

RAPORT

referitor la recomandările formulate de Comisia de la Veneția în Avizul nr. 1105/2022 –
CDL – AD (2022)045 – "Urgent Opinion on Three Laws Concerning the Justice System"

CUPRINS

I.	ASPECTE INTRODUCATIVE.....	2
I.1.	Grupul de lucru. Scop. Limitări	2
I.2.	Context.....	2
I.3.	Recomandările formulate de Comisia de la Veneția	3
I.4.	Structura prezentului Raport	3
I.5.	Abrevieri. Definierea termenilor.....	4
II.	RECOMANDAREA NR. 1	5
II.1.	Explicații referitoare la Recomandarea nr. 1	5
II.2.	Observațiile Grupului de lucru.....	6
II.3.	Concluzia Grupului de lucru	14
III.	RECOMANDAREA NR. 2.....	14
III.1.	Explicații referitoare la Recomandarea nr. 2.....	14
III.2.	Observațiile Grupului de lucru.....	16
III.3.	Concluzia Grupului de lucru	18
IV.	RECOMANDAREA NR. 3.....	19
IV.1.	Explicații referitoare la Recomandarea nr. 3.....	19
IV.2.	Observațiile Grupului de lucru.....	19
IV.3.	Concluzia Grupului de lucru	22
V.	RECOMANDAREA NR. 4.....	23
V.2.	Explicații referitoare la Recomandarea nr. 4.....	23
V.3.	Observațiile Grupului de lucru.....	23
V.4.	Concluzia Grupului de lucru	24
VI.	CONCLUZII	25

I. ASPECTE INTRODUCTIVE

I.1. Grupul de lucru. Scop. Limitări

1. Prezentul Raport a fost întocmit de către Grupul de lucru format la inițiativa Ministerului Justiției și compus din prof.univ.dr. Raluca Bercea, prof.univ.dr. Valeriu Stoica și prof.univ.dr. Camelia Toader.
2. Membrii Grupului de lucru au acceptat invitația Ministerului Justiției de a analiza Avizul Comisiei de la Veneția nr. 1105/2022, cu scopul principal de a furniza o analiză independentă a recomandărilor formulate de Comisia de la Veneția.
3. Membrii Grupului de lucru au întocmit prezentul Raport în calitate de experți independenți în drept, analiza efectuată fiind limitată la recomandările propuse de Comisia de la Veneția.

I.2. Context

4. În data de 17 octombrie 2022, Parlamentul României a adoptat trei legi denumite generic „Legile Justiției”, în cadrul unei reforme legislative a sistemului judiciar din România.¹ Cele trei legi sunt următoarele: (a) Legea nr. 303/2022 privind statutul judecătorilor și procurorilor;² (b) Legea nr. 304/2022 privind organizarea judiciară;³ (c) Legea nr. 305/2022 privind Consiliul Superior al Magistraturii.⁴ Actele normative care aveau același obiect de reglementare fuseseră adoptate în anul 2004, fiind modificate și completate succesiv.
5. După adoptarea celor trei legi de către Camera decizională, Curtea Constituțională a fost sesizată în vederea efectuării controlului de constituționalitate în temeiul art. 146 lit. a) din Constituția României (control *a priori*). Obiecțiile de neconstituționalitate formulate au fost respinse de Curtea Constituțională prin mai multe decizii pronunțate în data de 9 noiembrie 2022.⁵ Deciziile Curții Constituționale au fost publicate în Monitorul Oficial al României în data de 15 noiembrie 2022.⁶ În aceeași zi, Președintele României a emis decretele pentru promulgarea celor trei legi.⁷ În data de 16 noiembrie 2022, cele trei legi au fost publicate în Monitorul Oficial al României.

¹ Proiectele de lege au fost inițiate de Guvern. Pentru claritate, în data de 17 octombrie 2022, au fost adoptate cele trei proiecte de lege de către Senat, în calitate de Cameră decizională.

² Publicată în M.Of. nr. 1102 din 16 noiembrie 2022, în vigoare de la data de 16 decembrie 2022.

³ Publicată în M.Of. nr. 1104 din 16 noiembrie 2022, în vigoare de la data de 16 decembrie 2022.

⁴ Publicată în M.Of. nr. 1105 din 16 noiembrie 2022, în vigoare de la data de 16 decembrie 2022.

⁵ Pentru *Legea nr. 303/2022 privind statutul judecătorilor și procurorilor*: Decizia Curții Constituționale nr. 520 din 9 noiembrie 2022, publicată în M.Of. nr. 1100 din 15 noiembrie 2022. Pentru *Legea nr. 304/2022 privind organizarea judiciară*: Decizia Curții Constituționale nr. 522 din 9 noiembrie 2022, publicată în M.Of. nr. 1101 din 15 noiembrie 2022. Pentru *Legea nr. 305/2022 privind Consiliul Superior al Magistraturii*: Decizia Curții Constituționale nr. 524 din 9 noiembrie 2022, publicată în M.Of. nr. 1101 din 15 noiembrie 2022.

⁶ Vezi *supra*, n.s. 5.

⁷ Pentru promulgarea Legii nr. 303/2022: Decretul nr. 1273/2022; pentru promulgarea Legii nr. 304/2022: Decretul nr. 1274/2022; pentru promulgarea Legii nr. 305/2022: Decretul nr. 1275/2022.

6. În data de 18 noiembrie 2022, Comisia de la Veneția (*Comisia Europeană pentru Democrație prin Drept*) a comunicat Avizul (în original, "*Urgent Opinion*") nr. 1105/2022. Opinia a fost aprobată (în original, "*endorsed*") în cadrul celei de-a 133-a Sesiuni Plenare a Comisiei de la Veneția (16-17 decembrie 2022).⁸

I.3. Recomandările formulate de Comisia de la Veneția

7. În Avizul nr. 1105/2022, Comisia de la Veneția a formulat patru recomandări principale pentru modificarea *Legilor Justiției* (în original, "*Laws on the Judiciary*"), acestea fiind prezentate în mod sintetic în paragraful nr. 76 din Aviz:
- 7.1. **Recomandarea nr. 1:** Introducerea unei proceduri competitive pentru desemnarea vicepreședinților instanțelor / adjuncților conducătorilor parchetelor (în original, "*deputy managers*").
 - 7.2. **Recomandarea nr. 2:** Creșterea duratei mandatului (fără posibilitatea reînnoirii) pentru procurorii de rang înalt (*i.e.*, procurorul șef DNA, procurorul șef DIICOT, procurorul general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție și adjuncții lor, precum și pentru procurorii-șefi de secție ai Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, DNA și DIICOT).
 - 7.3. **Recomandarea nr. 3:** Limitarea posibilității ca procurorul general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție să invalideze măsurile dispuse în orice cauză.
 - 7.4. **Recomandarea nr. 4:** Introducerea unei dispoziții exprese în lege din care să rezulte că agenții poliției judiciare nu au obligația de a raporta activitatea lor către ministrul de interne.

I.4. Structura prezentului Raport

8. Pentru a facilita parcurgerea Raportului, câte o secțiune specifică va fi dedicată fiecăreia dintre cele patru recomandări formulate de Comisia de la Veneția. În cadrul fiecărei secțiuni, vor fi explicate recomandările Comisiei de la Veneția, astfel cum rezultă din Avizul nr. 1105/2022, vor fi prezentate observațiile Grupului de lucru și punctul de vedere al acestuia din urmă.

⁸ Documentele sunt disponibile pe pagina de internet a Comisiei de la Veneția, la următoarea adresă: <https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?opinion=1105&year=all>.

I.5. Abrevieri. Definirea termenilor

Termenul utilizat	Explicații
Avizul	Avizul nr. 1105/2022 (vezi, <i>supra</i> , para. 6).
Comisia de la Veneția	Comisia Europeană pentru Democrație prin Drept (Consiliul Europei)
CSM	Consiliul Superior al Magistraturii
DIICOT	Direcția de Investigare a Infracțiunilor de Criminalitate Organizată și Terorism
DNA	Direcția Națională Anticorupție
Grupul de lucru	Echipa de experți care a întocmit prezentul Raport, conform explicațiilor prezentate în secțiunea I.1.
INM	Institutul Național al Magistraturii
Legea nr. 303/2022	Legea nr. 303/2022 privind statutul judecătorilor și procurorilor (vezi, <i>supra</i> , para. 4).
Legea nr. 304/2022	Legea nr. 304/2022 privind organizarea judiciară (vezi, <i>supra</i> , para. 4).
Legea nr. 305/2022	Legea nr. 305/2022 privind Consiliul Superior al Magistraturii (vezi, <i>supra</i> , para. 4).
PÎCCJ	Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție

II. RECOMANDAREA NR. 1

9. În cadrul secțiunii B din cuprinsul Avizului, analizând cu precădere dispozițiile art. 150 alin. (2) din Legea nr. 303/2022 privind statutul judecătorilor și procurorilor⁹, Comisia de la Veneția recomandă introducerea unei proceduri competitive pentru desemnarea adjuncților ("*deputy managers*") în cadrul instanțelor și parchetelor.

II.1. Explicații referitoare la Recomandarea nr. 1

10. Un prim aspect al analizei punctuale efectuate de Comisia de la Veneția a vizat procedurile stabilite în legătură cu accesul magistraților în funcții de conducere în cadrul instanțelor de judecată și al parchetelor.¹⁰ În ceea ce privește funcția de președinte în cadrul instanțelor judecătorești (*i.e.*, judecătorii, tribunale, tribunale specializate și curți de apel), precum și cele de procuror general al parchetului de pe lângă curtea de apel și prim-procuror al parchetului de pe lângă tribunal, tribunal specializat sau judecătorie, s-a observat că acestea se vor ocupa în urma unui concurs sau examen, organizat de CSM cu sprijinul INM, procedură considerată a fi conformă cu standardele europene.¹¹
11. În privința numirii în *alte funcții de conducere* (în care se include și categoria adjuncților, desemnată de Comisia de la Veneția prin sintagma "*deputy managers*"), art. 150 alin. (2) din Legea nr. 303/2022 prevede faptul că aceasta se va face „fără concurs sau examen, la propunerea președintelui instanței sau a conducătorului parchetului, **potrivit procedurii prevăzute de prezenta lege**” (*s.n.*, Grupul de lucru).
12. Întemeindu-se într-o manieră considerabilă pe faptul că legislația actuală nu prezintă în mod clar și expres criteriile ce trebuie avute în vedere în procesul de selecție și că, astfel, ar fi permisă o alegere pur subiectivă din partea președintelui instanței/conducătorului parchetului, Comisia de la Veneția a apreciat că sistemul nou implementat poate conduce la clientelism și la influențarea corpului de magistrați de către conducătorul instanței/parchetului și adjuncții săi.¹²
13. În esență, a fost dezaprobat faptul că legislația analizată îi permite președintelui instanței să aleagă el însuși persoana care va fi propusă și numită în calitate de vicepreședinte, fără a stabili și criteriile obiective de selecție, lăsând astfel loc unei alegeri întemeiate pe criterii pur personale.¹³
14. Totodată, Comisia de la Veneția a considerat că legislația actuală nu clarifică, dincolo de orice îndoială, rolul secțiilor corespunzătoare din cadrul CSM, respectiv dacă acestea pot refuza numirea persoanei propuse de președintele instanței sau conducătorul parchetului sau dacă, din contră, rolul lor este doar unul formal, care se rezumă la validarea, în toate cazurile, a propunerii.¹⁴

⁹ Grupul de lucru notează că Ministerul Justiției a transmis Comisiei de la Veneția traducerea în limba engleză a proiectelor de lege. Pentru a facilita parcurgerea prezentului Raport, trimerile au fost făcute la dispozițiile corespunzătoare din actul normativ în vigoare.

