



MINISTERUL PUBLIC
PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI
JUSTIȚIE

CABINET PROCUROR GENERAL

Nr. /C/2019

25 februarie 2019

**Domnului Victor Ciorbea
Avocat al Poporului**

În temeiul dispozițiilor art. 146 lit.d) teza a II-a din Constituție, art. 15 alin. 1 lit. h din Legea nr. 35/1997 privind organizarea și funcționarea instituției Avocatul Poporului și art. 32 din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, vă solicităm sesizarea¹ Curții Constituționale cu privire la excepția de neconstituționalitate,

a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 7/2019 privind unele măsuri temporare referitoare la concursul de admitere la Institutul Național al Magistraturii, formarea profesională inițială a judecătorilor și procurorilor, examenul de absolvire a Institutului Național al Magistraturii, stagiul și examenul de capacitate al judecătorilor și procurorilor stagiați, precum și pentru modificarea și completarea Legii nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor, Legii nr. 304/2004 privind organizarea judiciară și Legii nr. 317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii, în ansamblu și, în special, a dispozițiilor art. 13 pct. 10 [cu referire la art. 54 alin. (1) din Legea nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și al procurorilor, republicată, modificată și completată], art. 13 pct. 11 [cu referire la art. 54 alin. (7¹) din Legea nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și al procurorilor, republicată, modificată și completată], art. 13 pct. 12 [cu referire la art. 65 alin. (1) lit. i) din Legea nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și al procurorilor, republicată, modificată și completată], art. 14 pct. 4 [cu referire la art. 88¹ alin. (6) din Legea nr. 304/2004 privind organizarea judiciară, republicată, modificată și completată], art. 14 pct. 6 [cu referire la art. 88⁸ alin. (1) lit. d) din Legea nr. 304/2004 privind organizarea judiciară, republicată, modificată și completată], art. 14 pct. 8 [cu referire la abrogarea art. 120 alin. (6) și (7) din Legea nr. 304/2004] și art. 17 din această ordonanță.

Motivele sesizării

La data de 19 februarie 2019, întemeindu-se pe disp. art. 115 alin. 4 din Constituție, Guvernul a adoptat Ordonanța de urgență nr. 7/2019 (în continuare, O.U.G. nr. 7/2019).

I. Precizări prealabile

1. Modificările aduse prin O.U.G. nr. 7/2019 vizate de obiectul solicitării, respectiv de controlul constituționalității pe calea excepției, cf. art. 29 și urm. din Legea nr. 47/1992 Justificarea intervenției legislative din perspectiva Guvernului

¹ sesizarea este admisibilă și în ipoteza de față, având în vedere precedentele deja create și configurate de jurisprudența Curții Constituționale (de pildă, decizia Curții Constituționale nr. 64/2017, M.Of. nr. 145 din 27 februarie 2017)

1.1. Referitor la **Legea nr. 303/2004** privind statutul judecătorilor și procurorilor, aceasta a fost modificată, după cum urmează:

- prin art. 13 pct. 10 din OUG nr. 7/2019 a fost modificat art. 54 alin. 1, astfel:
” *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 Investigarea 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.**”²*

Cu privire la această modificare Guvernul nu oferă nicio justificare/motivare.

- prin art. 13 pct. 11 din OUG nr. 7/2019 a fost modificat art. 57, prin introducerea unui nou alineat (7¹) cu următorul conținut:

” *Procurorii nu pot fi delegați în funcțiile de conducere din cadrul parchetelor pentru care numirea se face de Președintele României.* ”

- prin art. 13 pct. 12 a fost modificat art. 65 alin. 1 lit. i, astfel:

” (1) *Judecătorii și procurorii sunt eliberați din funcție în următoarele cazuri:*

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;”

Cu privire la această modificare Guvernul nu oferă nicio justificare/motivare.

- Totodată, prin art. 17 din OUG nr. 7/2019 s-au dispus următoarele:

” *Delegările în funcțiile de conducere din parchete, prevăzute la art. 54 alin. 1 din Legea nr. 303/2004, republicată, cu modificările și completările ulterioare, inclusiv cu cele aduse prin prezenta ordonanță de urgență, încetează în termen de 45 de zile de la data intrării în vigoare a prezentei ordonanțe de urgență.* ”

Guvernul motivează această modificare astfel:

” *Norma are ca fundamentare necesitatea consolidării instituționale a acestor structuri de parchet, dându-se eficiență dispozițiilor legale care reglementează mecanismul de numire în aceste funcții de conducere, cu evitarea situațiilor de provizorat, lipsa unor conduceri stabile a acestor instituții judiciare generând probleme în ceea ce privește asigurarea unui management de calitate.* ” (cf. Notei de fundamentare, Secțiunea a 2-a, pct. 3), respectiv

” *Ținând seama de faptul că este necesară clarificarea problematicii delegării procurorilor în funcțiile de conducere din cadrul parchetelor pentru care numirea se face, potrivit legii, de Președintele României, în scopul consolidării instituționale a acestor instituții judiciare și pentru a da eficiență dispozițiilor legale care reglementează procedura de numire în aceste funcții de conducere, cu evitarea situațiilor de provizorat”* , precum și

” *întrucât, în absența unei intervenții legislative imediate, împrejurările anterior prezentate ar continua să subziste, ceea ce este de natură a afecta (...) delegarea procurorilor în funcțiile de conducere”* (cf. Expunerii de motive, paragrafele 12 și 19).

² art. 54 alin. 1 din Legea nr. 303/2004, anterior modificării prin OUG nr. 7/2019

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.

