă să fie abandonată crearea noii secții speciale pentru investigarea infracțiunilor din justiție* (recomandarea ii).

25. GRECO reamintește că a evaluat crearea secției pentru investigarea infracțiunilor din justiție ca una dintre cele mai controversate modificări; a fost văzută ca o anomalie a cadrului instituțional existent, care ar putea conduce la conflicte de competență și ar putea fi folosită necorespunzător și supusă unei ingerințe nejustificate în procesul de justiție penală.

26. Autoritățile române se referă la Decizia Curții Constituționale nr. 33/23.01.2018, prin care Curtea a statuat că înființarea Secției pentru Investigarea Infracțiunilor din Justiție în

---

<sup>12</sup> Art. 16

(3) Durata cursurilor de formare profesională a auditorilor de justiție este de 4 ani. După primul an de cursuri, auditorii vor urma stagiile de pregătire practică pentru perioade de câte șase luni la: instanțe, parchete, penitenciare și cabinete de avocatură. În ultimul an de stagiu, cursanții vor efectua stagiile de practică și la alte instituții cu relevanță pentru pregătirea profesională. Instituțiile la care se vor efectua stagiile de practică și durata acestora sunt stabilite de Plenul Consiliului Superior al Magistraturii, la propunerea Institutului Național al Magistraturii, pentru fiecare ciclu de învățământ. Stagiile vor fi organizate pe baza unor protocoale de colaborare între Institutul Național al Magistraturii și instituțiile cu relevanță pentru pregătirea profesională.

cadru Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție a fost în conformitate cu Constituția. Potrivit Curții, scopul legiuitorului a fost de a crea o structură specializată cu un obiect specializat de investigație: Secția pentru Investigarea Infracțiunilor din Justiție a constituit o garanție legală a principiului independenței sistemului judiciar, în special în ceea ce privește independența judecătorilor. Curtea a susținut că această nouă Secție ar asigura o protecție adecvată a judecătorilor și procurorilor împotriva plângerilor arbitrare și o practică unitară privind urmărirea penală.

27. În plus, autoritățile arată că OUG nr. 90/2018 a intrat în vigoare la 10 octombrie 2018, cuprinzând măsuri pentru operaționalizarea Secției pentru Investigarea Infracțiunilor din Justiție. Această OUG a stabilit, de asemenea, procedura de selecție a procurorilor care urmează să fie angajați în cadrul Secției, care ar trebui să se desfășoare în termen de cinci zile calendaristice de la data vacantării postului. O comisie de concurs, însărcinată cu selecția, trebuie să verifice dacă sunt îndeplinite condițiile prevăzute de lege și să realizeze interviuri cu candidații, care trebuie să fie transmise în direct, înregistrările audio / video fiind publicate pe pagina de internet a CSM. Candidații selectați sunt ulterior numiți de președintele CSM. Procurorul-șef al Secției și procurorul-șef adjunct sunt, de asemenea, numiți de președintele CSM.

28. Autoritățile informează, de asemenea, GRECO că, în data de 23 octombrie 2018, Secția pentru Investigarea Infracțiunilor din Justiție a fost efectiv operaționalizată și a început să funcționeze. În plus, OUG nr. 12/2019 din 5 martie 2019 a introdus un nou articol 88<sup>10</sup> în Legea nr. 304/2004 privind organizarea sistemului judiciar. Acest articol prevede detașarea ofițerilor de poliție judiciară la Secția pentru Investigarea Infracțiunilor din Justiție, la cererea Procurorului-șef al acestei Secții, prin decizia ministrului afacerilor interne. Durata unor astfel de detașări poate fi de până la trei ani și poate fi reînnoită pentru aceeași perioadă. În plus, OUG nr. 7/2019 din 20 februarie 2019 a modificat art. 88<sup>11</sup> din Legea nr. 304/2004 privind organizarea sistemului judiciar, prin introducerea următorului alineat: (6) Ori de câte ori Codul de Procedură Penală sau alte legi speciale fac trimitere la "procurorul ierarhic superior" în cazul infracțiunilor de competența Secției pentru Investigarea Infracțiunilor din Justiție, prin acesta se înțelege Procurorul-șef al secției, inclusiv în cazul soluțiilor dispuse anterior operaționalizării acesteia."

