



PRIM MINISTRU

1184
07.07.2020



Domnule președinte,

În conformitate cu prevederile art. 111 alin. (1) din Constituție, Guvernul României formulează următorul

PUNCT DE VEDERE

referitor la *propunerea legislativă pentru modificarea și completarea unor acte în domeniul justiției*, inițiată de domnul deputat USR Ilie-Dan Barna împreună cu un grup de parlamentari USR (Plx.253/2020).

I. Principalele reglementări

Potrivit Expunerii de motive, inițiativa legislativă vizează amendarea unor dispoziții cuprinse în *Legea nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor, republicată, cu modificările și completările ulterioare*, în *Legea nr. 304/2004 privind organizarea judiciară, republicată, cu modificările și completările ulterioare*, în *Legea nr. 317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii*, și în *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 92/2018 pentru modificarea și completarea unor acte normative în domeniul justiției*, în scopul implementării în mod corect și coerent a recomandărilor organismelor internaționale în materie.

II. Propuneri și observații

1. Ca observație de ordin general, inițiativa legislativă cuprinde unele soluții care pot fi susținute, însă apreciem că acesta este incomplet, având în vedere multitudinea de aspecte cuprinse în legile justiției care trebuie reglementate/remediate ca urmare a intervențiilor legislative operate în perioada anilor 2018-2019, iar nu doar cele fac obiectul prezentei inițiative legislative. Astfel, o serie de soluții legislative nu pot fi adoptate decât corelat. Spre exemple, opțiunea privind durata studiilor în cadrul INM, cea

privind pensionarea anticipată și cele privind vechimea sau condițiile pentru anumite funcții de conducere nu pot constitui soluții cu rațiuni proprii, de sine-stătătoare, ci soluții care, împreună, să asigure buna funcționare a sistemului judiciar, în condițiile în care una dintre principalele probleme ale acestuia o reprezintă deficitul de personal și gradul redus de ocupare prin concurs a funcțiilor de conducere.

În plus, intervenția legislativă asupra *Legii nr. 303/2004* ar trebui să aibă în vedere și punerea ei în acord cu Decizia Curții Constituționale din 10 martie 2020, pentru a evita intervențiile succesive asupra aceluiași act normativ.

2. Cu privire la propunerea de la art. I pct. 1 din inițiativa legislativă, se poate observa că autorii propun revenirea la forma textului de lege astfel cum era redactat anterior intervenției prin *Legea nr. 242/2018 pentru modificarea și completarea Legii nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor*.

În forma în vigoare, textul alin. (1) al art. 3 reia identic textul art. 132 din *Constituția României*, astfel că nu vedem rațiunea eliminării sale.

De asemenea, alin. (1²) și (2) ale art. 3 din legea în vigoare existau și în forma anterioară *Legii nr. 242/2018* (fiind cuprinse în propunerea legislativă supusă analizei), singura modificare în raport cu forma anterioară (și în raport cu forma propunerii legislative) fiind cea cuprinsă la alin. (1¹) care prevede că „*procurorii sunt independenți în dispunerea soluțiilor*”. În forma anterioară (și în cea a propunerii legislative) se stabilea că procurorii sunt independenți în condițiile legii. Această independență este oricum circumscrisă modului de funcționare a parchetelor și statutului procurorului, nefiind o independență identică cu cea reglementată pentru judecători. Astfel, textul propus potrivit căruia „*procurorii sunt independenți în condițiile legii*” nu este eronată, dar nu aduce modificări de conținut față de forma în vigoare a alin. (1¹) care este corelat cu alin. (1) al art. 3. De asemenea, referirea la procurorii numiți de președinte din forma în vigoare a legii nu este inutilă și nu trebuie înlăturată: procurorii stagiați (care nu sunt numiți de către președinte, ci de către Consiliul Superior al Magistraturii (CSM)) își desfășoară activitatea sub coordonarea unui procuror definitiv, astfel că doar cu privire la definitivii este aplicabil alin. (1) al art. 3 din propunerea legislativă.

3. La art. I pct. 2 din propunerea legislativă, se propune modificarea art. 4 alin. (3) din *Legea nr. 303/2004*: „(3) *Judecătorii și procurorii sunt independenți unii față de ceilalți*”.

Forma în vigoare a acestui alineat prevede: „(3) *Judecătorii și procurorii trebuie atât să fie, cât și să apară ca fiind independenți unii de ceilalți.*”

În opinia noastră, odată ce s-a prevăzut la art. 3 alin. (1) că procurorii sunt independenți, nu vedem care este rațiunea repetării acestei afirmații și în art. 4 alin. (3), independența existând față de orice persoană sau autoritate, nu doar a procurorilor față de judecători și invers. Menționăm, în plus, că există o serie de situații de ordin procesual în care în cursul urmăririi penale pe care o efectuează sau o supraveghează procurorul trebuie să se supună dispozițiilor date de către judecător, lipsindu-i posibilitatea de a face propria evaluare a măsurilor care trebuie luate ori de a contesta dispoziția judecătorului. De exemplu, el nu mai poate renunța la urmărirea penală, chiar dacă după completarea urmăririi penale apreciază în continuare ca fiind oportună această soluție, atunci când, examinând o primă soluție de acest tip, judecătorul a infirmat-o și a dispus completarea urmăririi penale; tot astfel, procurorul este obligat să administreze acele probe sau să dispună acele măsuri procesuale pe care i le indică judecătorul care desființează o soluție de clasare și îi trimite cauza pentru completarea urmăririi, chiar dacă el apreciază că aceste acte nu sunt utile cauzei.

