

ANALIZĂ > LEGILE JUSTIȚIEI LA ÎNCEPUT DE 2019



PREAMBUL

Ce sunt legile justiției?

Pachetul legislativ denumit „legile justiției” se referă la trei acte normative care reglementează funcționarea sistemului judiciar:

- [Legea 303 privind statutul judecătorilor și procurorilor](#)
- [Legea 304/2004 privind organizarea judiciară](#)
- [Legea 317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii](#).

Unde suntem acum?

Pe 14 noiembrie 2018, [OUG 92/2018](#) pentru modificarea și completarea unor acte normative în domeniul justiției a fost **înaintată la Senat**; înainte de a fi trimisă la Senat, a fost **dezbătută în plenul** Camerei Deputaților, pe baza [raportului](#) primit de la [Comisia specială](#) pentru modificarea legilor justiției; Pe 19 decembrie, Senatul **retrimite OUG 92/2018 la Comisia lordache**. Puteți urmări [aici](#) toată procedura legislativă.

Cum am ajuns aici?

Cea mai lentă urgență: timp de peste un an, și instituțiile (și politicienii) au jucat ping-pong cu legile justiției, fapt care relevă poate singurul lucru cert: „urgența” invocată pentru procedurile parlamentare în acest caz nu pare a se fi justificat, de vreme ce, iată, ar fi existat timp berechet în toate aceste 14 luni pentru o dezbateră așezată privind sistemul de justiție

Cea mai controversată modificare din ultimii ani:

Dincolo de jocul de ping-pong instituțional și de protestele societății civile, proiectul a creat o opoziție puternică inclusiv în cadrul sistemului de justiție care se vizează a fi modificat: a fost criticat de majoritatea magistraților, a primit avize negative de la CSM iar DNA, Parchetul General și Forumul Judecătorilor s-au pronunțat împotriva. Critici fără precedent au venit și din plan extern, ele întetându-se în toamna lui 2018: Parlamentul European [menționează](#) de modificările aduse legilor justiției în rezoluția pe care a adoptat-o împotriva României, Comisia Europeană [critică](#) și ea punctual subiectul, prin [raportul MCV](#), iar Comisia de la Veneția [condamnă](#) multe dintre noile modificări aduse pachetului legislativ, opinând că acestea, primate în ansamblu, afectează independența justiției și împiedică lupta împotriva corupției.

Cârpeala legislativă continuă prin 3 OUG-uri:

Nici n-au apucat bine să intre în vigoare legile justiției, că Guvernu a și început să intervină asupra lor, fapt care confirmă procedeul defectuos (dezastruos?) prin care legile au fost adoptate.¹

- Prin [OUG 77/2018](#) Guvernul modifică legea CSM și stabilește cine sunt șefii Inspecției Judiciare.
- Prin [OUG 90/2018](#) se modifică din L. 304 (cea a organizării judiciare) exact normele introduse prin Legea 207/2018 (L. 207 consfințează modificările la L. 304);
- Apare și [OUG 92/2018](#), sub pretextul armonizării legilor justiției cu recomandările Comisiei de la Veneția

Care sunt principalele modificări?

1. Se stimulează pensionarea anticipată și crește perioada de formare pentru intrarea în magistratură
2. Dispare din statutul procurorilor referința anterioară la independența acestora
3. Instanțele și parchetele pot revoca acum membri ai CSM, printr-o moțiune de cenzură / o petiție
4. Se creează o secție pentru investigarea infracțiunilor comise de magistrați
5. Apar noi dispoziții referitoare la răspunderea materială a magistraților
6. Magistrații sunt obligați să se abțină de la „manifestarea sau exprimarea defăimătoare în raport cu celelalte puteri ale statului”.
7. Ministrul justiției are un rol decisiv în numirea procurorilor-șefi.

¹ Modificările din anul acesta au fost aduse de către Parlament prin [Legea 207/2018](#) care modifică organizarea judiciară ce a intrat în vigoare la 23 iulie 2018; [Legea 234/2018](#) care modifică normele ce privesc CSM ce a intrat în vigoare la 11 octombrie 2018; [Legea 242/2018](#) care modifică statutul magistraților ce a intrat în vigoare la 18 octombrie 2018.

La ce ne uităm în analiza de mai jos?

