

OUG 7/2019: MAREA CÂRPEALĂ DIN JUSTIȚIE



Saga Legilor Justiției pare că nu mai ia sfârșit. Trecem în continuare printr-un proces legislativ care sfidează statul de drept și ne aruncă într-un vertigo al ordonanțelor de urgență.

În ciuda faptului că practica modificării legilor justiției prin OUG a fost criticată de Comisia Europeană, iată că Guvernul intervine a doua treia patra oară într-un interval de 6 luni printr-o altă ordonanță de urgență. De ce? Ca să modifice ceva ce a mai fost și anterior modificat tot din voința guvernului.

Episodul 1: Ministrul trănțește OUG-ul într-o manieră sfidătoare:

1. Fără consultări prelabile, Guvernul adoptă [OUG 7/2019](#) și o face cunoscută publicului la ora 22:00, creându-se astfel aceeași aparentă stare de urgență care planează asupra justiției de doi ani.
2. Tot rezezeala l-a împiedicat pe guvern să aștepte avizul CSM, încălcând astfel în mod sfidător autoritatea CSM-ului care este garantul constituțional al independenței justiției.
3. Ieșit din Guvern să anunțe modificările, ministrul Toader a explicat că urgența schimbărilor de substanță în relația dintre parchete sau de atribuții ale CSM e motivată de nevoia de a evita un hiatus în politica de cadre din magistratură. (Funky Citizens a atras atenția asupra acestui posibil hiatus încă de la primele forme ale legilor justiției în varianta PSD-ALDE, [aici](#) și [aici](#), însă legiuitorul a mers mai departe.) Cum eviți hiatusul din „alimentarea sistemului cu magistrați” mutând atribuția de a aviza consultativ un procuror de rang înalt de la secția de procurori la plen? Nu știm.

Episodul 2: Ministrul încearcă să dreagă busuiocul. Tardiv.

În urma [protestelor magistraților](#) și a numeroaselor reacții venite din diferite direcții¹ prin care s-a cerut abrogarea ordonanței în integralitatea ei, Ministrul Justiției a invitat magistrații la o consultare publică *post factum*. În fapt, „consultarea” a fost mai mult o invitație pentru a negocia independenței justiției, [așa cum arată](#) și Forumul Judecătorilor.

Epilog: Se va abroga (?), una, alta. Dar nu toată ordonanța.

1. La finalul întâlnirii, Ministrul [a anunțat](#) că art. 54² va fi abrogat în întregime, ignorând astfel celelalte articole criticate.
2. Spre surprinderea noastră, în [proiectul de ordonanță](#) vedem că va fi abrogată și prevederea cu privire la delegarea procurorilor în funcții de conducere, abrogare care nu a fost anunțată la sfârșitul întâlnirii. Cu privire la proiectul de ordonanță care modifică OUG 7, CSM și-a dat [avizul negativ](#).
3. Abrogările care vor opera³ se referă la prevederile conform cărora un judecător dacă a fost procuror în trecut, chiar și pentru puțină vreme⁴, să poată fi numit în funcții de conducere ale parchetelor; la avizul plenului CSM; la delegarea în funcții de conducere din cadrul parchetelor pentru procurorii care numirea se face de Președintele României și la condiția existenței bunei reputații. Cu toate acestea, rămâne în picioare una dintre modificările care a atras critici vehemente: scoaterea secției de investigare a magistraților de sub controlul ierarhic al procurorului general.

¹ Reacții care și-au arătat dezacordul față de noua ordonanța au venit din partea unora dintre [asociațiile de magistrați](#), secției de procurori CSM, [Procurorului General](#), [DIICOT](#), [DNA](#) și chiar și din partea [Comisiei Europene](#).