29. GRECO ia act de informațiile furnizate. Măsurile luate de autoritățile române sunt în deplină contradicție cu recomandarea GRECO, ceea ce reprezintă o evoluție profund îngrijorătoare. Preocupările exprimate de GRECO în Raportul ad hoc privind consecințele negative ale înființării unei astfel de structuri specializate de urmărire penală și motivele reale care stau la baza acestei decizii<sup>13</sup> rămân și mai relevante în contextul presiunii continue asupra Direcției Naționale Anticorupție (DNA), eliberării din funcție a procurorului-șef al DNA<sup>14</sup> și al influenței crescânde a controverselor aflate în desfășurare în România cu

---

<sup>13</sup> Conform Raportului Ad-hoc al GRECO, nu au existat informații sau evaluări specifice care să demonstreze existența unor probleme structurale în sistemul judiciar, ceea ce ar justifica o astfel de inițiativă; a existat un risc de posibile conflicte de competență cu parchetele specializate existente (DNA, DIICOT, parchetele militare); Interlocutorii GRECO și-au exprimat temerile că această secție ar putea fi folosită necorespunzător cu ușurință pentru a elimina cazurile aflate la parchetele specializate sau pentru a interveni în cazuri de o sensibilitate ridicată, în cazul în care reclamațiile împotriva unui magistrat au fost depuse incidental în aceste cazuri, ele intrând automat sub competența noii secții.

<sup>14</sup> Inițial, Președintele României a respins propunerea de demitere, în conformitate cu avizul negativ al CSM. Refuzul a fost atacat de către Ministrul Justiției în fața Curții Constituționale. În decizia sa din 30 mai 2018, Curtea Constituțională a statuat că Președintele nu a avut o competență de refuz în procesul de revocare. Curtea a explicat, în special, că atribuțiile Președintelui în procedura de eliberare din funcție se limitează la verificarea legalității procedurii și nu includ o prerogativă a Președintelui de a analiza, pe fond, propunerea de eliberare din funcție și oportunitatea acesteia. Această decizie a întărit tendința de putere crescută a ministrului. Urmare acestei decizii, Președintele a fost obligat să semneze decretul de eliberare din funcție în iulie 2018.



privire la numirile de judecători și procurori<sup>15</sup>. În acest sens, GRECO constată că recenta modificare adusă Legii nr. 304/2004 prin OUG nr. 7/2019 privind poziția ierarhică a Procurorului-șef al Secției pentru Investigarea Infracțiunilor din Justiție (a se vedea punctul 28) permite revocarea apelurilor depuse de alte organe de urmărire penală, inclusiv de către Procurorul General, la instanțele de judecată mai mari în grad, de exemplu în cazurile de corupție, și plasează această Secție în afara structurii ierarhice a organelor de urmărire penală.<sup>16</sup> GRECO face, de asemenea, referire la observațiile Comisiei de la Veneția cuprinse în ultima sa Opinie referitoare la amendamentele privind legile justiției, care statuează că "temerile existente conform cărora noua structură ar servi ca un instrument (suplimentar) de intimidare și de presiune asupra judecătorilor și procurorilor – în special dacă e corelată cu alte măsuri noi avute în vedere, cum ar fi noile dispoziții privind răspunderea materială a magistraților - pot fi considerate legitime și nu ar trebui ignorate." În plus, GRECO constată că numărul procurorilor angajați în prezent în cadrul acestei Secții, precum și numărul ofițerilor de poliție judiciară detașați la aceasta, sunt în mod vădit inadecvate față de numărul de cazuri pe care Secția a fost însărcinată să le investigheze. GRECO atrage atenția autorităților asupra faptului că detașarea ofițerilor de poliție (de către Ministerul Afacerilor Interne) la Secția pentru Investigarea Infracțiunilor din Justiție conduce în mod inevitabil, în practică, la situații în care ofițerii de poliție judiciară ar investiga cazuri împotriva procurorilor și a judecătorilor, având în vedere că activitățile acestei Secții se concentrează asupra acestor două categorii profesionale, în locul anumitor tipuri de infracțiuni. O asemenea evoluție poate reprezenta un risc suplimentar pentru independența funcțională a sistemului judiciar. De asemenea, GRECO remarcă faptul că înființarea acestei noi Secții a primit o evaluare negativă<sup>17</sup> din partea Comisiei Europene în ultimul Raport MCV privind România.

30. În lumina celor de mai sus, rezultă că această recomandare a fost vădit ignorată. GRECO este în mod serios îngrijorat de consecințele pe care aceste evoluții le au asupra independenței sistemului judiciar, precum și asupra luptei împotriva corupției în România, și insistă ca Secția de urmărire penală pentru investigarea infracțiunilor din justiție să fie desființată.

31. GRECO concluzionează că această recomandare nu a fost implementată.

- *Riscurile de slăbire a statutului procurorilor, în special a independenței lor*

32. În Raportul său ad hoc, GRECO a recomandat 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 (recomandarea iii).

33. GRECO reamintește că această recomandare a fost adoptată având în vedere faptul că modificările intenționate privind poziția organelor de urmărire penală față de executiv (Ministrul Justiției) ar avea un efect de slăbire asupra independenței procurorilor și ar

---

<sup>15</sup> GRECO ia act de numirea, în data de 8 mai 2019, a fostului șef al noii Secții Speciale pentru Investigarea Infracțiunilor din Justiție, în calitate de judecător al Curții Constituționale, urmare propunerii făcute de către Partidul Social Democrat aflat la putere.