1.2. Referitor la **Legea nr. 304/2004** privind organizarea judiciară, aceasta a fost modificată, după cum urmează:

- prin art. 14 pct. 4 din OUG nr. 7/2019 a fost modificat art. 88¹, prin introducerea unui nou alineat (6) cu următorul conținut:

” Ori de câte ori Codul de procedură 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. ”

- prin art. 14 pct. 6 din OUG nr. 7/2019 a fost modificat art.88⁸ alin. 1 lit. d, astfel:

*” d) exercitarea și retragerea căilor de atac în cauzele de competența secției, inclusiv în cauzele aflate pe rolul instanțelor sau soluționate definitiv anterior operaționalizării acesteia potrivit Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 90/2018 ”.*³

Guvernul motivează această modificare astfel:

” Se introduc în Legea nr. 304/2004 și texte menite a reglementa aspecte care țin de activitatea Secției pentru investigarea infracțiunilor din justiție, pornind de la unele neclarități sau dificultăți legate de funcționarea până în prezent a acestei structuri de parchet. ” (cf. Notei de fundamentare, Secțiunea a 2-a, pct. 10)

- prin art. 14 pct. 8 din OUG nr. 7/2019 au fost abrogate alin. (6) și (7) ale art. 120, diminuând-se salariile personalului de specialitate informatică din cadrul Ministerului Justiției, CSM, instanțelor și parchetelor cu procente cuprinse între 25-45%, fără a se justifica în vreun fel această reducere și fără a se fundamenta motivele care determină urgența acestei măsuri.

II. Dispozițiile constituționale pe care se întemeiază excepția de neconstituționalitate art. 1 alin. 4 și 5

(4) Statul se organizează potrivit principiului separației și echilibrului puterilor - legislativă, executivă și judecătorească - în cadrul democrației constituționale.

(5) În România, respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie.

art. 15 alin. (2)

Legea dispune numai pentru viitor, cu excepția legii penale sau contravenționale mai favorabile.

art. 61 alin. 1

³ dispoziția modificată prin completare vizează atribuțiile Secției pentru investigarea infracțiunilor din justiție care, astfel, devine:

Art. 88⁸. -

(1) Atribuțiile Secției pentru investigarea infracțiunilor din justiție sunt următoarele:

- a) efectuarea urmăririi penale, în condițiile prevăzute în Legea [nr. 135/2010](#), cu modificările și completările ulterioare, pentru infracțiunile aflate în competența sa;
- b) sesizarea instanțelor judecătorești pentru luarea măsurilor prevăzute de lege și pentru judecarea cauzelor privind infracțiunile prevăzute la lit. a);
- c) constituirea și actualizarea bazei de date în domeniul infracțiunilor aflate în domeniul de competență;
- d) *exercitarea și retragerea căilor de atac în cauzele de competența secției, inclusiv în cauzele aflate pe rolul instanțelor sau soluționate definitiv anterior operaționalizării acesteia potrivit Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 90/2018*
- e) exercitarea altor atribuții prevăzute de lege.

(2) Participarea la ședințele de judecată în cauzele de competența secției se asigură de procurori din cadrul Secției judiciare a Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție sau de către procurori din cadrul parchetului de pe lângă instanța învestită cu judecarea cauzei.

(1) Parlamentul este organul reprezentativ suprem al poporului român și unica autoritate legiuitoare a țării.

art. 73 alin. 1 și alin. 3 lit. 1

(1) Parlamentul adoptă legi constituționale, legi organice și legi ordinare.

(3) Prin lege organică se reglementează:

lit.1) organizarea și funcționarea Consiliului Superior al Magistraturii, a instanțelor judecătorești, a Ministerului Public și a Curții de Conturi;

art. 115 alin. 4 și 6

(4) Guvernul poate adopta ordonanțe de urgență numai în situații extraordinare a căror reglementare nu poate fi amânată, având obligația de a motiva urgența în cuprinsul acestora.

(6) Ordonanțele de urgență nu pot fi adoptate în domeniul legilor constituționale, nu pot afecta regimul instituțiilor fundamentale ale statului, drepturile, libertățile și îndatoririle prevăzute de Constituție, drepturile electorale și nu pot viza măsuri de trecere silită a unor bunuri în proprietate publică.

art. 132 alin. 1

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

art. 134 alin. 4

(4) Consiliul Superior al Magistraturii îndeplinește și alte atribuții stabilite prin legea sa organică, în realizarea rolului său de garant al independenței justiției.

III. Motivarea excepției de neconstituționalitate

1. Absența situației extraordinare

În expunerea de motive a O.U.G. nr. 7/2019 a fost invocată situația extraordinară a cărei reglementare nu poate fi amânată, respectiv dispozițiile art. 115 alin. 4 din Constituție.

În materia adoptării ordonanțelor de urgență, respectiv în privința condițiilor pe care acestea trebuie să le îndeplinească pentru a fi în acord cu exigențele înscrise în art. 115 alin. (4) din Legea fundamentală, Curtea Constituțională a elaborat o vastă și constantă jurisprudență⁴ în care a statuat că Guvernul poate adopta ordonanțe de urgență în următoarele condiții care trebuie îndeplinite cumulativ:

- existența unei situații extraordinare;
- reglementarea acesteia să nu poată fi amânată;
- urgența să fie motivată în cuprinsul ordonanței.

În aceeași jurisprudență s-a arătat că „*opțiunea Guvernului pentru adoptarea ordonanței de urgență (...) trebuie să se țină cont de condiționările constituționale specifice impuse prin art. 115 alin. (4), având în vedere faptul că Guvernul nu are un drept de apreciere absolut și necenzurabil în privința calificării unei situații de fapt ca întrunind elementele componente ale situației extraordinare. Dimpotrivă, dreptul său de apreciere trebuie să se supună exigențelor constituționale, iar controlul respectării acestora revine Curții Constituționale. De aceea, proclamarea în preambulul ordonanței de urgență a unor situații de fapt ca fiind subsumate conceptului de situație extraordinară nu echivalează cu o prezumție absolută în acest sens, ci*

⁴ Decizia nr. 361 din 26 mai 2016, par. 25 și jurisprudența loc. cit., M. of. nr. 419 din 4 iunie 2016;

*exprimă o prezumție relativă, drept pentru care actul normativ se bucură de o prezumție relativă de constituționalitate.”*⁵

Neexistând o definiție de rang constituțional a noțiunii de **situație extraordinară**, în doctrină⁶ s-a arătat că aceasta este: o condiție constituțională de esență, fundamentală pentru adoptarea ordonanțelor de urgență; o situație *obiectivă și independentă*, în sensul că producerea sa nu depinde de voința vreunei autorități publice și nu se justifică prin instituirea unei alte situații de criză constituțională; este o situație *imprevizibilă* care se abate de la regulile sau așteptările obișnuite și a cărei reglementare nu suportă în nici un fel amânare; este o situație care periclitează *interesul public, funcționarea normală a autorităților statului*; pericolul generat de această situație trebuie să reclame urgență, adică să fie vorba de un *pericol cert și imediat, iminent*.

