



Strasbourg, 16 iunie 2026

CDL-AD (2026)016

*(Traducere neoficială)*

**COMISIA EUROPEANĂ PENTRU**  
**DEMOCRAȚIE PRIN DREPT A CONSILIULUI EUROPEI**  
**(COMISIA DE LA VENETIA)**

**SERBIA**

**OPINIA URGENTĂ**

**PRIVIND**  
**MODIFICĂRILE DIN 28 IANUARIE 2026 ÎN LEGISLAȚIA**  
**REFERITOARE**  
**LA SISTEMUL JUDICIAR ȘI LA PROCURATURĂ**

**Emisă la 24 aprilie 2026, în temeiul articolului 14a**  
**din Regulamentul revizuit de procedură al Comisiei de la Venetia**

**Aprobată de Comisia de la Venetia**  
**în cadrul celei de-a 147-a Sesiuni Plenare**  
**(Venetia, 12-13 iunie 2026)**

**În baza observațiilor formulate de:**  
**dl António Henriques GASPAR (membru, Portugalia)**  
**dl Tuomas OJANEN (membru, Finlanda)**  
**dl Cesare PINELLI (membru supleant, Italia)**  
**dl Manuel MONTEAGUDO VALDEZ (membru supleant, Peru)**

[www.venice.coe.int](http://www.venice.coe.int)

**Cuprins:**

I. Introducere .....	3
II. Informații de context privind procesul legislativ .....	4
III. Modificările din 28 ianuarie 2026.....	7
IV. Analiză .....	10
A. Procedura de adoptare a modificărilor din 28 ianuarie 2026 .....	10
B. Fondul modificărilor din 28 ianuarie 2026 .....	13
1. Modificările aduse Legii cu privire la Procuratură .....	13
a. Considerații preliminare .....	13
b. Competența de a soluționa obiecțiile împotriva deciziilor ierarhice.....	15
c. Competența de a soluționa obiecțiile privind programul anual de activitate .	16
d. Consimțământul prealabil al Ministerului Justiției în materia cooperării internaționale.....	18
e. Extinderea utilizării numirilor provizorii și a realegerilor.....	19
f. Regimul delegărilor temporare.....	20
2. Modificările aduse Legii privind organizarea și competența autorităților de stat pentru combaterea criminalității informatice.....	25
3. Modificările aduse Legii privind statutul judecătorilor .....	27
4. Modificările aduse Legii privind sediile și circumscripțiile teritoriale ale instanțelor judecătorești și ale procuraturilor .....	28
V. Concluzii .....	30

## I. Introducere

1. Prin scrisoarea din 10 februarie 2026, doamna Ana Brnabić, Președinta Adunării Naționale a Republicii Serbia, a solicitat o opinie urgentă a Comisiei de la Veneția privind modificările și completările la Legea cu privire la Procuratură, Legea privind Consiliul Superior al Procurorilor, Legea privind organizarea și competența autorităților de stat în combaterea criminalității informatice, Legea privind statutul judecătorilor și Legea privind sediile și circumscripțiile teritoriale ale instanțelor judecătorești și ale procuraturilor (denumite în continuare, în ansamblu, „modificările din 28 ianuarie 2026”) ([CDL-REF\(2026\)007](#)).

2. La 18 februarie 2026, Biroul Comisiei de la Veneția a autorizat elaborarea opiniei prin procedură de urgență, în temeiul articolului 14a din Regulamentul de procedură revizuit al Comisiei.

3. Domnul António Silva Henriques Gaspar, domnul Tuomas Ojanen, domnul Cesare Pinelli și domnul Manuel Monteagudo Valdez au acționat în calitate de raportori pentru prezenta opinie.

4. În perioada 16–17 martie 2026, o delegație formată din domnul Cesare Pinelli, domnul Tuomas Ojanen, domnul António Silva Henriques Gaspar, însoțiți de domnul Taras Pashuk și domnul Salvador Luz, din cadrul Secretariatului Comisiei de la Veneția, a efectuat o vizită la Belgrad și a avut întrevederi cu Președintele Adunării Naționale, Ministrul Justiției, membri ai Parlamentului, precum și cu reprezentanți ai Consiliului Superior al Procurorilor, Consiliului Superior al Magistraturii, Procuraturii Supreme, Departamentului special pentru combaterea criminalității informatice și Procuraturii pentru combaterea criminalității organizate. De asemenea, delegația s-a întâlnit cu organizații ale societății civile, asociații profesionale ale judecătorilor și procurorilor, precum și cu reprezentanți ai Delegației Uniunii Europene în Serbia și ai altor parteneri internaționali. Comisia își exprimă recunoștința față de autoritățile sârbe și față de Oficiul Consiliului Europei în Serbia pentru organizarea excelentă a acestei vizite.

5. Prezenta opinie urgentă fost elaborată în baza traducerii în limba engleză a legilor modificate. Este posibil ca traducerea să nu reflecte cu exactitate, sub toate aspectele, versiunea originală.

6. Prezenta opinie urgentă a fost redactată pe baza comentariilor raportorilor, precum și a rezultatelor reuniunilor desfășurate la 16–17 martie 2026. În conformitate cu punctul 10 din Protocolul Comisiei de la Veneția ([CDL-AD\(2018\)019](#)), proiectul de opinie urgentă a fost transmis autorităților sârbe la 17 aprilie 2026 pentru observații. Ulterior, opinia urgentă a fost emisă la 24 aprilie 2026, în temeiul articolului 14a din Regulamentul de procedură revizuit al Comisiei de la Veneția. În urma unui schimb de opinii cu doamna

Brnabić și domnul Vujić, aceasta a fost avizată de Comisia de la Veneția în cadrul celei de-a 147-a Sesiuni Plenare a Comisiei de la Veneția (Veneția, 12-13 iunie 2026).

## II. Informații de context privind procesul legislativ

7. În anul 2021, un amplu proces de reformă a sistemului judiciar a culminat cu elaborarea unor proiecte de modificări constituționale, care au fost analizate de Comisia de la Veneția în două opinii.<sup>1</sup> Aceste modificări constituționale au fost adoptate prin referendum în ianuarie 2022 și promulgate de Adunarea Națională în februarie 2022. Procesul de reformă a fost ulterior implementat printr-un pachet legislativ format din cinci proiecte de legi privind sistemul judecătoresc și serviciul procuraturii. Aceste proiecte de legi au fost evaluate de Comisia de la Veneția în trei opinii emise în anul 2022<sup>2</sup> și au fost ulterior adoptate în anul 2023.

8. La 22 decembrie 2025, domnul Uglješa Mrdić, deputat din partea Partidului Progresist Sârb („SNS”) și președinte al Comisiei pentru sistemul judiciar, administrația publică și autonomia locală, a înaintat un pachet de cinci proiecte de lege prin procedura legislativă de urgență. Aceste proiecte de legi aveau ca scop modificarea: (i) Legii cu privire la Procuratură, (ii) Legii privind Consiliul Superior al Procurorilor, (iii) Legii privind organizarea și competența autorităților de stat pentru combaterea criminalității informatice, (iv) Legii privind statutul judecătorilor și (v) Legii privind sediile și circumscripțiile teritoriale ale instanțelor judecătorești și ale procuraturilor.

9. Notele explicative care însoțesc legile de modificare indică faptul că obiectivul general al reformei a fost sporirea eficienței serviciului procuraturii și a sistemului judecătoresc.<sup>3</sup> Fiecare notă recomandă, de asemenea, adoptarea legilor de modificare prin procedura legislativă de urgență, argumentând că neadoptarea acestora în acest regim ar putea avea consecințe negative asupra funcționării autorităților de stat, a serviciului procuraturii și a instanțelor judecătorești.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2021\)032](#), Serbia – Opinia privind proiectele de modificări constituționale referitoare la sistemul judecătoresc și proiectul de lege constituțională pentru punerea în aplicare a modificărilor constituționale; [CDL-AD\(2021\)048](#), Serbia – Opinia urgentă privind proiectele revizuite de modificări constituționale referitoare la sistemul judecătoresc.

<sup>2</sup> Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2022\)030](#), Serbia – Opinia privind trei proiecte de legi pentru punerea în aplicare a modificărilor constituționale referitoare la sistemul judecătoresc; [CDL-AD\(2022\)042](#), Serbia – Opinia privind două proiecte de legi pentru punerea în aplicare a modificărilor constituționale referitoare la serviciul procuraturii; [CDL-AD\(2022\)043](#), Serbia – Opinia de follow-up la opinia privind trei proiecte de legi pentru punerea în aplicare a modificărilor constituționale referitoare la sistemul judecătoresc.

<sup>3</sup> Notele explicative sunt accesibile la [CDL-REF\(2026\)009](#).

<sup>4</sup> Potrivit articolului 167 din [Regulamentul de procedură al Adunării Naționale](#), „[d]oar o lege care reglementează aspecte și raporturi apărute în circumstanțe imprevizibile, în cazul în care neadoptarea unei asemenea legi prin procedura de urgență ar putea genera consecințe prejudiciabile pentru viața și sănătatea persoanelor, securitatea statului și funcționarea instituțiilor și organizațiilor, precum și în scopul îndeplinirii obligațiilor internaționale și al armonizării legislației cu acquis-ul Uniunii Europene, poate fi adoptată prin procedură de urgență”.

10. Proiectele de legi au devenit accesibile publicului pe pagina web a Adunării Naționale la 22 decembrie 2025. Cu toate acestea, nu au avut loc consultări publice prealabile cu actorii instituționali naționali sau cu societatea civilă.<sup>5</sup>

11. La 15 ianuarie 2026, Consiliul Superior al Magistraturii (denumit în continuare „CSM”) a emis o declarație publică prin care a solicitat retragerea proiectului de lege de modificare a Legii privind sediile și competența teritorială a instanțelor judecătorești și a procuraturilor, precum și a proiectului de lege de modificare a Legii privind statutul judecătorilor. CSM a menționat că nu i s-a solicitat opinia asupra modificărilor propuse<sup>6</sup> și a subliniat că „modificările privind organizarea și numărul instanțelor nu pot fi realizate fără o analiză cuprinzătoare a cauzelor volumului de muncă al instanțelor existente, iar o asemenea analiză lipsește”.<sup>7</sup>

12. La 19 ianuarie 2026, Procuratura pentru combaterea criminalității organizate (denumită în continuare „TOK”) a emis o declarație publică<sup>8</sup> referitoare la proiectele de modificare a Legii cu privire la Procuratură, în special cu privire la încetarea tuturor delegărilor temporare până la data de 9 martie 2026. În acea declarație, TOK a menționat, inter alia, următoarele:

„Cu titlu de observație, Hotărârea privind numărul procurorilor (...) prevede că Procuratura pentru combaterea criminalității organizate, în afară de Procurorul-șef trebuie să dispună de 25 de procurori. Cu toate acestea, statul de persona nu a fost niciodată completat. În prezent, în cadrul [TOK] activează 20 de procurori, dintre care nu mai puțin de 11 sunt delegați temporar, în conformitate cu Legea în vigoare privind Procuratura.

Modificarea propusă ar reduce semnificativ capacitatea operațională și funcțională a [TOK], întrucât aceasta ar fi privată de un număr considerabil de procurori cu experiență, ceea ce ar conduce, în fapt, la o reducere forțată și imediată a personalului. Aceasta ar diminua direct eficiența și eficacitatea instituției până la un nivel care ar pune în pericol desfășurarea legală și eficientă a activităților în cele mai sensibile și complexe cauze de criminalitate organizată transnațională și corupție la nivel înalt, care se află deja în diverse etape procedurale (...).”

„Modificarea propusă nu conține niciun mecanism de tranziție realist și nicio analiză de impact; dimpotrivă, aceasta intervine în mod arbitrar și fără o justificare sistemică asupra organizării existente a activității și asupra structurii de personal a [TOK], ignorând faptul

---

<sup>5</sup> Acest fapt a fost confirmat de majoritatea interlocutorilor în cadrul vizitei în țară.

<sup>6</sup> În conformitate cu articolul 17 alineatul (25) din [Legea privind Consiliul Superior al Magistraturii](#).

<sup>7</sup> Declarația Consiliului Superior al Magistraturii privind modificarea Legii referitoare la sediile și circumscripțiile teritoriale ale instanțelor judecătorești și ale procuraturilor, precum și privind modificarea Legii privind statutul judecătorilor din 15 ianuarie 2026, disponibilă pe [pagina web a Consiliului Superior al Magistraturii](#).