În [ultima noastră analiză](#) am făcut o prezentare a modului în care au fost transpuse [recomandările Comisiei de la Veneția](#) (pe care spuneau că o să le aibă în vedere) în OUG 92/2018. Amintim că opinia finală a Comisiei de la Veneția a apărut la data de 20 oct. 2018. Pentru că atunci când am făcut comparația [raportul MCV](#)² (publicat la data de 13 noiembrie 2018) încă nu apăruse, de data aceasta o să îl avem în vedere.

În următorul material nu dorim o analiză exhaustivă a modificărilor, ci o să urmărim evoluția (dacă există) a principalelor modificări asupra cărora au atras atenția atât Comisia de la Veneția, cât și MCV, în ultimul său raport. Urmărim în tabelul de [aici](#) modificările care au fost aduse asupra OUG 92 în Comisia Iordache.

² Amintim că: atunci când au aderat la UE, la 1 ianuarie 2007, România și Bulgaria mai aveau încă probleme legate de nefinalizarea reformei judiciare, de corupție și, în cazul Bulgariei, de criminalitatea organizată. De aceea, Comisia a instituit mecanismul de cooperare și de verificare (MCV), o măsură tranzitorie prin care să poate ajuta cele două țări să remedieze aceste probleme.

Noul sistem de numire și revocare a procurorilor-șefi și rolul ministrului justiției

[Art. 54 din Legea 303/2004](#)

| Opinia CV + Opinia MCV | Modificări prin OUG 92 | Modificări în Parlament |
|---|--|---|
| <p>Comentariu CV: Conferirea rolului decisiv ministrului de justiție în numirea procurorilor cu funcții de conducere mai degrabă slăbește decât să asigure controlul reciproc și echilibrul puterilor. Dacă numirea și revocarea procurorilor cu funcții de conducere depind de un ministru, există un risc serios ca aceștia să nu combată în mod energic corupția în rândurile aliaților politici ai respectivului ministru.</p> | <p>Cu toate că s-a intervenit asupra acestui articol, nu s-a modificat cel mai important aspect: rolul instituției ministrului justiției în numirea în funcții a procurorilor șefi ai celor mai importante instituții independente (Parchetul de pe lângă ICCJ, DNA, DIICOT). Prin urmare, nu s-a avut în vedere cel mai important aspect din recomandarea CV.</p> | <p>Nemodificat</p> |

Limitări cu privire la libertatea de exprimare și de informare

[Art. 9 din Lg. 303/2004](#)

Obligația ca magistrații să se abțină de la „manifestarea sau exprimarea defăimătoare în raport cu celelalte puteri ale statului”.

| Opinia CV + Opinia MCV | Modificări prin OUG | Modificări în Parlament |
|------------------------------|---|---------------------------------------|
| <p>Comentariu MCV</p> | <p>Articolul nu a fost modificat prin OUG. Forma a rămas aceeași ca în lege, respectiv:</p> | <p>Articolul este abrogat.</p> |

În timp ce obligația generală de abținere este de înțeles, evidențierea unei protecții speciale față de alte puteri ale statului pune sub semnul întrebării capacitatea magistraților de a se exprima cu privire la anumite chestiuni și la modificările legislative care afectează funcționarea justiției. Acest lucru ar putea afecta chiar rolul CSM de apărare a judecătorilor și a procurorilor împotriva unor declarații publice din partea altor organisme ale statului, ceea ce poate prejudicia independența sistemului judiciar.

În al doilea rând, există o preocupare legată de faptul că o modificare a Codului de procedură penală va împiedica autoritățile publice și instanțele să furnizeze informații cu privire la procedurile penale. Acest lucru poate fi în detrimentul dreptului publicului (și al posibilelor victime) de a fi informat.

Comentariu CV:

Comisia de la Veneția pune accent pe faptul că obligația de reținere a judecătorilor și procurorilor în materie de afirmații defăimătoare se aplică față de oricine, nu doar față de puterile statale, conform obligației de rezervă (conform următoarelor articole coroborate - art. 90 din [Legea 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor](#), art. 17, 18 și 20 din [Codul deontologic al judecătorilor și procurorilor](#) și art. 104, din