¹⁰ Dispozițiile comune privind numirea în funcții de conducere sunt prevăzute de art. 150 din Legea nr. 303/2022 și au fost analizate de Comisia de la Veneția în Secțiunile V.A și V.B ale Avizului, para. 23-35.

¹¹ A se vedea para. 26, Secțiunea V.A din Aviz.

¹² A se vedea para. 31, Secțiunea V.B din Aviz.

¹³ A se vedea para. 33, Secțiunea V.B din Aviz.

¹⁴ A se vedea para. 32, secțiunea V.B din Aviz.

15. Poziția autorităților române a fost aceea că, în procesul de selecție, se va avea în vedere, în primul rând, asigurarea coerenței și compatibilității proiectelor manageriale întocmite, în vederea unei cooperări eficiente. Față de această explicație, Comisia de la Veneția a arătat că o astfel de cerință nu rezultă cu claritate din lege¹⁵ și că, în orice caz, „în calitate de judecători și procurori profesioniști, aceștia [președinții instanțelor/conducătorii parchetelor] ar trebui să fie apti să asigure o cooperare facilă cu persoane care au perspective diferite asupra managementului”.¹⁶
16. Având în vedere aceste aspecte, Comisia a formulat o primă recomandare în sensul reglementării unei proceduri competitive ce ar urma să fie aplicată în vederea numirii adjuncților în cadrul instanțelor și parchetelor.

II.2. Observațiile Grupului de lucru

17. Cu titlu preliminar, Grupul de lucru apreciază că se impun observații referitoare la principiile generale care trebuie avute în vedere în analiza recomandării Comisiei de la Veneția. În special în ceea ce privește situația judecătorilor, este recunoscut faptul că pericolele la adresa independenței acestora pot să fie generate nu doar din afara puterii judecătorești, ci și din interiorul său.¹⁷ În acest sens, principiul recunoscut în jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene este acela că mecanismele legale aplicabile trebuie permită inclusiv eliminarea „formelor de influență indirectă susceptibile să orienteze deciziile judecătorilor în discuție”.¹⁸
18. Recomandarea Comisiei de la Veneția pleacă de la premisa că sistemul actual de desemnare a adjuncților poate să conducă la o prea mare concentrare a puterii în mâinile conducătorilor instanțelor / parchetelor, astfel încât să se ajungă la exercitarea unei influențe importante de către magistrații cu atribuții administrative asupra celorlalți judecători / procurori. Premisa este una întemeiată, nefiind indicat ca mecanismele instituționale să permită o concentrare semnificativă a puterii în mâinile unei persoane sau ale unui grup de persoane. De altfel, într-o cauză soluționată recent, Curtea de Justiție a Uniunii Europene a analizat compatibilitatea sistemului în care se realizează promovarea judecătorilor din România cu dreptul Uniunii Europene și a statuat că, în principiu, evaluarea activității unui judecător de către o comisie formată din judecători ai curții de apel nu contravine articolului 19 alin. (1) al doilea paragraf TUE corelat cu art. 2 TUE și cu art. 47 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene.¹⁹ Chestiunea care a făcut obiectul întrebării preliminare soluționate de Curtea de Justiție a Uniunii Europene este diferită de cea analizată de Comisia de la Veneția, însă Grupul de lucru consideră că există elemente comune, care trebuie să fie avute în vedere și cu privire la problema ce formează obiectul recomandării acesteia din urmă. Astfel, adaptând metoda de analiză utilizată de Curtea de Justiție a Uniunii Europene în cauza citată, Grupul de lucru va evalua (a) dacă există suficiente garanții astfel încât prin modalitatea de desemnare a adjuncților din instanțe / parchete să

¹⁵ A se vedea para. 33, secțiunea V.B din Aviz.

¹⁶ A se vedea para. 35, secțiunea V.B din Aviz.

¹⁷ A se vedea, de exemplu, Concluziile Avocatului General prezentate în cauza C-216/21, *Asociația „Forumul Judecătorilor din România”, YN împotriva Consiliului Superior al Magistraturii*, ECLI:EU:C:2023:116, para. 62.

¹⁸ CJUE, Hotărârea din 21 decembrie 2021 (Marea Cameră), C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 și C-840/19, *Euro Box Promotion*, ECLI:EU:C:2021:1034, para. 226.

¹⁹ A se vedea CJUE, Hotărârea din 7 septembrie 2023, *Asociația „Forumul Judecătorilor din România, YN împotriva Consiliului Superior al Magistraturii*, C-216/21, ECLI:EU:C:2023:628.

nu se ajungă la o numire arbitrară făcută de respectivul conducător și (b) dacă această modalitate de desemnare a adjuncților ar putea să le confere conducătorilor instanțelor / parchetelor o capacitate de influențare a deciziilor celorlalți magistrați de natură să nască îndoieli cu privire la imparțialitatea magistraților.²⁰ Cu alte cuvinte, în special în ceea ce privește instanțele judecătorești, analiza Grupului de lucru va avea în vedere și premisa că inclusiv modalitatea de organizare internă a instanței (din perspectiva elementului specific al procedurii de numire a vicepreședintelui) ar trebui să fie astfel concepută încât să nu dea naștere unor îndoieli legitime în percepția justițiabililor „referitoare la impenetrabilitatea acestei instanței în privința unor elemente exterioare și la neutralitatea sa în raport cu interesele care se înfruntă”.²¹

19. Un prim aspect care se impune a fi observat este că întreaga procedură pentru desemnarea adjuncților la care se face referire în Recomandarea nr. 1 se desfășoară în **interiorul sistemului judiciar**, fără implicarea unor autorități din alte ramuri ale puterii.
20. Pe de altă parte, luând în considerare aspectele punctate de Comisia de la Veneția, Grupul de lucru apreciază că **procedura de numire a adjuncților nu poate fi privită izolat**, exclusiv prin prisma dispozițiilor art. 150 alin. (2) din Legea nr. 303/2022, ci trebuie analizată în raport cu toate etapele ce alcătuiesc procesul de selecție.
21. Astfel, art. 150 alin. (2) din Legea nr. 303/2022 are (și) caracterul unei norme de trimitere, drept pentru care procedura de numire pe care o prezintă doar generic urmează a fi aplicată în condițiile și în limitele stabilite în cuprinsul art. 167-168 din Legea nr. 303/2022. Aceste norme detaliază etapele concrete ale procedurii menționate în art. 150 alin. (2) din Legea nr. 303/2022 și, totodată, în opinia Grupului de lucru, dezvoltată în cele ce urmează, sunt apte să înlăture dubiile privind transparența procesului de selecție.
22. În acest context, Grupul de lucru apreciază că etapele prealabile, concomitente și ulterioare etapei propriu-zise a propunerii unui candidat de către președintele instanței/conducătorul parchetului oferă garanții suficiente împotriva arbitrariului și subiectivismului, fiind apte să satisfacă cerințele de transparență și obiectivitate.
23. În același timp, se poate considera că, prin comparație cu procedura competitivă recomandată, actuala procedură ar putea să răspundă mai bine nevoii de a asigura o echipă de management la nivelul instanței/parchetului care să conlucreze și să coopereze în mod eficient în vederea aducerii la îndeplinire a planului managerial.
24. În privința **procedurilor și filtrelor prealabile formulării** unei propuneri, Grupul de lucru indică, **în primul rând**, faptul că, întocmai ca în cazul președinților instanțelor/conducătorilor parchetelor, legea prevede o serie de criterii obiective ce trebuie să fie îndeplinite pentru ca un magistrat să fie numit în funcția de adjunct.
25. Art. 151 alin. (1) din Legea nr. 303/2022 stabilește criteriile de selecție comune, atât pentru ocuparea funcțiilor de conducere prevăzute de art. 150 alin. (1) din Legea nr. 303/2022, cât și pentru ocuparea celorlalte funcții de conducere, la care se referă Recomandarea nr. 1 a Comisiei de la Veneția. Astfel, pot fi numiți în funcții de conducere numai candidații care întrunesc cumulativ următoarele condiții: (i) au calificativul „foarte bine” la ultima

²⁰ A se vedea, pentru utilizarea acestei element de analiză, CJUE, C-216/21, para. 74 și următoarele (n.s. 19).

²¹ A se vedea CJUE, C-216/21, para. 66 și jurisprudența citată acolo (n.s. 19).

evaluare; (ii) nu au fost sancționați disciplinar în ultimii 3 ani, cu excepția cazurilor în care a intervenit radierea sancțiunii disciplinare; (iii) îndeplinesc condiția unei vechimi minime în profesie de 5 ani în cazul judecătorilor și parchetelor de pe lângă judecătorii, 8 ani în cazul tribunalelor și parchetelor de pe lângă tribunale și 10 ani în cazul curților de apel și parchetelor de pe lângă curțile de apel.