<sup>8</sup> [Declarația Colegiului Procuraturii pentru combaterea criminalității organizate din 19 ianuarie 2026](#).

că instituția delegării temporare a constituit singurul mecanism eficient de depășire a deficitului cronic de personal.”

13. La 22 ianuarie 2026, Consiliul Superior al Procurorilor (denumit în continuare „CSP”) a emis o declarație publică<sup>9</sup>, care a inclus următoarele considerații:

„În prezent, în cadrul Adunării Naționale se desfășoară o dezbatere comună, care include examinarea unor propuneri de modificare a pachetului de legi din domeniul justiției, adoptate în urma reformei constituționale din 2022. Având în vedere că aceste legi vizează în mod direct Consiliul însuși, competențele sale, precum și Procuratura în ansamblu, apreciem, în primul rând, că lipsa oricărei consultări cu Consiliul a constituit o încălcare a prevederilor articolului 17 alineatul (1) punctul 26 din Legea privind [CSP] (...).

Dincolo de necesitatea consultării Consiliului, însăși natura acestor legi, care sunt de natură sistemică și extrem de sensibile, impune existența unui larg consens social, în special în rândul profesioniștilor din domeniu. Spre deosebire de anul 2023, când un pachet de legi din domeniul justiției a fost adoptat în cadrul unui proces transparent și larg incluziv, cu participarea activă a reprezentanților profesiei, dar și a publicului larg, printr-o serie de audieri publice și consultări active cu Comisia de la Veneția, de această dată toate cele menționate au lipsit în totalitate (...).

Este evident că întregul proces nu poate și nu trebuie desfășurat în acest mod și că modificările propuse, în opinia [CSP], ar trebui retrase din procedură de către Adunarea Națională (...).”

14. În cadrul unei sesiuni extraordinare a Adunării Naționale, desfășurate în perioada 14 ianuarie 2026 – 28 ianuarie 2026, modificările au fost dezbătute atât în principiu, cât și în detaliu.<sup>10</sup> La 28 ianuarie 2026, modificările au fost adoptate de Adunarea Națională și ulterior promulgate de către Aleksandar Vučić la 30 ianuarie 2026.<sup>11</sup> Acestea au fost publicate în Monitorul Oficial al Republicii Serbia în aceeași zi.

15. La 6 martie 2026, în temeiul articolului 69 alineatul (4) din Legea cu privire la Procuratură, Consiliul Superior al Procurorilor (CSP) a decis reînnoirea delegărilor temporare pentru șapte dintre cei unsprezece procurori care activau în cadrul [TOK].<sup>12</sup>

---

<sup>9</sup> [Declarația majorității membrilor Consiliului Superior al Procurorilor](#) privind propunerea de modificare a Legii cu privire la Procuratură și a Legii privind Consiliul Superior al Procurorilor, din 22 ianuarie 2026.

<sup>10</sup> [A șasea sesiune extraordinară a Adunării Naționale a Republicii Serbia din anul 2025, Legislatura a XIV-a](#); potrivit articolului 157 alineatul (1) din [Regulamentul de procedură al Adunării Naționale](#), o „dezbatere în principiu” trebuie să aibă loc mai întâi cu privire la orice proiect de lege. Conform articolului 157 alineatul (3), după încheierea dezbaterii în principiu, are loc o „dezbatere în detaliu”.

<sup>11</sup> [Monitorul Oficial al Republicii Serbia, nr. 9/2026, data: 30 ianuarie 2026.](#)

<sup>12</sup> Acest fapt este reflectat în presa sârbă și a fost, de asemenea, comunicat delegației Comisiei de la Veneția în cadrul vizitei acesteia în țară.

Ceilalți patru procurori au încetat delegările temporare până la data de 9 martie 2026, prin efectul legii,<sup>13</sup> revenind la funcțiile lor de bază.

### III. Modificările din 28 ianuarie 2026

16. În scrisoarea sa din 10 februarie 2026 adresată Comisiei de la Veneția, doamna Ana Brnabić a explicat că, în urma adoptării legilor din domeniul justiției în februarie 2023, „au fost identificate anumite dificultăți în aplicarea acestora, care au devenit deosebit de evidente pe parcursul unei perioade de câteva luni caracterizate prin perturbarea funcționării și, uneori, chiar blocarea activității Consiliului Superior al Procurorilor în ultimul an”. Ca urmare, „un număr semnificativ de titulari ai funcțiilor de procuror nu au fost numiți, iar mai multe procuraturi au rămas fără conducători”. În acest context, modificările în cauză au ca scop asigurarea faptului că „serviciul procuraturii este capabil să răspundă în mod eficient și responsabil atât la nivel național, cât și la nivel global”.

17. Potrivit unui document explicativ semnat de domnul Uglješa Mrdić și transmis Comisiei de la Veneția, modificările din 28 ianuarie 2026 „reprezintă o dezvoltare suplimentară a competențelor constituționale care, asemenea situației din 2022, sunt reglementate prin lege și se întemeiază pe experiența rezultată din trei ani de aplicare practică”. În acest context, modificările „realizează o redistribuire a competențelor între diverse organe judiciare autonome și independente deja existente, sporind astfel transparența procesului decizional”.

18. Pe scurt, principalele modificări introduse la 28 ianuarie 2026 pot fi sintetizate după cum urmează:

a) Legea cu privire la Procuratură

i. Competența de a soluționa obiecțiile împotriva deciziilor ierarhice a fost transferată de la Comisia Consiliului Superior al Procurorilor (CSP) către procurorul-șef al procuraturii ierarhic superioare imediate (articolele 18–22).

ii. Procuratura Supremă este în prezent obligată să obțină acordul prealabil al Ministerului Justiției pentru exercitarea atribuțiilor ce țin de cooperarea internațională de importanță majoră (articolul 31 alineatul (4)).

iii. Competența de a soluționa obiecțiile împotriva programului anual de activitate al unei procuraturi nu mai aparține Consiliului Superior al Procurorilor, ci procurorului-șef al procuraturii ierarhic superioare imediate (articolul 39 alineatul (3)). În cazul în care

---

<sup>13</sup> În conformitate cu articolul 12 alineatul (4) din Legea privind modificarea și completarea Legii cu privire la Procuratură, disponibilă la [CDL-REF\(2026\)007](#).

acesta nu se pronunță în termen de 30 de zile, obiecția se consideră respinsă (articolul 39 alineatul (7)).

iv. În cazul în care funcția de procuror-șef devine vacantă, Consiliul Superior al Procurorilor poate desemna un procuror-șef interimar pentru o perioadă de trei ani, cu posibilitatea reînnoirii mandatului (articolul 41 alineatul (2)); aceasta modifică regula anterioară, care permitea un mandat de un an și nu admitea reînnoirea pentru aceeași funcție.

v. Procurorii-șefi al căror mandat de șase ani a expirat pot fi în prezent realeși în aceeași funcție în cadrul aceleiași procuraturi (articolul 62 alineatul (1)).

vi. Competența de a decide asupra delegării temporare a procurorilor este atribuită Consiliului Superior al Procurorilor (articolul 69 alineatul (4)). Anterior, aceasta aparținea Procuraturii Supreme.

vii. Procurorii delegați temporar la o procuratură pot fi redelegați la aceeași instituție după expirarea perioadei maxime de trei ani. În plus, delegarea temporară poate fi realizată și la o procuratură de un nivel superior (articolul 69 alineatul (1)).

viii. Toți procurorii delegați temporar la o procuratură cu competență specială își vor înceta delegările până la data de 9 martie 2026 (articolul 12 alineatul (4) din legea de modificare).

b) Legea privind Consiliul Superior al Procurorilor

i. Comisia Consiliului Superior al Procurorilor pentru soluționarea obiecțiilor împotriva deciziilor ierarhice este desființată (articolul 19 alineatul (1)).

c) Legea privind organizarea și competența autorităților de stat pentru combaterea criminalității informatice

i. Departamentul special pentru combaterea criminalității informatice este condus de un șef, care este numit de procurorul-șef al Procuraturii Superioare din Belgrad (articolele 5 alineatele (1) și (2)). Anterior, acest departament special era condus de un procuror special, numit de Procurorul General.

ii. Șeful Departamentului special pentru combaterea criminalității informatice răspunde în fața procurorului-șef al Procuraturii Superioare din Belgrad (articolul 6 alineatul (1)), care va emite un regulament privind organizarea și funcționarea departamentului special (articolul 6 alineatul (2)). Anterior, conducătorul acestui departament special avea rangul de procuror-șef.

iii. Procurorul-șef al Procuraturii Superioare din Belgrad va numi șeful departamentului în termen de 30 de zile de la intrarea în vigoare a modificării (articolul 7 alineatul (1) din legea de modificare).

d) Legea privind statutul judecătorilor

i. Președintele unei instanțe, ales pentru un mandat de cinci ani, poate fi în prezent numit din nou o singură dată, după expirarea mandatului (articolul 77 alineatul (1)).

e) Legea privind sediile și circumscripțiile teritoriale ale instanțelor judecătorești și ale procuraturilor

i. Judecătoria de bază a treia din Belgrad, competentă pentru teritoriul municipalităților urbane Zemun, Novi Beograd și Surčin, va fi desființată, urmând a fi instituite două noi instanțe:

- i. Judecătoria de bază a treia din Belgrad, competentă pentru teritoriul municipalității urbane Novi Beograd;
- ii. Judecătoria de bază a patra din Belgrad, competentă pentru teritoriul municipalităților urbane Zemun și Surčin (articolul 3 alineatele (6) și (6a)).

ii. Procuratura de bază a treia din Belgrad, competentă pentru teritoriul municipalităților urbane Zemun, Novi Beograd și Surčin, va fi desființată, urmând a fi instituite două noi procuraturi:

- i. Procuratura de bază a treia din Belgrad, competentă pentru teritoriul municipalității urbane Novi Beograd;
- ii. Procuratura de bază a patra din Belgrad, competentă pentru teritoriul municipalităților urbane Zemun și Surčin (articolul 9 alineatul (6a)).

iii. Până la data de 1 iulie 2026, Consiliul Superior al Magistraturii va dispune transferul permanent al judecătorilor și al judecătorilor asistenți către noile instanțe și va desemna președinți interimari ai acestora (articolul 5 din legea de modificare).

iv. Până la data de 1 iulie 2026, Consiliul Superior al Procurorilor va adopta o decizie privind continuarea activității procurorului-șef și a procurorilor în cadrul celor două noi procuraturi, care vor prelua competența procuraturii de bază a treia din Belgrad desființată, și va desemna procurori-șefi interimari în cadrul acestora (articolul 6 din legea de modificare).

#### IV. Analiză

19. În analiza sa privind modificările din 28 ianuarie 2026, Comisia de la Veneția se va concentra asupra celor mai relevante aspecte, în special asupra celor rezultate din discuțiile cu părțile interesate. Absența unor observații cu privire la anumite dispoziții nu trebuie interpretată ca reprezentând o aprobare tacită a acestora.

##### A. Procedura de adoptare a modificărilor din 28 ianuarie 2026

20. În Lista sa actualizată privind statul de drept, Comisia de la Veneția a subliniat că calitatea legislației depinde în mare măsură de calitatea procesului legislativ, care trebuie să fie eficient, transparent, responsabil, incluziv și democratic. Procedurile legislative trebuie să recunoască rolul opoziției și să permită consultări țintite și transparente ale părților interesate afectate de proiectul de legislație, precum și ale societății civile, centrelor de analiză (think tank-uri) și publicului larg, după caz. De asemenea, textul proiectului de act normativ trebuie să fie accesibil și, atunci când este cazul, să fie însoțit de materiale explicative solide și de evaluări de impact.<sup>14</sup>

21. În plus, Comisia de la Veneția a remarcat anterior că lipsa unor deliberări adecvate reprezintă o problemă inerentă oricărei proceduri accelerate. Comisia s-a arătat în mod deosebit critică față de adoptarea în regim de urgență a unor legi care reglementează aspecte esențiale ale ordinii juridice, fără consultarea corespunzătoare a opoziției, a experților și a societății civile. De asemenea, a subliniat că legislația care introduce modificări structurale semnificative sau care vizează chestiuni de importanță majoră pentru societate – precum justiția penală și lupta împotriva corupției – necesită o examinare riguroasă și o evaluare de impact temeinică.<sup>15</sup>

22. Comisia de la Veneția observă că, în prezenta cauză, modificările legislative au vizat repartizarea competențelor și întinderea controlului ierarhic în cadrul serviciului procuraturii, condițiile în care pot fi utilizate numirile provizorii și reînnoirile de mandat atât în sistemul judecătoresc, cât și în cel al procuraturii, regimul delegării temporare a procurorilor, precum și organizarea hărții judiciare și a celei a procuraturilor (a se vedea punctul 18 de mai sus). Aceste aspecte constituie elemente esențiale ale sistemului judecătoresc și ale celui al procuraturii. Se mai constată că modificările au fost adoptate

---

<sup>14</sup> Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2025\)002](#), Lista actualizată privind statul de drept, reperul II.A.6 privind „procedurile de legiferare”, § 34; [CDL-AD\(2023\)044](#), Georgia – Opinia privind Legea referitoare la Serviciul Special de Investigații și dispozițiile Legii privind protecția datelor cu caracter personal referitoare la Serviciul pentru protecția datelor cu caracter personal, §§ 28–30.