Articolul 9 (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

| | | |
|---|--|---|
| <p>Legea nr. 161/2003 privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice și în mediul de afaceri, prevenirea și sancționarea corupției).</p> <p>Astfel, o prevedere legală expresă nu este necesară, ba chiar este periculoasă, mai ales în contextul în care noțiunea de "defăimare" nu este definită legal, lăsând loc de interpretări subiective. În cadrul acestei chestiuni, Comisia de la Veneția își expune poziția conform căreia justificarea necesității unei astfel de prevederi ridică mari probleme, și, prin urmare, ar trebui eliminată.</p> | | |
| <p>Dispoziții referitoare la răspunderea materială a magistraților</p> <p>Art. 96 din Lg. 303</p> <p><i>Dispozițiile oferă Ministerului Finanțelor posibilitatea ca, pe baza propriei evaluări, să lanseze o acțiune în regres împotriva unui magistrat care a comis o eroare judiciară.</i></p> | | |
| <p>Opinia CV + Opinia MCV</p> | <p>Modificări prin OUG</p> | <p>Modificări în Parlament</p> |
| <p>Comentariu CV: Conform proiectului de modificare, acțiunea în regres împotriva judecătorului sau procurorului nu mai este opțională, având ca actori-cheie Ministerul Finanțelor Publice și Inspekția Judiciară, dintre care Ministerul Finanțelor Publice deține un rol decisiv în această procedură, Inspekția Judiciară</p> | <p>Recomandările Comisiei de la Veneția nu au fost luate în considerare.</p> | <p>Propunerile opoziției și ale Forumului Judecătorilor au fost respinse.</p> |

având rol consultativ. Comisia atrage atenția asupra faptului că Ministerul Finanțelor Publice este o instituție din afara sistemului judiciar și nu este cel mai în măsură corp instituțional care să evalueze existența și cauzele unei erori judiciare.

Mai mult decât atât, noua formă se referă atât la judecătorii și procurorii în funcție, cât și cei care nu mai sunt în exercițiul funcției lor, care și-au exercitat funcția cu rea-credință sau gravă neglijență, magistrații semnalând faptul că într-un asemenea caz există riscul ca raționamentul lor juridic (în interpretarea legii, evaluarea probelor etc.) să fie pus la îndoială, chiar și după pensionare. În acest sens, Comisia a reiterat recomandarea ca textul de lege să fie completat cu afirmația conform căreia în lipsă de rea-credință și / sau neglijență gravă, magistrații nu sunt răspunzători pentru o soluție care ar putea fi contestată de o altă instanță, păstrându-și astfel imunitatea funcțională.

De asemenea, Comisia atrage atenția faptului că există în această formulă, există două proceduri paralele, cea a acțiunii în regres și cea a cercetării disciplinare cu posibilitatea de a avea două rezultate contrare, sugerând în acest sens ca procedura acțiunii în regres să aibă loc după ce a fost încheiată procedura disciplinară.

În mod deosebit Comisia de la Veneția atrage atenția asupra faptului că acest amendament, luat în contextul tuturor modificărilor propuse evidențiază riscul ca aceste **instrumente să poată fi folosite pentru a face presiuni asupra judecătorilor și procurorilor** și, nu în ultimul rând, **să submineze independența sistemului judiciar.**

Comentariu MCV:

Aceste dispoziții au fost percepute ca oferind posibilitatea de fi utilizate ca un **mijloc de exercitare a unor presiuni asupra magistraților.**

Secția pentru investigarea infracțiunilor comise de magistrați³

[Art. 88-89 din L. 304/2004](#)

Este creat un nou serviciu pentru investigarea infracțiunilor comise de magistrați.

³ Această modificare adusă de legile justiției a fost avută în vedere nu doar de către Comisia de la Veneția, ci și de Grupul de state împotriva corupției (GRECO)# care a indicat faptul că secția pare ca „**o anomalie în actuala structură instituțională**, în special datorită:

- (i) *faptului că nu au existat date sau evaluări specifice care să demonstreze existența unor probleme structurale în justiție care să justifice o astfel de inițiativă;*
- (ii) *din cauza modului în care este desemnată conducerea;*
- (iii) *faptului că această secție nu ar avea la dispoziție anchetatori și instrumente de investigație adecvate, spre deosebire de alte organe de urmărire penală specializate.*