26. În consecință, procesul de selecție, chiar dacă depinde de propunerea președintelui instanței/ conducătorului parchetului, nu este unul arbitrar. Există un prim filtru, aplicat posibililor candidați, care impune criterii clare și precise, limitând astfel libertatea de decizie a președintelui instanței/conducătorului parchetului și preîntâmpinând riscul unei alegeri pur subiective.
27. **În al doilea rând**, în vederea propunerii unui candidat, potrivit art. 167 alin. (4) din Legea nr. 303/2022²², la nivelul instanței/parchetului se realizează o consultare a întregului corp de magistrați, ale cărei rezultate sunt consemnate într-un referat.
28. Chiar dacă rezultatul consultării nu este obligatoriu pentru președintele instanței/conducătorul parchetului, totuși, nu se poate nega că aceasta reprezintă o garanție suplimentară împotriva arbitrariului: având în vedere că ea reflectă opinia întregului corp de magistrați din cadrul instanței, parchetului sau al secției (dacă este cazul) condus(ă) de magistratul care urmează să facă o propunere de numire, alegerea acestuia, în cazul în care ar fi vădit contrară opiniilor exprimate în cadrul consultării, ar fi larg dezaprobată.
29. **În al treilea rând**, potrivit art. 167 alin. (5) din Legea nr. 303/2022²³, după consultarea corpului de magistrați, președintele instanței/conducătorul parchetului va solicita avizul colegiului de conducere. Acest aviz urmează să fie emis și motivat, ținându-se cont de competența profesională a candidatului, precum și de percepția pe care colegii săi o au asupra acestuia.
30. După finalizarea acestor proceduri prealabile, în vederea alegerii unui candidat (în cazul în care există mai multe candidaturi) sau în vederea transmiterii propunerii sale, președintele instanței/conducătorul parchetului urmează a evalua candidatura, nu numai în funcție de propria apreciere personală, ci și în funcție de rezultatul consultării, precum și de avizul motivat al colegiului de conducere al instanței/parchetului, întocmai cum prevede art. 167 alin. (7) din Legea nr. 303/2022.²⁴
31. Prin urmare, potrivit enumerării exprese din cuprinsul articolului indicat, aprecierea personală asupra judecătorului/procurorului propus reprezintă numai unul dintre factorii ce contribuie la alegerea făcută de conducătorul instanței/parchetului, existând, în plus, atât o

²² A se vedea art. 167 alin. (4) din Legea nr. 303/2022: „(4) Pe baza candidaturilor depuse, președintele instanței sau conducătorul parchetului consultă judecătorii din cadrul instanței sau al secției unde s-a depus candidatura, după caz, respectiv procurorii parchetului sau ai secției unde s-a depus candidatura, după caz, cu respectarea confidențialității opțiunilor; și consemnează rezultatul într-un referat, semnat și datat. Pentru instanțele/parchetele unde nu există secții, sunt consultați judecătorii sau procurorii instanței/parchetului respectiv”.

²³ A se vedea art. 167 alin. (5) din Legea nr. 303/2022: „(5) După consultarea prevăzută la alin. (4), președintele instanței/conducătorul parchetului solicită avizul colegiului de conducere al instanței/parchetului”.

²⁴ A se vedea art. 167 alin. (7) din Legea nr. 303/2022: „(7) În cazul în care pentru aceeași funcție au fost depuse mai multe candidaturi, președintele instanței/conducătorul parchetului, pe baza aprecierilor proprii, a rezultatelor consultării judecătorilor/procurorilor și a avizului motivat al colegiului de conducere, selectează una dintre candidaturi”.

serie de criterii obiective de eligibilitate, cât și două niveluri de consultare internă de ale căror rezultate președintele instanței/conducătorul parchetului ține cont.

32. Totodată, o garanție suplimentară împotriva arbitrariului o reprezintă obligația (legală și expresă²⁵) a președintelui instanței/conducătorului parchetului de a **motiva** propunerea făcută, explicând atât temeiurile care au justificat selecția, cât și motivele respingerii celorlalte candidaturi, dacă este cazul.
33. Obligația legală de motivare a actelor, de orice natură, fie că este vorba despre acte administrative, propuneri legislative sau hotărâri judecătorești, reprezintă, prin ea însăși, o garanție împotriva subiectivismul, punând emitentul actului în postură de a-și explica decizia și de a expune criteriile avute în vedere. Însăși această operațiune (obligatorie) de prezentare a criteriilor pe care se întemeiază decizia diminuează riscul ca aceasta să fi fost luată în mod aleatoriu sau din rațiuni exclusiv subiective.
34. Grupul de lucru apreciază că implicarea directă a președintelui instanței/conducătorului parchetului în alegerea adjuncților a fost în mod pertinent justificată de autorități și, date fiind garanțiile anterior prezentate, riscul exercitării acestor prerogative în scopuri contrare intereselor comune ale corpului de magistrați din cadrul instanței/parchetului pare diminuat.
35. Pe de altă parte, spre deosebire de atribuțiile pe care le exercită magistrații în legătură cu înfăptuirea actului de justiție, care sunt caracterizate de independență și imparțialitate, în cazul exercitării atribuțiilor administrative, pe care le impun funcțiile de conducere (atât cele principale, cât și cele adjuncte), o componentă esențială este reprezentată de posibilitatea de cooperare și conlucrare.
36. O atare posibilitate de conlucrare, ce depinde într-o manieră importantă de existența unor viziuni comune sau cel puțin conciliabile asupra managementului instanței/parchetului, nu poate fi realizată fără participarea directă a președintelui instanței/conducătorului parchetului cu care magistratul numit în funcția de adjunct urmează să coopereze de asemenea în mod direct. Din această perspectivă, soluția actuală prezintă câteva avantaje importante. Față de evaluarea pe baza unui examen, care are doar vocația abstractă de a selecta un candidat apt, din perspectiva competențelor profesionale și de organizare, să îndeplinească funcția administrativă avută în vedere, soluția actuală ține cont și de nevoia de coeziune și coerență a managementului instanței, prin colaborarea între candidat și președintele/conducătorului în funcție, esențială pentru asigurarea unei bune funcționari a instanței/parchetului.
37. Se poate susține în mod rezonabil că este în interesul bunei organizări a instanței/parchetului ca la nivelul corpului de conducere să nu existe disensiuni majore, ci raporturi de colaborare și cooperare eficientă în vederea realizării intereselor comune. Pentru înlăturarea oricărui dubiu, acestea din urmă nu trebuie înțelese în vreun fel ca fiind o subordonare față de viziunea președintelui instanței/conducătorului de parchet, ci din perspectiva unei relații normale de cooperare într-un cadru instituțional, în vederea îndeplinirii sarcinilor specifice funcției. Într-adevăr, în relația dintre președinte și

²⁵ A se vedea art. 167 alin. (8) din Legea nr. 303/2022: „(8) Motivarea propunerii candidaturii judecătorului/procurorului selectat potrivit alin. (7) trebuie să cuprindă o analiză a candidaturilor depuse, temeiurile care au justificat selecția și motivele respingerii celorlalte candidaturi”.

vicepreședinte nu sunt relevante numai competențele profesionale și calitățile personale ale acestora, privite în mod abstract, ci trebuie avută în vedere și compatibilitatea viziunilor și posibilitatea de conlucrare între persoanele ce ocupă respectivele funcții.

38. De altfel, atât în România, cât și în alte state membre, se bucură de o utilizare pe scară largă procedurile potrivit cărora, în timp ce numirea în funcția de conducere principală se realizează pe baze competitive sau electivă, funcțiile adiacente, care au rolul de a sprijini din punct de vedere administrativ conducătorul în executarea atribuțiilor sale, sunt alese de către conducătorul/președintele în funcție sau, cel puțin, cu o contribuție semnificativă din partea acesteia.
39. Menționăm, cu titlu de exemplu, sistemul utilizat în cadrul Curții de Arbitraj Comercial Internațional de pe lângă Camera de Comerț și Industrie a României. Potrivit art. 6 alin. (2) din Regulamentul privind organizarea și funcționarea Curții de Arbitraj Comercial Internațional *„Vicepreședintele și membrii Colegiului sunt propuși de Președintele Curții de Arbitraj și aprobați de Colegiul de Conducere al Camerei de Comerț și Industrie a României”*.
40. Totodată, deși în cadrul Curții Constituționale a României nu există funcția de vicepreședinte, totuși, în fapt, atribuțiile președintelui Curții Constituționale vor fi exercitate, în lipsa acestuia, de către un alt judecător desemnat de către președinte, întocmai ca un vicepreședinte. În acest sens, indicăm art. 7 alin. (4) din Lege nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale potrivit căruia *„Președintele numește un judecător care îi va ține locul în timpul absenței”*.
41. În mod similar, în ceea ce privește organizarea Curții Constituționale din Italia, art. 22 -bis din Regulamentul General al Curții Constituționale²⁶ stabilește că *„Judecătorul desemnat de președinte potrivit art. 6, ultimul alineat, din Legea nr. 87 din 11 martie 1953, preia titlul de vicepreședinte”*.
42. De asemenea, un astfel de sistem de numire este utilizat și în privința instanțelor judecătorești, un exemplu fiind cazul Spaniei. Potrivit art. 597 și 598 pct. 11a din Legea organică a puterii judiciare nr. 6/1985²⁷, președintele Tribunalului Suprem (în același timp și președinte al Consiliului General al Magistraturii) *„propune plenului numirea Vicepreședintelui Tribunalului Suprem, a secretarului general și secretarului general adjunct”*.
43. Totodată, nu trebuie omis faptul că, în ceea ce privește deciziile adoptate în legătură cu organizarea instanței/parchetului, un rol semnificativ revine nu doar președintelui/conducătorului parchetului sau adjunctului său, ci și colegiului de conducere.
44. În acest sens, indicăm prevederile art. 54 alin. (1) din Legea nr. 304/2022 privind organizarea judiciară potrivit cărora *„În cadrul fiecărei instanțe judecătorești funcționează un colegiu de conducere, care hotărăște cu privire la problemele generale de conducere ale instanței și îndeplinește atribuțiile prevăzute la art. 45” (s.n.)*.

²⁶ A se vedea Regulamentul General al Curții Constituționale disponibil pe site-ul oficial al Curții Constituționale a Italiei la următoarea adresă web: [REG. GEN.ottobre 2002 per volume Corte costituzionale](#).

²⁷ A se vedea Legea organică a puterii judiciare nr. 6/1985 disponibilă pe site-ul Buletinului Oficial de Stat la următoarea adresă web: [Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial](#).