² (1) Procurorul general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, prim-adjunctul și adjunctul acestuia, procurorul șef al Direcției Naționale Anticorupție, adjunctii acestuia, procurorul șef al Direcției de Investigare a Infracțiunilor de Criminalitate Organizată și Terorism, adjunctii acestuia, precum și procurorii șefi de secții ai acestor parchete sunt numiți de Președintele României, la propunerea ministrului justiției, cu avizul Plenului Consiliului Superior al Magistraturii, dintre procurorii în funcție sau dintre judecătorii care au îndeplinit funcția de procuror, pentru un mandat de 3 ani, cu posibilitatea reînvestirii o singură dată.

³ **Alineatul (1) al articolului 54 se modifică** și va avea următorul cuprins:

„(1) Procurorul general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, prim-adjunctul și adjunctul acestuia, procurorul șef al Direcției Naționale Anticorupție, adjunctii acestuia, procurorul șef al Direcției de Investigare a Infracțiunilor de Criminalitate Organizată și Terorism, adjunctii acestuia, precum și procurorii șefi de secții ai acestor parchete, sunt numiți de Președintele României, la propunerea ministrului justiției, **cu avizul Secției pentru procurori a Consiliului Superior al Magistraturii, dintre procurorii care au o vechime minimă de 15 ani în funcția de judecător sau procuror, pe o perioadă de 3 ani, cu posibilitatea reînvestirii o singură dată.**

Alineatul (71) al articolului 57 se abrogă: Procurorii nu pot fi delegați în funcțiile de conducere din cadrul parchetelor pentru care numirea se face de Președintele României.

⁴ Este introdusă condiția de a avea vechime minimă de 15 ani;

În următoarea analiză vrem să arătăm că, pe lângă modificările tehnice care au fost aduse și care, la o primă vedere par a fi greu de înțeles, un lucru este sigur: în spatele unor astfel de modificări care pot părea prea tehnice, de multe ori se pot afla mize politice care pun justiția sub control politic.

Recapitulare:

După un an de du-te-vino între Guvern, Parlament, CCR și Presedinte, în ciuda tuturor criticilor și avertismentelor, atât la nivel național⁵, cât și european⁶, modificările aduse legilor justiției au intrat în vigoare în iulie, respectiv octombrie 2018.⁷

Mare ne-a fost mirarea când, la scurt timp după ce au intrat în vigoare, legile au fost din nou modificate prin OUG nr. 77, 90 și 92 din octombrie 2018, ducând astfel la ceea ce noi am numit cârpeală legislativă.

Adoptată sub pretextul punerii în acord a legilor justiției cu recomandările Comisiei de la Veneția, OUG 92 a ocolit fără prea mare eleganță cele mai importante recomandări care ar fi trebuit să fie adoptate, aspecte pe care le-am arătat în acest [policy paper](#)⁸.

Pentru că nu vrem să ne imaginăm o societate în care justiția este subjugată de controlul politic, credem că pentru a putea sta drepti în fața nedreptății și a ne revolta împotriva ei, un prim pas pe care putem să îl facem e să înțelegem care sunt pericolele din fața noastră.

În urma [raportului MCV](#) (noiembrie 2018), prin care Comisia Europeană a criticat punctual modificările, Parlamentul a continuat să ignore consecvent și recomandările acesteia.

⁵ Criticile magistraților, avizele negative de la CSM, împotrivirile Parchetului General și ale Forumului Judecătorilor au fost ignorate de către Parlament.

⁶ În luna iulie, pentru prima dată, Comisia de la Veneția a condamnat public modificările aduse legilor justiției, într-un [raport preliminar](#), pe care l-a reluat mai apoi în detaliu în opinia emisă la data de 20 octombrie 2018.