În sensul celor precizate, atât forma în vigoare, cât și propunerea, este lipsită de claritate și utilitate, soluția fiind, în opinia noastră, abrogarea textului.

4. La art. I, punctul 3 din proiect, inițiatorii propun abrogarea alin.(3) al art. 9 din *Legea nr. 303/2004*: “(3) *Judecătorii și procurorii sunt obligați ca, în exercitarea atribuțiilor, să se abțină de la manifestarea sau exprimarea defăimătoare, în orice mod, la adresa celorlalte puteri ale statului - legislativă și executivă.*”

Magistrații trebuie să se abțină de la orice manifestări sau exprimări defăimătoare, față de orice persoană sau autoritate, astfel că este greu de înțeles de unde a rezultat necesitatea prevederii exprese (*de lege lata*) a acestei obligații doar în raport cu celelalte puteri ale statului. Prin urmare, suntem de acord cu abrogarea acestui alineat.

5. La art. I, punctul 4 se propune modificarea art. 16 alin. (3) din *Legea nr. 303/2004*, în sensul micșorării duratei cursurilor de formare profesională a auditorilor de justiție de la 4 la 3 ani.

Luând în considerare impactul major al acestora, inițiatorii modificărilor legislative care privesc aspecte referitoare la formarea profesională a auditorilor era necesară consultarea în prealabil a Institutului Național al Magistraturii (INM) care desfășoară efectiv această activitate, neputându-se institui soluții legislative inaplicabile în practică, fie din cauza lipsei infrastructurii necesare, fie din cauza lipsei de personal, fie din alte motive (o astfel de soluție a măririi școlarizării la INM la 3 sau 4 ani ducând la neacoperirea cu personal a instanțelor/parchetelor timp de 1 an/2 ani). Deși dezideratul instituit prin mărirea școlarizării auditorilor - acela ca viitorii magistrați să dobândească o experiență cât mai bogată și o pregătire profesională cât mai relevantă - este corect de principiu, soluția trebuie adaptată la realitățile practice din sistem și nevoile de personal. Facem precizarea că în ceea ce privește această problemă, Ministerul Justiției a primit în ultimii 2 ani (de la CSM și INM) propuneri de menținere a dispozițiilor legale care reglementau durata formării profesionale inițiale de 2 ani la INM, soluție susținută și de Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție.

6. La art. I, punctul 5, se propune micșorarea stagiului pentru magistrați de la 2 ani la 1 an. Având în vedere că CSM și INM au transmis în ultimii 2 ani propuneri de revenire la durata stagiului de 1 an, această modificare poate fi susținută.

7. La art. I, punctul 6, se propune revenirea la forma anterioară a textului art. 50 alin. (3) din *Legea nr. 303/2004*: „(3) Pentru numirea în funcții de conducere, judecătorul și procurorul trebuie să aibă dreptul să funcționeze la instanța sau, după caz, parchetul la care urmează să fie numit în funcția de conducere”. În mod corelativ cu această modificare, se propune și abrogarea art. 50 alin. (4).

Textul în vigoare prevede următoarele: „(3) În vederea participării la concursul sau examenul pentru numirea în funcții de conducere, judecătorul sau procurorul trebuie să funcționeze cel puțin 2 ani la instanța sau, după caz, parchetul la care este vacantă funcția de conducere pentru care își depune candidatura. Dispozițiile prezentului alineat se aplică în mod corespunzător și pentru numirea în funcțiile de conducere prevăzute la art. 48 alin. (9) și art. 49 alin. (9)”.

Modificarea reprezintă strict o chestiune de oportunitate a cărei reglementare depinde de dificultățile practice identificate cu privire la aplicarea textului în vigoare: instituirea unei condiții suplimentare de a fi funcționat cel puțin 2 ani la acea instanță/parchet anterior participării la concurs diminuează semnificativ sfera posibililor candidați, ceea ce ar putea avea un efect negativ în sensul menținerii unui număr mare de posturi vacante de conducere neocupate la instanțe și parchete, ca urmare a neîndeplinirii condiției respective. În legătură cu această problemă, apreciem că CSM, în urma analizei impactului practic al prevederii respective, poate să exprime un punct de vedere în sensul modificării propuse. Menționăm că, în legătură cu această chestiune, Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție a propus o soluție de mijloc și anume ca funcționarea la instanța/parchetul respectiv să constituie un criteriu de preferință la rezultate egale.

8. La art. I, punctul 8 din proiect, se propune o modificare a art. 51 alin.(1) și (2) din *Legea nr. 303/2004*: la alin. (1) sintagma „*revin*” se înlocuiește cu sintagma „*pot reveni*”, la alin. (2) lit. a) sintagma „*una din condițiile*” se înlocuiește cu sintagma „*cel puțin una din condițiile*”, la lit.b) se adaugă sintagma „*dacă prin aceasta au prejudiciat grav instanța în care activează și/sau au perturbat semnificativ activitatea acesteia*”, iar la lit. c) - eliminarea sancțiunii disciplinare a avertismentului.