<sup>15</sup> Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2023\)044](#), Georgia – Opinia privind Legea referitoare la Serviciul Special de Investigații și dispozițiile Legii privind protecția datelor cu caracter personal referitoare la Serviciul pentru protecția datelor cu caracter personal, § 31; [CDL-AD\(2019\)014](#), România – Opinia privind Ordonanțele de urgență ale Guvernului nr. 7 și nr. 12 de modificare a legilor justiției, §§ 9–11; [CDL-AD\(2018\)021](#), România – Opinia privind proiectele de modificare a Codului penal și a Codului de procedură penală, § 39; [CDL-AD\(2018\)017](#), România – Opinia privind proiectele de modificare a Legii nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor, a Legii nr. 304/2004 privind organizarea judiciară și a Legii nr. 317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii, §§ 32–34.

într-un interval de timp foarte scurt (a se vedea punctele 10 și 14 de mai sus), fără consultări publice oficiale și fără solicitarea avizelor formale ale Consiliului Superior al Procurorilor și Consiliului Superior al Magistraturii,<sup>16</sup> deși, potrivit dreptului intern, aceste autorități par a avea competența de a emite avize asupra modificărilor legislative care privesc atribuțiile lor și organizarea sistemului judecătoresc și a procuraturii.<sup>17</sup>

23. În cursul vizitei în țară, mai mulți interlocutori au arătat că procesul legislativ nu a fost susținut de evaluări de impact și nu a respectat normele procedurale aplicabile și nici principiile generale privind participarea publică și expertiza de specialitate.

24. În schimb, unii membri ai majorității parlamentare au subliniat că proiectele de modificare au fost înaintate Parlamentului la mijlocul lunii decembrie și adoptate la sfârșitul lunii ianuarie, rămânând în procedură timp de 22 de zile și fiind disponibile publicului pe pagina web a Adunării Naționale pe întreaga durată a acestei perioade. Deși au recunoscut că o dezbatere publică și consultările ar fi fost de dorit, aceștia au arătat că nu există o obligație legală în acest sens atunci când un proiect de lege este inițiat de un deputat individual. Totodată, au explicat că, deși procedura a fost formal calificată drept una de urgență, în practică aceasta a semănat cu o procedură ordinară, având în vedere intervalul de 22 de zile. În schimb, o procedură de urgență poate permite adoptarea unui proiect de lege în termen de 24 de ore.<sup>18</sup>

25. Indiferent de calificarea formală a procedurii legislative, Comisia de la Veneția reamintește că standardele europene privind elaborarea de calitate a legislației impun existența unei debateri reale, a unei participări pluraliste și a consultării părților interesate la nivel național, în special atunci când sunt în discuție instituții-cheie și aspecte de natură sistemică. În asemenea circumstanțe, recurgerea la proceduri legislative accelerate trebuie să fie justificată prin motive convingătoare și circumstanțe excepționale — elemente care, în prezenta cauză, nu par a fi fost întrunite. Comisia și-a exprimat în mod constant îngrijorarea cu privire la utilizarea procedurilor de urgență pentru inițiative legislative promovate de membri individuali ai majorității parlamentare, și nu de Guvern,

---

<sup>16</sup> Acest fapt a fost confirmat de majoritatea interlocutorilor în cadrul vizitei în țară. Consiliul Superior al Magistraturii a emis o [declarație publică privind modificările la 15 ianuarie 2026](#), iar Consiliul Superior al Procurorilor a emis o [declarație publică privind modificările la 22 ianuarie 2026](#).

<sup>17</sup> Potrivit articolului 17 alineatul (25) din [Legea privind Consiliul Superior al Magistraturii](#), acesta are competența de a „emite avize asupra modificării sau completării legilor existente ori asupra adoptării unor legi noi care reglementează statutul judecătorului, organizarea și procedura instanțelor judecătorești, precum și asupra altor legi sistemice pe care instanțele le aplică sau care sunt relevante pentru exercitarea funcției judiciare”. Potrivit articolului 17 alineatul (26) din [Legea privind Consiliul Superior al Procurorilor](#), acesta are competența de a „emite avize asupra modificării sau completării legilor existente ori asupra adoptării unor legi noi care reglementează statutul titularilor funcției de procuror, organizarea și funcționarea procuraturii, precum și asupra altor legi sistemice pe care procuratura le aplică sau care sunt relevante pentru exercitarea funcției de procuror”.

<sup>18</sup> Potrivit articolului 168 alineatul (1) din [Regulamentul de procedură al Adunării Naționale](#), un proiect de lege înaintat prin procedura de urgență poate fi inclus pe ordinea de zi a unei ședințe a Adunării Naționale dacă a fost depus cel târziu cu 24 de ore înainte de începerea programată a ședinței.

întrucât astfel de inițiative nu sunt, de regulă, supuse mecanismelor obișnuite de control al calității sau evaluărilor de impact și pot eluda procedurile consacrate de consultare.<sup>19</sup>

26. Într-adevăr, în prezenta cauză, notele explicative nu includ o evaluare de impact și nici o estimare financiară a costurilor asociate modificărilor propuse.<sup>20</sup> Astfel de evaluări ar fi deosebit de importante, în special în ceea ce privește instituirea unor noi instanțe și procuraturi — astfel cum este prevăzut în modificările aduse Legii privind sediile și circumscripțiile teritoriale ale instanțelor judecătorești și ale procuraturilor — întrucât acestea pot constitui reforme cu impact financiar semnificativ asupra sistemului judecătoresc. De asemenea, trebuie menționat că, potrivit Constituției Serbiei, Adunarea Națională adoptă bugetul public „la propunerea Guvernului”.<sup>21</sup> În consecință, inițiativele legislative care implică consecințe financiare semnificative nu ar trebui lăsate exclusiv la discreția Parlamentului. În plus, absența unei evaluări financiare a reformelor propuse poate exercita o presiune excesivă asupra bugetului sistemului judecătoresc, ceea ce ar putea afecta atât integritatea, cât și eficiența funcționării acestuia.<sup>22</sup>

27. Nu a fost prezentată nicio evaluare de impact sau justificare, în special în ceea ce privește încetarea tuturor delegărilor temporare ale procurorilor în procuraturile cu competență specială.<sup>23</sup> O astfel de măsură este susceptibilă să producă un impact practic semnificativ asupra continuității activităților de urmărire penală aflate în curs în cadrul instituțiilor vizate și, prin urmare, impunea o justificare detaliată și argumentată. Acest impact practic este deosebit de relevant în cazul [TOK], care, în calitate de una dintre cele doar două procuraturi cu competență specială, este responsabil pentru investigarea cauzelor de criminalitate organizată și corupție la nivel înalt, inclusiv a infracțiunilor care implică înalți funcționari publici, precum miniștri, secretari de stat și directori ai întreprinderilor și instituțiilor publice. În acest context, trebuie subliniat că încetarea automată a tuturor delegărilor temporare în cadrul [TOK] avea potențialul de a afecta mai mult de jumătate dintre procurorii aflați în funcție.

28. Comisia de la Veneția ia act de faptul că proiectele de modificare au fost disponibile publicului pe pagina web a Adunării Naționale timp de 22 de zile și constată, de asemenea, că acestea au fost dezbătute, atât în principiu, cât și în detaliu, în cadrul unei sesiuni extraordinare care a durat 14 zile (a se vedea punctul 14 de mai sus). Cu toate

---

<sup>19</sup> Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2026\)001](#), Lituania – Opinia privind proiectele și modificările adoptate la Legea privind Radioul și Televiziunea Națională Lituaniană, § 42; [CDL-AD\(2019\)015](#), Parametrii privind relația dintre majoritatea parlamentară și opoziție într-o democrație: o listă de verificare, § 75; [CDL-AD\(2018\)017](#), România – Opinia privind modificările la Legea nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor, Legea nr. 304/2004 privind organizarea judiciară și Legea nr. 317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii, § 33.

<sup>20</sup> Potrivit articolului 162 din [Regulamentul de procedură al Adunării Naționale](#), o modificare legislativă trebuie să conțină, inter alia, și, dacă este cazul, o evaluare a impactului acesteia asupra resurselor bugetare.

<sup>21</sup> Potrivit articolului 99 alineatul (11) din [Constituția Serbiei](#).

<sup>22</sup> Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2025\)002](#), Lista actualizată privind statul de drept, reperul F.1 privind „independența și imparțialitatea sistemului judiciar”, § 110.

<sup>23</sup> Articolul 12 alineatul (4) din Legea privind modificarea și completarea Legii cu privire la Procuratură, disponibilă la [CDL-REF\(2026\)007](#).

acestea, Comisia de la Veneția observă că autoritățile sârbe nu au furnizat o explicație convingătoare pentru recurgerea la procedura de urgență sau pentru lipsa dezbaterilor publice ori a consultărilor, în special în contextul în care Consiliul Superior al Magistraturii, Consiliul Superior al Procurorilor și [TOK] au formulat apeluri publice pentru realizarea unei evaluări de impact temeinice și pentru organizarea unor consultări. Având în vedere considerentele de mai sus, Comisia de la Veneția concluzionează că modul în care modificările au fost examinate și adoptate — într-un interval de timp foarte scurt, fără evaluări de impact detaliate și în absența unei participări pluraliste efective și a unor consultări reale cu părțile interesate la nivel național — nu este conform standardelor europene privind buna legiferare.

29. În acest context, Comisia de la Veneția recomandă ca principiile transparenței, incluziunii și dezbaterii democratice să fie aplicate într-un mod mai sistematic și mai riguros pe parcursul etapelor ulterioare ale acestui proces legislativ, precum și al oricărui proces viitor.

## **B. Conținutul modificărilor din 28 ianuarie 2026**

### **1. Modificările aduse Legii cu privire la Procuratură**

#### **a. Considerații preliminare**

30. Comisia de la Veneția a observat anterior că nu există un standard internațional comun în ceea ce privește organizarea serviciului procuraturii. Cu toate acestea, trebuie asigurat un grad suficient de autonomie pentru a proteja organele de urmărire penală împotriva influenței politice nejustificate.<sup>24</sup>

31. În mod similar, nu există un standard internațional comun nici în ceea ce privește organizarea serviciului procuraturii după principiul ierarhic sau după principiul independenței individuale, ori în privința reglementării întinderii în care ar trebui să se aplice principiul ierarhic. În sistemele bazate pe subordonarea ierarhică, procurorii de rang inferior sunt obligați să respecte directivele, orientările și instrucțiunile emise de superiorii lor. În modelele pe deplin ierarhice, pe lângă instrucțiunile generale, pot fi permise și instrucțiuni emise de la caz la caz.<sup>25</sup>

---

<sup>24</sup> Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2025\)002](#), Lista actualizată privind statul de drept, reperul F.2 privind „independența și imparțialitatea altor actori din procesul judiciar”, § 113; [CDL-AD\(2025\)054](#), Republica Moldova – Opinia comună a Comisiei de la Veneția și a Directoratului General pentru Drepturile Omului și Statul de Drept (DGI) ale Consiliului European privind proiectul de lege referitor la Procuratura Anticorupție și Combaterea Criminalității Organizate, § 18. În sistemul procuraturii din Serbia, autonomia procurorului individual și a autorităților de urmărire penală, ca atare, este consacrată la articolele 2, 5, 6 și 50 din [Legea cu privire la Procuratură](#), în aplicarea articolului 155 din [Constituția Serbiei](#).