Tot astfel, Curtea Constituțională a arătat că: *„situațiile extraordinare exprimă un grad mare de abatere de la obișnuit sau comun și au un caracter obiectiv, în sensul că existența lor nu depinde de voința Guvernului care, în asemenea împrejurări, este constrâns să reacționeze prompt pentru apărarea unui interes public pe calea ordonanței de urgență”*⁷ și că *„inexistența sau neexplicarea urgenței reglementării situațiilor extraordinare (...) constituie în mod evident o barieră constituțională în calea adoptării de către Guvern a unei ordonanțe de urgență (...) A decide altfel înseamnă a goli de conținut dispozițiile art. 115 din Constituție privind delegarea legislativă și a lăsa libertatea Guvernului să adopte în regim de urgență acte normative cu putere de lege, oricând și ținând seama de împrejurarea că prin ordonanță de urgență se poate reglementa și în materii care fac obiectul legilor organice - în orice domeniu.”*⁸

Analiza expunerii de motive a O.U.G. nr. 7/2019 în raport cu trăsăturile situației extraordinare demonstrează inexistența unei asemenea situații:

- nu există elementele de obiectivitate și independență, câtă vreme producerea acestei situații a fost generată de faptul că dispozițiile legale ale legilor justiției, astfel cum au fost adoptate de către Parlament, s-au dovedit insuficient corelate, lacunare sau chiar contradictorii, precum și inadecvate necesităților sistemului judiciar (aspect recunoscut de Guvern în expunerea de motive, de pildă alineatele 13, 14, 16, 17); prin urmare, producerea situației invocate de Guvern este urmarea voinței unei autorități publice. Mai mult, modificările adoptate prin O.U.G. nr. 7/2019 sunt apte să genereze blocajul unor instituții aparținând autorității judecătorești, respectiv a parchetelor, adică sunt apte să genereze o altă situație de criză constituțională.

- nu este nicidecum o situație imprevizibilă, fie și numai având în vedere ansamblul procedurilor constituționale la care legile justiției au fost supuse, cărora li se adaugă analizele realizate de corpul magistraților, de organisme europene (Raportul Comisiei Europene din noiembrie 2018, Avizul Comisiei de la Veneția din octombrie 2018, Raportul GRECO din martie 2018). Pe de altă parte, Guvernul a mai procedat, anterior, în două rânduri, la modificarea aceluiași legi pe calea ordonanței de urgență (ordonanțele de urgență nr. 90 / 2018, M.Of. nr.862 din 10 octombrie 2018 și nr. 92 / 2018, M.Of. nr. 874 din 16 octombrie 2018). Or, o situație repetitivă nu este una imprevizibilă.

⁵ Decizia nr. 859 din 10 decembrie 2015, par. 29, publicată în Monitorul Oficial, partea I, nr. 103 din 10 februarie 2016;

⁶ V. Cârstea, *Condițiile stabilite de art. 115 alin. (4) din Constituție pentru adoptarea ordonanțelor de urgență ale Guvernului în R.D.P. nr. 1/2005, p. 48 și urm.*;

⁷ Decizia nr. 83 din 19 mai 1998, publicată în Monitorul Oficial, partea I, nr. 211 din 8 iunie 1998; decizia nr. 859 din 10 decembrie 2015 par. 31 teza I, precit.;

⁸ Decizia nr. 366 din 25 iunie 2014, publicată în Monitorul Oficial, partea I, nr. 644 din 2 septembrie 2014; decizia nr. 869 din 10 decembrie 2015, par. 31 teza a II-a, precit.;

- interesul public, funcționarea normală a autorităților statului nu este periclitată în nici un mod în absența O.U.G. nr. 7/2019 . Dimpotrivă, așa cum arătam, cel puțin prin unele din dispozițiile acesteia se va ajunge la blocajul Ministerului Public sau la destructurarea sistemului judiciar, după vom demonstra în continuare.

- prin urmare, nu a existat nici un pericol cert și iminent care să justifice adoptarea O.U.G. nr. 7/2019.

- motivarea din preambulul ordonanței criticate care invocă necesitatea adoptării unor reglementări prin care să fie eliminate o serie de elemente de incertitudine juridică generate de prevederi existente în legile supuse modificării și completării prin prezenta ordonanță de urgență este vagă și evazivă, nejustificând soluțiile legislative adoptate în *corpus*-ul ordonanței sub aspectele care formează obiectul criticilor punctuale, constituie, în realitate, motive de oportunitate. Or, în jurisprudența Curții Constituționale s-a stabilit că, *„invocarea elementului de oportunitate, prin definiție de natură subiectivă (...) nu are în mod necesar și univoc, caracter obiectiv, ci poate da expresie și unor factori subiectivi, de oportunitate”*, astfel încât, *„Parlamentul nu poate adopta unele modificări legislative strict conjuncturale, pe baza unor susțineri de oportunitate ori înțelegeri politice (...) a fortiori, aceste exigențe se impun și Guvernului, atunci când reglementează prin delegare legislativă.”*⁹

În concluzie, prin adoptarea acestei ordonanțe de urgență, fără a fi îndeplinită cerința constituțională vizând existența unor „situații extraordinare a căror reglementare nu poate fi amânată”, Guvernul a nesocotit cerințele impuse de art.115 alin.(4) din Constituție.