Textul în vigoare are următoarea redactare:

„(1) *La expirarea mandatului funcției de conducere, judecătorii sau procurorii pot ocupa, în condițiile prevăzute la art. 48 - 50, o altă funcție de conducere la aceeași instanță sau parchet, în condițiile legii, fie revin pe funcții de execuție la instanțele sau parchetele pe care le-au condus sau de unde provin.*

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

a) *în cazul în care nu mai îndeplinesc una dintre condițiile necesare pentru numirea în funcția de conducere;*

b) *în cazul exercitării necorespunzătoare a atribuțiilor manageriale privind organizarea eficientă, comportamentul și comunicarea, asumarea responsabilităților și aptitudinile manageriale;*

c) *în cazul aplicării uneia dintre sancțiunile disciplinare.”*

Cu privire la propunerile de modificare referitoare la alin. (1) și alin. (2) lit. a), nu avem observații, fiind chestiuni de formulare. Referitor la propunerea de modificare a lit. b) și c), nu avem observații, fiind o problemă de oportunitate dacă revocarea din funcția de conducere se va dispune numai pentru motive care afectează grav activitatea instanței, deși se poate remarca faptul că se instituie elemente de apreciere subiectivă a celui care dispune revocarea („*au prejudiciat grav*” sau „*au perturbat semnificativ*”, sintagme care pot crea probleme din punctul de vedere al previzibilității și clarității reglementării).

Atât în textul în vigoare, cât și în textul propus, semnalăm folosirea sintagmei „*expirarea mandatului*”, ceea ce exclude alte modalități de încetare a funcției de conducere (demisie, revocare etc).

9. La art. I, punctul 9 din proiect se propune completarea art. 51 cu un alineat nou care să prevadă comunicarea și contestarea actului de revocare din funcția de conducere. Această modificare este justificată, având în vedere că textul în vigoare reglementa expres la alin. (9) și (10) ale art. 51 regimul actului de suspendare (până la revocare), dar nu prevedea nimic cu privire la actul de revocare din funcția de conducere.

10. La art. I, punctul 10, se propune modificarea art. 54 din *Legea nr.303/2004*, în sensul instituirii la alin. (1) și (4) a avizului conform al CSM (în loc de aviz consultativ) în cazul numirii/revocării în/din funcțiile de conducere de rang înalt la parchete. De asemenea, se propune micșorarea vechimii minime necesare pentru numirea în acele funcții - de la 15 la 10 ani. Se elimină posibilitatea refuzului Președintelui României de numire în respectivele funcții.

Modificările propuse sunt de oportunitate, instituirea avizului conform al CSM fiind în acord cu cerințele organismelor europene (Comisia de la Veneția, MCV, GRECO) care recomandă să se atribuie garantului independenței justiției un rol mai important în procedura de numire și revocare în/din aceste funcții.

Textele trebuie însă reanalizate în ansamblu, putându-se remarca, de exemplu, că nici textul în vigoare, nici propunerea nu stabilesc un grad minim pentru procurorii care candidează pentru aceste funcții, mai ales în ipoteza micșorării vechimii minime necesare (putând candida procurori cu grad de parchet de pe lângă judecătorie).

11. La art. I punctul 11 se propune modificarea alin. (7) și (8) ale articolului 96 din *Legea nr. 303/2004*, după cum urmează:

„(7) În termen de două luni de la comunicarea hotărârii definitive prevăzute la alin. (6), Ministerul Finanțelor Publice va sesiza Inspekția Judiciară pentru a verifica dacă eroarea judiciară a fost cauzată de săvârșirea unei abateri disciplinare.

(8) Statul, prin Ministerul Finanțelor Publice, exercită acțiunea în regres împotriva judecătorului sau procurorului în termen de 6 luni de la data rămânerii definitive a hotărârii prin care secția corespunzătoare a Consiliului Superior al Magistraturii a dispus sancționarea disciplinară a magistratului pentru exercitarea funcției cu rea-credință sau gravă neglijență în legătură cu săvârșirea erorii judiciare cauzatoare de prejudicii.”

Comparativ, redactarea actuală a alin. (7) și (8) ale articolului 96 este următoarea:

“(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. 74¹ 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.”

Propunerea pare să dea expresie celor consemnate la par. 117 din Avizul nr. 924/2018 al Comisiei de la Veneția, unde se arată următoarele: “O abordare alternativă ar consta în inițierea procedurii pentru acțiunea în regres numai după ce a fost stabilită de către CSM răspunderea disciplinară a respectivului magistrat. Nu numai că acest lucru ar evita riscul unor soluții contradictorii care ar rezulta din două proceduri paralele, dar i-ar da posibilitatea CSM să își joace rolul în această procedură și să își îndeplinească atribuțiile prevăzute astfel cum sunt stabilite de art. 133 (de garant al independenței justiției) și de 134 (rol cheie în ceea ce privește răspunderea disciplinară a judecătorilor și procurorilor) din Constituție. Termenele prevăzute în propunerea

legislativă pentru exercitarea acțiunii în regres ar trebui modificate pentru a se asigura efectivitatea acțiunii în regres.”

Este de remarcat că propunerea formulată cuprinde o revenire, însă doar parțială, la sistemul existent anterior modificării și completării *Legii nr.303/2004* prin *Legea nr. 242/2018* - sistem în care atât formularea unei acțiuni în despăgubiri împotriva statului de către cel care pretindea că este prejudiciat, cât și angajarea subsecventă a răspunderii patrimoniale a magistraților prin formularea acțiunii în regres de către stat erau condiționate de existența unei hotărâri definitive de sancționare disciplinară (sau penală), prealabile, a magistratului în cauză.

Totuși, modificarea propusă permite în continuare formularea unei acțiuni în despăgubiri împotriva statului necondiționat de o prealabilă sancționare sub aspect disciplinar a magistratului, însă stabilește că o eventuală acțiune în regres a statului este condiționată de sancționarea disciplinară a magistratului pentru exercitarea funcției cu rea-credință sau gravă neglijență în legătură cu săvârșirea erorii judiciare cauzatoare de prejudicii.