<sup>25</sup> Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2022\)042](#), Serbia – Opinia privind două proiecte de legi pentru punerea în aplicare a modificărilor constituționale referitoare la serviciul procuraturii, §§ 93–94.

Deși un model ierarhic este pe deplin acceptabil, competența procurorilor de rang superior de a emite instrucțiuni în cauze concrete trebuie tratată cu o prudență deosebită.<sup>26</sup> Având în vedere că această competență poate fi susceptibilă de abuz, este necesară instituirea unor garanții procedurale adecvate.<sup>27</sup>

32. Constituția Serbiei și Legea cu privire la Procuratură au instituit un model ierarhic al sistemului procuraturii. Sistemul este organizat pe verticală, potrivit unui principiu funcțional și geografic (cu procuraturi de bază la nivel inferior, procuraturi superioare și, deasupra acestora, procuraturi de apel), precum și pe orizontală, pe baza specializării (existând două procuraturi cu competență specială, având drept sarcină investigarea crimelor de război și a criminalității organizate). Procuratura Supremă se situează la vârful acestui sistem.<sup>28</sup>

33. Articolul 157 din Constituția Serbiei stabilește cadrul fundamental care reglementează atât instrucțiunile obligatorii generale, cât și pe cele emise în cauze concrete.<sup>29</sup> La nivel infraconstituțional, aceste dispoziții sunt dezvoltate în continuare în articolele 16–22 din Legea cu privire la Procuratură.<sup>30</sup> În special, articolele 18–22 reglementează o serie de mecanisme ierarhice, inclusiv cele referitoare la instrucțiunile obligatorii, precum și deciziile privind substituirea și preluarea competenței.<sup>31</sup>

---

<sup>26</sup> Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2022\)042](#), Serbia – Opinia privind două proiecte de legi pentru punerea în aplicare a modificărilor constituționale referitoare la serviciul procuraturii, § 95.

<sup>27</sup> Recomandarea [Rec\(2000\)19](#) a Comitetului Miniștrilor privind rolul procuraturii în sistemul de justiție penală prevede, inter alia, că „[t]oți procurorii au dreptul de a solicita ca instrucțiunile care le sunt adresate să fie formulate în scris” (punctul 10). În acest sens, se observă că articolul 17 alineatul (3) din Legea cu privire la Procuratură prevede că o instrucțiune obligatorie într-o cauză concretă trebuie să fie motivată și emisă în formă scrisă.

<sup>28</sup> Articolele 155–157 din [Constituția Serbiei](#) și articolele 13–17 din [Legea cu privire la Procuratură](#). Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2022\)042](#), Serbia – Opinia privind două proiecte de lege pentru punerea în aplicare a modificărilor constituționale referitoare la serviciul procuraturii, § 92.

<sup>29</sup> Articolul 157 alineatul (1) din [Constituția Serbiei](#) prevede că Procurorul General emite instrucțiuni obligatorii generale pentru activitatea tuturor procurorilor-șefi, în vederea asigurării legalității, eficienței și uniformității desfășurării procedurilor. Articolul 157 alineatul (2) permite procurorilor-șefi de rang superior să emită instrucțiuni obligatorii adresate procurorilor-șefi de rang inferior cu privire la modul de acțiune într-o cauză concretă, în cazul în care există dubii cu privire la eficiența și legalitatea activității acestora. Potrivit articolului 157 alineatul (3), un procuror-șef poate emite instrucțiuni obligatorii unui procuror cu privire la activitatea și conduita acestuia. În fine, articolul 157 alineatul (5) stabilește că, în cazul în care un procuror-șef de rang inferior sau un procuror consideră că o instrucțiune obligatorie este ilegală sau neîntemeiată, acesta are dreptul de a formula o obiecție în conformitate cu legea.

<sup>30</sup> Potrivit articolului 17 din [Legea cu privire la Procuratură](#), un procuror-șef de rang superior poate emite instrucțiuni obligatorii unui procuror-șef de rang inferior cu privire la modul de soluționare a unei cauze individuale. De asemenea, un procuror-șef poate emite instrucțiuni obligatorii unui procuror privind acțiunile și procedurile concrete ce urmează a fi întreprinse într-o cauză individuală.

<sup>31</sup> Articolul 18 din [Legea cu privire la Procuratura](#) reglementează procedura prin care procurorii-șefi ierarhic inferiori și procurorii pot formula obiecții față de instrucțiunile pe care le consideră ilegale sau neîntemeiate. Articolul 20 reglementează devoluțiunea, respectiv procedura prin care o procuratură ierarhic superioară preia și exercită atribuții care intră, în mod obișnuit, în competența unei procuraturi ierarhic inferioare. Articolul 21 reglementează substituirea, adică procedura prin care un procuror-șef ierarhic superior autorizează o procuratură ierarhic inferioară să acționeze în cauze aflate în competența unei alte procuraturi de același nivel, în situațiile în care aceasta din urmă este împiedicată să acționeze din motive juridice sau de fapt.

b. Competența de a soluționa obiecțiile împotriva deciziilor ierarhice

34. În temeiul modificărilor din 28 ianuarie 2026, competența de a soluționa obiecțiile împotriva instrucțiunilor, precum și împotriva deciziilor privind preluarea competenței și substituirea, este atribuită procurorului-șef al procuraturii ierarhic superioare imediate.<sup>32</sup> Anterior, această competență revenea unei Comisii specializate a Consiliului Superior al Procurorilor, compusă din cinci membri aleși dintre procurori pentru un mandat de cinci ani, fără posibilitatea reînnoirii.<sup>33</sup>

35. Potrivit notei explicative, mecanismul anterior a fost considerat inadecvat, deoarece nu preciza nivelul ierarhic din cadrul procuraturii din care urmau să fie desemnați membrii Comisiei. Aceasta ar fi condus, aparent, la situații în care obiecțiile puteau fi soluționate de procurori cu un rang ierarhic inferior celui al procurorului-șef care a emis decizia contestată, subminând astfel ordinea ierarhică stabilită.<sup>34</sup> În cursul vizitei în țară, mai mulți interlocutori asociați majorității de guvernare au subliniat că examinarea ierarhică a obiecțiilor este conformă cu standardele europene și au arătat că Comisia desființată nu funcționa eficient și încetinea activitatea procurorilor.

36. În schimb, alți interlocutori au subliniat că această Comisie funcționa eficient și dezvoltase deja, prin deciziile sale, o jurisprudență consolidată. Aceștia au evidențiat, de asemenea, că protejarea autonomiei procurorilor presupune existența unei căi de atac efective pentru verificarea legalității instrucțiunilor. Totodată, au arătat că această Comisie era compusă exclusiv din procurori de rang înalt, respectiv de la nivelurile de apel și suprem. Reprezentanții organizațiilor societății civile au remarcat, la rândul lor, că, în cauzele sensibile din punct de vedere politic sau public, instrucțiunile obligatorii provin adesea de la niveluri superioare ale ierarhiei, iar, în acest context, Comisia contribuia la consolidarea imparțialității.

37. Comisia de la Veneția constată, de la bun început, preocuparea autorităților de a asigura eficiența sistemului. În consecință, pot fi necesare anumite modificări. Acestea trebuie însă să garanteze că influența ierarhică asupra procurorilor nu limitează în mod nejustificat autonomia acestora, asigurând totodată eficiența serviciului procuraturii.

38. Comisia de la Veneția a exprimat anterior opinia potrivit căreia problema legalității unei instrucțiuni reprezintă o chestiune de drept și, ca atare, trebuie să poată face obiectul unui recurs jurisdicțional, dacă este necesar. De asemenea, a subliniat că controlul instrucțiunilor obligatorii trebuie asigurat fie de către o instanță, fie de către un organ colegial independent, precum un consiliu al procurorilor.<sup>35</sup> Aceasta deoarece un organ

---

<sup>32</sup> Articolele 18 și 22 din [Legea cu privire la Procuratură](#).

<sup>33</sup> Potrivit versiunii anterioare a articolului 22 din [Legea cu privire la Procuratură](#) și versiunilor anterioare ale articolelor 17 alineatul (7) și 19 alineatul (1) din [Legea privind Consiliul Superior al Procurorilor](#).

<sup>34</sup> [CDL-REF\(2026\)009](#), pp. 3–4.

<sup>35</sup> Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2010\)040](#), Raport privind standardele europene referitoare la independența sistemului judiciar: Partea a II-a – Procuratura, §§ 59–60; [CDL-AD\(2025\)002](#), Lista actualizată privind statul

situat în afara lanțului ierarhic al procuraturii este mai bine plasat pentru a pronunța decizii obiective și transparente, reducând astfel riscul unor presiuni ierarhice nejustificate asupra procurorului care formulează obiecția și diminuând riscul ca procurorii să fie descurajați să conteste instrucțiuni ilegale sau neîntemeiate. Mecanismul neierarhic (non-piramidal) introdus anterior în Serbia a fost conceput tocmai având în vedere acest risc.

39. Modificarea propusă, dimpotrivă, nu abordează în mod direct preocupările și riscurile evidențiate în paragraful precedent. Comisia de la Veneția subliniază că un organ colegial independent, care are drept sarcină examinarea neierarhică (non-piramidală) a instrucțiunilor obligatorii și a deciziilor, trebuie să dispună de resurse suficiente pentru a asigura eficiența procesului decizional; membrii acestuia trebuie selectați printr-o procedură deschisă și transparentă, bazată pe criterii obiective; iar cadrul legislativ trebuie să definească în mod clar condițiile de eligibilitate și nivelul ierarhic al membrilor. De asemenea, este esențială delimitarea expresă a sferei de control aplicabile, pentru a proteja marja de apreciere operațională a procurorilor ierarhic superiori. În consecință, doar obiecțiile privind instrucțiuni și decizii vădit nerezonabile sau nelegale ar trebui să intre în competența unui asemenea organ.<sup>36</sup>

40. În acest context, Comisia de la Veneția recomandă revenirea la un mecanism neierarhic de examinare a obiecțiilor împotriva deciziilor ierarhice, respectiv realocarea competenței de soluționare a acestor obiecții către o comisie a Consiliului Superior al Procurorilor (CSP).

c. Competența de a soluționa obiecțiile împotriva programului anual de activitate

41. Articolul 39 din Legea cu privire la Procuratură reglementează procedura de aprobare a planului, programului de activitate și a programului anual de lucru a unei procuraturi. În urma modificărilor recente, competența de a soluționa obiecțiile împotriva programului anual de lucru a fost transferată de la Consiliul Superior al Procurorilor (CSP) către procurorul-șef al procuraturii ierarhic superioare imediate. În cazul în care acesta nu adoptă o decizie în termen de 30 de zile, obiecția se consideră respinsă.<sup>37</sup> Anterior, o asemenea inacțiune conducea la acceptarea tacită a obiecției. Potrivit notei explicative, soluția propusă este în concordanță cu articolul 15 din Legea cu privire la Procuratură, întrucât asigură o mai bună protecție a structurii ierarhice instituite a serviciului procuraturii.<sup>38</sup>

---

de drept, reperul F.2 privind „independența și imparțialitatea altor actori din procesul judiciar”, nota de subsol 145.

<sup>36</sup> Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2022\)042](#), Serbia – Opinia privind două proiecte de legi pentru punerea în aplicare a modificărilor constituționale referitoare la serviciul procuraturii, § 100.

<sup>37</sup> Articolul 39 alineatul (3) și articolul 39 alineatul (7) din [Legea cu privire la Procuratură](#).

<sup>38</sup> [CDL-REF\(2026\)009](#), p. 4.

42. Comisia de la Veneția consideră că Consiliul Superior al Procurorilor (CSP) — în calitate de organ colegial, situat în afara ierarhiei stricte a procuraturii și investit cu statut constituțional<sup>39</sup> — era în măsură să pronunțe decizii obiective și transparente asupra obiecțiilor formulate de procurori împotriva deciziilor privind programul anual de activitate. De asemenea, dispoziția potrivit căreia neadoptarea unei decizii de către procurorul-șef competent în termenul stabilit conduce la respingerea tacită a obiecției recompensează, în mod efectiv, inacțiunea și poate determina respingerea obiecțiilor fără a fi oferite motive explicite.