⁷ Legile justiției au fost modificate anul trecut prin Legile nr. 207, 234, 242 din iulie și octombrie 2018;

Modificări aduse de OUG 7/2019

- 1 -

Secția de investigare a magistraților - entitate autonomă

Cea mai îngrijorătoare modificare este cea adusă Secției de investigare a magistraților⁹. Chiar dacă face parte din Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, această secție este scoasă de sub controlul ierarhic al Procurorului General.¹⁰ Subliniem că unul dintre cele mai importante principii care reglementează activitatea procurorilor este cel al controlului ierarhic, ceea ce înseamnă că orice act / măsură / soluție adoptată de un procuror poate fi verificată / infirmată sau confirmată de procurorul ierarhic superior. Astfel, se instituie în mod nelegal o excepție de la principiul constituțional al controlului ierarhic¹¹.

Asta înseamnă că Procurorul General (Augustin Lazăr) nu mai poate să infirme actele de urmărire penală ale procurorilor din secția specială de investigare a magistraților dacă le consideră nelegale sau netemeinice. Astfel, ierarhia se oprește la procurorul șef al acestei secții, iar actele acestuia nu se mai află sub controlul unui superior.

Prin această ordonanță se creează astfel o entitate autonomă, care diferă de modul de organizare al Ministerului Public. Modificarea este în mod vădit problematică deoarece se schimbă accepțiunea noțiunii de procuror ierarhic superior doar în privința unei singure unități de parchet și, așa cum arată DIICOT [aici](#), se creează - de facto - o categorie de cetățeni care beneficiază de imunitate de jurisdicție penală totală, respectiv procurorii din cadrul Secției de investigare a magistraților.¹² (Se accentuează, mai degrabă, căci aparența de impunitate de care s-ar bucura procurorii acestei secții a fost discutată și anterior OUG 7)

⁹ Cu privire la Legea 304/2004, ordonanța menționează că: la [articolul 88/1](#), după [alineatul \(5\)](#) se introduce un nou alineat, alineatul (6), cu următorul cuprins: "*Ori de câte ori [Codul de procedură penală](#) sau alte legi speciale fac trimitere la "procurorul ierarhic superior" în cazul infracțiunilor de competența Secției pentru investigarea infracțiunilor din justiție, prin acesta se înțelege procurorul șef al secției, inclusiv în cazul soluțiilor dispuse anterior operaționalizării acesteia.*"

¹⁰ Este încălcată astfel Decizia CCR nr. 33/2018

¹¹ Se încalcă dispozițiile art.132 alin.(1) din Constituție, potrivit căruia: "Procurorii își desfășoară activitatea potrivit principiului legalității, imparțialității și al controlului ierarhic, sub autoritatea ministrului justiției".

¹² Modificarea contravine art. 16 alin 1) și 2) din Constituția României: „Cetățenii beneficiază de drepturile și libertățile consacrate prin Constituție și prin alte legi și au obligațiile prevăzute de acestea”, respectiv „Nimeni nu este mai presus de lege”.

Se încalcă principiul separației carierelor judecătorilor și procurorilor

Principiul a fost subliniat **negru pe alb** atunci când a fost introdus în urma modificărilor aduse legilor justiției, însă câteva luni mai târziu este încălcat în mod flagrant.¹³