În opinia noastră, limitele noii reglementări propuse sunt legate de faptul că răspunderea disciplinară a magistraților în ceea ce privește exercitarea acțiunii disciplinare (inclusiv pentru abaterea constând în exercitarea funcției cu rea - credință sau gravă neglijență) se prescrie în termen de 2 ani de la data săvârșirii abaterii - conform art. 46 alin. (7) din *Legea nr. 317/2004*, “*Acțiunea disciplinară poate fi exercitată în termen de 30 de zile de la finalizarea cercetării disciplinare, dar nu mai târziu de 2 ani de la data la care fapta a fost săvârșită.*”

Așadar, nu se poate concepe o sancționare disciplinară a magistratului pentru exercitarea funcției cu rea-credință sau gravă neglijență dincolo de această limită temporală, acest termen constituind o măsură de protecție a magistraților față de aplicarea arbitrară a unui regim sancționator. Astfel cum a constatat Curtea Constituțională în jurisprudența sa, “*instituția prescripției (...) este inerentă oricărui sistem de drept, ea răspunzând unei necesități obiective în disciplinarea juridică a vieții sociale. Trecerea timpului influențează în mod inevitabil asupra raporturilor juridice, determinând, după anumite intervale și în anumite condiții, pierderea sau câștigarea unui drept ori încetarea efectelor unei hotărâri judecătorești neexecutate. Consecințele trecerii timpului asupra*

raporturilor juridice trebuie să facă obiectul reglementării juridice, care se realizează prin instituția prescripției”¹.

Întrucât, prin ipoteza textului propus sancționarea disciplinară a magistratului pentru exercitarea funcției cu rea-credință/gravă neglijență intervine doar în urma soluționării definitive a litigiului în care cel prejudiciat a obținut condamnarea statului (termenul de prescripție pentru o astfel de acțiune fiind cel de drept comun – 3 ani), dar și a achitării de către stat a prejudiciului astfel stabilit (conform art. 96 alin. (6) din *Legea nr. 303/2004*, 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; în acest sens este de subliniat că este de neconceput exercitarea acțiunii în regres împotriva magistratului înainte de plata de către stat a sumelor la care a fost obligat cu titlu de despăgubire), devine probabil ca, în cvasimajoritatea cazurilor, termenul de prescripție de 2 ani pentru exercitarea acțiunii disciplinare, calculat în mod obiectiv de la data săvârșirii abaterii, să fi expirat, motiv pentru care nu va putea fi cercetată conduita magistratului și, după caz, aplicată vreo sancțiune disciplinară, și, pe cale de consecință, nu va putea opera nici eventualul regres al statului.

De atfel, cu privire la forma art. 96 în vigoare, sunt și alte inadvertențe legislative care trebuie supuse de asemenea unei analize detaliate.

Precizările aduse mai sus sunt valabile și în ceea ce privește propunerea de abrogare a art. 74¹ din *Legea nr. 317/2004*, care stabilește procedura prin care, 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 – art. V pct.6 din inițiativa legislativă parlamentară.

12. La art. II, soluția în vigoare la acest moment este cea instituită în *Legea nr. 239/2019 privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 92/2018 pentru modificarea și*

¹ Decizia Curții Constituționale nr. 287 din 1 noiembrie 2001 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 11 pct. 2 lit. b) și ale art. 10 alin. 1 lit. g) din Codul de procedura penală și a dispozițiilor art. 121 alin. 1 și ale art. 124 din Codul penal

completarea unor acte normative în domeniul justiției, care se referă la amânarea aplicării dispozițiilor art. 82 alin. (3) din Legea nr. 303/2004, astfel cum a fost modificată prin Legea nr. 242/2018, în materia pensionării anticipate magistraților.

Precizăm că, referitor la soluția abrogării reglementării în materia pensionării anticipate, Guvernul a transmis un punct de vedere favorabil cu privire la *proiectul de Lege pentru abrogarea dispozițiilor care reglementează posibilitatea pensionării anticipate a personalului de specialitate juridică din sistemul judiciar (Plx.616/2019, Bp.61/2020).*

13. La art. III, dacă intenția inițiatorilor este de a se reveni la textul art. 82 alin. (3) anterior modificării aduse prin *Legea nr. 242/2018*, se impune ca intervenția legislativă să aibă ca obiect modificarea art. 82 alin. (3) din *Legea nr. 303/2004*, iar nu abrogarea lui. În forma propusă prin proiect, art. 82 alin.(3), inclusiv forma anterioară a *Legii nr.242/2018*, se elimină din fondul legislativ activ.

14. La art. IV pct. 1, se propune modificarea alin. (2) al art. 64 din *Legea nr. 304/2004 privind organizarea judiciară, republicată, cu modificările și completările ulterioare*, după cum urmează:

„(2) În efectuarea și supravegherea urmăririi penale, precum și 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.”

Suntem de acord cu propunerea de completare a tezei I, deși această modificare nu aduce nicio noutate având în vedere că soluția propusă rezultă implicit din teza a II-a care recunoaște dreptul procurorului de a contesta intervenția procurorului ierarhic superior în efectuarea urmăririi penale. Parchetul propune completarea tezei a II-a cu sintagma *“în efectuarea sau supravegherea urmăririi penale”*.

15. La art. IV punctul 2 din inițiativa legislativă parlamentară se propune modificarea alin. (9) al articolului 79¹ din *Legea nr. 304/2004*, după cum urmează:

“(9) Procurorii numiți în cadrul Direcției de Investigare a Infracțiunilor de Criminalitate Organizată și Terorism pot fi revocați prin ordin al procurorului șef al acestei direcții, cu avizul Secției pentru

procurori a Consiliului Superior al Magistraturii, în cazul aplicării uneia dintre sancțiunile disciplinare prevăzute la art. 100 lit. b) – e) din Legea nr. 303/2004, republicată, cu modificările și completările ulterioare.”