45. *Mutatis mutandis*, în privința conducerii Înaltei Curți de Casație și Justiție, indicăm prevederile art. 30, alin. (1) din Legea nr. 304/2022 privind organizarea judiciară, potrivit cărora „Conducerea Înaltei Curți de Casație și Justiție se exercită de președinte, 2 vicepreședinți și colegiul de conducere. **Colegiul de conducere hotărăște cu privire la problemele generale de conducere ale instanței stabilite de lege în competența acestuia**” (s.n.).
46. În mod similar, indicăm prevederile art. 82 alin. (1) din Legea nr. 304/2022: „În cadrul Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție **funcționează colegiul de conducere, care hotărăște asupra problemelor generale de conducere ale Ministerului Public**” (s.n.) și pe cele ale art. 107 alin. (1): „în cadrul parchetelor funcționează **colegiul de conducere, care avizează problemele generale de conducere ale parchetelor**”.
47. În fine, în orice caz, după cum reiese în mod clar din lege, propunerea făcută de președintele instanței/conducătorul parchetului nu reprezintă unica condiție pentru accesul în funcția de adjuncți; cumulativ, **candidatul propus trebuie să fie numit de Secția corespunzătoare din cadrul CSM.**
48. Poziția Comisiei de la Veneția a fost în sensul că prevederile legale analizate nu sunt clare în ceea ce privește rolul pe care îl au Secțiile din cadrul CSM, nefiind limpede dacă Secția este ținută de propunerea făcută de președintele instanței/conducătorul parchetului sau ar putea, inclusiv, să refuze numirea candidatului produs.²⁸
49. Cu toate acestea, prevederile art. 151 alin. (3) din Legea nr. 303/2022, corelate cu art. 167-168 din Legea nr. 303/2022, **atribuie Secțiilor din cadrul CSM un rol substanțial în procesul de selecție, nu doar unul formal, în sensul validării, în toate cazurile, a propunerii făcute de președintele instanței/conducătorul parchetului.**
50. Potrivit art. 168 alin. (1) din Legea nr. 303/2022, CSM va desfășura o evaluare proprie a candidatului propus, în cadrul căreia vor fi avute în vedere următoarele aspecte:
- Evoluția carierei profesionale a judecătorului/procurorului propus, calificativul acordat la ultima evaluare și sancțiunile disciplinare ce i-au fost aplicate în ultimii 3 ani, cu excepția cazurilor în care acestea au fost radiate;
 - Îndeplinirea condițiilor de vechime;
 - Depunerea declarațiilor pe propria răspundere din care să rezulte că nu a făcut parte din serviciile de informații și nici nu a colaborat cu acestea, precum și depunerea unei declarații din care să rezulte că nu are un interes personal ce influențează sau ar putea influența îndeplinirea cu obiectivitate și imparțialitate a atribuțiilor prevăzute de lege;
 - Rezultatul verificărilor efectuate de Consiliul Național pentru Studierea Arhivelor Securității și Consiliul Suprem de Apărare a Țării, dacă acesta s-a primit în termenul prevăzut de lege;
 - Conținutul avizului motivat al colegiului de conducere și al consultării judecătorilor/procurorilor.
51. Mai mult, în măsura în care apreciază necesar, **Secția corespunzătoare din cadrul CSM îi poate solicita candidatului propus să susțină un interviu** în cadrul căruia candidatul

²⁸ A se vedea para. 32, secțiunea V.B din Aviz.

urmează să prezinte proiectul privind exercitarea atribuțiilor specifice funcției de conducere.²⁹

52. În același timp, pe baza interviului, Secția corespunzătoare va verifica aptitudinile manageriale și de comunicare ale candidatului propus, vizând, în esență, capacitatea de organizare, rapiditatea în luarea deciziilor, rezistența la stres, autoperfecționarea, capacitatea de analiză, sinteză, previziune, strategie și planificare, pe termen scurt, mediu și lung, inițiativa, capacitatea de adaptare rapidă, capacitatea de relaționare și comunicare, precum și cunoștințele specifice funcției pentru care s-a depus candidatura.
53. În plus, prin Regulamentul privind numirea în funcții de conducere a judecătorilor, adoptat prin Hotărârea CSM nr. 266 din 16 februarie 2023, s-a stabilit, prin art. 33 alin. (8) și (9)³⁰, că, în cazul numirii în alte funcții de conducere în cadrul instanțelor de grad inferior (judecătoria și tribunale), propunerea președintelui instanței respective va fi transmisă președintelui instanței superioare, care, în cazul în care instanța superioară este un tribunal, o va trimite la rândul său președintelui curții de apel. În toate cazurile, președintele curții de apel este cel ce transmite propunerea către Secția pentru judecători a CSM, însoțită de propriul punct de vedere.
54. Se observă că, distinct de analiza efectuată de președintele instanței/conducătorul parchetului în vederea transmiterii propunerii, analiză ce are în vedere inclusiv avizul colegiului de conducere și consultarea magistraților, **CSM realizează la rândul său o analiză proprie**, în care poate ține cont și de punctele de vedere transmise de președinții instanțelor superioare celor pentru care s-a făcut propunerea.
55. La nivelul Secției corespunzătoare din cadrul CSM se desfășoară o procedură de vot (secret) în cadrul căreia membrii secției își exprimă, individual, opțiunea în sensul numirii sau refuzului candidatului propus. Mai mult, hotărârea care consemnează voturile exprimate cuprinde și o verificare a îndeplinirii condițiilor (obiective) privind eligibilitatea candidatului, precum și o verificare a parcurgerii tuturor etapelor procesului de selecție.³¹
56. Din analiza practicii la nivelul secțiilor CSM, Grupul de lucru a putut observa că nu întotdeauna decizia de numire în funcțiile de *adjuncți* a fost luată cu unanimitate. Astfel, se poate deduce că inclusiv la nivelul secțiilor CSM există o dezbatere cu privire la persoana propusă spre numire.

²⁹ A se vedea art. 168 alin. (2) din Legea nr. 303/2022: „Atunci când Secția pentru judecători sau, după caz, Secția pentru procurori a Consiliului Superior al Magistraturii apreciază necesar, judecătorul/procurorul propus pentru numirea în funcția de conducere potrivit art. 167 va susține în fața Secției pentru judecători, respectiv a Secției pentru procurori a Consiliului Superior al Magistraturii un interviu, care poate fi realizat și prin videoconferință. Interviul constă în: (...)”

³⁰ A se vedea art. 33 alin. (8) și (9) din Regulamentul privind numirea în funcții de conducere a judecătorilor: „(8) Propunerea făcută de președintele judecătoriei, însoțită de candidatura judecătorului selectat de acesta și de documentele prevăzute la alin. (2), de avizul motivat al colegiului de conducere și de referatul privind consultarea judecătorilor; se trimite președintelui tribunalului, care o prezintă, împreună cu punctul său de vedere, președintelui curții de apel. Președintele curții de apel transmite propunerea Secției pentru judecători a Consiliului Superior al Magistraturii, însoțită de propriul punct de vedere.
(9) Propunerea făcută de președintele tribunalului, însoțită de actele prevăzute la alin. (8), se prezintă președintelui curții de apel, care o transmite Secției pentru judecători a Consiliului Superior al Magistraturii, însoțită de punctul său de vedere”.

³¹ A se vedea, cu titlu exemplificativ, Hotărârea CSM Secția pentru procurori nr. 745 din 23 mai 2023 și Hotărârea CSM Secția pentru judecători nr. 1552 din 18 mai 2023.

57. În acest context, Grupul de lucru observă că forma actuală a legii se aliniază recomandărilor anterioare ale Comisiei de la Veneția, prin care s-a subliniat importanța rolului CSM în procesul de numire a judecătorilor și procurorilor.³² În cazul de față, **Secția corespunzătoare din cadrul CSM este factorul decizional ultim, care poate refuza propunerea făcută de președintele instanței/conducătorului parchetului, și totodată se bucură de toate pârghiile legale pentru a efectua o evaluare corespunzătoare a candidatului.** În mod corect Comisia de la Veneția a observat că legea nu prevede în mod expres că Secția corespunzătoare din cadrul CSM poate refuza propunerea făcută de președintele instanței/conducătorul parchetului. Cu toate acestea, atâta timp cât propunerea este supusă **unui vot secret** în cadrul Secției din cadrul CSM, dincolo de modalitatea de interpretare a normei juridice, aplicarea practică a acesteia confirmă faptul că Secția corespunzătoare a CSM poate refuza propunerea făcută de președintele instanței/conducătorul parchetului.
58. Nu în ultimul rând, cu toate că nu există o dispoziție legală expresă în acest sens, hotărârile Secțiilor corespunzătoare din cadrul CSM pot forma obiectul controlului exercitat de instanțele judecătorești.
59. Prin urmare, având în vedere toate textele legale relevante, Grupul de lucru apreciază că procesul de selecție și numire a adjuncților este unul echilibrat, care oferă suficiente garanții împotriva arbitrariului și care, totodată, ține cont de nevoia de cooperare și conlucrare între președintele instanței/conducătorul parchetului și adjunctul/adjuncții acestuia.
60. Pe de altă parte, deși în mod judicios Comisia de la Veneția a apreciat că magistrații în funcții de conducere ar trebui să poată stabili o relație de colaborare inclusiv cu persoane cu viziuni diferite asupra planului managerial³³, din aspectele asupra cărora s-a concentrat analiza Comisiei de la Veneția rezultă mai degrabă că ideea urmărită (finalitatea recomandării) este aceea de diminuare a arbitrariului în numirea în funcțiile de adjuncți. Or, în acest context, și câtă vreme Secția corespunzătoare din cadrul CSM poate refuza propunerea făcută de președintele instanței/conducătorul parchetului, **actuala procedură se caracterizează prin elemente care, în realitate, o apropie de o procedură competitivă.**
61. De asemenea, riscul general identificat de Comisia de la Veneția³⁴, acela al exercitării unor influențe de către magistrații în funcții de conducere asupra celorlalți judecători și procurori nu poate fi eliminat din punct de vedere teoretic, indiferent de modalitatea reținută pentru desemnarea adjunctului conducătorului instituției (*i.e.*, prin concurs/examen sau în sistemul actual).
62. Astfel cum a fost precizat la începutul acestui capitol, suplimentar, ar trebui să se verifice dacă modalitatea de desemnare a adjuncților este aptă să nască pentru justițiabili îndoieli

³² A se vedea Avizul nr. 924/2018 privind propunerile de modificare a Legilor justiției. Comisia de la Veneția a salutat rolul exclusiv pe care CSM îl dobândește în privința numirii și revocării judecătorilor, cu excluderea Președintelui din această procedură (para. 42), și, totodată, a recomandat României să „regândească sistemul de numire/revocare a procurorilor în funcții superioare de conducere, inclusiv prin revizuirea dispozițiilor corespunzătoare din Constituție, în vederea asigurării condițiilor pentru un proces de numire/revocare neutru și obiectiv prin menținerea rolului instituțiilor, cum sunt Președintele și CSM, în măsură să contrabalanseze influența Ministrului Justiției” (para. 164).