- Chiar dacă treaba pe care o face un judecător nu se aseamănă cu cea a unui procuror, această ordonanță de urgență permite unui judecător, chiar dacă a fost la un moment dat în cariera sa, chiar și pentru puțină vreme procuror, să poată fi numit în funcțiile de conducere ale Ministerului Public. Pentru că a iscat rumoare printre magistrați, Ministrul Justiției [a anunțat](#) că prevederea va fi abrogată.
- Mai mult, acest principiu este încălcat și prin faptul că avizarea propunerilor de numire a procurorilor cu funcții de conducere va fi făcută de Plen¹⁴ și nu de către Secția de procurori din cadrul CSM, ca în prezent. DNA reiterează în [comunicatul](#) său că nu există nicio justificare pentru ca Guvernul să răstoarne un principiu stabilit de Parlament. **Ministrul Justiției a anunțat că va abroga și această prevedere, însă, precauți fiind, preferăm să atragem atenția asupra acesteia până când o să o vedem abrogată.**
- Pentru exemplificare, amintim că secția pentru procurori a [avizat negativ](#) propunerea de revocare a Laurei Codruța Kovesi, luând [aceeași poziție](#) și în numirea Adinei Florea în funcția de procuror șef al DNA, dar și în [propunerea de revocare](#) a procurorului general, Augustin Lazăr.
- Potrivit [Uniunii Naționale a Judecătorilor](#), și modificarea privind condiția vechimii pentru a accede la Înalta Curte de Casație și Justiție încalcă acest principiu.¹⁵ Conform ordonanței, vechimea efectivă de 18 ani ca judecător, pentru a accede la ICCJ, a devenit vechime de 18 ani ca procuror sau ca judecător. Este greu de văzut explicația din spatele acestei modificări esențiale de paradigmă, care oferă posibilitatea procurorilor să devină judecători la Curtea Supremă. Pentru evidențierea mai clară a diferenței, UNJR reiterează că, în timp ce judecătorii înfăptuiesc justiția, procurorii sunt participanți în proces, contribuind la înfăptuirea ei.

¹³ Textul actual din art. 1 al Legii 303/2004, introdus în urmă modificărilor la legile justiției, prevede: "(2) *Cariera judecătorului este separată de cariera procurorului, judecătorii neputând interfera în carieră procurorilor și nici procurorii în cea a judecătorilor.*"

¹⁴ [Modificările aduse prin OUG 7/2019](#): "Procurorul general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, primadjunctul și adjunctul acestuia, procurorul șef al Direcției Naționale Anticorupție, adjunctii acestuia, procurorul șef al Direcției de Investigare a Infracțiunilor de Criminalitate Organizată și Terorism, adjunctii acestuia, precum și procurorii șefi de secții ai acestor parchete, sunt numiți de Președintele României, la propunerea ministrului justiției, cu avizul Plenului Consiliului Superior al Magistraturii, dintre procurorii în funcție sau dintre judecătorii care au îndeplinit funcția de procuror, pentru un mandat de 3 ani, cu posibilitatea reînvestirii o singură dată."

¹⁵ În formă anterioară a legii se spunea că pot accede la ÎCCJ numai judecătorii care "au o vechime efectivă în funcția de judecător de cel puțin 18 ani", acum articolul s-a modificat astfel: "au o vechime de cel puțin 18 ani în funcțiile prevăzute la art. 44 alin. (1)".

Delegarea procurorilor în funcții de conducere - interzisă

Prin noua ordonanță nu se mai permite procurorilor să fie delegați în funcțiile de conducere din parchete pentru care Președintele României face numirea.

Prin stabilirea acestei interdicții în funcțiile de conducere ale PICCJ, DNA, DIICOT și SIIJ, efectul va fi crearea unui vid managerial în situația în care vacantarea funcției ar fi generată de deces, boală sau demisie, caz în care e greu de crezut că procedura de numire ar putea să fie finalizată de pe o zi pe alta.

Spre exemplu, [așa cum arată DNA](#), din data de 20 martie 2019, Secția de combatere a corupției și Secția judiciară din cadrul DNA rămâne fără procurori șefi, prin expirarea delegărilor. DNA adaugă că, indiferent ce procedură de numire ar fi parcursă, nu se poate finaliza până la data de 20 martie 2019.

Spre exemplu, dacă am avea în vedere revocarea Laurei Codruța Kovesi de la șefia DNA, observăm că, dacă același lucru s-ar întâmpla în prezent, după această ordonanță, situația ar fi cu totul alta. Președintele nu ar mai avea timp să analizeze propunerea Ministrului Justiției așa cum a făcut în cazul Adinei Florea (propunere neagreată de Președinte) și nu ar mai fi posibilă nici delegarea unui alt procuror. În acest moment, în funcția de procuror șef delegat al DNA se află Călin Nistor care va ocupa funcția până în august 2019.¹⁶