| Opinia CV + Opinia MCV | Modificări prin OUG | Modificări în Parlament |
|---|---|-------------------------|
| <p>Comentariu CV: Comisia prevede faptul că o propunere inițială privind înființarea unei Direcții separate pentru investigarea judecătorilor și procurorilor a fost abandonată ca urmare a criticilor aspre aduse la adresa acestei propuneri.</p> <p>De asemenea, aceștia atrag atenția asupra faptului că nu există o justificare obiectivă și rezonabilă pentru necesitatea înființării unei astfel de structuri separate care să investigheze infracțiuni săvârșite în cadrul sistemului judiciar din moment ce, în afara unor cazuri izolate, nu pare a exista o criminalitate răspândită în rândul magistraților români. Cu atât mai mult cu cât, la momentul actual, în cadrul Direcției Naționale Anticorupție există un serviciu responsabil cu investigarea infracțiunilor de corupție săvârșite de magistrați. Din nou, Comisia de la Veneția, atrage atenția asupra faptului că în contextul modificărilor propuse există riscul ca o astfel de structură să fie folosită în scopul intimidării și punerii presiunii asupra procurorilor și judecătorilor.</p> <p>Comisia de la Veneția sugerează reconsiderarea înființării unei secții speciale pentru anchetarea magistraților, propunând ca alternativă folosirea unor procurori specializați,</p> | <p>Recomandările nu au fost avute în vedere. Secția pentru investigarea infracțiunilor comise de magistrați rămâne în picioare.</p> | <p>Secția rămâne.</p> |

simultan cu măsuri de salvagardare procedurale eficiente. Comisia de la Veneția a stabilit că "Folosirea procurorilor specializați în astfel de cazuri [corupție, spălare de bani, trafic de influență etc.] a fost angajată cu succes în multe state. Infrațiunile în cauză sunt specializate și pot fi mai bine investigate și urmărite de personal specializat. În plus, investigarea acestor infrațiuni necesită foarte des persoane cu experiență specială în domenii foarte specifice. Cu condiția ca actele procurorului specializat să facă obiectul unui control judiciar adecvat, aduce multe beneficii și nu există obiecții generale față de un astfel de sistem."⁴

Comentariu MCV:

Crearea acestui nou serviciu **ar putea fi percepută ca un instrument (suplimentar) pentru a exercita presiuni asupra judecătorilor.** Justificarea aplicării unui tratament special în cazul magistraților în comparație cu alți funcționari publici nu a fost clarificată. În plus, Direcția Națională Anticorupție (DNA) are deja o experiență solidă în investigarea și urmărirea cazurilor de corupție din rândul magistraților.

⁴ CDL-AD (2014)041, *Aviz interimar privind proiectul de lege privind Parchetul de Stat al Muntenegrului*, par.17, 18 și 23.

Revocarea membrilor Consiliului Superior al Magistraturii.

[Art. 55 \(1\) din Legea 317](#)

Este introdusă posibilitatea revocării membrilor CSM printr-o moțiune de cenzură / o petiție din partea instanțelor și a parchetelor.

| Opinia CV + Opinia MCV | Modificări prin OUG | Modificări în Parlament |
|---|--|---------------------------|
| <p>Posibilitatea de a revoca un membru CSM pentru că nu mai îndeplinește condițiile legale pentru a fi membru și pentru că i-a fost aplicată o sancțiune disciplinară din cele prevăzute de lege pentru judecători și procurori, trebuie pusă sub semnul întrebării, ținând cont că lasă loc revocării unui membru chiar și pentru cea mai ușoară sancțiune. Cu privire la acest articol, Comisia este de părere că litera c) este cea mai problematică prevedere deoarece permite revocarea unui membru pentru motiv că i s-a retras încrederea, motiv care implică o evaluare subiectivă. Comisia reiterează această idee spunând că votul de încredere este mai degrabă specific instituțiilor politice și nu este potrivit instituțiilor juridice.</p> <p>Aceleași recomandări le face Comisia și cu privire la revocarea din funcția de conducere a judecătorilor, revocare prevăzută la art. 51 (2).</p> <p>Comentariu MCV: Posibilitatea revocării membrilor CSM printr-o moțiune de cenzură/o petiție din partea</p> | <p>Deși Comisia de la Veneția atrage atenția asupra articolului 55 alin. (1), evidențiind faptul că lit. a) și b) lasă loc de interpretări nedorite, noua modificare legislativă ia în calcul recomandările Comisiei doar în cazul lit. c), căreia îi aduce noi modificări.</p> | <p>Nemodificat</p> |