2. Subrogarea Guvernului în prerogativele constituționale ale Parlamentului

2.1. Prin modificarea art. 54 alin. 1 din Legea nr. 303/2004 (art. 13 pct. 10 din OUG nr. 7/2019) în sensul numirii în cele mai înalte funcții din cadrul Ministerului Public și a judecătorilor care au îndeplinit funcția de procuror și a avizului Plenului Consiliului Superior al Magistraturii în ceea ce privește aceste numiri a fost anulată voința Parlamentului care, prin adoptarea Legii nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor, a instituit principiul separării carierelor¹⁰. Or, o eventuală anulare a voinței Parlamentului nu putea fi realizată decât tot de Parlament și nicidecum de Guvern ca legiuitor delegat care acționează, în această calitate, sub control parlamentar.

Principiul separării carierelor, astfel cum a fost concretizat în legile justiției, în redactarea anterioară adoptării O.U.G. nr. 7/2017 a rezultat și din controlul aprioric de constituționalitate efectuat asupra acestor legi (ex: decizia nr. 61/2018, decizia nr. 252/2018), astfel încât, o reconfigurare a componentelor acestui principiu exclusiv în privința statutului procurorilor, prin destructurarea simetriei pe care acest principiu o presupune, contravine și caracterului obligatoriu al deciziilor Curții Constituționale.

Modificarea legislativă criticată dă expresie unei abordări inconsecvente a principiului separării carierelor și, din această perspectivă, constituie un regres față de soluția normativă cuprinsă în legile justiției, asupra căreia, prin Avizul preliminar al Comisiei Europene pentru Democrație prin Drept CDL-PI (2018)007 din 13 iulie 2018 s-a constatat necesitatea unor îmbunătățiri sub aspectul separării luării deciziilor cu privire la judecători, respectiv, procurori în cadrul C.S.M.

Astfel, modificarea conținutului concret al principiului separării carierelor nu răspunde unei nevoi de reglementare circumscrisă unei situații extraordinare a cărei reglementare nu

⁹ Decizia nr. 361 din 26 mai 2016, par. 30 și 31;

¹⁰ art. 1 alin. 2 din Legea nr. 303/2004

Carierea judecătorului este separată de cariera procurorului, judecătorii neputând interfera în cariera procurorilor și nici procurorii în cea a judecătorilor.

poate fi amânată, ci dă expresie voinței Guvernului de a contracara voința Parlamentului, organ legislativ suprem.

2.2. Prin art. 14 pct. 8 din OUG nr. 7/2019 au fost abrogate alin. (6) și (7) ale art. 120, diminuând-se salariile personalului de specialitate informatică din cadrul Ministerului Justiției, CSM, instanțelor și parchetelor cu procente cuprinse între 25-45%.

Se impune precizarea că alineatele abrogate au fost introduse recent în Legea nr.304, prin voința Parlamentului, odată cu aprobarea Legii 207/2018.

Prin proiectul Legii de aprobare a OUG 92/2018 s-a mai încercat abrogarea alineatelor (6) și (7) de la articolul 120, dar Parlamentul și-a exprimat voința contrarie, atât prin decizia Comisiei speciale comune a Camerei Deputaților și Senatului pentru sistematizarea, unificarea și asigurarea stabilității legislative în domeniul justiției, cât și prin votul în plenul Senatului (inițiativa legislativă înregistrată ca L681/2018 la Senat).

De asemenea, în ultimele 14 luni, salariile specialiștilor IT din sistemul judiciar au fost modificate de trei ori, mai întâi diminuate prin efectul legii 157/2017, apoi corectate prin art.120 alin 6 și 7 din Legea 207/2018 de modificare a legii 304/2004, iar acum din nou diminuate prin OUG 7/2019.

Și în privința acestei modificări se observă că legiuitorul delegat a acționat cu scopul de a contracara voința Parlamentului, autoritate legiuitoare supremă în ceea ce privește stabilirea unei salarizări echitabile pentru o categorie socio-profesională care concură la realizarea actului de justiție și buna funcționare a sistemului judiciar.

De altfel, existând un proiect legislativ înregistrat pe rolul unei camere a Parlamentului cu privire la aceeași chestiune, nu este îndeplinită una dintre condițiile situației extraordinare, aceea de a nu se putea interveni decât pe calea ordonanței de urgență.

Totodată, procedând astfel, Guvernul a încălcat și principiul colaborării loiale (a se vedea *mutatis mutandis* pct. V dec. nr. 1431/2010 M. Of. nr. 758/12 noiembrie 2010)

3. Încălcarea atribuțiilor constituționale ale Consiliului Superior al Magistraturii și, prin aceasta, încălcarea art. 1 alin. (4) și (5) din Constituție

Guvernul a adoptat O.U.G. nr. 7/2019 fără avizul Consiliului Superior al Magistraturii. Astfel, prin adresa nr. 9/107616/18.02.2019, Ministerul Justiției a transmis Consiliului Superior al Magistraturii, în vederea avizării, proiectul ordonanței de urgență. În ședința de guvern din 19.02.2019, dată imediat următoare celei în care s-a solicitat avizul, proiectul ordonanței a fost adoptat. Aceasta, în condițiile în care, cf. art. 32 alin. 2 din Legea nr. 317/2019 privind Consiliul Superior al Magistraturii, *”În cazurile în care legea nu prevede un termen pentru emiterea avizelor de către Consiliul Superior al Magistraturii (așa cum a fost cazul în speță-n.n.), acestea se emit în 30 de zile de la sesizare.(...)”*

Procedând în acest mod, Guvernul, practic, a golit de conținut atribuția Consiliului de avizare a proiectelor de acte normative care privesc activitatea autorităților judecătorești, prevăzută de art. 38 alin. 2 din Legea nr. 317/2004. Or, această atribuție încălcată reprezintă una dintre componentele rolului constituțional al Consiliului Superior al Magistraturii de garant al independenței justiției, cf. art. 134 alin. 4 din Constituție. Chiar dacă este vorba de o competență acordată prin lege și, numai indirect, prin textul constituțional, autoritățile sunt obligate să o aplice și să o respecte în virtutea art. 1 alin. 5 din Constituție. O astfel de concluzie se impune având în vedere faptul că principiul legalității este unul de rang constituțional (*Decizia Curții Constituționale nr. 901/2009, M. Of. nr. 503 din 21 iulie 2009, Decizia nr. 3/2014, M. Of. nr. 71 din 29.01.2014*).