43. În consecință, Comisia de la Veneția recomandă realocarea acestei competențe către Consiliul Superior al Procurorilor (CSP). De asemenea, este important ca neadoptarea unei decizii asupra unei obiecții să conducă la acceptarea tacită a acesteia, și nu la respingerea sa tacită.

d. Consimțământul prealabil al Ministerului Justiției în materia cooperării internaționale

44. În temeiul modificărilor recente, Procuratura Supremă este obligată să obțină consimțământul prealabil al Ministerului Justiției pentru exercitarea „atribuțiilor ce țin de cooperarea internațională de importanță pentru procuratură”.<sup>40</sup> Potrivit notei explicative, această modificare „este necesară întrucât cooperarea internațională poate implica asumarea unor obligații internaționale care ar putea avea consecințe pentru Republica Serbia și pentru poziția sa internațională. În consecință, o astfel de cooperare trebuie realizată cu acordul ministerului responsabil de justiție”.<sup>41</sup>

45. În cursul vizitei în țară, delegația a fost informată de Ministerul Justiției că această dispoziție vizează încheierea acordurilor de cooperare și a altor aranjamente operaționale între Procuratura Supremă a Serbiei și omologii săi internaționali. S-a menționat, de asemenea, că, în anumite cazuri, Ministerul nu avea cunoștință prealabilă despre astfel de acorduri.

46. În schimb, alți interlocutori au arătat că formularea dispoziției în cauză este excesiv de largă, generând îndoieli cu privire la posibilitatea ca aceasta să se extindă și asupra domeniului asistenței juridice internaționale. Aceștia au susținut că, într-o interpretare extensivă, Ministerul Justiției ar putea fi considerat ca fiind obligat să autorizeze schimbul direct de informații sensibile între autoritățile de urmărire penală. Cu toate acestea, reprezentanții Procuraturii Supreme au recunoscut că un nivel mai ridicat de cooperare cu Ministerul Justiției ar putea fi realizat prin intermediul unui memorandum de înțelegere,

---

<sup>39</sup> Potrivit articolului 162 alineatul (1) din [Constituția Serbiei](#), „[CSP] este un organ de stat independent care asigură și garantează independența procuraturii, a Procurorului General, a procurorilor-șefi și a procurorilor.”

<sup>40</sup> Articolul 31 alineatul (4) din [Legea cu privire la Procuratură](#).

<sup>41</sup> [CDL-REF\(2026\)009](#), p. 4.

care să instituie o obligație generală de notificare a Ministerului cu privire la noile acorduri operaționale și să stabilească termeni clari pentru alinierea politicilor.

47. Comisia de la Veneția apreciază că schimbul prompt și direct de informații, precum și coordonarea operațională între procuraturile din diferite state sunt esențiale pentru combaterea eficientă a criminalității transnaționale și a criminalității organizate. În acest context, Comitetul Miniștrilor al Consiliului Europei a recomandat ca, fără a aduce atingere rolului altor autorități în materia cooperării judiciare internaționale, contactele directe între procurorii din diferite state să fie promovate, fie în cadrul acordurilor internaționale existente, fie, în lipsa acestora, în baza unor aranjamente operaționale.<sup>42</sup>

48. Deși nu este neobișnuit ca Ministerul Justiției al unui stat să dețină competențe în domeniul cooperării penale internaționale, Comisia de la Veneția consideră că formularea dispoziției în cauză este prea vagă și deschisă pentru a oferi gradul necesar de precizie și certitudine juridică. Deși Comisia recunoaște că Ministerul Justiției are un interes legitim de a fi informat cu privire la acordurile de cooperare relevante și la aranjamentele operaționale încheiate de Procuratura Supremă cu omologii săi internaționali, în cadrul tratatelor existente de asistență juridică reciprocă, aceasta constată că dispoziția nu este configurată în mod suficient de restrictiv pentru a servi acestui scop legitim. Dimpotrivă, ea poate fi interpretată într-un mod care ar putea afecta autonomia operațională și eficiența serviciului procuraturii. În plus, trebuie avut în vedere că procuraturile generale și instituțiile echivalente pot participa la rețele internaționale sau grupuri consultative care facilitează schimbul de bune practici, contribuind astfel la consolidarea capacităților instituționale și la dezvoltarea profesională. O astfel de participare presupune, de regulă, implicarea activă și autonomă a profesioniștilor din diferite jurisdicții și nu generează obligații internaționale pentru state.

49. Comisia de la Veneția constată, de asemenea, că mai mulți interlocutori au subliniat că o cooperare consolidată între Procuratura Supremă și Ministerul Justiției în materia activităților de cooperare internațională ar putea fi realizată și prin intermediul unui memorandum de înțelegere încheiat între cele două instituții.

50. În lumina acestor considerente, Comisia de la Veneția recomandă modificarea noii competențe a Ministerului Justiției privind acordarea consimțământului pentru activitățile de cooperare internațională desfășurate de Procuratura Supremă. În locul cerinței de consimțământ prealabil, legea ar trebui să prevadă condițiile în care Procuratura Supremă are obligația de a notifica Ministerul Justiției cu privire la acordurile de cooperare pe care intenționează să le încheie cu omologii săi internaționali, în cadrul tratatelor existente de asistență juridică reciprocă.

---

<sup>42</sup> Recomandarea Comitetului Miniștrilor [Rec\(2000\)19](#) privind rolul procuraturii în sistemul de justiție penală, 6 octombrie 2000, §§ 37–38.

e. Recursul extins la numiri provizorii și realegeri

51. În temeiul modificărilor din 28 ianuarie 2026, în cazul în care funcția de procuror-șef devine vacantă, Consiliul Superior al Procurorilor (CSP) poate desemna un procuror-șef interimar pentru o perioadă de până la trei ani, cu posibilitatea reînnoirii mandatului.<sup>43</sup> În versiunea anterioară a legii, astfel de numiri provizorii erau limitate la un an și nu puteau fi reînnoite. În mod similar, potrivit modificărilor recente, procurorii-șefi al căror mandat de șase ani a expirat pot fi realeși<sup>44</sup> în aceeași funcție în cadrul aceleiași procuraturi.<sup>45</sup> Anterior, re alegerea procurorilor-șefi nu era posibilă.

52. Potrivit notei explicative, „soluția este propusă pentru a preveni blocarea activității procuraturii, în special în cadrul procuraturilor mai mici, cu un număr limitat de procurori”.<sup>46</sup>

53. În cursul vizitei în țară, mai mulți interlocutori asociați majorității de guvernare au arătat că numirile provizorii și realegerile urmăresc asigurarea stabilității în funcții și prevenirea blocajelor în activitate. Potrivit unor poziții exprimate, în anumite cazuri nu există candidați disponibili pentru ocuparea funcțiilor vacante în mod permanent, ceea ce face necesare numirile provizorii. În schimb, alți interlocutori au susținut că utilizarea mai frecventă a numirilor provizorii poate spori vulnerabilitatea procurorilor la influențe externe, în special în situațiile în care reînnoirea acestor numiri este în joc.

54. Se observă că, dacă este interpretată literal, formularea dispozițiilor în cauză sugerează că numirea provizorie a procurorilor-șefi interimari poate fi reînnoită pe termen nelimitat, iar procurorii-șefi pot fi realeși în mod repetat în cadrul aceleiași procuraturi. Deși extinderea numirilor provizorii și realegerile succesive pot fi considerate o soluție practică la lipsa candidaților eligibili pentru ocuparea funcțiilor în mod permanent, Comisia de la Veneția își exprimă îngrijorarea că o astfel de abordare riscă să consolideze în mod excesiv pozițiile de conducere în cadrul serviciului procuraturii. Aceasta ar contraveni principiului rotației în funcțiile de conducere, bazat pe mandate determinate pentru procurorii-șefi, astfel cum este consacrat la articolul 80 alineatul (2) din Legea cu privire la Procuratură.

55. În plus, extinderea utilizării numirilor provizorii poate conduce, în mod efectiv, la eludarea sistemului de numiri ordinare, care presupune concursuri publice, transparență, selecție bazată pe merit și acces egal la funcțiile-cheie din cadrul procuraturii. De asemenea, recurgera la mandate provizorii reînnoibile poate accentua dependența titularilor acestor funcții față de autoritatea care efectuează numirea. În acest context, procurorii care urmăresc reînnoirea mandatului ar putea fi încurajați să acționeze într-o

---

<sup>43</sup> Articolul 41 alineatul (2) din [Legea cu privire la Procuratură](#).

<sup>44</sup> Se observă că regimul de „alegere” prevăzut la articolele 80–98 din [Legea cu privire la Procuratură](#) corespunde, în esență, procedurilor de concurs public pentru numirile permanente în cadrul procuraturii.

<sup>45</sup> Articolul 62 alineatul (1) din [Legea cu privire la Procuratură](#).

<sup>46</sup> [CDL-REF\(2026\)009](#), p. 4.

manieră orientată spre obținerea favorii acestei autorități sau, cel puțin, ar putea fi percepuți ca procedând astfel,<sup>47</sup> ceea ce ar afecta autonomia lor funcțională.

56. Având în vedere considerentele de mai sus — și recunoscând, totodată, dificultățile întâmpinate de autorități în ocuparea funcțiilor permanente — Comisia de la Veneția apreciază că caracterul excepțional al numirilor provizorii era mai bine protejat în versiunea anterioară a legii, care limita astfel de numiri la o perioadă maximă de un an, fără posibilitatea reînnoirii, și excludea realegerea procurorilor-șefi în aceeași funcție. În consecință, Comisia recomandă modificarea cadrului legal în vederea: (i) limitării numirilor provizorii ale procurorilor-șefi la un singur mandat, care nu poate fi reînnoit, de cel mult un an și (ii) excluderii posibilității de realegere a procurorilor-șefi în aceeași funcție după expirarea mandatului inițial.

#### f. Regimul delegărilor temporare

57. Articolul 69 din Legea cu privire la Procuratură stabilește regulile aplicabile delegărilor temporare ale procurorilor la alte procuraturi. În noua redactare a articolului 69 alineatul (1), procurorii pot, cu consimțământul lor scris, să fie delegați temporar la alte procuraturi de același nivel, de nivel superior sau de nivel inferior, pentru o perioadă maximă de trei ani, cu posibilitatea redelegării în cadrul aceleiași instituții. Anterior, procurorii nu puteau fi delegați la o procuratură de nivel superior și nu puteau fi redelegați în aceeași instituție după expirarea perioadei de trei ani.

58. De asemenea, potrivit noii redactări a articolului 69 alineatul (4), competența de a decide asupra delegărilor temporare este transferată de la Procurorul General către Consiliul Superior al Procurorilor (CSP). Potrivit notei explicative, în scopul „asigurării unei funcționări mai eficiente a procuraturii și al unei mai bune gestionări a resurselor sale umane, se propune posibilitatea delegării repetate a unui procuror la o altă procuratură pentru o perioadă de până la trei ani. Având în vedere că aceasta vizează un aspect legat de statutul procurorilor, se propune ca decizia privind delegarea să fie adoptată de Consiliul Superior al Procurorilor, și nu de Procurorul General, această soluție fiind mai adecvată în raport cu competențele acestor două autorități”.<sup>48</sup>

59. În sfârșit, potrivit articolului 12 alineatul (4) din legea de modificare a Legii cu privire la Procuratură, toate delegările temporare ale procurorilor în cadrul procuraturilor cu competență specială urmează să înceteze până la data de 9 martie 2026.<sup>49</sup>

---

<sup>47</sup> A se compara Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2010\)040](#), Raport privind standardele europene referitoare la independența sistemului judiciar: Partea a II-a – Procuratura, § 37.

<sup>48</sup> [CDL-REF\(2026\)009](#), p. 4.

<sup>49</sup> Articolul 12 alineatul (4) din legea de modificare prevedea că aceste delegări temporare trebuie să înceteze „în termen de 30 de zile de la intrarea în vigoare a prezentei legi”. Aceasta înseamnă că toți procurorii detașați în cadrul [TOK] urmau să revină la procuraturile lor în termen de 30 de zile de la 7 februarie 2026, respectiv până la 9 martie 2026.

*- În ceea ce privește extinderea utilizării delegărilor temporare*

60. În temeiul modificărilor recente, procurorii pot fi în prezent delegați temporar în mod repetat în cadrul aceleiași procuraturi, după expirarea perioadei inițiale de trei ani. De asemenea, modificarea actuală permite delegarea temporară în funcții de nivel superior, însoțită de o remunerație majorată.

