

GUVERNUL ROMÂNIEI

Nr.

APROB,

Prim-ministru

Ludovic ORBAN

MEMORANDUM

DE LA: Cătălin-Marian PREDOIU, ministrul justiției

TEMA: Evaluarea cadrului legal cu privire la organizarea și funcționarea Secției pentru Investigarea Infracțiunilor din Justiție și propuneri

I. Cadrul legislativ actual

Prin Legea nr. 207/2018 pentru modificarea și completarea Legii nr. 304/2004 privind organizarea judiciară a fost înființată Secția pentru Investigarea Infracțiunilor din Justiție (în continuare, SIIJ), ca structură fără personalitate juridică în cadrul Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție care are competența exclusivă de a efectua urmărirea penală pentru infracțiunile săvârșite de judecători și procurori, inclusiv judecătorii și procurorii militari și cei care au calitatea de membri ai Consiliului Superior al Magistraturii. Prin această lege au fost stabilite principiile de funcționare a Secției, modalitățile de numire a conducerii Secției și a procurorilor din cadrul acesteia.

S-a prevăzut că Secția pentru investigarea infracțiunilor din justiție începe să funcționeze în termen de 3 luni de la data intrării în vigoare a legii, respectiv la 23 octombrie 2018.

Prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 90/2018 privind unele măsuri pentru operaționalizarea Secției pentru investigarea infracțiunilor din justiție, având în vedere motivele invocate de Guvern în nota de fundamentare a ordonanței de urgență a Guvernului, au fost adoptate măsuri legislative în vederea asigurării operaționalizării SIIJ începând cu data de 23 octombrie 2018, data la care ar fi expirat termenul de 3 luni instituit de legiuitor.

Această ordonanță a reglementat o procedură derogatorie de la art. 88³ - 88⁵ din Legea nr. 304/2004, republicată, cu modificările și completările ulterioare, în vederea numirii provizorii a procurorului-șef, a procurorului-șef adjunct și a cel puțin unei treimi din procurorii, măsuri considerate urgente pentru ca SIIJ să înceapă să funcționeze.

II. Documente și recomandări europene privind SIJ

Într-o serie de documente europene au fost aduse numeroase critici cu privire la modul de funcționare și organizare a SIJ:

1. Grupul Statelor Împotriva Corupției (GRECO) - Consiliul Europei

În Raportul ad-hoc, adoptat în data de 23 martie 2018 (Reuniunea Plenară 79), în conformitate cu Regula 34 din Regulile de Procedură ale organismului anticorupție al Consiliului Europei și în Raportul de *follow-up* referitor la Raportul ad-hoc, adoptat în data de 21 iunie 2019 (Reuniunea Plenară 83), GRECO a concluzionat că recomandarea referitoare la abandonarea creării noii secții speciale pentru investigarea infracțiunilor din justiție nu a fost implementată de România.

2. Comisia Europeană pentru Democrație prin Drept a Consiliului Europei (Comisia de la Veneția)

În Opinia nr. 924/2018, Comisia de la Veneția a recomandat României să reconsidere stabilirea unei structuri separate de parchet pentru investigarea infracțiunilor comise de judecători și procurori; recurgerea la procurori specializați, însoțită de garanții procesuale efective, ar putea apărea ca o soluție alternativă mai potrivită.

În considerentul nr. 89 din Opinie, se afirmă că *”în aceste împrejurări, cu toate că alegerea mijloacelor de combatere a infracționalității aparține legiuitorului național, temerile existente că noua structura va fi (încă) un instrument de intimidare și presiune la adresa judecătorilor și procurorilor - în special dacă este combinată cu alte noi măsuri preconizate în privința lor, cum sunt prevederile referitoare la răspunderea materială a magistraților - pot fi considerate legitime și nu ar trebui ignorate”*.

3. Raportul MCV

Concluzia Raportului Comisiei către Parlamentul European și Consiliu privind progresele înregistrate de România în cadrul mecanismului de cooperare și verificare din 22 octombrie 2019¹ cu privire la recomandarea legată de Secția pentru investigarea infracțiunilor din justiție este că „aceste recomandări nu au fost puse în aplicare de autoritățile române, care au invocat și argumentul că legile justiției produceau efecte juridice care nu puteau fi oprite”.