De asemenea, această măsură este problematică deoarece creează o situație imprevizibilă pentru procurorii care ocupă, în acest moment, funcția prin delegare. Ordonanța prevede că mandatul acestora [încetează de drept în 45 de zile](#). Astfel de situații în care magistrații află din presă că în câteva zile nu vor mai ocupa funcția pe care o dețin, afectează în mod grav și imprevizibil statutul procurorilor și al judecătorilor.¹⁷

Fiind suspicioși din fire, ne gândim la miza modificării și la interesele politice din spatele acesteia, mai ales în contextul actual de pe scena politică. Astfel, ne întrebăm - retoric - de ce ar fi creată o situație în care Președintele ar fi forțat să semneze propunerile venite de la Ministerul Justiției pentru a nu fi acuzat astfel că blochează activitatea Parchetelor?

În urma reacțiilor stârnite această modificare va fi abrogată.

¹⁶ Procedura de numire a procurorilor în funcții de conducere în cadrul Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, al Direcției Naționale Anticorupție și al Direcției de Investigare a Infracțiunilor de Criminalitate Organizată și Terorism este reglementată de [art. 55 din Legea 303/2004](#).

¹⁷ Prevederea încalcă Decizia CCR nr. 375/2005 prin care i se interzice legiuitorului scurtarea mandatelor în curs pentru cei care ocupă funcții de conducere

Eliberarea din funcție a magistraților la constatatarea pierderii bune reputații

La o primă lectură am putea spune că nu este nimic în neregulă cu faptul că magistrații vor putea fi eliberați din funcție la constatarea pierderii bune reputații.¹⁸ Fiind modele în societate și pentru buna lor conduită, această prevedere pare că nu ar fi problematică. Însă devine controversată atunci când intervine subiectivitatea aprecierii acestei bune reputații. Ținând cont că buna reputație nu este definită prin lege și nici nu se oferă criterii pentru stabilirea acesteia, ne imaginăm că poate interveni cu ușurință o **apreciere subiectivă** din partea Inspecției Judiciare și a CSM¹⁹

În urma reacțiilor stârnite și această modificare va fi abrogată.²⁰

CONCLUZIE

După ce ne-am uitat la conținutul modificărilor, remarcăm cu îngrijorare că acestea ne îndepărtează tot mai mult de la standardele europene ce privesc independența justiției față de controlul politic.

Ținând cont de efectele problematice ale acestei ordonanțe, **solicităm Guvernului României să abroge imediat această ordonanță în integralitatea sa și să respecte recomandările din Raportul Comisiei Europene.** Modificările propuse tot prin OUG la OUG nu par a fi o încercare de reparație, ci o selecție subiectivă de modificări ce vor doar să potolească supărările întemeiate ale magistraților și societății care au obosit de haosul legislativ din justiție.

De asemenea, vrem ca acesta să renunțe la practica sa abuzivă de a interveni prin ordonanțe de urgență asupra legilor justiției și cerem sa aibă mereu în vedere inițierea unui dialog ÎNAINTE de a lua orice măsură.

¹⁸ Cu privire la Legea nr. 303/2004, ordonanța prevede că: la articolul 65 alineatul (1), litera i se modifică și va avea următorul cuprins: „**i**) neîndeplinirea condițiilor prevăzute la art. 14 alin. (2) lit. a) și e) ori a condiției privind buna reputație, dacă în acest din urmă caz se apreciază că nu se impune menținerea în funcție;”.

¹⁹ Având un caracter mult prea general, noua condiție de bună reputație încalcă prevederile Deciziei CCR nr. 196/2013

²⁰ La articolul 65 alineatul (1), litera i) se modifică și va avea următorul cuprins:

„i) neîndeplinirea condițiilor prevăzute la art. 14 alin. (2) lit. a) și e) ori a condiției privind lipsa cazierului fiscal, dacă în acest ultim caz se apreciază că nu se impune menținerea în funcție;”.