<sup>16</sup> Astfel cum a fost confirmat prin Hotărârea nr. 2862/1/2018 a Înaltei Curți de Casație și Justiție, publicate în data de 12 iunie 2019.

<sup>17</sup> În special, Comisia a considerat că "crearea unei noi secții de investigare a infracțiunilor comise de magistrați prin legile modificate referitoare la justiție generează o preocupare specifică privind lupta împotriva corupției, deoarece o nouă structură ar putea fi mai vulnerabilă în ceea ce privește independența decât s-a întâmplat până în prezent cu DNA, deoarece ar putea fi folosită ca un instrument suplimentar pentru a intimida și a exercita presiuni asupra magistraților. În plus, ca o direcție generalistă care se ocupă de toate infracțiunile săvârșite de către magistrați, nu va avea, de asemenea, expertiză în ceea ce privește investigarea unor infracțiuni specifice de corupție, iar impactul ar fi accentuat dacă anchetele tuturor persoanelor legate de un caz care implică un magistrat ar fi, de asemenea, înlăturate din competența DNA".

constitui o regresie a garanțiilor legale ale unei astfel de independențe, limitând-o doar la adoptarea soluțiilor. Mai mult decât atât, corelate cu lărgirea posibilităților procurorilor ierarhic superiori de a infirma deciziile luate de procurori, nu numai atunci când sunt ilegale, ci și atunci când sunt neîntemeiate, astfel de amendamente riscă să reducă și mai mult independența operațională a procurorilor.

34. Autoritățile române arată că amendamentele privind Legea nr. 303 au fost realizate în scopul alinierii acestora la prevederile Constituției României, care diferențiază gradul de independență al judecătorilor de cel al procurorilor. Potrivit art. 124 alin. (3) din Constituție, "*judecătorii sunt independenți și se supun numai legii*", în timp ce articolul 132 alin. (1) prevede că "*procurorii își desfășoară activitatea potrivit principiului legalității, al imparțialității și al controlului ierarhic, sub autoritatea ministrului justiției*". În plus, autoritățile se referă la poziția Comisiei de la Veneția, arătând că "*independența sau autonomia parchetelor nu este la fel de categorică în natura sa ca cea a instanțelor. Chiar și în cazul în care parchetul în calitate de instituție este independent, poate exista un control ierarhic al deciziilor și activităților procurorilor alții decât procurorul general*".<sup>18</sup> Ca urmare a modificărilor adoptate în ceea ce privește Legea nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor, noua formulare referitoare la independența procurorului este următoarea:

**4. La articolul 3, după alineatul (1) se introduc două noi alineate, alineatele (1<sup>1</sup>) și (1<sup>2</sup>), cu următorul cuprins:**

" (1<sup>1</sup>) Procurorii sunt independenți în dispunerea soluțiilor, în condițiile prevăzute de Legea nr. 304/2004 privind organizarea judiciară, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

(1<sup>2</sup>) Procurorii numiți de Președintele României se bucură de stabilitate."

35. Autoritățile se referă, de asemenea, la amendamentele privind motivele care pot conduce la infirmarea de către procurorul ierarhic superior a soluțiilor adoptate de procuror. Potrivit autorităților, motivul acestor amendamente este reprezentat de necesitatea alinierii acestor prevederi cu cele ale articolului 304 din Codul de Procedură Penală, în special cu privire la posibilitatea de a infirma astfel de soluții nu numai atunci când acestea se conturează drept ilegale, ci și în cazul în care procurorul superior le consideră neîntemeiate. Ca și consecință a amendamentelor referitoare la Legea nr. 304/2004 privind organizarea judiciară, a fost adoptată următoarea formulare:

**Articolul 64 alin. (2), (3) și (5):**

"(2) În soluțiile dispuse, procurorul este independent, în condițiile prevăzute de lege. Procurorul poate contesta la Secția pentru procurori a Consiliului Superior al Magistraturii, în cadrul procedurii de verificare a conduitei judecătorilor și procurorilor, intervenția procurorului ierarhic superior, în orice formă, în efectuarea urmăririi penale sau în adoptarea soluției.

(3) Soluțiile adoptate de procuror pot fi infirmate motivat de către procurorul ierarhic superior, când sunt apreciate ca fiind nelegale sau netemeinice.

[...]

(5) Procurorul poate contesta la Secția pentru procurori a Consiliului Superior al Magistraturii, în cadrul procedurii de verificare a conduitei procurorilor, măsura dispusă, potrivit alin. (4), de procurorul ierarhic superior."