Totodată, la art. IV punctul 3 din inițiativa legislativă parlamentară se propune modificarea alin. (8) al articolului 87 din aceeași lege, după cum urmează:

„(8) Procurorii numiți în cadrul Direcției Naționale Anticorupție pot fi revocați prin ordin al procurorului șef al Direcției Naționale Anticorupție, cu avizul secției pentru procurori a Consiliului Superior al Magistraturii, în cazul aplicării uneia dintre sancțiunile disciplinare prevăzute la art. 100 lit. b) – e) din Legea nr. 303/2004, republicată, cu modificările și completările ulterioare.”

După cum se poate observa, prin propunerea de modificare a celor două texte normative este eliminat cazul de revocare din funcție a procurorilor numiți în cadrul D.I.I.C.O.T. și D.N.A. referitor la exercitarea necorespunzătoare a atribuțiilor specifice funcției.

Inițiativa legislativă nu propune însă și abrogarea alin. (8) al articolului 79¹, respectiv a alin. (7) al articolului 87, texte aflate într-o legătură intrinsecă cu cele a căror modificare se propune, și care statuează:

“Art. 79¹ – (...)

(8) Procurorul-șef al Direcției de Investigare a Infracțiunilor de Criminalitate Organizată și Terorism evaluează, anual, rezultatele obținute de procurorii Direcției de Investigare a Infracțiunilor de Criminalitate Organizată și Terorism.”

“Art. 87 – (...)

(7) Procurorul șef al Direcției Naționale Anticorupție evaluează, anual, rezultatele obținute de procurorii Direcției Naționale Anticorupție.”

Din interpretarea corelată a dispozițiilor art. 79¹ alin. (8) și art. 87 alin. (7) din *Legea nr. 304/2004* și a celor cuprinse la art. 39 - art. 42 din *Legea nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor*, rezultă că evaluarea anuală a rezultatelor obținute de procurorii D.I.I.C.O.T. și D.N.A. nu se suprapune evaluării periodice privind calitatea activității, eficiența, integritatea și obligația de formare profesională continuă (realizată, în cazul oricărui magistrat, în scopul verificării îndeplinirii criteriilor de competență profesională și de performanță), prevăzută de *Legea nr. 303/2004*, cele două proceduri fiind complementare - aspect care rezultă atât din aspectele parțial diferite supuse evaluării, cât și din împrejurarea că art. 39 alin. (4) din *Legea nr. 303/2004* stabilește în mod

expres competența de realizare a evaluării periodice a procurorilor de la Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, inclusiv a celor din cadrul Direcției de Investigare a Infracțiunilor de Criminalitate Organizată și Terorism și Direcției Naționale Anticorupție, în sarcina unor comisii de evaluare, iar nu a procurorului șef al direcției.

Precizăm și faptul că acest caz de revocare din funcție exclude o vinovăție a procurorului sub forma ilicitului disciplinar.

Este adevărat că se poate susține faptul că textele normative a căror modificare se solicită prezintă neclarități în ceea ce privește sintagma „*îndeplinirea necorespunzătoare a atribuțiilor specifice funcției*”, acestea nestabilind în concret modul prin care se poate constata îndeplinirea necorespunzătoare a atribuțiilor specifice funcției. Astfel de vulnerabilități ale textelor în vigoare au fost subliniate și în *Avizul nr. 924/2018 al Comisiei de la Veneția*, care reține că posibilitatea procurorului șef al D.I.I.C.O.T. sau D.N.A. de a revoca procurorii numiți în respectiva structură „*în cazul exercitării necorespunzătoare a atribuțiilor specifice funcției*” este problematică întrucât este formulată în termeni prea generali și permite revocarea procurorului pentru încălcări minore, recomandându-se ca motivele de revocare să fie formulate în termeni mai preciși (par. 77).

Pe de altă parte, considerăm ca fiind mai adecvate:

- fie soluția menținerii acestui caz de revocare din funcție, concomitent însă cu sporirea consistentă a garanțiilor legale pentru ca măsura revocării din funcție să nu fie dispusă în mod abuziv și discreționar, legea urmând să stabilească repere clare pentru realizarea acestei evaluări;

- fie soluția revocării din funcție dacă, în urma evaluării periodice privind calitatea activității, eficiența, integritatea și obligația de formare profesională continuă, prevăzută de *Legea nr. 303/2004*, procurorul obține un calificativ "*satisfăcător*" sau *nesatisfăcător*".

Astfel de soluții ar avea în vedere și împrejurarea că, în actuala reglementare, recrutarea procurorilor la D.I.I.C.O.T. și D.N.A. nu este condiționată de existența unui grad profesional minim al procurorului, ci doar de o vechime minimă, astfel că, spre exemplu, un procuror cu grad profesional de parchet de pe lângă judecătoria își poate desfășura activitatea în cadrul acestor structuri de parchet (părți componente ale Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție) teoretic până la încetarea activității, cu toate beneficiile decurgând din acest fapt; or, considerăm că menținerea unui singur caz de revocare din funcție cel referitor la aplicarea unei sancțiuni disciplinare, iar nu și constatarea unei

inaptitudini profesionale în condițiile arătate, nu răspunde regulilor de asigurare a eficienței activității acestor structuri de parchet și nici echității.