61. Comisia de la Veneția a recunoscut anterior că posibilitatea delegării temporare constituie un instrument managerial necesar pentru orice organizație. Totuși, aceasta și-a exprimat, de asemenea, îngrijorarea că această posibilitate poate fi utilizată nu doar ca soluție temporară și excepțională, ci și ca un instrument standard pentru remedierea unor disfuncționalități instituționale de natură sistemică. În opinia Comisiei, delegările temporare nu reprezintă o modalitate adecvată de soluționare a unor asemenea probleme structurale. Aceste deficiențe ar trebui abordate prin numiri ordinare și ocuparea funcțiilor vacante, competență care revine Consiliului Superior al Procurorilor (CSP).<sup>50</sup>

62. Comisia de la Veneția împărtășește preocupările exprimate de mai mulți actori relevanți potrivit cărora astfel de delegări pot funcționa, în practică, ca un sistem paralel de promovare, favorizând anumiți procurori și eludând procedurile standard de concurs, bazate pe criterii obiective și meritocratice. Utilizarea repetată și structurală a acestui regim poate genera, prin urmare, o insecuritate nejustificată pentru procurorii vizați, poate implica un risc de aplicare arbitrară și poate crea premisele exercitării unor forme de presiune.<sup>51</sup>

63. În lumina riscurilor expuse anterior, Comisia de la Veneția recomandă eliminarea posibilității de reînnoire a delegărilor temporare și limitarea acestora la funcții de procuror de același nivel. Într-un asemenea cadru, recurgerea la aceste delegări ar apărea mai clar ca fiind strict excepțională și ar fi mai puțin susceptibilă de a fi utilizată ca un instrument curent de gestionare pentru a eluda procedurile obișnuite de numire.

*— În ceea ce privește transferul competenței privind delegările temporare către CSP*

64. Comisia de la Veneția consideră că transferul competenței de a decide asupra delegărilor temporare de la Procurorul General către Consiliul Superior al Procurorilor (CSP) reprezintă o soluție acceptabilă, în concordanță cu rolul CSP în cadrul instituțional intern. După cum s-a arătat anterior, CSP este un organ colegial, situat în afara ierarhiei stricte a procuraturii și investit cu statut constituțional, fiind, prin urmare, mai bine plasat pentru a adopta decizii de management obiective și transparente privind alocarea resurselor umane din cadrul procuraturii, inclusiv în situații determinate de deficite sau disfuncționalități de natură circumstanțială.

---

<sup>50</sup> Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2022\)042](#), Serbia – Opinia privind două proiecte de lege pentru punerea în aplicare a modificărilor constituționale referitoare la serviciul procuraturii, §§ 105–107.

<sup>51</sup> Ibidem.

65. Totodată, delegația a fost informată cu privire la un blocaj prelungit în activitatea Consiliului, determinat de dificultăți în obținerea majorității calificate necesare pentru adoptarea deciziilor.<sup>52</sup> Această situație ar fi condus la utilizarea repetată a delegărilor temporare, în contextul imposibilității de a se ajunge la un consens în privința numirilor ordinare. Având în vedere rolul central al Consiliului Superior al Procurorilor (CSP) în ocuparea acestor funcții, Comisia de la Veneția îndeamnă Consiliul și autoritățile competente să depună toate eforturile pentru a asigura efectuarea numirilor necesare în funcțiile vacante de procuror, garantând astfel numiri regulate, stabile și sigure în cadrul serviciului procuraturii. Cu toate acestea, în situația în care CSP continuă să fie în imposibilitatea de a adopta în timp util decizii privind alocarea temporară a procurorilor din cauza persistenței blocajului, se recomandă atribuirea acestei competențe manageriale Procurorului General.

— *În ceea ce privește încetarea generală a delegărilor temporare*

66. În ceea ce privește încetarea tuturor delegărilor temporare în cadrul procuraturilor cu competență specială până la o dată determinată, majoritatea parlamentară a invocat lipsa unui schimb structurat de informații cu acestea, în special cu [TOK], referitor la activitatea și rezultatele acestora, ceea ce, în opinia sa, a generat preocupări legitime în Parlament cu privire la eficiența generală a acestor instituții și la performanța individuală a procurorilor detașați în cadrul acestora.

67. Comisia de la Veneția reamintește că statele au o obligație pozitivă de a asigura eficiența sistemelor lor de justiție penală în combaterea criminalității grave<sup>53</sup> și că standardele internaționale impun instituirea unor mecanisme de specializare instituțională în lupta împotriva corupției.<sup>54</sup> Comisia a statuat anterior că modificările organizatorice în cadrul procuraturii trebuie realizate astfel încât să nu genereze disfuncționalități în administrarea justiției și în gestionarea situației procurorilor inițial responsabili de cauze. Este esențial ca principiul autonomiei procurorului individual să fie întotdeauna respectat.<sup>55</sup> De asemenea, Comisia a subliniat că, în statele în care există deja structuri specializate eficiente, cu rezultate demonstrate, este dificil de justificat excluderea procurorilor din competența acestor structuri, în special atunci când o asemenea măsură

---

<sup>52</sup> Potrivit articolului 20 alineatul (1) din [Legea privind Consiliul Superior al Procurorilor](#), pentru adoptarea deciziilor este necesară o majoritate calificată de 8 din 11 voturi.

<sup>53</sup> Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2018\)021](#), România – Opinia privind proiectele de modificare a Codului penal și a Codului de procedură penală, § 31.

<sup>54</sup> Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2014\)041](#), Muntenegru – Opinia preliminară privind proiectul de lege referitor la Procuratura Specială de Stat a Muntenegrului, § 17.

<sup>55</sup> Mutatis mutandis, Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2022\)003](#), România – Opinia privind proiectul de lege referitor la desființarea secției pentru investigarea infracțiunilor din justiție, § 35; [CDL-AD\(2021\)019](#), România – Opinia privind proiectul de lege referitor la desființarea secției pentru investigarea infracțiunilor din justiție, §§ 37, 42.

ar putea conduce la dispersarea resurselor și la repartizarea unor procurori nespecializați pentru investigarea infracțiunilor de corupție.<sup>56</sup>

68. În lumina considerentelor de mai sus, Comisia de la Veneția consideră deosebit de îngrijorător faptul că o dispoziție <sup>57</sup>din legea de modificare a Legii cu privire la Procuratură — introdusă abia în etapa finală a procesului legislativ, în cursul dezbaterii parlamentare<sup>58</sup> — prevede încetarea generală a tuturor delegărilor temporare în procuraturile cu competență specială, cu efect de la 9 martie 2026. Această măsură a afectat în mod special [TOK], existând riscul perturbării investigațiilor penale în curs și a procedurilor judiciare, având în vedere volumul și complexitatea tehnică a cauzelor gestionate de această structură specializată. Comisia de la Veneția a fost informată că, deși se confruntă cu un deficit de personal, [TOK] a funcționat eficient, înregistrând o rată de condamnare de 85,1% în cauzele penale.<sup>59</sup>

69. Comisia de la Veneția a fost informată, de asemenea, că, la 6 martie 2026, Consiliul Superior al Procurorilor (CSP) a decis reînnoirea delegărilor temporare pentru șapte dintre cei unsprezece procurori care activau în cadrul [TOK], evitând astfel efectele juridice care ar fi intervenit, în caz contrar, la 9 martie 2026 în privința acestor șapte procurori. Cu toate acestea, delegările temporare ale celorlalți patru procurori au încetat. Reprezentanții [TOK] au informat delegația că, în urma plecării acestor patru procurori, mai multe cauze penale de anvergură au fost afectate, generând întârzieri inevitabile în desfășurarea urmăririi penale și făcând posibile amânări ale ședințelor de judecată.

70. Comisia de la Veneția consideră că, în locul recurgerii la încetarea generală a acestor delegări temporare, ar fi trebuit realizate evaluări suplimentare. Astfel de evaluări ar fi trebuit să analizeze, la nivel național, inter alia: performanța actuală a [TOK] și a Procuraturii pentru Crime de Război; resursele financiare necesare pentru sporirea eficienței acestora; riscurile logistice asociate încetării delegărilor; precum și dacă măsura

---

<sup>56</sup> Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2025\)054](#), Republica Moldova – Opinia comună a Comisiei de la Veneția și a Directoratului General pentru Drepturile Omului și Statul de Drept (DGI) ale Consiliului Europei privind proiectul de lege referitor la Procuratura Anticorupție și Combaterea Criminalității Organizate, § 39; [CDL-AD\(2022\)003](#), România – Opinia privind proiectul de lege referitor la desființarea secției pentru investigarea infracțiunilor din justiție, § 18.

<sup>57</sup> În cursul vizitei în țară, delegația a fost informată de mai mulți interlocutori că articolul 12 alineatul (4) din Legea privind modificarea și completarea Legii cu privire la Procuratură (disponibilă la [CDL-REF\(2026\)007](#)) nu făcea parte din proiectul inițial de modificări, fiind introdus doar în ultimul moment, în cadrul dezbaterii parlamentare.

<sup>58</sup> În cursul vizitei în țară, delegația a fost informată de mai mulți interlocutori că articolul 12 alineatul (4) din Legea privind modificarea și completarea Legii cu privire la Procuratură (disponibilă la [CDL-REF\(2026\)007](#)) nu făcea parte din proiectul inițial de modificări, fiind introdus doar în ultimul moment, în cadrul dezbaterii parlamentare.

<sup>59</sup> În urma reuniunii cu delegația, reprezentanții [TOK] au transmis un document care prezintă indicatorii de performanță ai acestei instituții. Potrivit acestui document, rata de condamnare este de 85,1%, proceduri penale și sunt în curs împotriva a 1.112 persoane. Rapoartele anuale privind activitatea [TOK] sunt disponibile pe [pagina web a Procuraturii Supreme](#), ca parte a rapoartelor anuale privind activitatea procuraturii.

propusă era justificată în lumina acestor constatări.<sup>60</sup> Se mai observă că, în pofida deciziei Consiliului Superior al Procurorilor din 6 martie 2026, [TOK] apreciază că impactul asupra investigațiilor în curs rămâne semnificativ.

71. În plus, trebuie subliniat că procurorii delegați temporar în cadrul procuraturilor cu competență specială beneficiau de stabilitate în funcție pe durata delegării. În consecință, orice încetare anticipată a acestor delegări ar fi trebuit să se întemeieze pe motive clar definite, prevăzute anterior de lege. În schimb, legea de modificare în cauză a intervenit direct asupra mandatelor acestora, fără existența unor motive convingătoare și fără instituirea unor garanții adecvate, astfel cum s-a arătat anterior. În acest sens, Comisia de la Veneția a statuat în mod constant că încetarea anticipată sau transferul procurorilor care beneficiază de stabilitate în funcție trebuie să fie însoțite de garanții corespunzătoare, inclusiv obligația de a furniza o motivare în fiecare caz individual și posibilitatea exercitării unui control jurisdicțional efectiv.<sup>61</sup> Astfel de garanții nu par să fi fost prevăzute în contextul implementării acestor soluții legislative.

72. Prin urmare, Comisia de la Veneția consideră că dispoziția care impune încetarea generală, la o dată fixă, a tuturor delegărilor temporare — fără o evaluare individualizată, fără garanții tranzitorii și fără o justificare explicită — nu a respectat principiul stabilității în funcție a procurorilor vizați.<sup>62</sup> În consecință, procurorii ale căror delegări temporare au fost încetate prematur ca urmare a aplicării articolului 12 alineatul (4) din legea de modificare a Legii cu privire la Procuratură ar trebui restabiliți în funcție până la momentul în care vor putea fi înlocuiți prin procurori numiți în mod regulat, cu respectarea deplină a drepturilor lor procedurale.

73. Deși Comisia de la Veneția recunoaște preocuparea legitimă potrivit căreia delegările temporare succesive ar putea fi utilizate ca mijloc de exercitare a unor presiuni nejustificate asupra procurorilor, aceasta reamintește că reformele structurale sau sistemice trebuie implementate gradual, în baza unor evaluări temeinice și a unei examinări corespunzătoare, fără a periclita funcționarea procuraturilor existente sau continuitatea investigațiilor penale în curs. În acest context, Comisia consideră că legea ar trebui să prevadă un mecanism care să asigure ocuparea funcțiilor deținute de procurorii delegați temporar în cadrul [TOK] prin numiri ordinare. În consecință, Comisia de la Veneția recomandă includerea unor asemenea mecanisme în legislație și adoptarea tuturor

---

<sup>60</sup> A se compara Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2025\)054](#), Republica Moldova – Opinia comună a Comisiei de la Veneția și a Directoratului General pentru Drepturile Omului și Statul de Drept (DGI) ale Consiliului Europei privind proiectul de lege referitor la Procuratura Anticorupție și Combaterea Criminalității Organizate, § 62.