36. Autoritățile se referă la datele statistice puse la dispoziție de Președintele CSM, arătând că aceste modificări nu ar avea un efect negativ asupra independenței operaționale a procurorilor, întrucât alte prevederi referitoare la acest aspect, în special articolele 64 și 67 din Legea nr. 304/2004, mențin referirile la independența procurorilor

<sup>18</sup> Raportul privind standardele europene referitoare la independența sistemului judiciar: partea ii – organul de urmărire penală, adoptat de către Comisia de la Veneția la cea de-a 85-a sesiune plenară (Veneția, 17-18 decembrie 2010), pagina 7

cu privire la soluțiile pronunțate, și oferă procurorilor posibilitatea de a se îndrepta împotriva ingerințelor procurorilor ierarhic superiori la Secția pentru procurori a CSM.

37. GRECO ia act de informațiile furnizate de autorități. Acesta constată faptul că în cursul procesului legislativ o parte semnificativă din amendamentele propuse au fost contestate la Curtea Constituțională, unele dintre ele fiind declarate neconstituționale. Cu toate acestea, amendamentele adoptate conțin în continuare dispoziții care slăbesc nivelul existent anterior al independenței operaționale a procurorilor. În ceea ce privește prima parte a acestei recomandări, GRECO remarcă faptul că textul anterior al articolului 3 alineatul (1) din Legea nr. 303/2004 a prevăzut în mod expres că procurorii se bucură de stabilitate și sunt independenți, potrivit legii. Versiunea modificată a Legii nr. 303/2004 reduce independența procurorului la dispunerea soluțiilor. În acest sens, GRECO face referire la observațiile Comisiei de la Veneția, reflectate în ultima sa Opinie cu privire la amendamentele propuse la cele trei legi ale justiției.<sup>19</sup> În special, Comisia de la Veneția a subliniat că, deși modificarea noului articol 3 alineatul (1) din Legea nr. 303/2004 a reflectat textul actualei Constituții, a indicat o tendință generală de a reduce independența procurorilor, contrar recomandărilor Comisiei de la Veneția adresate României. În plus, motivarea autorităților conform căreia amendamentele referitoare la independența procurorilor au fost adoptate, printre altele, pentru o mai bună conformare cu poziția Comisiei de la Veneția în această privință, a fost considerată de către Comisia de la Veneția drept o interpretare eronată a textelor sale.

38. În ceea ce privește a doua parte a acestei recomandări, GRECO a atras deja atenția autoritățile române în Raportul său ad hoc cu privire la faptul că permiterea procurorilor ierarhic superiori să infirme soluțiile privind urmărirea penală pe baza faptului că sunt netemeinice (în plus față de cele ilegale), corelată cu independența generală redusă a procurorilor, riscă să aibă consecințe asupra posibilităților de cercetare / urmărire a infracțiunilor (inclusiv de corupție) fără intervenții nejustificate. În acest sens, GRECO se referă din nou la observațiile Comisiei de la Veneția din ultima sa Opinie privind amendamentele la cele trei legi ale justiției, care prevede că *"adăugarea cuvântului "netemeinice" în articolul 64 din legea organizării judiciare ca motiv pentru procurorul ierarhic superior, în plus față de ilegalitate, de infirmare a soluției unui procuror, a ridicat temerile că rolul sporit al Ministerului Justiției - care este numit politic - în procedurile de numire și de eliberare din funcție, pot, corelate, să genereze o creștere a influenței politice asupra investigațiilor penale. Atât Procurorul General, cât și șeful DNA, a cărui poziție pare a fi consolidată de această putere, au considerat că va fi dificil pentru ei să reziste presiunilor politicianilor de a interveni în cazuri individuale, nu în ultimul rând în cazuri de corupție"*.

39. Chiar dacă autoritățile arată că amendamentele nu au ca scop limitarea independenței procurorilor, prevederile modificate ale Legii nr. 303/2004 reduc efectiv întinderea garanțiilor legale ale independenței procurorilor, comparativ cu cele prevăzute de textul anterior al acestei legi. În opinia GRECO, amendamentele adoptate și jurisprudența recentă a Curții Constituționale,<sup>20</sup> văzute într-un context mai larg al puterii crescute a executivului în ceea ce privește numirile și eliberările din funcție ale procurorilor și rolul redus al Președintelui României, în detrimentul principiului separației și echilibrului puterilor, reprezintă o potențială amenințare la adresa independenței operaționale a procurorilor și poate împiedica lupta eficientă împotriva corupției în România.

40. GRECO concluzionează că această recomandare nu a fost implementată.

---

<sup>19</sup> A se vedea Opinia Comisiei Europene pentru Democrație prin Drept referitoare la amendamentele 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, accesibilă la următorul link: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2018\)017-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2018)017-e)

<sup>20</sup> Decizia nr. 358/2018 a Curții Constituționale, adoptată în data de 30 Mai 2018.