16. La art. IV, pct. 4, se propune abrogarea dispozițiilor din *Legea 304/2004* referitoare la organizarea și funcționarea Secției pentru Investigarea Infracțiunilor din justiție. Semnalăm că proiectul nu instituie nicio normă tranzitorie cu privire la o astfel de reorganizare, lipsa acestor norme având implicații negative majore, fiind vorba de procese penale și de măsuri dispuse de unitatea de parchet, respectiv de instanțe. Orice vid de reglementare sau interpretări contradictorii ar afecta modul de desfășurare a proceselor respective și drepturile procesuale ale părților. La elaborarea unui astfel de proiect de act normativ (ca de altfel a oricărui proiect) sunt necesare, în primul rând, date de la structura de parchet referitoare la cauzele soluționate sau în curs de soluționare și măsurile dispuse, astfel încât inițiatorul să poată fi în situația de cunoaște ceea ce propune a se reglementa.

Astfel, în propunerea legislativă se instituie norma de abrogare a dispozițiilor legale privind Secția, dar nu se reglementează nimic cu privire la modificarea competenței celorlalte parchete (DNA, DIICOT) care preiau cazurile de competența Secției. Or, competența este un aspect esențial al procesului penal, încălcarea normelor în materie ducând la nulitatea actelor efectuate cu încălcarea acesteia.

Spre deosebire de propunerea legislativă, proiectul de lege inițiat de Ministerul Justiției și publicat pe site-ul Ministerului Justiției² cuprinde soluții clare și concrete în ceea ce privește aspectele tranzitorii ale desființării structurii de parchet:

- Cauzele aflate în curs de soluționare la nivelul Secției se transmit pe cale administrativă, în termen de 5 zile lucrătoare de la data intrării în vigoare a legii, prin grija Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, parchetelor competente potrivit legii, care continuă soluționarea acestora.

- Actele de procedură îndeplinite în cauzele prevăzute la art. 1 alin.(2) și (3) din proiect, cu respectarea dispozițiilor legale în vigoare la data îndeplinirii lor, rămân valabile.

1. <http://www.just.ro/proiectul-de-lege-privind-desfiintarea-sectiei-pentru-investigarea-infraciunilor-din-justitie-precum-si-pentru-modificarea-si-completarea-unor-acte-normative-in-domeniul-justitiei/>.

- Soluțiile de clasare, de renunțare la urmărirea penală și de trimitere în judecată dispuse de procurorii Secției, care nu au făcut obiectul controlului ierarhic anterior intrării în vigoare a legii, sunt supuse de la data desființării Secției controlului exercitat de procurorul general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, dispozițiile art.335, art. 318, art. 328 și ale art. 340 din *Codul de procedură penală* aplicându-se în mod corespunzător.

- Actele efectuate și măsurile luate de procurorii Secției în cauzele prevăzute la art. 1 alin. (2) din proiect, care nu au făcut obiectul controlului ierarhic anterior intrării în vigoare a acestei legi, sunt supuse de la data desființării Secției controlului exercitat de procurorul general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, dispozițiile art.304 și ale art. 339 din *Codul de procedură penală* aplicându-se în mod corespunzător.

- De la data desființării Secției, la judecarea cauzelor și la soluționarea propunerilor, contestațiilor, plângerilor sau a oricăror alte cereri formulate în cauzele preluate potrivit art. 1 alin. (2) și (3) din proiect participă procurori din cadrul parchetelor de pe lângă instanțele pe rolul cărora se află acestea, dacă prin lege nu se dispune astfel.

- Căile de atac declarate de Secție pot fi retrase numai de procurorul general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție.

- De la data intrării în vigoare a legii, sunt de competența Direcției Naționale Anticorupție și infracțiunile prevăzute în *Legea nr. 78/2000 pentru prevenirea, descoperirea și sancționarea faptelor de corupție, cu modificările și completările ulterioare*, dacă, indiferent de valoarea pagubei materiale ori de valoarea sumei sau a bunului care formează obiectul infracțiunii de corupție, sunt săvârșite de judecătorii Înaltei Curți de Casație și Justiție, de ceilalți judecători și procurori, inclusiv de judecătorii și procurorii militari și de cei care au calitatea de membri ai Consiliului Superior al Magistraturii.

- De la data intrării în vigoare a legii, sunt de competența Direcției de Investigare a Infracțiunilor de Criminalitate Organizată și Terorism și infracțiunile prevăzute de art. 11 alin. (1) din *Ordonanță de urgență a Guvernului nr. 78/2016 pentru organizarea și funcționarea Direcției de Investigare a Infracțiunilor de Criminalitate Organizată și Terorism, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative, cu modificările și completările ulterioare*, săvârșite de judecătorii Înaltei Curți de Casație și Justiție, de ceilalți judecători și procurori, inclusiv de

judecătorii și procurorii militari și de cei care au calitatea de membri ai Consiliului Superior al Magistraturii;

- reglementarea situației posturilor și a personalului.

Semnalăm că o reglementare în aceeași materie se regăsește și în *propunerea legislativă pentru desființarea Secției pentru investigarea infracțiunilor din justiție din cadrul Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție* (PLx. 252/2020, Bp 369/2020), fiind necesară conexarea și discutarea împreună a acestor inițiative legislative astfel încât să se evite un eventual paralelism legislativ.

17. La art. V punctul 1 din inițiativa legislativă parlamentară se propune abrogarea alin. (3¹) al art. 44 din *Legea nr. 317/2004*, care are următoarea redactare: “(3¹) Ministrul justiției poate sesiza *Inspeția Judiciară pentru a se stabili dacă există indiciile săvârșirii unei abateri disciplinare de către procurori. Cercetarea disciplinară se efectuează de Inspeția Judiciară, prevederile prezentei secțiuni fiind aplicabile în mod corespunzător.*”

Cu privire la această propunere precizăm faptul că prin *Legea nr. 234/2018 privind modificarea și completarea Legii nr. 317/2004* a fost eliminată soluția legislativă anterioară care prevedea calitatea de titulari ai acțiunii disciplinare a ministrului justiției, președintelui Înaltei Curți de Casație și Justiție și procurorului general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție.