Astfel, modalitatea concretă în care Ministerul Justiției a înțeles să supună spre avizare din partea Plenului Consiliului Superior al Magistraturii proiectul ordonanței de urgență a

nesocotit atribuția Consiliului în procedura premergătoare adoptării actului normativ, de vreme ce solicitarea de aviz a avut un caracter formal (*mutatis mutandis* par. 41 și 42, Decizia nr. 17 din 21 ianuarie 2015)

Prin acesta, a fost încălcat de către Guvern și principiul colaborării loiale și al respectului reciproc între autoritățile statului, astfel cum acesta a fost configurat constant în jurisprudența constituțională (*Decizia nr.80 /2014, M.Of.nr.246 din 7 aprilie 2014; paragrafele 270 și 286, Decizia nr.260 / 2015, M.Of.nr.318 din 11 mai 2015, paragraful 30, Decizia nr.681 /2016, M.Of.nr.1000 din 13 decembrie 2016, paragraful 21, Decizia nr.765 /2016, M.of. nr.134 din 21 februarie 2017, paragraful 48, Decizia nr.767 /2016, M.Of. nr.131 din 21 februarie 2017, paragraful 58; decizia nr. 611/2017, M.Of. nr. 877 din 7 noiembrie 2017, paragrafele 100-113*) și care presupune exercitarea cu bună-credință a atribuțiilor/competențelor, cât și a calității de reprezentant al unei instituții publice, un comportament și practici constituționale care să faciliteze conformitatea cu regulile formale de către toate organele constituționale și respectul reciproc între acestea, sarcina de a identifica formele care să configureze o conduită loială, în raport cu competențele legale ale fiecăreia dintre instituțiile/autoritățile aflate în colaborare și în raport cu valorile și principiile constituționale incidente respectivei colaborări. Colaborarea trebuie să fie făcută în formele prevăzute de lege, iar acolo unde legea tace, autoritățile publice trebuie să identifice și să stabilească, cu bună-credință, acele forme de colaborare care valorizează ordinea normativă constituțională și care nu prejudiciază principiile constituționale sub imperiul cărora ele funcționează și relaționează și nici drepturile sau libertățile fundamentale ale cetățenilor în serviciul cărora își desfășoară activitatea.

Or, în acest context, adoptarea O.U.G. nr. 7/2019 a exclus prin ea însăși buna credință și respectul reciproc și a concretizat o manifestare, atât de neconformitate cu regulile formale ale activității în care a fost implicat alături de Consiliul Superior al Magistraturii (materializată în lipsa respectului față de lege, prin încălcarea prevederilor menționate din Legea nr. 317/2004 și a art. 134 alin 4 din Constituție), cât și de neconformitate cu componenta *extra legem* a unei conduite instituționale circumscrise colaborării loiale (materializată de lipsa respectului instituțional în raport cu autoritatea/instituția parteneră).

Pentru aceste motive, adoptarea O.U.G. nr. 7/2019, în modalitatea descrisă, contravine ordinii normative constituționale, exigenței constituționale a asigurării echilibrului între puterile statului și, în consecință, încalcă și principiul separației acestora.

În același context, al încălcării principiului cooperării loiale instituționale, se poate observa că dispozițiile art. 13 pct. 11 din O.U.G. nr. 9/2017, [cu referire la art. 57 alin. (7¹) din Legea nr. 317/2004] pun în evidență intenția vădită a legiuitorului delegat de a lipsi parțial de eficiență juridică instituția delegării procurorilor consacrată de art. 57 din Legea nr. 303/2004 și de știrbi rolul de reglementare și decizie în această materie al Secției pentru procurori din cadrul Consiliului Superior al Magistraturii.

4. Prejudicierea statutului constituțional al procurorilor

Dispoziția art. 14 pct. 4 din O.U.G. nr. 7/2019 încalcă principiul controlului ierarhic consacrat în art.132 alin.1 din Constituție și, totodată, contravine considerentelor Deciziei Curții Constituționale nr. 33/2018 (M.Of. nr.146 din 15 februarie 2018), paragrafele 149 - 151¹¹.

¹¹ 149. Din analiza coroborată a tuturor acestor norme (*art.65; art.70 alin.(2); art.72; art.75 teza întâi din Legea nr.304/2004 - n.n*) rezultă că procurorul șef de secție din structura Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție este subordonat conducătorului acestui parchet. Așa cum s-a precizat mai sus, Secția pentru Investigarea Infracțiunilor din Justiție este o structură specializată din cadrul Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, astfel că procurorul șef al acestei secții este subordonat ierarhic procurorului general al Parchetului de pe lângă Î.C.C.J.

150. Prin urmare, Curtea constată că autorii sesizării își formulează critica pornind de la premisa greșită că modalitatea de numire a procurorului șef determină „independența totală față de Parchetul din care face parte”. Or,

Totodată, aplicarea practică a acestei modificări determină și încălcări ale unor drepturi recunoscute și garantate atât de Constituție, cât și de Convenția europeană a drepturilor omului, așa cum se va arăta în continuare.

Prin această dispoziție conceptul de *procuror ierarhic superior* este limitat, respectiv identificat exclusiv, în ceea ce privește Secția pentru investigarea infracțiunilor din justiție (în continuare, S.I.I.J.), la procurorul șef al acestei secții. Aceasta are ca efect excluderea absolută a procurorului general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție de la exercitarea controlului ierarhic, control care se impune a fi exercitat atunci când este vorba de actele procurorului șef al S.I.I.J; actele procurorului șef al S.I.I.J. rămân în afara controlului ierarhic, ceea ce afectează principiile legalității și imparțialității care guvernează activitatea procurorilor și al căror corolar îl reprezintă principiul controlului ierarhic (*Deciziile Curții Constituționale nr. 345/2006, M. Of. 415/15 mai 2006 și nr. 175/2018, M. Of. nr. 590 din 12 iulie 2018 par. 20*). În acest mod este afectată unitatea de acțiune a Ministerului Public și, practic, se creează un alt parchet, distinct de Ministerul Public.