În evaluările Comisiei Europene s-au reținut următoarele: „Modificările legate de accelerarea înființării Secției speciale pentru anchetarea magistraților și extinderea competenței sale (...) au alimentat și mai mult sursele de îngrijorare și lipsa de încredere în aceste modificări.”² În special, unele dintre modificările propuse ale legilor păreau să servească intereselor anumitor persoane^{3,4}. Aceste ordonanțe de urgență au stârnit reacții extrem de negative, care au contribuit la cristalizarea poziției specifice exprimate de populație în cadrul referendumului din 26 mai 2019 cu privire la modificarea legilor justiției prin ordonanțe de urgență.

Punerea în aplicare a legilor justiției modificate a confirmat, de asemenea, preocupările exprimate în raportul din noiembrie cu privire la prejudiciile aduse sistemului judiciar. În particular, funcționarea Secției speciale pentru anchetarea magistraților a confirmat temerile

¹ COM (2019) 499 final.

² A se vedea, de asemenea, Raportul tehnic pentru mai multe detalii privind modificările.

³ Printre exemple se numără: înăsprirea retroactivă a cerinței privind vechimea în funcție a procurorilor, care împiedica accesul anumitor persoane la anumite posturi, relaxarea cerințelor și modificarea procedurilor de numire în funcțiile de conducere a Secției speciale, care permitea numirea anumitor persoane și numirea procurorilor de rang înalt cu avizul Plenului Consiliului Superior al Magistraturii, care evita emiterea unui aviz negativ din partea Secției pentru procurori.

⁴ Comisia de la Veneția, Avizul 950/2019, punctul 49.

exprimate atât în România, cât și în exterior că secția respectivă ar putea fi utilizată ca instrument de presiune politică⁵. Au existat mai multe situații în care Secția specială a intervenit pentru a schimba cursul anchetelor penale într-un mod care ridică îndoieli serioase cu privire la obiectivitatea sa⁶. Printre aceste situații se numără și cazurile în care Secția specială a inițiat anchete împotriva judecătorilor și a procurorilor care s-au opus modificărilor actuale ale sistemului judiciar, precum și modificările bruște ale abordării adoptate în cauzele aflate pe rolul instanțelor, de exemplu retragerea căilor de atac introduse anterior de DNA în dosarele de corupție la nivel înalt.⁷ Numirile în funcțiile de conducere din Secția specială au stârnit, la rândul lor, polemici. Pe fondul acestora, numeroase voci din România au cerut desființarea Secției speciale⁸.

Comisia de la Veneția a adoptat un aviz cu privire la ordonanțele de urgență în iunie 2019⁹, în care confirmă îngrijorarea crescândă suscitată de noile modificări¹⁰ și de funcționarea Secției speciale. În cele două noi rapoarte din iunie 2019, GRECO a exprimat preocupări similare.¹¹ (Raportul MCV din octombrie 2019, pag. 5-6, obiectivul de referință nr. 1).

Problematica SIIJ este tratată nu doar în cadrul obiectivului de referință nr. 1: independența sistemului judiciar și reforma sistemului judiciar, ci și în cadrul obiectivului de referință nr. 3: Combaterea corupției la nivel înalt - Durabilitatea Direcției Naționale Anticorupție și ireversibilitatea luptei împotriva corupției.

Astfel, Raportul din 22 octombrie 2019 notează: „Gestionarea eficace a cazurilor de corupție la nivel înalt a fost, de asemenea, afectată negativ de faptul că responsabilitatea pentru numeroase cauze a fost transferată Secției speciale, care este competentă să ancheteze nu numai infracțiunile comise de magistrați, ci și infracțiunile conexe comise de alte persoane. Riscul identificat în noiembrie 2018 ca Secția specială să fie utilizată pentru a schimba cursul dosarelor de corupție la nivel înalt și pentru a face presiuni asupra magistraților s-a materializat (a se vedea obiectivul de referință 1)”.