³³ A se vedea para. 35, secțiunea V.B din Aviz.

³⁴ A se vedea para. 31, secțiunea V.B din Aviz.

legitime cu privire la imparțialitatea magistraților din acea instanță /acel parchet. Or magistrații care ocupă funcții de conducere sunt ei înșiși ținuți să respecte principiile care guvernează organizarea sistemului judiciar. Grupul de lucru observă că procedura care a fost pe larg prezentată anterior cuprinde numeroase filtre prin care se tinde la asigurarea numirii în funcții de adjuncți a unor magistrați cu competența de a înțelege responsabilitățile și **limitele** atribuțiilor pe care le exercită. De aceea, în lipsa unor elemente concrete care ar putea fi analizate numai de la caz la caz, la nivel teoretic, este **dificil să se susțină că procedura actuală de numire a adjuncților ar putea naște îndoieli rezonabile pentru justițiabili cu privire la imparțialitatea magistraților.**

II.3. Concluzia Grupului de lucru

63. Ținând cont de aspectele prezentate anterior, se poate aprecia că actuala procedură pentru desemnarea *adjuncților* stabilește suficiente garanții care să prevină arbitrariul. De asemenea, posibilitatea Secțiilor corespunzătoare din cadrul CSM de a refuza propunerea făcută de președintele instanței/conducătorul parchetului este în acord cu recomandările anterioare ale Comisiei de la Venetia. Astfel, sistemul actual reușește să îmbine avantajele pe care le presupune o bună colaborare între președintele instanței/conducătorul parchetului și *adjuncții* lor, cu necesarele garanții pentru eliminarea favoritismului (e.g., motivarea propunerilor, consultarea magistraților, existența unor cerințe legale pentru ocuparea funcției, posibilitatea CSM de a refuza numirea, avizul colegiului de conducere etc.).
64. Grupul de lucru recomandă, de asemenea, ca procedura interviului prevăzută în art. 168 alin. (2) din Legea nr. 303/2022 să devină obligatorie. În opinia Grupului de lucru, verificarea, în acest cadru, a criteriilor menționate de lege de către Secția corespunzătoare din cadrul CSM, va apropia și mai mult procedura de una competitivă.

III. RECOMANDAREA NR. 2

65. Analizând prevederile art. 144 alin. (1) din Legea nr. 303/2022 privind statutul judecătorilor și procurorilor,³⁵ Comisia de la Venetia a recomandat ca procurorii de rang înalt, inclusiv procurorul general PÎCCJ, procurorul-șef DNA și procurorul-șef DIICOT, împreună cu adjuncții lor, precum și procurorii-șefi de secție ai PÎCCJ, DNA și DIICOT ("*high ranking prosecutors*"), să fie numiți pentru mandate cu durate mai lungi, fără a exista posibilitatea de reînnoire.

III.1. Explicații referitoare la Recomandarea nr. 2

66. Cu titlu prealabil, pentru înțelegerea Recomandării nr. 2 a Comisiei de la Venetia, este necesară clarificarea noțiunii de „procurori de rang înalt” ("*high ranking prosecutors*"),

³⁵ A se vedea art. 144 alin. (1) din Legea nr. 303/2022: „Procurorul general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, prim-adjunctul și adjunctul acestuia, procurorul-șef al Direcției Naționale Anticorupție și al Direcției de Investigare a Infracțiunilor de Criminalitate Organizată și Terorism, adjuncții acestora, procurorii-șefi de secție ai Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, ai Direcției Naționale Anticorupție și Direcției de Investigare a Infracțiunilor de Criminalitate Organizată și Terorism sunt numiți de Președintele României, la propunerea ministrului justiției, cu avizul Secției pentru procurori a Consiliului Superior al Magistraturii, dintre procurorii care au o vechime minimă de 15 ani în funcția de procuror sau judecător, pe o perioadă de 3 ani, cu posibilitatea reînvestirii o singură dată, în același mod. Art. 128 alin. (2) se aplică în mod corespunzător”.

utilizată de Comisia de la Veneția, dar care nu își găsește un corespondent fidel în dispozițiile legale ce au făcut obiectul analizei.

67. Întrucât Comisia de la Veneția a avut în vedere dispozițiile art. 144 alin. (1) din Legea nr. 303/2022, recomandarea ar viza exclusiv situația procurorului general PÎCCJ, a procurorului-șef al DNA, a procurorului-șef al DIICOT și a adjuncților acestora, precum și a procurorilor-șefi de secție ai PÎCCJ, DNA și DIICOT. Prin urmare, considerentele cuprinse în Avizul Comisiei de la Veneția, alături de recomandarea făcută, nu par să vizeze alte categorii de funcții de conducere.
68. În privința categoriilor de mai sus, sistemul actual de numire stabilește că procurorii *de rang înalt* vor fi propuși de către ministrul justiției, vor fi avizați de Secția pentru procurori din cadrul CSM și vor fi numiți de Președintele României, care are posibilitatea expres prevăzută de lege de a refuza numirea procurorului propus.³⁶ Potrivit art. 144 alin. (1) teza finală din Legea nr. 303/2022, procurorii sunt numiți pentru o durată de 3 ani, cu posibilitatea de înnoire a mandatului, o singură dată. Trebuie menționat și faptul că, în cadrul Ministerului Public, procurorii de *rang înalt* sunt magistrați de carieră, iar nu persoane din afara Ministerului Public.³⁷
69. Față de această procedură de numire, Comisia de la Veneția a arătat că, în continuare, în dezacord cu recomandările anterioare, ministrul justiției are o contribuție semnificativă în alegerea procurorilor de rang înalt.³⁸ Cu toate acestea, a subliniat că, față de regimul analizat anterior, cu ocazia emiterii Avizului nr. 924/2018, actualul sistem de numire asigură *un grad pozitiv de transparență*.³⁹
70. În consecință, Comisia de la Veneția nu a făcut noi recomandări în privința procedurii propriu-zise de numire, însă, ținând cont de implicarea factorului politic în numirea procurorilor de rang înalt, a recomandat, pe de o parte, eliminarea posibilității de înnoire a mandatului și, pe de altă parte, stabilirea unei durate a mandatului nelimitate sau considerabil mai lungi.⁴⁰
71. În legătură cu posibilitatea de înnoire, Comisia de la Veneția a arătat că, atunci când în procesul de numire, respectiv de înnoire a mandatului, sunt implicați și factori politici, există riscul ca procurorul numit să acționeze de așa manieră încât să fie preferat de factorul

³⁶ A se vedea art. 148 alin. (4) din Legea nr. 303/2022: „Președintele României poate refuza, motivat, numirea în funcțiile de conducere prevăzute la art. 144 alin. (1), aducând la cunoștința publicului motivele refuzului. Decretul Președintelui României de numire în funcție sau refuzul motivat al acestuia se emite în maximum 60 de zile de la data transmiterii propunerii de către ministrul justiției”.

³⁷ Astfel, una dintre condițiile de numire într-una dintre funcțiile de conducere ce fac obiectul Recomandării nr. 2 este aceea ca, la data numirii, candidatul să aibă o vechime de 15 ani în funcția de judecător sau procuror. A se vedea art. 144 alin. (1) din Legea nr. 303/2022: „Procurorul general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, prim-adjunctul și adjunctul acestuia, procurorul-șef al Direcției Naționale Anticorupție și al Direcției de Investigare a Infracțiunilor de Criminalitate Organizată și Terorism, adjuncții acestora, procurorii-șefi de secție ai Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, ai Direcției Naționale Anticorupție și Direcției de Investigare a Infracțiunilor de Criminalitate Organizată și Terorism sunt numiți de Președintele României, la propunerea ministrului justiției, cu avizul Secției pentru procurori a Consiliului Superior al Magistraturii, **dintre procurorii care au o vechime minimă de 15 ani în funcția de procuror sau judecător, pe o perioadă de 3 ani, cu posibilitatea reinvestirii o singură dată, în același mod. Art. 128 alin. (2) se aplică în mod corespunzător.**”

³⁸ A se vedea para. 41, secțiunea V.C din Aviz.

³⁹ A se vedea para. 39, secțiunea V.C din Aviz.

⁴⁰ A se vedea para. 45, secțiunea V.D din Aviz.

politic aflat la putere, tocmai pentru a putea obține reînnoirea.⁴¹ De asemenea, Comisia de la Veneția a arătat că durata mandatului procurorilor de rang înalt nu ar trebui să corespundă cu durata mandatului organului legiuitor (a parlamentului).⁴²

72. Față de aceste aspecte, poziția Guvernului României a fost în sensul că durata mandatului procurorilor de rang înalt reprezintă o chestiune de oportunitate și, totodată, s-a apreciat necesar ca, cel puțin la un interval de trei ani, să se realizeze o nouă evaluare a procurorului în funcție⁴³.

III.2. Observațiile Grupului de lucru

73. Cu titlu preliminar, se impune a fi subliniat faptul că, în ceea ce privește durata mandatului procurorilor aflați în poziții ierarhice superioare și posibilitatea reînnoirii mandatului acestora, **nu există o abordare unitară la nivelul statelor europene**. Un studiu întocmit în anul 2019 a evidențiat existența mai multor abordări cu privire la aceste două elemente.⁴⁴
74. În timp ce poziția autorităților române a subliniat **necesitatea realizării unei evaluări a activității** procurorilor de rang înalt după o durată rezonabilă de timp (*i.e.*, trei ani), Comisia de la Veneția și-a reiterat **poziția constantă** în sensul că ar fi preferabil un mandat mai lung, fără posibilitatea reînnoirii. Din perspectiva Comisiei de la Veneția, un mandat mai lung ar putea oferi un grad superior de stabilitate la nivelul funcțiilor de conducere și lipsa posibilității reînnoirii mandatului ar putea diminua riscul influenței factorului politic în activitatea procurorilor de rang înalt.
75. În acest context, trebuie să fie evidențiat faptul că recomandarea Comisiei de la Veneția pune în discuție un aspect **sensibil al arhitecturii instituționale naționale**. Durata mandatului unei funcții publice nu ar trebui *per se* să fie principalul mecanism prin care se asigură stabilitatea și, în orice caz, în general, ar trebui să fie completat printr-o reglementare corespunzătoare a altor elemente, precum procedura și motivele pentru revocarea dintr-o anumită funcție. În egală măsură, durata prea scurtă a unui mandat ar putea să facă dificilă, dacă nu imposibilă, implementarea unui plan managerial care să asigure dezvoltarea instituției respective. În orice caz, **durata mandatului și posibilitatea reînnoirii** acestuia sunt două elemente care trebuie să fie astfel calibrate încât să se poată asigura că deținătorul funcției respective nu ajunge să concentreze o putere nelimitată, însă are posibilitatea de a-și desfășura activitatea într-o manieră performantă. Cu alte cuvinte, **orice soluție propusă cu privire la aspectul analizat trebuie să fie caracterizată prin nevoia imperioasă de a asigura un echilibru între diferite obiective manageriale**.
76. Plecând de la aceste considerente de principiu, se poate observa că Recomandarea nr. 2 are la bază o poziție constantă a Comisiei de la Veneția. Într-un raport întocmit în anul 2010, Comisia de la Veneția a menționat că „*este important ca procurorul general să nu fie eligibil pentru reînvestire, cel puțin nu de către puterea legislativă sau executivă. Există un potențial risc ca procurorul care urmărește reînvestirea de către un factor politic să se*

⁴¹ *Ibidem*.