Câteva exemple sunt edificatoare în sensul justeții concluziilor de mai sus:

- potrivit art. 70 din Codul de procedură penală, (1) *În tot cursul procesului penal, asupra abținerii sau recuzării procurorului se pronunță procurorul ierarhic superior.*
(2) *Declarația de abținere sau cererea de recuzare se adresează, sub sancțiunea inadmisibilității, procurorului ierarhic superior. Inadmisibilitatea se constată de procurorul, judecătorul sau de completul în fața căruia s-a formulat cererea de recuzare.*
(3) *Procurorul ierarhic superior soluționează cererea în 48 de ore.*
(4) *Procurorul ierarhic superior se pronunță prin ordonanță care nu este supusă niciunei căi de atac.*

În ipoteza în care se formulează recuzarea procurorului șef al S.I.I.J., aplicarea modificării aduse prin art. 14 pct. 4 din O.U.G. nr. 7/2019, neagă un drept procesual al subiecților procesuali principali și care reprezintă o componentă a dreptului la un proces echitabil, încalcă accesul liber la justiție, fiind implicit încălcate art. 21 alin. 3 din Constituție¹² și art. 6 din Convenția europeană a drepturilor omului. În acest mod este afectat principiul imparțialității prevăzut de art. 132 alin. 1 din Constituție.

- potrivit art. 209 alin. 15 din Codul de procedură penală, *Împotriva ordonanței procurorului prin care s-a luat măsura reținerii suspectul sau inculpatul poate face plângere, înainte de expirarea duratei acesteia, la prim-procurorul parchetului sau, după caz, la*

împrejurarea că procurorul șef al Secției pentru Investigarea Infracțiunilor din Justiție este numit de Plenul Consiliului Superior al Magistraturii, în temeiul art.88¹ alin.(4) din legea supusă controlului de constituționalitate, în vreme ce procurorii șefi — al Direcției Naționale Anticorupție și, respectiv, al Direcției de Investigare a Infracțiunilor de Criminalitate Organizată și Terorism — sunt numiți de Președintele României, la propunerea ministrului justiției, cu avizul Consiliului Superior al Magistraturii, în temeiul art.54 alin.(1) din Legea nr.303/2004, nu prezintă relevanță din perspectiva aplicării dispozițiilor art.132 alin.(1) din Constituție. Cu alte cuvinte, indiferent de modul de numire în funcțiile de conducere în cadrul parchetelor, potrivit principiului constituțional al controlului ierarhic pe care se fundamentează activitatea procurorilor, toți aceștia sunt subordonați procurorului general al Parchetului de pe lângă Î.C.C.J.

151. Astfel, în raporturile dintre procurorul șef al Secției pentru Investigarea Infracțiunilor din Justiție și procurorul general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție sunt aplicabile dispozițiile art.64 din Legea nr.304/2004, potrivit cărora „(1) *Dispozițiile procurorului ierarhic superior, date în scris și în conformitate cu legea, sunt obligatorii pentru procurorii din subordine*”, iar „(3) *Soluțiile adoptate de procuror pot fi infirmate motivat de către procurorul ierarhic superior, când sunt apreciate ca fiind nelegale*”. De asemenea, sunt incidente prevederile procesual penale cuprinse, de exemplu, în art.304, art.335 alin.(1), art.328 alin.(1) sau în art.339 alin.(2) din Codul de procedură penală.

¹²

(3) Părțile au dreptul la un proces echitabil și la soluționarea cauzelor într-un termen rezonabil.

procurorul ierarhic superior. *Prim-procurorul sau procurorul ierarhic superior se pronunță de îndată, prin ordonanță. În cazul când constată că au fost încălcate dispozițiile legale care reglementează condițiile de luare a măsurii reținerii, prim-procurorul sau procurorul ierarhic superior dispune revocarea ei și punerea de îndată în libertate a inculpatului.*

În ipoteza în care măsura preventivă ar fi dispusă de procurorul șef al S.I.I.J., aplicarea modificării aduse prin art. 14 pct. 4 din O.U.G. nr. 7/2019 conduce practic la negarea controlului de legalitate și temeinicie al ordonanței prin care s-a dispus reținerea, respectiv la anularea "căii de atac" a suspectului/inculpatului. Aceasta semnifică și încălcarea art. 23 alin.2 și 9 din Constituție privind libertatea individuală¹³. Totodată, este încălcat și principiul legalității prevăzut de art. 132 alin. 1 din Constituție.

- potrivit art. 328 din Codul de procedură penală, (...) **Rechizitoriul este verificat sub aspectul legalității și temeiniciei de prim-procurorul parchetului sau, după caz, de procurorul general al parchetului de pe lângă curtea de apel, iar când a fost întocmit de acesta, verificarea se face de procurorul ierarhic superior. Când a fost întocmit de un procuror de la Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, rechizitoriul este verificat de procurorul-șef de secție, iar când a fost întocmit de acesta, verificarea se face de către procurorul general al acestui parchet. În cauzele cu arestați, verificarea se face de urgență și înainte de expirarea duratei arestării preventive.**

Această dispoziție legală nu utilizează *expressis verbis* sintagma procuror ierarhic superior, însă reglementează una dintre ipotezele controlului ierarhic căruia sintagma menționată îi este consubstanțială. Aplicând modificările aduse prin art. 14 pct. 4 din O.U.G. nr. 7/2019, rechizitoriul emis de procurorul șef S.I.I.J. este sustras controlului de legalitate și temeinicie. Implicit, prin aceasta, sunt modificate (prin restrângere) condițiile legale privind regularitatea rechizitoriului ca act de sesizare a instanței, consecință care, la rândul său va determina modificarea tuturor dispozițiilor legale privind proceduri care antamează sesizarea instanței (de pildă, procedura de cameră preliminară).