- *Aspecte specifice referitoare la drepturile și obligațiile judecătorilor și procurorilor, inclusiv la incompatibilități*

41. În Raportul ad hoc, GRECO a recomandat să se evite crearea de noi surse pentru conflicte de interese și incompatibilități, în special în legătură cu activitățile politice și funcțiile guvernamentale (recomandarea iv).

42. GRECO reamintește că această recomandare a fost adoptată ca răspuns la proiectele de amendamente care permiteau judecătorilor și procurorilor să preia funcții în guvern fără a demisiona din poziția lor, ceea ce ridică preocupări importante privind incompatibilitatea și conflictele de interese.

43. Autoritățile române arată că dispozițiile care ar fi putut genera eventuale incompatibilități și conflicte de interese pentru judecători și procurori au fost înlăturate după ce au fost declarate neconstituționale de către Curtea Constituțională. Textul revizuit al Legii nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor, în prezent în vigoare, prevede că funcțiile de judecător și procuror sunt incompatibile cu orice alte funcții publice sau private, cu excepția funcțiilor didactice din învățământul superior.

44. GRECO este mulțumit de legislația modificată în această materie și concluzionează că această recomandare a fost tratată în mod satisfăcător.

45. În Raportul ad hoc GRECO a recomandat să se analizeze diferitele modificări care afectează drepturile și obligațiile, precum și răspunderea 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 (recomandarea v).

46. GRECO reamintește că această recomandare a reflectat îngrijorări cu privire la amendamentele propuse, prin care Ministerul Finanțelor Publice ar avea obligația de a recupera de la judecătorul sau procurorul în cauză sumele plătite de stat cu tîltu de despăgubire pentru "eroare judiciară" cauzată de acționarea cu "rea-credință" sau "gravă neglijență". GRECO a considerat că acest lucru ar putea avea un impact negativ asupra eficacității eforturilor anticorupție din cauza efectului său excesiv de intimidant asupra judecătorilor și procurorilor și a independenței acestora.

47. Autoritățile române arată că amendamentele au fost reanalizate pentru a reflecta deciziile Curții Constituționale din România (Decizia nr. 45/30.01.2018 și Decizia nr. 252/19.04.2018) și că noua reglementare privind răspunderea judecătorilor și procurorilor pentru erori judiciare a fost adoptată. Autoritățile se referă, de asemenea, la articolul 52 alineatul (3) din Constituția României, care prevede că "*Răspunderea statului este stabilită în condițiile legii și nu înlătură răspunderea magistraților care și-au exercitat funcția cu rea-credință sau gravă neglijență*". Astfel, articolul 96 din Legea nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor are următorul cuprins:<sup>21</sup>

**Articolul 96**

" Art. 96 - (1) Statul răspunde patrimonial pentru prejudiciile cauzate prin erorile judiciare.

(2) Răspunderea statului este stabilită în condițiile legii și nu înlătură răspunderea judecătorilor și procurorilor care, chiar dacă nu mai sunt în funcție, și-au exercitat funcția cu rea-credință sau gravă neglijență, conform definiției acestora de la art. 99<sup>1</sup>.

(3) Există eroare judiciară atunci când:

a) s-a dispus în cadrul procesului efectuarea de acte procesuale cu încălcarea evidentă a dispozițiilor legale de drept material și procesual, prin care au fost încălcate grav drepturile, libertățile și interesele legitime ale persoanei, producându-se o vătămare care nu a putut fi remediată printr-o cale de atac ordinară sau

<sup>21</sup> Traducere neoficială pusă la dispoziție de autoritățile române.

extraordinară;

b) s-a pronunțat o hotărâre judecătorească definitivă în mod evident contrară legii sau situației de fapt care rezultă din probele administrate în cauză, prin care au fost afectate grav drepturile, libertățile și interesele legitime ale persoanei, vătămare care nu a putut fi remediată printr-o cale de atac ordinară sau extraordinară.

(4) Prin Codul de procedură civilă și Codul de procedură penală, precum și prin alte legi speciale pot fi reglementate ipoteze specifice în care există eroare judiciară.

(5) Pentru repararea prejudiciului, persoana vătămată se poate îndrepta cu acțiune numai împotriva statului, reprezentat prin Ministerul Finanțelor Publice. Competența soluționării acțiunii civile revine tribunalului în a cărui circumscripție domiciliază reclamantul.

(6) Plata de către stat a sumelor datorate cu titlu de despăgubire se efectuează în termen de maximum un an de la data comunicării hotărârii judecătorești definitive.