<sup>61</sup> A se compara Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2024\)034](#), Polonia – Opinia privind proiectele de modificare a Legii cu privire la Procuratură, § 90, și [CDL-AD\(2013\)025](#), Ucraina – Opinia comună privind proiectul de lege referitor la Procuratură, § 149.

<sup>62</sup> A se compara Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2021\)012](#), Muntenegru – Opinia privind proiectele de modificare a Legii privind Procuratura de Stat și proiectul de lege privind Procuratura pentru Criminalitatea Organizată și Corupție, §§ 28–29, 58.

măsurilor necesare de către autorități pentru ca delegările temporare existente să fie înlocuite treptat prin numiri permanente.

## **2. Modificările aduse Legii privind organizarea și competența autorităților de stat pentru combaterea criminalității informatice**

74. În temeiul modificărilor din 28 ianuarie 2026, statutul instituțional al Departamentului special pentru combaterea criminalității informatice a fost clarificat. S-a confirmat că acest departament nu constituie o procuratură cu competență specială, ci reprezintă un departament specializat în cadrul Procuraturii Superioare din Belgrad. Potrivit notei explicative, această modificare „definește mai precis statutul acestui departament, întrucât, în acest caz specific, este vorba despre un departament al Procuraturii Superioare din Belgrad, și nu despre o procuratură specializată”. Astfel, s-a considerat „necesară modificarea acestei legi pentru a remedia problemele (...) generate de lipsa de precizie a dispozițiilor legale aplicabile”.<sup>63</sup>

75. În acest scop, șeful Departamentului special este în prezent numit de procurorul-șef al Procuraturii Superioare din Belgrad.<sup>64</sup> Anterior, departamentul era condus de un procuror special, numit de Procurorul General. Modificările stabilesc, de asemenea, că șeful Departamentului special pentru combaterea criminalității informatice răspunde în fața procurorului-șef al Procuraturii Superioare din Belgrad, care este în prezent responsabilă de emiterea regulamentelor privind organizarea și funcționarea departamentului.<sup>65</sup> În reglementarea anterioară, conducătorul departamentului avea rangul de procuror-șef și nu existau dispoziții care să prevadă subordonarea acestuia față de procurorul-șef al Procuraturii Superioare din Belgrad. După intrarea în vigoare a acestor modificări, procurorul-șef al Procuraturii Superioare din Belgrad a numit un nou șef al Departamentului special.<sup>66</sup>

76. În cursul vizitei în țară, anumiți actori relevanți au salutat clarificarea legislativă recentă, apreciind că reglementarea anterioară era ambiguă. Alți interlocutori au semnalat însă o inconsecvență, constând în plasarea Departamentului special pentru combaterea criminalității informatice, care are competență la nivel național, sub autoritatea Procuraturii Superioare din Belgrad, a cărei competență teritorială este limitată.

77. Comisia de la Veneția a recunoscut anterior avantajele recurgerii la procurori specializați pentru investigarea unor infracțiuni deosebit de complexe sau tehnice, cum

---

<sup>63</sup> [CDL-REF\(2026\)009](#), p. 7.

<sup>64</sup> Articolele 5 alineatele (1) și (2) din [Legea privind organizarea și competența autorităților de stat pentru combaterea criminalității informatice](#).

<sup>65</sup> Articolele 6 alineatele (1) și (2) din [Legea privind organizarea și competența autorităților de stat pentru combaterea criminalității informatice](#).

<sup>66</sup> În conformitate cu articolul 7 alineatul (1) din [Legea privind organizarea și competența autorităților de stat pentru combaterea criminalității informatice](#).

este cazul criminalității informatice.<sup>67</sup> Deși alegerea modelelor organizaționale pentru combaterea acestui tip de criminalitate ține, în ultimă instanță, de marja de apreciere a fiecărui stat, Comisia consideră că instituirea unor departamente specializate, dotate cu un anumit grad de autonomie operațională, prezintă beneficii evidente. Infracțiunile vizate presupun o înaltă specializare a personalului și sunt investigate și urmărite penal mai eficient de către persoane bine instruite. În măsura în care procurorii specializați rămân supuși unui control judiciar adecvat, astfel de sisteme oferă avantaje semnificative și nu ridică, în principiu, preocupări.<sup>68</sup> Cu toate acestea, cerințele esențiale pentru exercitarea corespunzătoare și eficientă a atribuțiilor de către structurile specializate ale procuraturii includ un nivel adecvat de autonomie structurală și operațională, implicând garanții legale și instituționale menite să prevină influențele politice sau de altă natură, precum și asigurarea responsabilității și transparenței; existența unui personal specializat și instruit; și alocarea unor resurse și competențe adecvate.<sup>69</sup>

78. În acest context — și recunoscând obiectivul legitim al autorităților de a asigura un cadru juridic clar, precis și previzibil — Comisia de la Veneția consideră că plasarea Departamentului special pentru combaterea criminalității informatice sub conducerea directă și în subordinea ierarhică a Procuraturii Superioare din Belgrad nu pare adecvată pentru a garanta nivelul de autonomie structurală și operațională necesar, având în vedere complexitatea tehnică și specializată a activității acestuia. De asemenea, Comisia apreciază că, din punct de vedere organizațional, este suboptimal ca un departament special cu competență la nivel național să fie subordonat ierarhic și să răspundă în fața unei procuraturi superioare cu o competență teritorială limitată la nivel municipal.<sup>70</sup>

79. În lumina celor enumerate mai sus, Comisia de la Veneția recomandă acordarea unui grad sporit de autonomie structurală și operațională Departamentului special pentru combaterea criminalității informatice, în concordanță cu complexitatea tehnică a mandatului său și cu caracterul național al competenței sale. Comisia observă că o astfel de autonomie consolidată ar putea fi realizată prin diverse modalități. De exemplu, acest departament special ar putea fi integrat în cadrul Procuraturii Supreme, structură cu

---

<sup>67</sup> Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2018\)017](#), România –Opinia privind modificările la Legea nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor, Legea nr. 304/2004 privind organizarea judiciară și Legea nr. 317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii, § 89.

<sup>68</sup> A se compara Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2014\)041](#), Opinia preliminară privind proiectul de lege referitor la Procuratura Specială de Stat a Muntenegrului, §§ 17, 18 și 23.

<sup>69</sup> A se compara Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2014\)041](#), Opinia preliminară privind proiectul de lege referitor la Procuratura Specială de Stat a Muntenegrului, § 18.

<sup>70</sup> La nivel internațional, se observă că unitățile specializate în combaterea criminalității informatice sunt, în general, integrate în structuri cu caracter național sau federal, precum direcții generale de poliție, birouri naționale de investigații, departamente pentru combaterea criminalității organizate sau poliții federale. A se vedea, în acest sens, [Specialised cybercrime units – Good practice study](#), Proiectul comun UE/Consiliul Europei privind cooperarea regională în combaterea criminalității informatice, 9 noiembrie 2011, p. 9; [Cybercrime strategies, procedural powers and specialised institutions in the Eastern Partnership region – State of play](#), Document de discuție C-PROC, 23 iunie 2017, p. 39.

competență la nivel național.<sup>71</sup> Alternativ, acestuia i-ar putea fi conferit statutul de procuratură cu competență specială.<sup>72</sup>

### 3. Modificările aduse Legii privind statutul judecătorilor

80. În temeiul modificărilor recente, mandatul de cinci ani al președinților instanțelor poate fi în prezent reînnoit o singură dată.<sup>73</sup> Anterior acestei modificări, re alegerea în cadrul aceleiași instanțe nu era posibilă. Potrivit notei explicative corespunzătoare, „[s]oluția propusă se întemeiază pe necesitatea de a asigura continuitatea exercitării uneia dintre cele mai importante funcții manageriale din cadrul sistemului judiciar. Președintele unei instanțe nu este doar conducătorul formal al acesteia, ci exercită competențe extinse, de importanță esențială pentru funcționarea internă a instanței (...). În consecință, introducerea posibilității unui mandat suplimentar asigură o mai bună stabilitate instituțională, coerență și responsabilitate în exercitarea funcției de președinte al instanței, menținând, în același timp, rolul de control al Consiliului Superior al Magistraturii în procesul de re alegere.”<sup>74</sup>

81. În cursul vizitei în țară, delegația a fost informată de Ministrul Justiției că aproximativ 42% dintre instanțele din Serbia sunt situate în localități mici, unde numărul judecătorilor este foarte redus, uneori ajungând chiar la doar doi. În aceste condiții, s-a constatat că, în anumite cazuri, nu există candidați disponibili pentru funcția de președinte al instanței, motiv pentru care s-a considerat necesară instituirea posibilității de re alegere.

82. Potrivit articolelor 74 și 76 din Legea privind statutul judecătorilor, președintele unei instanțe este responsabil de conducerea și organizarea activității acesteia, exercitând totodată și atribuții jurisdicționale. Comisia de la Veneția a observat anterior că, în cadrul sistemului judiciar din Serbia, președinții instanțelor dispun de competențe extinse.<sup>75</sup> După cum s-a menționat la punctul 54 de mai sus, această situație ridică îngrijorări în sensul că o asemenea abordare poate conduce la o concentrare excesivă a atribuțiilor manageriale în mâinile unor judecători pentru perioade îndelungate, cu riscul consolidării sau perpetuării pozițiilor de conducere în cadrul sistemului judiciar. Deși recunoaște dificultățile practice întâmpinate de autorități în ocuparea funcțiilor de conducere din sistemul judiciar, Comisia de la Veneția reiterează că soluția preferabilă ar fi instituirea, ca regulă, a unor mandate fixe, nereînnoibile, pentru președinții instanțelor, în scopul prevenirii concentrării nejustificate a puterii în mâinile aceluiași persoane.

---

<sup>71</sup> Potrivit articolelor 3 și 13 alineatul (3) din [Legea cu privire la Procuratură](#), Procuratura Supremă este instituită pentru întreg teritoriul Republicii Serbia, fiind cea mai înaltă autoritate de urmărire penală din stat.

<sup>72</sup> Potrivit articolului 13 alineatul (2) din [Legea cu privire la Procuratură](#), pot fi instituite prin lege și alte procuraturi cu competență specială, pe lângă [TOK] și Procuratura pentru Crime de Război.

<sup>73</sup> Articolul 77 alineatul (1) din [Legea privind statutul judecătorilor](#).

<sup>74</sup> [CDL-REF\(2026\)009](#), pp. 9–10.

<sup>75</sup> Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2022\)030](#), Serbia – Opinia privind trei proiecte de legi pentru punerea în aplicare a modificărilor constituționale referitoare la sistemul judecătoresc, §§ 26–27; [CDL-AD\(2022\)043](#), Serbia – Opinia de follow-up privind trei proiecte de legi revizuite pentru punerea în aplicare a modificărilor constituționale referitoare la sistemul judecătoresc din Serbia, § 16.

83. Cu toate acestea, având în vedere problema menționată la punctul 79 de mai sus, Comisia de la Venetia consideră că ar putea fi prevăzută o excepție limitată și precis definită pentru instanțele din localități mici, cu un număr redus de judecători, în cadrul cărora ar putea fi permisă reînnoirea mandatului președinților de instanță. O asemenea soluție ar asigura menținerea realegerii ca excepție, și nu ca regulă generală. Cu toate acestea, chiar și în astfel de situații, ar fi recomandabil ca, pe termen lung, să fie avute în vedere anumite limitări suplimentare, pentru a evita consolidarea excesivă a pozițiilor de conducere în jurisdicțiile de dimensiuni reduse.