Este, din nou, încălcat principiul legalității prin amputarea principiului controlului ierarhic, ambele principii constituționale ale activității Ministerului Public.

Fie și numai aceste exemple, demonstrează că art. 14 pct. 4 din O.U.G. nr. 7/2019 instituie o serie de excepții de la dispozițiile Codului de procedură penală pe care, astfel, îl modifică. Aceste excepții sunt instituite numai în considerarea S.I.I.J. care devine, practic, o structură de parchet nu autonomă, ci independentă de Ministerul Public, o structură care nu mai funcționează în dimensiunile arhitecturii constituționale a Ministerului Public, ci în afara cadrului constituțional. Prin efectul art. 14 pct. 4 din O.U.G. nr. 7/2019 , S.I.I.J. funcționează în afara principiilor constituționale ale legalității și imparțialității, atâta vreme cât este în afara principiului constituțional al controlului ierarhic (care, așa cum arătam anterior, este considerat în jurisprudența Curții Constituționale ca fiind corolarul principiilor legalității și imparțialității). Or, legalitatea și imparțialitatea sunt, de fapt, garanții esențiale, de neînlăturat (decât cu riscul neconformității cu Legea fundamentală, Convenția europeană a drepturilor omului) ale oricărei proceduri penale.

Și, în condițiile în care S.I.I.J. *are competența exclusivă de a efectua urmărirea penală pentru infracțiunile săvârșite de judecători și procurori, inclusiv judecătorii și procurorii militari și cei care au calitatea de membri ai Consiliului Superior al Magistraturii (art.*

¹³ (2) Percheziționarea, reținerea sau arestarea unei persoane sunt permise numai în cazurile și cu procedura prevăzute de lege.

(9) Punerea în libertate a celui reținut sau arestat este obligatorie, dacă motivele acestor măsuri au dispărut, precum și în alte situații prevăzute de lege

88¹alin. 1 din Legea nr. 304/2004), excluderea garanțiilor de legalitate și imparțialitate configurează o încălcare deosebit de gravă a Constituției, aducând atingerea nu numai principiilor și drepturilor menționate în precedent, ci și independenței justiției.

Dispoziția legală criticată este în dezacord cu voința Parlamentului în legătură cu S.I.I.J.: ”*înființarea Secției pentru Investigarea Infracțiunilor din Justiție urmărește consolidarea independenței justiției, prin stabilirea unor **standarde de exigență sporite față de cele actuale** (?) în ceea ce privește condițiile și modalitatea de recrutare a procurorilor ce vor ancheta magistrați*” (decizia Curții Constituționale nr. 33/2018, paragraful 28); cu cele stabilite de Curtea Constituțională : ”*Sub aspectul înființării Secției pentru Investigarea Infracțiunilor din Justiție, la nivelul celui mai înalt parchet național, Curtea reține că aceasta are ca scop crearea unei structuri specializate, cu un obiect determinat de investigație, și **constituie o garanție legală a principiului independenței justiției, sub aspectul componentei sale individuale, independența judecătorului.***” (idem, paragraful 141).

Dispoziția criticată este, de altfel, în dezacord și cu art. 88² alin. 1 din Legea nr. 304/2004, conform căreia Secția pentru investigarea infracțiunilor din justiție își desfășoară activitatea potrivit principiului legalității, al imparțialității și al controlului ierarhic.

În concluzie, nu există un criteriu obiectiv și rațional care să justifice această dispoziție care contravine în mod flagrant Constituției.

5. Lipsa de previzibilitate

5.1. Prin art. 13 pct. 10 din OUG nr. 7/2019 a fost modificat art. 54 alin. 1 din Legea nr. 303/2004, eliminându-se orice referire la o condiție esențială numirii într-o funcție de conducere, cu atât mai mult cu cât este vorba de cele mai înalte funcții din cadrul Ministerului Public.

Prin efectul acestei dispoziții, practic, inclusiv magistrații abia intrați în profesie pot accede la aceste funcții (aceasta ar putea fi o posibilă interpretare a dispoziției criticate), ceea ce face ca dispoziția să fie lipsită de raționalitate și contraproductivă. O altă posibilă interpretare a acestei dispoziții, prin raportare la dispoziții similare¹⁴ din Legea nr. 303/ 2004 care prevăd expres condiții de vechime distincte și progresive pentru fiecare dintre funcțiile de conducere, este aceea că, pentru funcțiile de conducere de la nivelul Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție și structurilor de parchet specializate, ar fi necesară o vechime de 12 ani sau mai mult (cf. interpretării coroborate a art. 54 alin. 1 în forma modificată de art. 13 pct. 10 din OUG nr. 7/2019 raportat la art. 50 alin. 1 lit. c din Legea nr. 303/2004). Chiar și această concluzie, rezultată în urma unei interpretări sistematice, nu este suficientă pentru a înlătura carența de previzibilitate a normei criticate. Aceasta întrucât rezultatul concluziei nu respectă voința legiuitorului manifestată în modalitatea Legii nr. 303/2004 de a reglementa condiția vechimii, respectiv precizarea expresă a acesteia (a limitei minime care nu este niciodată identică cu cea necesară funcției imediat ierarhic inferioare), iar nu determinarea sa prin raportare la funcțiile de conducere imediat ierarhic inferioare. Prin urmare, concluzia unei

¹⁴ art. 44 care prevede, printre altele, condițiile de vechime pentru promovarea pe loc (de pildă, **10 ani** vechime în funcția de judecător sau procuror, pentru promovarea în funcția de **procuror la Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție**- art. 44 alin. 1 lit. c);

art. 49 alin. 2 și alin. 9¹ care prevăd condiția vechimii pentru promovarea în funcțiile de conducere până la nivelul procurorului general al parchetului de pe lângă curtea de apel cu referire la art. 50 care stabilește, în raport cu fiecare funcție de conducere, vechimea necesară (de pildă, pentru funcția de **procuror general al parchetului de pe lângă curtea de apel** și adjunct al acestuia, procuror șef secție al parchetului de pe lângă curtea de apel, o vechime de **12 ani** - art. 50 alin. 1 lit. c).

vechimi de 12 ani este exclusă, iar cea a unei vechimi peste 12 ani (cât peste ?), rămâne imprezibilă.