“Comisia reiterează concluzia sa din noiembrie 2018 potrivit căreia baza pentru evaluarea pozitivă la care s-a ajuns în ianuarie 2017 în ceea ce privește obiectivul de referință 3 a fost redeschisă de România. În ciuda faptului că atât DNA, cât și ICCJ au continuat să ancheteze și să

⁵ În acest context, ar trebui să se menționeze, de asemenea, faptul că Secția specială a inițiat o anchetă penală împotriva mai multor membri ai Comisiei și ai personalului acesteia în urma unei plângeri din 30 ianuarie 2019 prin care aceștia erau acuzați de abuz în serviciu, comunicarea unor informații false și înființarea unui grup infracțional organizat în legătură cu întocmirea raportului MCV din noiembrie 2018. Ancheta respectivă îl viza și pe procurorul general în exercițiu. Comisia reamintește faptul că, în temeiul Protocolului privind privilegiile și imunitățile, atașat la tratate, membrii Comisiei și ai personalului acesteia beneficiază de imunitate juridică pentru actele îndeplinite în calitatea lor oficială, pe teritoriul oricărui stat membru. În pofida lipsei de competență a autorităților române în această privință, Secția specială a înregistrat cazul la 11 februarie și l-a închis abia la 27 martie, invocând lipsa de probe. http://www.mpublic.ro/ro/content/c_28-03-2019-13-03.

⁶ Un exemplu elocvent îl constituie dosarul penal deschis împotriva fostului procuror-șef al DNA în perioada în care candida pentru funcția de procuror european. Faptul că deschiderea dosarului penal a coincis cu data convocării la audierea în Parlamentul European pare să indice intenția de a împiedica această candidatură, iar Înalta Curte de Casație și Justiție a pronunțat o decizie în care califica drept ilegale măsurile preventive luate în acest sens. Faptul că a mai fost înregistrată încă o cauză în care era implicat procurorul general pare să confirme un anumit tipar de acțiune împotriva magistraților de rang înalt care criticau activitatea Secției speciale.

⁷ A se vedea Raportul tehnic pentru exemple și detalii.

⁸ Printre acestea se numără asociațiile magistraților, organizațiile societății civile și partidele de opoziție.

⁹ Avizul privind Ordonanțele de urgență ale Guvernului nr. 7 și nr. 12 de modificare a legilor justiției, CDL-AD (2019) 014, 21-22 iunie 2019) – [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2019\)014-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2019)014-e).

¹⁰ Avizul ridică rezerve serioase cu privire la soliditatea și fundamentarea unora dintre modificări.

¹¹ GRECO AdHocRep(2019)1 și GRECO RC4(2019)11.

sanctioneze corupția la nivel înalt și să dea dovadă de profesionalism în circumstanțe foarte dificile, atacurile la adresa activității lor, modificările succesive aduse cadrului legislativ aplicabil și posibila atingere adusă autorității hotărârilor judecătorești definitive ridică semne de întrebare cu privire la caracterul durabil al rezultatelor României în lupta împotriva corupției la nivel înalt.”

III. Cauzele României pe rolul Curții de Justiție a Uniunii Europene(CJUE)

În prezent, pe rolul CJUE se află un număr de **4 cauze** în care au fost formulate **7 întrebări preliminare** vizând interpretarea dreptului Uniunii Europene raportat la o serie de aspecte referitoare la SIIJ¹². Pentru aceste cauze a fost încheiată faza scrisă, Guvernul României depunând observații scrise ca urmare a aprobării acestora prin memorandum. De asemenea, au fost formulate cereri de organizare de către CJUE a unor ședințe de audiere a pledoariilor.

Pozițiile Guvernului transmise anterior prin intermediul observațiilor scrise, în măsura în care nu mai corespund opticii noului Guvern pot și trebuie modificate corespunzător, în formele agreeate la nivelul executivului și urmând procedurile specifice în fața CJUE. Din această perspectivă o schimbare fundamentală cu privire la existența SIIJ, în sensul că se analizează la acest moment dacă aceasta va trebui desființată sau radical modificată, determină o schimbare corespunzătoare în poziția statului român în fața CJUE, deoarece, în observațiile scrise anterioare, s-au susținut, în esență, legalitatea și oportunitatea înființării acestei structuri speciale de parchet.