⁴² *Ibidem*.

⁴³ A se vedea para. 46, secțiunea V.D din Aviz.

⁴⁴ A se vedea Studiul *What do we (not) know about the prosecutors general in the EU Member States – a Comparative legal study of Open Society Institute-Sofia, 2019, p. 18, disponibil la următoarea adresă web [Prosecutors General EU MS 2019 EN new.pdf \(osis.bg\)](#).*

*comporte de așa manieră încât să fie favorizat de respectivul corp politic sau cel puțin să lase impresia că se comportă astfel”.*⁴⁵

77. Riscul identificat de Comisia de la Veneția a mai fost sesizat și cu alte ocazii, sens în care indicăm Raportul privind Independența Procurorilor în Europa de Est, Asia Centrală și Asia Pacifică întocmit de Organizația pentru Cooperare Economică și Dezvoltare în 2020 (în continuare, *Raportul OECD*).⁴⁶ Plecând de la poziția exprimată de Comisia de la Veneția, Raportul OECD subliniază că, în cazul sistemelor în care procurorul general este numit pe termen determinat cu posibilitatea revocării sale de către corpul politic sau își poate reînnoi mandatul cu sprijinul acestuia, poziția cheie pe care o deține prezintă o vulnerabilitate crescută în fața presiunilor politice.⁴⁷ Cu alte cuvinte, pentru a elimina orice risc de parțialitate și orice influență politică asupra procurorilor de rang înalt, se susține că este preferabil ca durata pentru care aceștia își vor exercita funcția ulterior numirii inițiale să nu depindă, în niciun fel, de factori politici. Din acest motiv, dată fiind implicarea puterii executive în procesul de investire (sau reînvestire), este preferabilă eliminarea posibilității de înnoire a mandatului.
78. La nivel european, cu toate că nu există o abordare unitară, tendința **pare să fie aceea ca statele să acționeze în sensul creșterii duratei mandatului procurorilor de rang înalt, corelativ cu limitarea numărului de mandate.** De altfel, un număr considerabil de state exclud posibilitatea reînnoirii mandatului procurorului general (e.g. Republica Moldova⁴⁸ și Bulgaria⁴⁹) sau urmăresc să excludă o astfel de posibilitate (e.g. Republica Cehă).⁵⁰ Conform unui studiu elaborat în anul 2019 de Open Society Institute Sofia, durata mandatelor procurorului general în statele membre variază între 3 și 9 ani, România și Grecia fiind singurele state în care durata mandatului este de doar 3 ani.⁵¹
79. De asemenea, poate fi luat în considerare faptul că nici mandatul Procurorului-șef al Parchetului European nu este reînnoibil, acesta fiind numit pentru o perioadă de 7 ani, fără posibilitatea reînvestirii.⁵²

⁴⁵ A se vedea Raportul Comisiei de la Veneția privind Independența Justiției (II), p. 8, para. 37, disponibil la următoarea adresă web [CDL-AD\(2010\)040-e \(coe.int\)](https://www.coe.int/t/e/treaties/CDL-AD(2010)040-e.aspx).

⁴⁶ A se vedea Raportul privind Independența Procurorilor în Europa de Est, Asia Centrală și Asia Pacifică întocmit de Organizație pentru Cooperare Economică și Dezvoltare în 2020 disponibil la următoarea adresă web [The Independence of Prosecutors in Eastern Europe, Central Asia and Asia Pacific \(oecd.org\)](https://www.oecd.org/euro-justice/independence-of-prosecutors-in-eastern-europe-central-asia-and-asia-pacific/).

⁴⁷ *Idem*, p. 46.

⁴⁸ A se vedea art. 17 alin. (13) din Legea nr. 3/2016 (a Republicii Moldova) privind procuratura disponibilă la următoarea adresă web [LP3/2016 \(legis.md\)](https://legis.md/LP3/2016): „Procurorul General este numit în funcție pentru un mandat de 7 ani, fără dreptul de a fi numit din nou în această funcție”.

⁴⁹ A se vedea art. 129 alin. (2) din Constituția Bulgariei disponibilă la următoarea adresă web [CONSTITUTION OF THE REPUBLIC OF BULGARIA | MRDPW \(mrrb.bg\)](https://www.mrrb.bg/en/constitution-of-the-republic-of-bulgaria): „Președintele Curții Supreme de Casație, Președintele Curții Supreme Administrative și Procurorul General sunt numiți și eliberați din funcție de Președintele Republicii, la propunerea Plenului Consiliului Judiciar Suprem pentru un mandat de șapte ani, și nu vor fi eligibili pentru un al doilea mandat. Președintele nu poate refuza să decreteze o astfel de numire sau eliberare la o a doua propunere”.

⁵⁰ Potrivit Raportului din 2023 privind statul de drept elaborat de Comisia Europeană, Republica Ceha a elaborat un proiect de lege prin care ar urma ca mandatul Procurorului General să fie de șapte ani, fără posibilitate de reînnoire. A se vedea [Capitolul consacrat situației statului de drept din Republica Cehă](https://www.europa.eu/press-portal/12152570), p. 5, disponibil la următoarea adresă web [12_1_52570_coun_chap_czechia_en.pdf \(europa.eu\)](https://www.europa.eu/press-portal/12152570).

⁵¹ A se vedea Studiul *What do we (not) know about the prosecutors general in the EU Member States – a Comparative legal study of Open Society Institute-Sofia*, 2019, p. 18, disponibil la următoarea adresă web [Prosecutors General EU MS 2019 EN new.pdf \(osis.bg\)](https://www.osis.bg/en/prosecutors-general-eu-ms-2019-en-new.pdf).

⁵² A se vedea art. 14 alin. (1) din Regulamentul (UE) 2017/1939 AL CONSILIULUI din 12 octombrie 2017 de punere în aplicare a unei forme de cooperare consolidată în ceea ce privește instituirea Parchetului European

80. În plus, în Avizul nr. 9 (2014) al Consiliului Consultativ al Procurorilor Europeni privind normele și principiile europene referitoare la procurori a fost menționată ideea necesității unui mandat cât mai lung pentru *procurorul general*.⁵³
81. În privința duratei mandatului procurorilor de rang înalt, Comisia de la Veneția nu a recomandat, în mod precis, o anumită durată, însă se insistă asupra faptului că aceasta ar trebui să fie nelimitată, sau relativ lungă și, în orice caz, să nu corespundă cu durata mandatului parlamentului⁵⁴.
82. Raportul OECD subliniază că este preferabil ca legea să stabilească o durată a mandatului care să îi permită procurorului general să își implementeze strategia⁵⁵, recomandarea propriu-zisă fiind în sensul reglementării unui mandat de cel puțin 5 ani, care să nu corespundă cu mandatul autorității implicate în procesul de numire.⁵⁶
83. Având în vedere aspectele prezentate anterior, Grupul de lucru consideră că ar fi oportună luarea în considerare la nivel național a posibilității de creștere a duratei mandatului procurorilor de rang înalt, cumulativ cu interzicerea reînnoirii acestuia. În acest context, un mandat de 5 ani pentru procurorii de rang înalt (*i.e.*, cei menționați în art. 144 alin. (1) din Legea nr. 303/2022), fără posibilitatea reînnoirii, ar putea fi considerată o soluție în acord cu standardele europene în materie.

III.3. Concluzia Grupului de lucru

84. Grupul de lucru consideră că este oportună implementarea Recomandării nr. 2 din Avizul Comisiei de la Veneția, varianta propusă fiind în sensul modificării duratei mandatului procurorilor de rang înalt de la 3 ani la 5 ani, cumulativ cu interdicția de reînnoire a acestuia.

(EPPO): „Parlamentul European și Consiliul îl numesc de comun acord pe procurorul-șef european pentru un mandat de

șapte ani, care nu poate fi reînnoit. Consiliul hotărăște cu majoritate simplă”.

⁵³ A se vedea Avizul nr. 9 (2014) al Consiliului Consultativ al Procurorilor Europeni, para. 56. Documentul este disponibil la următoarea adresă: https://rm.coe.int/168074738b#_ednref41.

⁵⁴ A se vedea para. 45, secțiunea V.D din Aviz.

⁵⁵ A se vedea Raportul privind Independența Procurorilor în Europa de Est, Asia Centrală și Asia Pacifică întocmit de Organizație pentru Cooperare Economică și Dezvoltare în 2020 disponibil la următoare adresă web [The Independence of Prosecutors in Eastern Europe, Central Asia and Asia Pacific \(oecd.org\)](https://www.oecd.org/), p. 46.

⁵⁶ *Idem*, p. 47.

IV. RECOMANDAREA NR. 3

85. Analizând dispozițiile art. 68 alin. (3) din Legea nr. 304/2022⁵⁷, prin Recomandarea nr. 3, Comisia de la Veneția a arătat că procurorul general al PÎCCJ nu ar trebui să poată ocoli ierarhia procurorilor atunci când constată că au fost dispuse măsuri nelegale sau neîntemeiate. În astfel de cazuri, constatarea ar trebui transmisă procurorului ierarhic superior celui ce a dispus măsura.