(7) În termen de două luni de la comunicarea hotărârii definitive pronunțate în acțiunea prevăzută la alin. (6), Ministerul Finanțelor Publice va sesiza Inspekția Judiciară pentru a verifica dacă eroarea judiciară a fost cauzată de judecător sau procuror ca urmare a exercitării funcției cu rea-credință sau gravă neglijență, potrivit procedurii prevăzute la art. 74<sup>1</sup> din Legea nr. 317/2004, republicată, cu modificările ulterioare.

(8) Statul, prin Ministerul Finanțelor Publice, va exercita acțiunea în regres împotriva judecătorului sau procurorului dacă, în urma raportului consultativ al Inspekției Judiciare prevăzut la alin. (7) și al propriei evaluări, apreciază că eroarea judiciară a fost cauzată ca urmare a exercitării de judecător sau procuror a funcției cu rea-credință sau gravă neglijență. Termenul de exercitare a acțiunii în regres este de 6 luni de la data comunicării raportului Inspekției Judiciare.

(9) Competența de soluționare a acțiunii în regres revine, în primă instanță, secției civile a curții de apel de la domiciliul pârâtului. În cazul în care judecătorul sau procurorul împotriva căruia se exercită acțiunea în regres își exercită atribuțiile în cadrul acestei curți sau la parchetul de pe lângă aceasta, acțiunea în regres va fi soluționată de o curte de apel învecinată, la alegerea reclamantului.

(10) Împotriva hotărârii pronunțate potrivit alin. (9) se poate exercita calea de atac a recursului la secția corespunzătoare a Înaltei Curți de Casație și Justiție.

(11) Consiliul Superior al Magistraturii va stabili, în termen de 6 luni de la intrarea în vigoare a prezentei legi, condiții, termene și proceduri pentru asigurarea profesională obligatorie a judecătorilor și procurorilor. Asigurarea va fi acoperită integral de către judecător sau procuror, iar lipsa acesteia nu poate să întârzie, să diminueze sau să înlăture răspunderea civilă a judecătorului sau procurorului pentru eroarea judiciară cauzată de exercitarea funcției cu rea-credință sau gravă neglijență."

48. Astfel, răspunderea statului nu îi scutește pe judecători și procurori de răspundere, chiar dacă nu mai sunt în funcție, pentru exercitarea funcției cu rea-credință sau gravă neglijență, astfel cum sunt definite la articolul 99<sup>1</sup> din Legea nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor. Articolul 99<sup>1</sup> are următorul cuprins:<sup>22</sup>

#### **Articolul 99<sup>1</sup>**

" (1) Există rea-credință atunci când judecătorul sau procurorul încalcă cu știință normele de drept material ori procesual, urmărind sau acceptând vătămarea unei persoane.

(2) Există gravă neglijență atunci când judecătorul sau procurorul nesocotește din culpă, în mod grav, neîndoielnic și nescuzabil, normele de drept material ori procesual."

49. GRECO constată că articolul 96 alineatele (7) și (8) obligă în mod expres Ministerul Finanțelor Publice să stabilească dacă eroarea judiciară a fost cauzată cu rea-credință sau gravă neglijență și, în acest caz, de a introduce o acțiune în regres împotriva judecătorului sau a procurorului în cauză. Persoanele care doresc să solicite despăgubiri pentru prejudiciile cauzate de erori judiciare pot face acest lucru prin introducerea de acțiuni împotriva statului, reprezentat de Ministerul Finanțelor Publice. În acțiunea sa împotriva judecătorului sau a procurorului, Ministerul trebuie să solicite Inspekției Judiciare, în termen de două luni de la data rămânerii definitive a hotărârii judecătorești, să verifice dacă eroarea judiciară a fost cauzată cu rea-credință sau gravă neglijență. Procedura pentru o astfel de verificare este prevăzută de articolul 74<sup>1</sup> din Legea nr. 317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii, care are următorul cuprins:

<sup>22</sup> Traducere neoficială pusă la dispoziție de autoritățile române.

#### **Articolul 74<sup>1</sup>**

*" (1) La sesizarea Ministerului Finanțelor Publice, în cazurile și termenele prevăzute la art. 96 din Legea nr. 303/2004, republicată, cu modificările și completările ulterioare, Inspekția Judiciară efectuează verificări în vederea evaluării dacă eroarea judiciară cauzată de judecător sau procuror a fost ca urmare a exercitării funcției cu rea-credință sau gravă neglijență.*

*(2) Verificarea prevăzută la alin. (1) se finalizează în termen de 30 de zile de la sesizare. Inspectorul-șef poate dispune prelungirea termenului cu cel mult 30 de zile, dacă există motive întemeiate care justifică această măsură. Durata maximă a verificărilor nu poate depăși 120 de zile.*

*(3) Verificarea este efectuată de o comisie formată, în funcție de calitatea persoanei verificate, din 3 judecători, inspectori judiciari, sau 3 procurori, inspectori judiciari. În situația în care în aceeași cauză sunt verificați judecători și procurori, se vor forma două comisii care vor verifica distinct faptele, în funcție de calitatea persoanelor verificate.*