Precizăm faptul că Agentul Guvernamental pentru Curtea de Justiție a Uniunii Europene a întocmit observațiile scrise aprobate ulterior prin memorandum, pe baza contribuțiilor mai multor instituții, nu numai a MJ. Printre instituții se numără și CSM, PICCJ, SIIJ.

IV. Poziția instituțiilor relevante din sistemul justiției, precum și a asociațiilor magistraților cu privire la SIIJ

În vederea evaluării modului de implementare a recomandărilor europene menționate la punctul II, la nivelul Ministerului Justiției a fost constituit un grup de lucru intern care să centralizeze punctele de vedere ale instituțiilor relevante din sistemul justiției pe acest subiect (ÎCCJ, CSM, PÎCCJ, DNA, DIICOT, SIIJ) și ale asociațiilor magistraților. Din punctele de vedere exprimate, reies următoarele opinii:

➤ **În unele opinii se susține Recomandarea GRECO, solicitând-se desființarea SIIJ sau, cel puțin reorganizarea acesteia**, indicându-se, printre altele, următoarele argumente:

- modul de reglementare și funcționare a SIIJ, raportat la alineatul (6) introdus la art. 88¹ din Legea nr. 304/2004, care definește noțiunea de procuror ierarhic superior, instituie în mod nelegal o excepție de la principiul constituțional al controlului ierarhic;
- prin modul de organizare și funcționare a SIIJ s-a creat *de facto* o categorie de cetățeni care beneficiază de imunitate de jurisdicție penală totală, respectiv procurorii din cadrul SIIJ; SIIJ se îndepărtează de la orice fel de control ierarhic, dar și judecătorec eficient - în cazul soluțiilor de clasare - fiind compusă dintr-un număr extrem de redus de procurori, care își pot da ei înșiși, reciproc, orice soluție de clasare indiferent de situația de fapt sau de drept și indiferent de ce

¹² -Cauzele conexe C-83/19, C-127/19 și C-195/19, Asociația “Forumul Judecătorilor din România” și alții, transmise CJUE de Tribunalul Olt/Mehedinți, Curtea de Apel Pitești, Curtea de Apel București - din aceste 3 cauze conexe, doar C-127/19 și C-195/19 vizează întrebări referitoare la SIIJ;

- Cauza C-291/19, SO, cerere având ca obiect pronunțarea unei hotărâri preliminare transmisă CJUE de Curtea de Apel Brașov;

-Cauza C-355/19, AFJR, cerere având ca obiect pronunțarea unei hotărâri preliminare, transmisă CJUE de Curtea de apel Pitești.

abuz ar putea face, pornind de la premisa că instanțele judecătorești nu pot obliga să-și trimită în judecată un coleg, membru al acestei secții;

- lipsa unor dispoziții exprese care să prevadă posibilitatea procurorilor din cadrul acestei secții de a participa la ședințele de judecată în cauzele de competența SIIJ în care se dispune luarea măsurilor preventive, a celor asigurătorii, soluționarea cererilor privind măsurile speciale de supraveghere etc., precum și judecarea în fond și în căile de atac a creat deja dificultăți majore în practică;

- competența materială și teritorială atribuită acestei secții, din punct de vedere funcțional, creează dificultăți și nu asigură folosirea procurorilor specializați în situațiile în care s-ar impune (combaterea corupției, a criminalității organizată și terorismului);

- numirea agenților și ofițerilor de poliție judiciară și a specialiștilor în cadrul SIIJ se face de către procurorul șef de secție (structură fără personalitate juridică), deși numirea/detașarea acestora ar trebui să se dispună de conducătorul instituției;

- se propune o regândire a modului de organizare și funcționare a acestei secții, inclusiv în legătură cu modul de numire în funcție a procurorilor cu funcții de conducere și de execuție (prin asigurarea principiului separării carierelor).