Considerăm că textul în discuție dă expresie atât prevederilor constituționale ale art. 132 alin. (1), în conformitate cu care “*Procurorii își desfășoară activitatea potrivit principiului legalității, al imparțialității și al controlului ierarhic, sub autoritatea ministrului justiției*”, în condițiile în care puterea de decizie a ministrului justiției, subsumată autorității exercitate³, a fost eliminată în ceea ce privește o serie de aspecte din materia răspunderii disciplinare a procurorilor, cât și dispozițiilor constituționale ale art. 1 alin. (4) din Constituția României, care statuează că “*Statul se organizează potrivit principiului separației și echilibrului*

³ Cu referire la înțelesul sintagmei “sub autoritatea ministrului justiției” din conținutul art. 132 alin. (1) din Constituție, prin Decizia nr. 358/2018, instanța constituțională a constatat că “*Noțiunea de autoritate are o semnificație foarte puternică, ea fiind definită drept putere de a da dispoziții sau de a impune cuiva ascultare, însă, în contextul constituțional dat, acesta se referă la o putere de decizie în privința gestionării carierei procurorilor (...) și a modului de realizare a politicii penale generale a statului (...)*”; totodată, Curtea Constituțională a subliniat faptul că activitatea judiciară pe care un procuror o desfășoară în concret, într-o anumită cauză penală nu are însă legătură cu autoritatea ministrului justiției.

puterilor - legislativă, executivă și judecătorească - în cadrul democrației constituționale.”⁴

Menționăm însă că, chiar în ipoteza abrogării textului în discuție, rămân aplicabile dispozițiile generale ale art. 45 alin. (1) din aceeași lege, în conformitate cu care *“Inspekția Judiciară se poate sesiza din oficiu sau poate fi sesizată în scris și motivat de orice persoană interesată, inclusiv de Consiliul Superior al Magistraturii, în legătură cu abaterile disciplinare săvârșite de judecători și procurori”*, ministrul justiției având recunoscută posibilitatea sesizării Inspekției Judiciare, conform acestui text, în virtutea autorității recunoscute prin dispozițiile constituționale ale art. 132 alin. (1).

18. La art. V punctul 2 din inițiativa legislativă parlamentară se propune modificarea articolului 55 din *Legea nr. 317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii*, după cum urmează:

„Art. 55 - (1) Revocarea din funcția de membru ales al Consiliului Superior al Magistraturii se poate dispune oricând în timpul mandatului, în următoarele cazuri:

a) persoana în cauză nu mai îndeplinește condițiile legale pentru a fi membru ales al Consiliului Superior al Magistraturii;

b) persoanei în cauză i-a fost aplicată o sancțiune disciplinară din cele prevăzute de lege pentru judecători și procurori, cu excepția avertismentului, iar măsura a rămas definitivă.

(2) Secția corespunzătoare a Consiliului Superior al Magistraturii constată incidența uneia dintre ipotezele prevăzute la alin. (1), la sesizarea majorității judecătorilor care compun Secția pentru judecători sau, după caz, a majorității procurorilor care compun Secția pentru procurori, precum și la sesizarea unei adunări generale.

(3) Revocarea din funcția de președinte sau vicepreședinte, în caz de neîndeplinire sau îndeplinire defectuoasă a atribuțiilor prevăzute la art. 24 alin. (3) lit. a)-g), se propune de o treime din numărul membrilor Consiliului Superior al Magistraturii și se dispune prin votul majorității Plenului Consiliului, în prezența a cel puțin 2/3 dintre membrii săi. Hotărârea Plenului se redactează în cel mult 20 de zile și se comunică de îndată.

⁴ În doctrină se subliniază că raporturile constituționale dintre autoritățile statului cunosc implicări reciproce ale unora în sfera de activitate a celorlalte, ce semnifică echilibru prin colaborare și control.

(4) *Hotărârea de revocare poate fi atacată cu contestație în termen de 15 zile de la comunicare, la Secția de contencios administrativ și fiscal a Înaltei Curți de Casație și Justiție. Contestația se judecă în complet format din 3 judecători. Introducerea contestației suspendă de drept executarea hotărârii. Hotărârea prin care se soluționează contestația este definitivă.*”

Astfel, prin propunerea de modificare a textului normativ se elimină cazul de revocare din funcție a membrilor aleși ai CSM atunci când “*secția corespunzătoare a Consiliului Superior al Magistraturii a constatat, pe baza raportului întocmit de Inspekția Judiciară, că persoana în cauză nu și-a îndeplinit sau și-a îndeplinit în mod necorespunzător, în mod grav, repetat și nejustificat, atribuțiile prevăzute de lege*”, precum și dispozițiile legale care reglementau procedura pentru acest caz de revocare din funcție (prin votul exprimat de judecătorii sau procurorii întruniți în adunările generale ale instanțelor sau parchetelor pe care le reprezintă membrul Consiliului Superior al Magistraturii vizat de procedură).