IV.1. Explicații referitoare la Recomandarea nr. 3

86. În analiza sa, Comisia de la Veneția a apreciat că este problematic ca procurorul general al PÎCCJ să poată, în temeiul art. 68 alin. (3) din Legea nr. 304/2022, să intervină în orice caz de investigație penală din România. Pentru a critica această posibilitate conferită procurorului general al PÎCCJ, Comisia de la Veneția a avut în vedere inclusiv procedura de numire, punctând faptul că acesta este *numit de autorități politice*.⁵⁸
87. Comisia de la Veneția a subliniat că modalitatea de organizare ierarhică a procurorilor prezintă anumite avantaje.⁵⁹ Făcând trimitere la Avizul emis în 2017 cu privire la legislația poloneză, Comisia de la Veneția a punctat și faptul că procurorii de rang superior ar fi mai înclinați să protesteze împotriva unor instrucțiuni nelegale decât procurorii de rang inferior, care s-ar putea teme pentru propria carieră în cazul în care refuză instrucțiunea primită.⁶⁰
88. Astfel cum rezultă în mod neechivoc din para. 53 din Aviz, Comisia de la Veneția nu a criticat organizarea ierarhică a Ministerului Public, ci a recomandat limitarea puterii procurorului general al PÎCCJ de a interveni **direct** în orice cauză. Cu alte cuvinte, chiar și în situația în care procurorul general al PÎCCJ ar considera că *măsurile și soluțiile* adoptate de un procuror, într-o anumită cauză, sunt *nelegale și netemeinice*, procurorul general al PÎCCJ nu ar trebui să poată interveni în mod direct, ci *măsurile și soluțiile* ar trebui infirmate urmându-se ierarhia din cadrul Ministerului Public.

IV.2. Observațiile Grupului de lucru

89. Cu titlu prealabil, Grupul de lucru subliniază faptul că **principiul controlului ierarhic** este un element al statutului procurorilor care are rang constituțional, fiind expres menționat în art. 132 alin. (1) din Constituția României. În jurisprudența sa, Curtea Constituțională a statuat că există trei principii constituționale care reglementează activitatea procurorilor: *legalitatea, imparțialitatea și controlul ierarhic*. Astfel, în ceea ce privește principiul controlului ierarhic, Curtea Constituțională a apreciat că acesta este o garanție a respectării celorlalte două principii, iar „*Constituția a consacrat și principiul unității de acțiune a procurorilor – în cadrul Ministerului Public – sub forma controlului ierarhic (...). (...) În*

⁵⁷ A se vedea art. 68 alin. (3) din Legea nr. 304/2022: „*Măsurile și soluțiile adoptate de procuror pot fi infirmate în scris și motivat de către procurorul ierarhic superior ori de către procurorul general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, atunci când acesta constată că sunt nelegale sau netemeinice*”.

⁵⁸ A se vedea para. 50, Secțiunea V.E din Aviz.

⁵⁹ A se vedea para. 52, Secțiunea V.E din Aviz.

⁶⁰ *Ibidem*.

*virtutea statutului procurorilor consacrat de Constituție, controlul ierarhic în activitatea acestora presupune eo ipso posibilitatea efectuării actelor și lucrărilor din dosarele de urmărire penală chiar de către procurorul ierarhic superior, care controlează activitatea procurorilor din subordinea sa”.*⁶¹

90. Conform art. 66 alin. (1) din Legea 304/2022, Ministerul Public este „*condus de procurorul general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție*”. Conform art. 69 din Legea nr. 304/2022, procurorii din fiecare parchet sunt subordonați conducătorului parchetului respectiv, iar conducătorul unui parchet este subordonat conducătorului parchetului ierarhic superior. De asemenea, potrivit art. 103 alin. (1) din Legea nr. 304/2022, parchetele de pe lângă curțile de apel sunt conduse de procurori generali, iar, conform art. 77 din Legea nr. 304/2022, procurorul general PÎCCJ exercită controlul asupra tuturor parchetelor.⁶²
91. Structura ierarhică a Ministerului Public ar trebui să țină seama și de necesitatea corelării cu organizarea teritorială. Responsabilitatea principală pentru legala și temeinica aplicare a politicii penale a statului îi revine fiecărui conducător de parchet în parte, acesta fiind cel mai în măsură să cunoască activitatea Ministerului Public din circumscripția respectivă, conducătorul unui parchet fiind, la rândul său, subordonat conducătorului parchetului ierarhic superior. Prin urmare, din rațiuni de eficiență, și nu numai, conducătorul Ministerului Public (procurorul general al PÎCCJ) nu exercită un control direct asupra tuturor parchetelor din țară, ci doar indirect, prin controlul ierarhic exercitat asupra procurorilor generali de la nivelul curților de apel, care, la rândul lor, exercită controlul asupra parchetelor din subordinea directă a acestora. Pentru claritate, astfel cum rezultă din prevederile art. 69 din Legea nr. 304/2022, conducătorul unui parchet este subordonat conducătorului parchetului ierarhic superior. Din dispozițiile legale la care s-a făcut trimitere anterior rezultă că procurorul general al PÎCCJ are un **statut aparte în organizarea Ministerului Public**. Cu toate acestea, evoluția organizării Ministerului Public arată o anumită tendință spre *descentralizarea* puterii de decizie de la nivelul PÎCCJ, *pe de o parte*, către nivelul parchetelor de pe lângă curțile de apel, care sunt conduse de către *procurori generali*, și, *pe de altă parte*, către anumite structuri specializate din cadrul Ministerului Public.
92. De asemenea, se impune a fi subliniat că motivele pentru care procurorul general al PÎCCJ poate invalida măsurile dispuse într-o anumită cauză nu sunt suficient de circumstanțiate prin dispozițiile legale, acestea din urmă vizând atât aspecte de *legalitate*, cât și de *temeinicie*.
93. În acord cu cele expuse de Comisia de la Veneția, Grupul de lucru apreciază că, pentru menținerea echilibrului și pentru a evita concentrarea unei puteri exorbitante la nivelul unei singure persoane, ar trebui să fie limitat controlul exercitat de procurorul general al PÎCCJ doar în privința măsurilor dispuse de procurorii față de care are rolul de *procuror ierarhic superior*, cu respectarea ierarhiei Ministerului Public.
94. De asemenea, în analiza prevederilor art. 68 alin. (3) din Legea nr. 304/2022 trebuie avut în vedere și faptul că aceste prevederi au făcut obiectul unui control de constituționalitate

⁶¹ Decizia Curții Constituționale nr. 175 din 29 martie 2018, publicată în M.Of. nr. 590 din 12 iulie 2018, para. 20.

⁶² A se vedea art. 77 din Legea nr. 304/2022: „*Procurorul general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție exercită, direct sau prin procurori anume desemnați, controlul asupra tuturor parchetelor*”.

a priori, finalizat cu Decizia CCR nr. 522/2022. Critica de constituționalitate a vizat art. 68 alin. (3) și (4) din Legea nr. 304/2022⁶³ și privea, în principiu, încălcarea independenței procurorilor, susținându-se și că o astfel de ingerință ar putea afecta „caracterul efectiv al anchetelor, strângerea probelor și celeritatea procedurilor”.⁶⁴

95. În susținerea obiecției au fost invocate și recomandările făcute de Comisia de la Veneția în 1996 cu privire la proiectul de Constituție a Ucrainei. În legătură cu art. 121 din Proiectul de Constituție al Ucrainei, referitor la procuratură, Comisia de la Veneția a arătat că ar trebui ca cea mai înaltă autoritate să o controleze pe cea imediat inferioară, fără a putea controla direct și nivelurile cele mai de jos din structura ierarhică. În acest mod, susține Comisia de la Veneția, sistemul procuraturii „ar fi protejat împotriva intervenției directe sau a influenței politice”.⁶⁵
96. Cu privire la criticile formulate, Curtea Constituțională a atras atenția asupra faptului că, în conformitate cu prevederile art. 68 alin. (2) din Legea 304/2022⁶⁶, măsura dispusă de procurorul ierarhic superior poate fi contestată la Secția pentru procurori a Consiliului Superior al Magistraturii.⁶⁷ Față de existența acestei garanții, Curtea Constituțională a constatat că nu există probleme de constituționalitate.⁶⁸
97. Această decizie a Curții Constituționale lasă totuși deschisă posibilitatea modificării respectivelor prevederi, din perspectiva observațiilor formulate de Comisia de la Veneția.
98. *Mutatis mutandis*, existența unei posibilități de contestare a măsurii dispuse de procurorul general al PÎCCJ la Secția pentru procurori a CSM nu invalidează, *per se*, argumentul invocat de Comisia de la Veneția în recomandarea cu privire la legislația poloneză și reiterat în Avizul analizat. Este legitim să se considere că procurorii din parchetele de pe lângă judecătoria și tribunale ar fi reticenți în a contesta măsurile dispuse de procurorul general PÎCCJ, ceea ce ar putea afecta, în fapt, eficiența sistemului de verificare a legalității măsurilor dispuse de procurorul general.
99. În acest context, Grupul de lucru notează cele reținute de Comisia de la Veneția în avizul interimar privind proiectul legii Parchetului din Muntenegru prin care s-a arătat că „În principiu, controlul ierarhic este în conformitate cu opțiunea făcută în Muntenegru pentru un model de parchet organizat ierarhic. Totuși, exercitarea directă a autorității de către

⁶³ A se vedea art. 68 alin. (4) din Legea nr. 304/2022: „Măsurile și soluțiile adoptate de procurorii din cadrul Direcției Naționale Anticorupție și Direcției de Investigare a Infracțiunilor de Criminalitate Organizată și Terorism pot fi infirmate în scris și motivat numai de către procurorul ierarhic superior ori de către procurorul-șef al direcției, atunci când acesta constată că sunt nelegale sau netemeinice”.

⁶⁴ A se vedea Decizia CCR nr. 522/2022, para. 53.

⁶⁵ A se vedea Avizul Comisiei de la Veneția cu privire la Proiectul de Constituție al Ucrainei din 21 mai 1996, comentariu la art. 121, disponibil la următoarea adresă web [Venice Commission :: Council of Europe \(coe.int\)](http://www.venicecommission.org/).

⁶⁶ Art. 68 alin. (2) din Legea nr. 304/2022: „În efectuarea și supravegherea urmăririi penale, precum și în soluțiile dispuse, procurorul este independent, în condițiile prevăzute de lege. Procurorul poate sesiza la Secția pentru procurori a Consiliului Superior al Magistraturii, în cadrul procedurii de apărare a independenței și imparțialității procurorilor; intervenția procurorului ierarhic superior, în orice formă, în efectuarea și supravegherea urmăririi penale sau în adoptarea soluției”.

⁶⁷ A se vedea Decizia CCR nr. 522/2022, para. 178.

⁶⁸ *Idem*, para. 179.

*Procurorul Suprem nu trebuie să fie folosită pentru a eluda garanțiile împotriva instrucțiunilor ilegale*⁶⁹ (s.n.).