➤ **În alte opinii se susține menținerea SIIJ în forma actuală**, considerându-se că nu afectează independența justiției, invocându-se următoarele argumente:

- Curtea Constituțională a României a stabilit conformitatea prevederilor legale privind înființarea SIIJ cu legea fundamentală;

- se asigură magistraților o protecție adecvată împotriva presiunilor exercitate asupra lor, împotriva abuzurilor săvârșite prin sesizări sau denunțuri arbitrare și, nu în ultimul rând, se asigură generarea unei practici unitare în materia infracțiunilor sesizate ca fiind posibil săvârșite de magistrați, precum și în materia infracțiunilor săvârșite de aceștia;

- din reglementarea legală a acestei secții reiese cu claritate faptul că nu doar independența judecătorilor este asigurată, cât și cea a procurorilor care funcționează în cadrul său, care este mult mai mare decât cea a procurorilor de la toate celelalte parchete naționale, fie ele specializate sau nu;

- ofițerii de poliție judiciară își desfășoară activitatea exclusiv în baza delegării dispuse de către procurorul care efectuează urmărirea penală, în această situație existând dispoziție expresă, respectiv prevederile art. 324 alin. (3) Cod procedură penală;

- din 2014 și până la înființarea SIIJ, exista deja în cadrul Ministerului Public o structură specializată pentru efectuarea urmăririi penale în cauze de corupție privind judecătorii și procurorii.

V. Concluzii

Deși constituirea unei astfel de secții este un demers care, în sine, a fost consemnat ca fiind constituțional, parametrii în care aceasta își desfășoară activitatea se impune a fi reevaluați. Argumentelor de legislație națională li se adaugă aspectele de conformare a reglementărilor naționale de constituire a secției cu cerințele europene - Consiliul Europei, Uniunea Europeană. Desigur, pronunțarea de către CJUE în cauzele în prezent *pendinte* în care se contestă conformitatea cu standardele europene va reprezenta un element major care va trebui luat în considerare de către decidenți.

Din perspectiva oportunității, este evident că aceasta poate și trebuie reanalizată prin raportare la nevoile reale ale sistemului judiciar, context în care se pot desprinde concluzii relevante pornindu-se inclusiv de la o evaluare a activității SIIJ de la data operaționalizării sale (23 octombrie 2018).

Este necesară o reevaluare exhaustivă a dispozițiilor legale care reglementează SIIJ, atât în ceea ce privește organizarea, cât și funcționarea acesteia. În acest sens, putem aduce în discuție și următoarele aspecte:

- corelarea dispozițiilor legale *de lege lata* privind modul de organizare a Secției, ca structură fără personalitate juridică în cadrul Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, cu atribuțiile concrete ale șefului acesteia - atribuții care par mai degrabă similare structurilor de parchet specializate, cu personalitate juridică (DNA, DIICOT); în acest sens, spre exemplu, apare atipică reglementarea numirii agenților și ofițerilor de poliție judiciară și a specialiștilor de către un procuror șef de secție din cadrul unui parchet;
- numirea și revocarea conducerii Secției se realizează de către Plenul CSM, ceea ce contravine principiului separației carierelor, consacrat de art. 1 alin. (2) din Legea nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor;
- în cadrul comisiilor de concurs pentru selecția conducerii și a procurorilor din cadrul Secției, procurorii sunt minoritari, selecția urmând a se realiza astfel, în principal, de către judecători, principiul separației carierelor, promovat în mod expres prin ultimele intervenții asupra Legii nr.303/2004, respectiv a Legii nr.304/2004 nefiind, în acest caz, aplicat;
- existența unei imunități de jurisdicție penală *de facto* a procurorilor din cadrul SIIJ, în unele situații;
- modul de reglementare și funcționare a SIIJ, raportat la definirea noțiunii de procuror ierarhic superior, comportă discuții din perspectiva principiului constituțional al controlului ierarhic.

VI. Propuneri

Văzând recomandările cuprinse în documentele europene menționate, dispozițiile legale care reglementează funcționarea și organizarea SIIJ, precum și modul concret în care a funcționat Secția de la înființare până în prezent, propunem ca poziția Ministerului Justiției în raporturile cu autoritățile și instituțiile publice, respectiv cu instituțiile Uniunii Europene sau internaționale pe această temă să fie în sensul susținerii uneia din următoarele soluții (care să fie dezbătute/adoptate în cadrul procedurilor parlamentare derulate cu privire la propunerile legislative aflate pe ordinea de zi a comisiilor de specialitate): desființarea SIIJ ori, după caz, regândirea radicală a modului de funcționare și organizare a acesteia.