O astfel de soluție este, în principiu, în concordanță cu aspectele reținute în Avizul 924/2018 al Comisiei de la Veneția unde se reține faptul că “*142. (...) Un vot de încredere este mai degrabă specific instituțiilor politice și nu este potrivit unor instituții precum consiliile judiciare și, cu atât mai puțin, membrilor individuali ai acestor consilii. Comisia a afirmat în Avizul său din 2014 privind revizuirea Constituției României că “[...] o persoană aleasă într-o poziție importantă cum este cea de membru al unui consiliu judiciar nu ar trebui să poată fi revocată doar pentru faptul că alegătorii nu sunt de acord cu deciziile luate. Ar trebui să fie de datoria persoanelor alese în astfel de funcții să contribuie cu propria judecată independentă la deciziile importante pe care CSM trebuie să le ia, fără a fi nevoite să ia în calcul o posibilă revocare. Mai mult, o astfel de regulă este dificil de conciliat cu atribuțiile disciplinare ale CSM.*”

Cu toate acestea, Comisia de la Veneția admite și faptul că o “*Revocarea în condiții foarte stricte, cum ar fi absența de la ședințe sau neglijarea într-un alt mod a îndatoririlor, ar putea fi prevăzută de legea privind organizarea și funcționarea Consiliului Superior al Magistraturii*” (par. 42).

Potrivit dispozițiilor constituționale și infraconstituționale, calitatea de membru al Consiliului Superior al Magistraturii, ca autoritate reprezentativă în cadrul sistemului judiciar, presupune o identitate de statut în raport cu celelalte puteri, iar similar deputaților și senatorilor și membrii

Consiliului sunt aleși pe durata mandatului, prin vot direct, secret și liber exprimat.

Având în vedere că legiuitorul nu are constrângeri explicite de rang constituțional în reglementarea unui astfel de caz de revocare din funcție a membrilor aleși ai Consiliului Superior al Magistraturii, considerăm că o astfel de soluție poate fi analizată și acceptată.

Pe de altă parte, arătăm că în același aviz, Comisia de la Veneția a atras atenția (par. 140 din Aviz) că și dispoziția de la alin. (1) lit. a) din articolul în discuție este insuficient de clară, nefiind clar ce înseamnă exact că „*persoana în cauză nu mai îndeplinește condițiile legale pentru fi membru ales al Consiliului Superior al Magistraturii*”, deoarece cu excepția unor cazuri specifice de excludere (cazuri de conflicte interese potențiale și cazuri de apartenență trecută sau actuală la serviciile de informații, pentru care se completează o declarație pe proprie răspundere), legea nu prevede nicio altă condiție pentru a fi ales membru al Consiliului Superior al Magistraturii.

19. La art. V, pct. 3, pct. 4 și pct. 5, suntem de acord cu modificările propuse în sensul ca inspectorul șef adjunct al Inspecției Judiciare să fie numit prin concurs de către Plenul CSM, iar nu de inspectorul șef al Inspecției Judiciare.

Propunem ca aceeași soluție instituită prin proiect pentru inspectorul-șef adjunct să fie adoptată și pentru directorii de direcții, pe baza acelorași argumente. Astfel, art. 69 alin. (1) lit. a) reglementează competența inspectorului șef de a desemna directorii de direcții, în baza unei proceduri în care sunt evaluate proiectele de management specifice fiecărui post, astfel încât să asigure coeziunea managerială, competența profesională, comunicarea eficientă. Conform normei, mandatul acestor persoane încetează odată cu mandatul inspectorului - șef.

Prevederea în discuție este contradictorie pentru că, pe de o parte, stipulează criteriul competenței profesionale a persoanelor ce vor fi numite în aceste funcții, însă acest aspect este subordonat imperativului asigurării coeziunii manageriale, care, din conținutul normei, are rol precumpănitor – în acest sens, teza a doua a normei stabilește că mandatul acestor persoane încetează odată cu mandatul inspectorului – șef.

Rezultă că un rol esențial în numirea – sau “*desemnarea*”, cum stabilește norma propusă - în aceste funcții de conducere de la nivelul Inspecției Judiciare este încrederea acordată de inspectorul-șef al Inspecției

Judiciare persoanelor ce vor fi numite, iar numirea și menținerea în funcție sunt expresia unui act de încredere, revocabil prin esența lui.

Astfel, potrivit art. 69 alin. (1) lit. a) teza a doua, mandatul acestor persoane încetează odată cu mandatul inspectorului – șef și, întrucât în lege nu se regăsesc prevederi referitoare la revocarea din funcție a acestora, rezultă că personalul numit în aceste funcții de conducere poate fi revocat din funcție în cazul pierderii încrederii inspectorului-șef, fără o altă justificare.

Considerăm că norma propusă introduce o condiție arbitrară și discriminatorie pentru ocuparea și exercitarea funcțiilor de conducere din cadrul Inspecției Judiciare - constând în încrederea acordată de inspectorul-șef al Inspecției Judiciare persoanelor ce vor fi numite în aceste funcții, ce nu bazează pe o justificare obiectivă și rezonabilă; de asemenea, instituirea unei astfel de condiții de acces în funcție poate avea semnificația unei încălcări a dreptului fundamental la muncă. În acest sens, evidențiem că funcțiile în discuție sunt funcții de conducere, ce presupun îndeplinirea unor atribuții de conducere, coordonare și control în domeniile de activitate specifice Inspecției Judiciare, cu observarea și aplicarea prevederilor legale incidente în aceste domenii de activitate, iar nu a unor atribuții de consiliere a inspectorului-șef; totodată, persoanele ce ocupă aceste funcții sunt subordonate din punct de vedere ierarhic inspectorului-șef, dispozițiile date de acesta în limitele atribuțiilor funcției sale fiind obligatorii și permițând asigurarea unui act de conducere eficient.

III. Punctul de vedere al Guvernului

Având în vedere considerentele menționate, **Guvernul susține adoptarea acestei inițiative legislative cu observații și propuneri.**

Cu stima


Ludovic ORBAN

PRIM-MINISTRU

Domnului deputat **Marcel CIOLACU**
Președintele Camerei Deputaților