#### **4. Modificările aduse Legii privind sediile și circumscriptiile teritoriale ale instanțelor judecătorești și ale procuraturilor**

84. În temeiul modificărilor din 28 ianuarie 2026, Judecătoria de bază a treia din Belgrad, competentă pentru teritoriul municipalităților urbane Zemun, Novi Beograd și Surčin, urmează a fi desființată, iar în locul acesteia vor fi instituite două noi instanțe: Judecătoria de bază a treia din Belgrad, competentă pentru teritoriul municipalității urbane Novi Beograd, și Judecătoria de bază a patra din Belgrad, competentă pentru teritoriul municipalităților urbane Zemun și Surčin.<sup>76</sup>

85. În mod similar, Procuratura de bază a treia din Belgrad urmează să fie desființată, iar în locul acesteia vor fi instituite două noi procuraturi: Procuratura de bază a treia din Belgrad, competentă pentru teritoriul municipalității urbane Novi Beograd, și Procuratura de bază a patra din Belgrad, competentă pentru teritoriul municipalităților urbane Zemun și Surčin.

86. Potrivit dispozițiilor finale ale legii de modificare, până la data de 1 iulie 2026, Consiliul Superior al Magistraturii (CSM) trebuie să dispună transferul permanent al judecătorilor și al judecătorilor asistenți către noile judecătoria de bază și să desemneze președinți interimari ai acestora.<sup>77</sup> În mod similar, până la aceeași dată, Consiliul Superior al Procurorilor (CSP) trebuie să adopte o decizie privind continuarea activității procurorului-șef și a procurorilor în cadrul celor două noi procuraturi de bază, care vor prelua competența Procuraturii de bază a treia din Belgrad desființată, și să desemneze procurori-șefi interimari în cadrul acestora.<sup>78</sup>

87. Potrivit notei explicative, aceste modificări au fost considerate necesare pentru a spori eficiența, accesibilitatea și funcționalitatea sistemului judiciar și reprezintă un pas în direcția reducerii volumului de activitate al instanțelor și procuraturilor din Belgrad, în special al Judecătoriei de bază a treia din Belgrad, despre care se cunoaște că este

---

<sup>76</sup> Articolele 3 alineatele (6) și (6a) din [Legea privind sediile și circumscriptiile teritoriale ale instanțelor judecătorești și ale procuraturilor](#).

<sup>77</sup> Articolele 5 și 8 din legea de modificare, disponibilă la [CDL-REF\(2026\)007](#).

<sup>78</sup> Articolele 6 și 8 din legea de modificare, disponibilă la [CDL-REF\(2026\)007](#).

supraaglomerată. De asemenea, se face referire la creșterea anticipată a volumului de cauze în zona Surcîn, ca urmare a proiectului Expo 2027, având în vedere că se preconizează „o creștere a litigiilor administrative legate de autorizațiile de construcție, expropriere și instrumentele de urbanism”, precum și „o majorare a numărului de cauze civile și necontencioase generate de urbanizarea rapidă și de activitățile investiționale”.<sup>79</sup>

88. În cursul vizitei în țară, mai mulți actori relevanți au arătat că, deși actuala Judecătorie de bază a treia din Belgrad este într-adevăr supraaglomerată, nu s-a demonstrat că proiectul Expo 2027 va conduce la o creștere a volumului de litigii, această ipoteză rămânând, în mare măsură, una speculativă. Au fost exprimate, de asemenea, îngrijorări potrivit cărora, ca urmare a reorganizării planificate, vor fi numiți noi președinți de instanță și noi procurori-șefi, ceea ce ar implica încetarea mandatelor titularilor actuali.

89. În acest context, Comisia de la Veneția observă, de la bun început, că înființarea unor noi procuraturi și instanțe implică provocări logistice și organizaționale semnificative, necesitând timp considerabil și resurse financiare importante. Astfel de demersuri impun, în mod obișnuit, realizarea unei evaluări de impact care să analizeze și să examineze cu atenție sporită cauzele profunde ale problemelor existente, precum și existența unor eventuale măsuri alternative.<sup>80</sup> În termeni abstracti, s-ar putea susține, de exemplu, că consolidarea resurselor actualei Judecătorii de bază a treia din Belgrad ar putea reprezenta o opțiune mai eficientă, atât din perspectiva costurilor, cât și a timpului, comparativ cu înființarea a două noi judecătorii de bază.<sup>81</sup> Pe de altă parte, având în vedere posibila creștere a volumului de litigii în zona Surcîn, legată de proiectul Expo 2027, se poate pune și întrebarea dacă natura preponderent administrativă și comercială a acestor cauze nu ar putea fi gestionată prin consolidarea capacității secției locale a instanței de contencios administrativ sau a instanței comerciale competente teritorial.

90. În acest context, Comisia de la Veneția observă că modificări de această natură impun realizarea unei analize prealabile detaliate a factorilor esențiali relevanți pentru organizarea hărții judiciare, precum dimensiunea populației, volumul de cauze, timpul de deplasare până la instanță, gradul de specializare al judecătorilor sau sustenabilitatea economică.<sup>82</sup> De asemenea, Comisia constată că, deși nota explicativă menționează că „nu sunt necesare fonduri din bugetul Republicii Serbia pentru implementarea acestei legi”,<sup>83</sup> această afirmație este dificil de conciliat cu implicațiile practice și obișnuite ale înființării unor noi instanțe și procuraturi.

---

<sup>79</sup> [CDL-REF\(2026\)009](#), pp. 11–13.

<sup>80</sup> Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2023\)032](#), Republica Moldova – Opinia comună privind proiectul de lege referitor la sistemul judiciar anticorupție și modificarea unor acte normative, §§ 20–21.

<sup>81</sup> A se compara Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2023\)032](#), Republica Moldova – Opinia comună privind proiectul de lege referitor la sistemul judiciar anticorupție și modificarea unor acte normative, § 19.

<sup>82</sup> CEPEJ, [CEPEJ\(2013\)7Rev1](#), Ghiduri revizuite privind elaborarea hărților judiciare pentru a sprijini accesul la justiție într-un sistem judiciar de calitate, 6 decembrie 2013.

<sup>83</sup> [CDL-REF\(2026\)009](#), p. 13.

91. Comisia de la Veneția reamintește, de asemenea, că Consiliul Superior al Magistraturii (CSM) este autoritatea cel mai bine plasată pentru a concepe și propune modificări ale rețelei instanțelor judecătorești. Deși adoptarea formală a acestor modificări poate reveni Parlamentului, având în vedere implicațiile bugetare, inițiativa ar trebui să provină de la CSM și să fie promovată prin procedura legislativă ordinară.<sup>84</sup> În speță însă, CSM nu a fost consultat, iar reorganizarea hărții judiciare a fost propusă de un singur deputat, prin procedura legislativă de urgență. În aceste condiții, Comisia de la Veneția consideră că ar fi fost oportun ca CSM să fie consultat în mod formal în cursul procesului legislativ.

92. În lumina considerentelor de mai sus, Comisia de la Veneția recomandă suspendarea implementării reorganizării preconizate a hărții judiciare și a celei a procuraturilor până la realizarea unor studii suplimentare și a unor evaluări de impact, întemeiate pe o analiză prealabilă temeinică a factorilor relevanți pentru reorganizarea sistemului judiciar, inclusiv examinarea cauzelor profunde ale dificultăților existente și evaluarea atentă a eventualelor măsuri alternative pentru remedierea acestora.

## V. Concluzii

93. La solicitarea doamnei Ana Brnabić, Președinta Adunării Naționale a Republicii Serbia, Comisia de la Veneția a evaluat modificările aduse Legii cu privire la Procuratură, Legii privind Consiliul Superior al Procurorilor, Legii privind organizarea și competența autorităților de stat în combaterea criminalității informatice, Legii privind statutul judecătorilor și Legii privind sediile și circumscriptiile teritoriale ale instanțelor judecătorești și ale procuraturilor, toate acestea fiind adoptate de Adunarea Națională la 28 ianuarie 2026.

94. Potrivit explicațiilor furnizate Comisia de la Veneția, aceste modificări au ca scop sporirea eficienței atât a sistemului judecătoresc, cât și a serviciului procuraturii, precum și îmbunătățirea clarității și coerenței sistemice a cadrului juridic relevant.

95. Modificările vizează repartizarea competențelor și întinderea controlului ierarhic în cadrul serviciului procuraturii, extind circumstanțele în care pot fi utilizate numirile provizorii și realegerile atât în sistemul judecătoresc, cât și în cel al procuraturii, modifică regimul delegării temporare a procurorilor și urmăresc reorganizarea (remaparea) unor instanțe și procuraturi de bază din Belgrad.

96. Comisia de la Veneția consideră că asemenea modificări, în două domenii de importanță majoră pentru societate — sistemul judecătoresc și sistemul procuraturii, impuneau organizarea unei dezbateri publice reale, cu participare pluralistă, consultarea actorilor naționali relevanți și realizarea unei evaluări de impact temeinice. Comisia constată, cu regret, că niciunul dintre aceste elemente nu a fost prezent în cauza de față.

---

<sup>84</sup> Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2013\)034](#), Ucraina – Opinia privind propunerile de modificare a proiectului de lege de amendare a Constituției în vederea consolidării independenței judecătorilor din Ucraina, §§ 13–14.

În consecință, aceasta recomandă ca, pe viitor, principiile transparenței, incluziunii și dezbaterii democratice să fie aplicate în mod consecvent și riguros pe parcursul întregului proces legislativ.

97. În ceea ce privește fondul modificărilor din 28 ianuarie 2026, Comisia de la Veneția recunoaște importanța obiectivelor urmărite de autorități, și anume sporirea eficienței atât a sistemului judiciar, cât și a serviciului procuraturii, precum și îmbunătățirea clarității și coerenței generale a cadrului normativ relevant. Comisia acceptă, de asemenea, atribuirea competenței de a decide asupra detașărilor temporare ale procurorilor către Consiliul Superior al Procurorilor, în calitatea sa de autoritate constituțională, considerată aptă să asigure adoptarea unor decizii obiective și transparente în materie de gestionare și repartizare a resurselor umane din cadrul procuraturii.

98. Cu toate acestea, Comisia de la Veneția a identificat o serie de deficiențe îngrijorătoare în modificările analizate, care, privite atât individual, cât și cumulativ, elimină garanții existente anterior, destinate protejării autonomiei procurorilor. În acest context, formulează următoarele recomandări principale:

- 1) Revenirea la un sistem non piramidal pentru soluționarea obiecțiilor împotriva instrucțiunilor obligatorii, precum și împotriva deciziilor de preluare a competenței și de substituție.
- 2) Menținerea competenței de a soluționa obiecțiile împotriva programului anual de activitate al unei procuraturi la nivelul Consiliului Superior al Procurorilor.
- 3) În locul cerinței de consimțământ prealabil, legea ar trebui să prevadă condițiile în care Procuratura Supremă are obligația de a notifica Ministerul Justiției cu privire la acordurile de cooperare pe care intenționează să le încheie cu parteneri internaționali, în cadrul tratatelor existente de asistență juridică reciprocă.
- 4) Limitarea numirilor provizorii ale procurorilor-șefi la un termen de un an, fără posibilitatea reînnoirii.
- 5) Excluderea posibilității de realegere a procurorilor-șefi în aceeași funcție după expirarea mandatului inițial.
- 6) Eliminarea posibilității de reînnoire a delegărilor temporare și limitarea acestora la funcții de procuror de același nivel; delegările temporare trebuie să rămână o măsură excepțională.
- 7) Restabilirea în funcție a procurorilor ale căror delegări temporare au fost încetate prematur și instituirea unui mecanism care să asigure ocuparea treptată, prin numiri ordinare, a funcțiilor deținute de procurorii delegați temporar în cadrul [TOK].
- 8) Acordarea unui grad sporit de autonomie structurală și operațională Departamentului special pentru combaterea criminalității informatice, în concordanță cu complexitatea tehnică a mandatului său și caracterul național al competenței sale.
- 9) Instituirea, ca regulă, a unor mandate fixe ne reînnoibile pentru președinții instanțelor, cu posibilitatea reînnoirii doar în circumstanțe limitate și excepționale.

99. Comisia de la Veneția apreciază, de asemenea, că este necesară realizarea unor studii suplimentare și a unor evaluări de impact privind reorganizarea hărții judiciare și a celei a procuraturilor, întemeiate pe o analiză prealabilă cuprinzătoare a factorilor relevanți, inclusiv examinarea cauzelor profunde ale dificultăților existente și evaluarea atentă a eventualelor măsuri alternative pentru remedierea acestora.

100. Comisia de la Veneția ia act și salută angajamentul autorităților sârbe de a întreprinde toate măsurile necesare pentru a da curs acestor recomandări și își exprimă disponibilitatea de a oferi asistență suplimentară în acest sens, în special prin evaluarea viitoarelor proiecte de modificări legislative.