*(4) În cadrul verificărilor, ascultarea judecătorului și procurorului vizat este obligatorie. Refuzul judecătorului sau procurorului verificat de a face declarații sau de a se prezenta la audieri se constată prin proces-verbal și nu împiedică încheierea verificărilor. Judecătorul sau procurorul vizat are dreptul să cunoască toate actele verificării și să solicite probe în apărare. Inspectorii pot audia orice alte persoane implicate în cauza în care se fac verificări.*

*(5) Verificările se finalizează printr-un raport prin care, în baza întregului material probator administrat, Inspekția Judiciară apreciază dacă eroarea judiciară a fost săvârșită de judecător sau procuror cu rea-credință sau gravă neglijență.*

*(6) Verificarea prevăzută la alin. (1) se efectuează și în situația în care persoanele verificate nu mai ocupă funcția de judecător sau procuror.*

*(7) Raportul se comunică Ministerului Finanțelor Publice și judecătorului sau procurorului vizat.*

*(8) Raportul prevăzut la alin. (5) este supus confirmării inspectorului-șef. Inspectorul-șef poate dispune motivat, o singură dată, completarea verificărilor. Completarea se efectuează de comisie în termen de cel mult 30 de zile de la data când a fost dispusă de către inspectorul-șef."*

50. GRECO este de părere că sistemul de răspundere personală a judecătorilor și procurorilor în legătură cu exercitarea funcției este, în sine, discutabil, deoarece poate avea un efect de intimidare a independenței lor față de executiv, de ex. ar putea fi folosit ca mijloc de influență nejustificată asupra sistemului judiciar, dacă nu este însoțit de garanții suficiente. Erorile judiciare ar trebui, de preferință, să fie abordate prin recursul la o instanță superioară sau ca o problemă disciplinară care trebuie să fie tratată în cadrul sistemului judiciar însuși, în funcție de caracterul erorii. Această poziție este îmbrățișată și de GRECO, conform acesteia membrii sistemului judiciar putându-se bucura chiar de "imunitate funcțională", astfel cum se reflectă în mai multe rapoarte. Cu toate acestea, România este unul dintre puținele state membre în care legea prevede o răspundere personală extinsă pentru judecători și procurori pentru erori în exercitarea funcției lor, chiar și după pensionare. Într-o astfel de situație, trebuie să existe garanții clare, astfel cum au afirmat mai multe alte organisme ale Consiliului Europei (Comisia de la Veneția, CCJE și CCPE).<sup>23</sup>

51. GRECO ia notă de informațiile furnizate de autoritățile române. Acesta este preocupat de faptul că acțiunea statului împotriva judecătorilor și procurorilor pentru a fi stabilită răspunderea lor patrimonială pentru erori judiciare și pentru a fi recuperate sumele aferente despăgubirilor plătite de stat rămâne obligatorie.

<sup>23</sup> În special, a se vedea Opinia CCJE nr. 3 (2002) privind principiile și normele care guvernează conduita profesională a judecătorilor, în special etica, comportamentul incompatibil și imparțialitatea, accesibilă la următorul link:

[http://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CCJE\(2002\)OP3&Sector=secDGHL&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=FEF2E0&BackColorIntranet=FEF2E0&BackColorLogged=c3c3c3](http://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CCJE(2002)OP3&Sector=secDGHL&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=FEF2E0&BackColorIntranet=FEF2E0&BackColorLogged=c3c3c3)

Recomandarea CM/REC(2010)12 a Comitetului de Miniștri adresată statelor membre cu privire la judecători: independența, eficiența și responsabilitățile, accesibilă la următorul link:

[https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectId=09000016805afb78](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805afb78)

Opinia Comisiei de la Veneția referitoare la amendamentele 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, accesibilă la următorul link: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2018\)017-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2018)017-e)

52. În plus, autoritățile nu au instituit nicio măsură de protecție suplimentară împotriva riscului de presiune asupra judecătorilor și procurorilor.<sup>24</sup> GRECO este, de asemenea, preocupat de excluderea CSM din această procedură și de rolul proeminent acordat Ministerului Finanțelor Publice în evaluarea existenței și cauzei unei erori judiciare, fapt care nu este în concordanță cu independența sistemului judiciar. În cele din urmă, introducerea răspunderii judecătorilor și procurorilor, văzută împreună cu înființarea și consolidarea Secției pentru Investigarea Infracțiunilor din Justiție, constituie o potențială amenințare la adresa independenței judecătorilor și procurorilor. Sunt astfel solicitate în continuare eforturi substanțiale autorităților române.

53. GRECO concluzionează că această recomandare nu a fost implementată.

#### Evoluții privind Direcția Națională Anticorupție

54. În Raportul ad hoc, GRECO a reiterat 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.