| | | |
|---|---|--|
| <p>instanțelor și a parchetelor riscă să afecteze echilibrul dintre răspunderea și stabilitatea și independența membrilor CSM.</p> | | |
| <p>Eliminarea din statutul procurorilor a referinței anterioare la independența acestora Art. 3 din Lg. 303</p> | | |
| <p>Opinia CV + Opinia MCV</p> | <p>Modificări prin OUG</p> | <p>Modificări în Parlament</p> |
| <p>În opinia Comisiei din 2014, aceasta statua că, în Constituția României nu este proclamată independența procurorilor la nivel de principiu general.⁵</p> <p>În modificările operate asupra legilor justiției, Comisia observă că acestea confirmă, în timp ce recunosc independența procurorilor în luarea deciziilor, că intenția legiuitorului este de menținere a sistemului actual în care procurorii se află sub autoritatea Ministrului Justiției. De asemenea, Comisia observă și reținerea legiuitorului de a ridica independența procurorilor la nivelul de principiu general, așa cum a recomandat aceasta.</p> <p>Mai mult, Comisia observă că modificările care</p> | <p>Nu au fost aduse schimbări în acest sens.</p> | <p>Rămâne la fel ca în OUG.</p> |

⁵ Art. 132, alin. (1) Procurorii își desfășoară activitatea potrivit principiului legalității, al imparțialității și al controlului ierarhic, sub autoritatea ministrului justiției.

| | | |
|---|--|--|
| <p>s-au făcut în sensul obținerii independenței procurorilor față de judecători, au fost luate sub pretextul un recomandări făcute de către Comisie, însă aceasta subliniază faptul că independența acestora trebuie interpretată având în vedere substanța semnificației, nicidecum Comisia nu a prevăzut în mod expres revocarea sistemului.</p> <p>Comentariu MCV: Ținând seama de efectul cumulativ cu alte măsuri și având în vedere contextul politic complex existent în prezent în România, acest lucru tinde și mai mult să consolideze controlul ierarhic și autoritatea ministrului justiției și implică riscul apariției unor interferențe politice în cauzele penale.</p> | | |
| <p>Modificările precum stimularea pensionării anticipate și perioada de formare sporită pentru intrarea în magistratură</p> | | |
| <p>Opinia CV + Opinia MCV</p> | <p>Modificări prin OUG</p> | <p>Modificări în Parlament</p> |
| <p>Comentariu CV: Comisia de la Veneția atrage atenția asupra faptului că modificarea legislației privind intrarea în magistratură, prevede dublarea perioadei de studiu de la 2 ani la 4 ani și perioadei de stagiul de la 1 an la 2 ani. Acest context întârzie și face mai dificil accesul în acest domeniu în timp ce, pe de</p> | <p>Se amână aplicarea sistemului de pensionare anticipată.</p> | <p>Sunt respinse amendamentele opoziției și ale Forumului Judecătorilor cu privire la durata stagiului.</p> |

| | | |
|--|--|--|
| <p>altă parte, se introduce o schemă de pensionare anticipată generoasă a magistraților activi.</p> <p>În lipsa unui studiu de impact care să evalueze structura personalului instituțiilor afectate de această modificare, a cărei justificare este o cerere a magistraților, nu este suficient fundamentată și se recomandă a fi abandonată.</p> <p>Comentariu MCV: Creează riscuri serioase de perturbare a gestionării resurselor umane în sistemul judiciar, cu consecințe asupra eficienței și a calității acestuia.</p> | | |
|--|--|--|

CONCLUZIE

După tot tumultul care s-a iscat în societate în jurul acestui pachet legislativ și după toate recomandările primite din partea Comisiei de la Veneția și MCV, cu regret remarcăm că nimic nu pare a-i convinge pe cei de la conducere și a-i face să adopte recomandările primite. Modificările cele mai dăunătoare sunt menținute, aducându-se câteva schimbări, pe ici, pe colo, dar nu îndeajuns de importante pentru a elimina riscul ca justiția să nu fie îngenucheată.

Singura soluție viabilă era repornirea unui proces legislativ așezat, cu largi consultări publice și cu participarea activă și

inclusivă a tuturor factorilor interesați. OUG 92/2018 pare că nu reușește să răspundă criticilor partenerilor internaționali ai României și cu atât mai puțin îngrijorărilor din societatea românească.

Organizația noastră consideră că, intervenția printr-o ordonanță de urgență asupra parchetului legislativ și corectarea ulterioară a ordonanței este o soluție de compromis, dar iată că, până și aceasta eșuează în a aduce schimbările care au fost recomandate.