100. Totodată, trebuie avut în vedere și faptul că, distinct de prevederea ce face obiectul Recomandării nr. 3, legislația instituie deja o cale prin intermediul căreia procurorii din cadrul unui parchet superior (inclusiv procurorul general al PÎCCJ) se pot implica activ într-o investigație de competența unui parchet de rang inferior, însă într-o formulă mai echilibrată, în care parchetul superior *preia cauza* și, astfel, își asumă responsabilitatea directă pentru soluționarea acesteia.
101. Astfel, potrivit art. 325 alin. (1) C. proc. pen. „*Procurorii din cadrul parchetului ierarhic superior pot prelua, în vederea efectuării sau supravegherii urmăririi penale, cauze de competența parchetelor ierarhic inferioare, prin dispoziția motivată a conducătorului parchetului ierarhic superior.*”.
102. În consecință, în măsura în care, procurorul general PÎCCJ apreciază necesar să intervină într-o cauză de competența unor procurori față de care nu are calitatea de procuror ierarhic superior, acesta poate dispune **motivată** preluarea cauzei și efectuarea sau supravegherea urmăririi penale de către procurorii din cadrul PÎCCJ.

IV.3. Concluzia Grupului de lucru

103. În acord cu opinia exprimată de Comisia de la Veneția, Grupul de lucru consideră că este oportună modificarea prevederilor actuale, în sensul limitării posibilității invalidării măsurilor dispuse într-o cauză direct de către procurorul general al PÎCCJ. În acest sens, ar putea fi avută în vedere eliminarea sintagmei „*ori de către procurorul general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție*” din cuprinsul art. 68 alin. (3) din Legea nr. 304/2022.

⁶⁹ A se vedea Avizul interimar al Comisiei de la Veneția nr. 785/2014 cu privire la proiectul de Lege a parchetului în Muntenegru, para. 108, disponibil la următoarea adresă web [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2014\)042-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2014)042-e).

V. RECOMANDAREA NR. 4

104. Analizând ansamblul normativ referitor la activitatea poliției judiciare, Comisia de la Veneția, prin Recomandarea nr. 4, a arătat că legislația analizată ar trebui să prevadă expres faptul că poliția judiciară, cu privire la activitatea de cercetare penală, nu raportează ministrului/ ministerului de interne.

V.2. Explicații referitoare la Recomandarea nr. 4

105. Cu titlu de precizare prealabilă, se impune a fi subliniată o posibilă neclaritate ce decurge din considerentele Comisiei de la Veneția, în sensul că nu rezultă în afara oricărui dubiu dacă în Aviz a fost avută în vedere o posibilă raportare a ofițerului/agentului de poliție judiciară către *ministrul* de interne sau, pe linie ierarhică, în cadrul *ministerului* de interne. Analizând în ansamblu argumentele Comisiei de la Veneția, Grupul de lucru apreciază că interpretarea cea mai probabilă este aceea potrivit căreia Comisia a avut în vedere cea dintâi variantă, respectiv **raportarea către ministrul de interne**.
106. Cu privire la raporturile poliției judiciare cu puterea executivă, Comisia arată că o parte a interlocutorilor au identificat un posibil pericol de ingerință și influență a puterii executive asupra activității parchetelor. O astfel de temere pare a se întemeia pe faptul că poliția judiciară, care desfășoară activitatea de cercetare penală sub supravegherea sau conducerea unui procuror, este, în același timp, subordonată ierarhic puterii executive.⁷⁰
107. Pornind de la dispozițiile Legii privind organizarea judiciară, Comisia de la Veneția a arătat că parchetele nu vor pierde controlul asupra investigațiilor desfășurate cu sprijinul poliției judiciare, simpla modificare a unei reguli administrative neputând fi privită ca o atingere adusă Ministerului Public.⁷¹ Cu toate acestea, pentru siguranță, Comisia a recomandat introducerea unei prevederi care să statueze expres că poliția judiciară nu raportează ministrului de interne cu privire la activitatea de investigare.⁷²

V.3. Observațiile Grupului de lucru

108. Având în vedere ansamblul actelor normative în vigoare, nu doar dispozițiile din cele trei noi legi care au făcut obiectul analizei Comisiei de la Veneția, se poate observa că, în realitate, cadrul normativ actual permite identificarea unor garanții legale care exclud posibilitatea unei ingerințe a conducătorilor ierarhici ai poliției judiciare (din puterea executivă) în anchetele penale.
109. Prevederile din cuprinsul Legii nr. 304/2022 expun doar sumar raporturile în care se află organele de poliție judiciară, activitatea acestora, precum și relațiile de subordonare în care se află fiind tratate prin reglementarea specială în materie. Conform art. 70 alin. (2) din Legea nr. 304/2022, „*Organele de poliție judiciară își desfășoară activitatea de cercetare penală, în mod nemijlocit, sub conducerea și supravegherea procurorului, fiind obligate să aducă la îndeplinire dispozițiile acestuia*”.

⁷⁰ A se vedea para. 59, Secțiunea V.G din Aviz.

⁷¹ A se vedea para. 61, Secțiunea V.G din Aviz.

⁷² *Ibidem*.

110. În continuare, Legea nr. 304/2022 prevede, în alin. (5) al art. 70, că „*Organizarea și funcționarea poliției judiciare se stabilesc prin lege specială.*”. Din dispozițiile art. 157 alin. (1) din Legea nr. 304/2022 rezultă că legiuitorul a avut în vedere **adoptarea unei viitoare legi care să reglementeze organizarea și funcționarea poliției judiciare.**
111. *De lege lata, la nivelul legislației primare, activitatea poliției judiciare este reglementată prin Legea nr. 364/2004 privind organizarea și funcționarea poliției judiciare*⁷³, dar și prin anumite dispoziții din Codul de procedură penală.
112. Astfel, conform art. 5 din Legea nr. 364/2004: „(1) *Procurorul conduce, supraveghează și controlează nemijlocit activitatea de urmărire penală desfășurată de organele de cercetare penală ale poliției judiciare. (2) În desfășurarea altor activități profesionale decât cele conduse și supravegheate, potrivit legii, de către procuror, polițiștii care aualitatea de organe de cercetare penală ale poliției judiciare se subordonează șefilor ierarhici.*”.
113. Din interpretarea art. 5 alin. (2) din Legea nr. 364/2004 rezultă că subordonarea ierarhică a polițistului este exclusă în cazul activităților profesionale conduse și supravegheate de procuror.
114. În plus, conform art. 8 alin. (3) din Legea nr. 364/2004, organul ierarhic superior nu poate să dea îndrumări sau dispoziții privind cercetarea penală, procurorul fiind singurul competent.
115. De asemenea, conform art. 303 alin. (2) C. proc. pen.: „*Dispozițiile date de procuror în legătură cu efectuarea actelor de cercetare penală sunt obligatorii și prioritare pentru organul de cercetare, precum și pentru alte organe ce au atribuții prevăzute de lege în constatarea infracțiunilor. Organele ierarhic superioare ale poliției judiciare sau ale organelor de cercetare penală speciale nu pot da îndrumări sau dispoziții privind cercetarea penală*”.

V.4. Concluzia Grupului de lucru

116. Ținând cont de cele expuse anterior, Grupul de lucru consideră că nu se impune completarea *Legilor justiției* cu o dispoziție legală expresă prin care să se stabilească că agenții/ofițerii de poliție judiciară nu au obligația de a raporta către ministrul de interne aspecte din anchetele penale pe care le desfășoară, având în vedere că: (1) această consecință decurge în mod logic din corelarea actelor normative în vigoare; (2) un asemenea aspect de detaliu nu se încadrează în mod organic în Legea nr. 304/2022 privind organizarea judiciară, ci mai degrabă ar putea să fie introdus în legea specială care va reglementa activitatea poliției judiciare.

⁷³ Republicată în M.Of. nr. 305 din 24 aprilie 2014.

VI. CONCLUZII

117. Având în vedere cele de mai sus, concluziile Grupului de lucru sunt următoarele:

- **Recomandarea nr. 1**

Grupul de lucru apreciază că procedura actuală de selecție și numire a judecătorilor și procurorilor în alte funcții de conducere decât cele prevăzute la art. 150 alin. (1) din Legea nr. 303/2022 (vicepreședinții instanțelor/adjuncții conducătorilor parchetelor) prezintă suficiente elemente prin care să se garanteze transparența și să se urmărească diminuarea arbitrariului. În mod special, Grupul de lucru subliniază că, deși nu se prevede în mod expres că secția corespunzătoare din cadrul CSM are posibilitatea de a refuza propunerea făcută de președintele instanței/conducătorul parchetului, la această concluzie se ajunge prin interpretarea sistematică a legii, confirmată și de practica secțiilor din cadrul CSM de a supune la vot propunerile de numire. De asemenea, Grupul de lucru recomandă ca procedura interviului prevăzută în art. 168 alin. (2) din Legea nr. 303/2022 să devină obligatorie.

- **Recomandarea nr. 2**

Grupul de lucru subliniază că durata mandatului și posibilitatea reînnoirii acestuia în cazul procurorilor de rang superior ("high ranking prosecutors") sunt aspecte care nu cunosc o abordare unitară la nivel european. Cu toate acestea, poziția constantă a Comisiei de la Veneția, preluată și în recomandări ale OECD, precum și evoluția la nivel european, încurajează implementarea unui sistem în care durata mandatului să fie mai lungă, fără posibilitatea de reînnoire. Grupul de lucru recomandă o variantă în care durata mandatului pentru funcțiile enumerate la art. 144 alin. (1) din Legea nr. 303/2022 ar fi prelungită de la trei la cinci ani, fără posibilitatea de reînnoire a mandatului.

- **Recomandarea nr. 3**

Grupul de lucru apreciază ca fiind oportună eliminarea posibilității procurorului general al PÎCCJ de a invalida pentru nelegalitate sau netemeinicie orice măsură dispusă de procurori, în orice cauză. În acest sens, s-ar putea avea în vedere eliminarea sintagmei „ori de către procurorul general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție” din cuprinsul art. 68 alin. (3) din Legea nr. 304/2022.

- **Recomandarea nr. 4**

Grupul de lucru apreciază că nu se impune modificarea „Legilor Justiției” în sensul includerii unei mențiuni exprese privind inexistența unei obligații a ofițerilor/agenților din poliția judiciară de raportare către ministrul de interne cu privire la activitatea profesională condusă sau supravegheată de procurori, având în vedere cadrul legal deja existent, și consideră că, din rațiuni de tehnică legislativă, ar fi mai potrivită inserarea unei asemenea norme de detaliu în viitoarea lege care va reglementa organizarea și funcționarea poliției judiciare.