55. GRECO reamintește că această recomandare face parte din Raportul de evaluare aferent Runderi a patra și că, în conformitate cu Raportul interimar de conformitate (GrecoRC4(2019)11-P1) adoptat în data de 21 iunie, rămâne neimplementată. În special, articolul 54 modificat al Legii nr. 303/2004 nu răspunde preocupărilor GRECO cu privire la necesitatea unor criterii obiective de selecție pentru numirea procurorilor de rang înalt. În plus, nu a fost conferit încă CSM un rol mai important în procedura de numire și revocare a procurorilor de rang înalt (pentru o analiză detaliată a acestei recomandări, a se vedea paragrafele 71-78 din Raportul interimar de conformitate (GrecoRC4 (2019)11).

56. GRECO va continua să evalueze implementarea acestei recomandări în cadrul procedurii de conformitate în curs aferentă Runderi a patra de evaluare.

---

<sup>24</sup> În special, GRECO face trimitere la Opinia Comisiei Europene pentru Democrație prin Drept privind modificarea Codului penal și a Codului de procedură penală CLD-AD (2018) 21, prin care Comisia a statuat că "pentru a elimina îngrijorările că această nouă definiție ar putea împiedica judecătorii sau procurorii în luarea deciziilor, ar fi, totuși, recomandabil să se adauge o nouă clauză în noul articol 96, care să prevadă în mod expres că, în absența relei-credințe și / sau a unei grave neglijențe, magistratii se bucură de imunitate funcțională și nu sunt răspunzători pentru o soluție care ar putea fi contestată de o altă instanță."

#### **IV. CONCLUZII**

57. Aspectele invocate anterior privind reforma judiciară trebuie privite în contextul mai larg al reformei controversate a sistemului judiciar din România, care continuă să ridice preocupări serioase în rândul entităților naționale interesate, al societății civile și al comunității internaționale. GRECO constată că doar una dintre cele cinci recomandări specifice cuprinse în Raportul său ad-hoc a fost implementată și că cele patru recomandări rămase nu au fost implementate. În plus, cele două recomandări reiterate din Runda a patra de evaluare sunt încă în curs de implementare în cadrul procedurii de conformitate aferente Rundeii a patra. Acestea fiind spuse, GRECO salută faptul că, în data de 4 iunie 2019, Prim-ministrul român a anunțat intenția de a abandona reformele judiciare controversate,<sup>25</sup> și încurajează autoritățile să implementeze în totalitate recomandările GRECO fără orice altă întârziere.

58. GRECO ia notă de progresele înregistrate în ceea ce privește eliminarea incompatibilităților judecătorilor și procurorilor, spre exemplu, faptul că nu pot desfășura activități externe, altele decât cele din învățământul superior și funcțiile didactice. GRECO recunoaște, de asemenea, că unele măsuri inițiale au fost luate de către autorități pentru a aborda problema pensionării anticipate a procurorilor și judecătorilor și a consecințelor acestora. Acestea fiind spuse, pentru cea mai mare parte a preocupărilor, nu s-au obținut rezultate tangibile.

59. GRECO este preocupat în mod special de faptul că recomandarea de a se renunța la înființarea Secției pentru Investigarea Infracțiunilor din Justiție a fost complet ignorată. Mai presus de toate, noua legislație include mai multe amendamente, printre altele, referitoare la numirile și eliberările din funcție a procurorilor de rang înalt, independența funcțională a procurorilor, răspunderea personală a judecătorilor și procurorilor etc., care, împreună, reprezintă amenințări serioase la adresa independenței sistemului judiciar în România.

60. Scopul procedurii ad hoc desfășurate în conformitate cu Regula 34 din Regulile de Procedură ale GRECO, care este de a pune în lumină și de a analiza reforma legislativă privind sistemul judiciar din România, a fost realizat, iar GRECO și-a exprimat poziția în acest sens. Având în vedere faptul că aspectele vizate de prezentul raport sunt în mod special relevante pentru temele examinate în cadrul celei de-a patra Runde de evaluare, GRECO decide să încheie procedura ad hoc actuală și să continue să evalueze conformitatea României cu recomandările în curs de implementare cuprinse în Raportul ad hoc în cadrul procedurii de conformitate în curs de desfășurare aferente Rundeii a patra de evaluare cu privire la România. În consecință, GRECO invită șeful delegației României să prezinte informații suplimentare privind recomandările i, ii, iii și v până la data de 30 iunie 2020, împreună cu următorul său raport de situație aferent Rundeii a patra de evaluare.

61. 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.

---

<sup>25</sup> <https://www.politico.eu/article/romanian-pm-viorica-dancila-vows-to-abandon-controversial-judicial-changes-liviu-dragnea-bucharest/>