Or, în condițiile în care sunt posibile cel puțin două interpretări ale aceleiași norme, condiția de claritate a acesteia nu este îndeplinită; norma este susceptibilă să genereze incertitudine în ceea ce privește o componentă esențială a carierei magistratului procuror.

Astfel Guvernul a acționat în sens contrar scopului declarat în expunerea de motive și preambulul ordonanței. Departe de a constitui un instrument de consolidare a acestor instituții judiciare, textul criticat realizează contrariul, întrucât deschide posibilitatea accederii la vârful ierarhiei Ministerului Public a unor persoane care nu au o experiență minimă în funcția de procuror.

Prin aceasta este încălcată Recomandarea nr. 1 din Raportul Comisiei către Parlamentul European și Consiliu privind progresele înregistrate de România în cadrul mecanismului de cooperare și verificare COM (2018)851 din 13.11.2018 privind instituirea unui sistem robust și independent de numire a procurorilor de rang înalt pe baza unor criterii clare și transparente.

5.2. Prin art. 13 pct. 12 din OUG nr. 7/2019 a fost modificat art. 65 alin. 1 lit. i din Legea nr. 303/2004 introducându-se, printre motivele care pot determina eliberarea din funcție, condiția privind neîndeplinirea bunei-reputații. În absența reglementării unei definiții a bunei reputații, precum și a unor condiții clare în raport cu care să poate fi apreciată neîndeplinirea acesteia, dispoziția criticată este lipsită de previzibilitate. Se instituie astfel un cadru arbitrar de exercitare a dreptului cu privire la îndeplinirea/neîndeplinirea acestei condiții. Or, arbitrarul și subiectivismul în derularea unei asemenea proceduri reprezintă un factor de presiune asupra activității și carierei magistratului, afectând independența justiției.

5.3. Prin art. 14 pct. 6 din OUG nr. 7/2019 a fost modificat art.88⁸ alin. 1 lit. d din Legea nr. 304/2004, introducându-se, printre atribuțiile S.I.I.J, exercitarea și retragerea căilor de atac în cauzele de competența sa.

5.3.1. În consecință, S.I.I.J are **competența exclusivă de a efectua urmărirea penală** pentru infracțiunile săvârșite de judecători și procurori, inclusiv judecătorii și procurorii militari și cei care au calitatea de membri ai Consiliului Superior al Magistraturii (art. 88¹ alin. 1 din Legea nr. 304/2004), având ca **atribuții efectuarea urmăririi penale**, în condițiile prevăzute în Legea [nr. 135/2010](#), cu modificările și completările ulterioare, pentru infracțiunile aflate în competența sa (art. 88¹ alin. 1 lit a din aceeași lege); **sesizarea instanțelor judecătorești** pentru luarea măsurilor prevăzute de lege și pentru judecarea cauzelor privind infracțiunile prevăzute la lit. a (art. 88¹ alin. 1 lit b din aceeași lege), precum și **exercitarea și retragerea căilor de atac** în cauzele de competența Secției (art. 88¹ alin. 1 lit. d, modificat prin art. 14 pct. 6 din OUG nr. 7/2019).

S.I.I.J însă nu participă la ședințele de judecată în cauzele de competența sa (de altfel, nici nu are structură de judiciar, așa cum au toate parchetele, inclusiv structurile specializate); participarea în ședințele de judecată revine procurorilor din cadrul Secției judiciare a Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție sau de către procurori din cadrul parchetului de pe lângă instanța investită cu judecarea cauzei (88⁸ alin.2 din Legea nr. 304/2004).

Participarea procurorilor la ședințele de judecată implică un complex de activități judiciare reglementate de procedura penală, respectiv ridicarea de excepții, formularea de cereri și concluzii în cursul soluționării fondului cauzei, analiza legalității și temeiniciei hotărârii pronunțate în cauza în care a avut loc participarea, exercitarea căii de atac împotriva acestei hotărâri și, eventual, retragerea căii de atac. Tot acest complex de activități este guvernat de principiile legalității și imparțialității; configurarea particulară a acestor principii

constituționale în activitatea de participare a procurorului la ședința de judecată este materializată de principiul libertății concluziilor¹⁵. În contextul necesității realizării echilibrului între principiul controlului ierarhic și principiul libertății concluziilor, această activitate este normată/detaliată și prin acte cu caracter intern ale Ministerului Public - ordine ale procurorului general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție (de pildă, retragerea unei căi de atac este propusă și motivată de către procurorul care a participat la ședința de judecată procurorului ierarhic superior; acesta din urmă va proceda la propria analiză a legalității și temeiniciei propunerii, decizia urmând a fi luată astfel încât să nu fie prejudiciat nici unul dintre principiile incidente, anterior menționate; în cazul Secției judiciare a Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, decizia finală aparține prim adjunctului procurorului general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție).

5.3.2. Totodată, S.I.I.J. este o structură care funcționează exclusiv la nivel central. De asemenea, este o structură în cadrul Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, respectiv o secție a acestuia, alături de celelalte secții - Secția de urmărire penală și criminalistică, Secția judiciară, Secția parchetelor militare și, prin urmare, egală acestora din punct de vedere ierarhic.

Aplicând principiul subordonării ierarhice (art. 132 alin. 1 din Constituție, art. 65 din Legea nr. 304/2004¹⁶) în raporturile S.I.I.J cu celelalte secții ale Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, precum și cu celelalte parchete, rezultă că niciun procuror (cu funcție de execuție sau cu funcție de conducere) din cadrul secțiilor menționate sau al celorlate parchete nu este subordonat ierarhic procurorului șef al S.I.I.J. Aceștia sunt subordonați ierarhic exclusiv conducătorului parchetului din care fac parte (în cazul secțiilor Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, procurorului șef al acestor secții, iar în cazul celorlate parchete, prim-procurorului sau procurorului general al parchetului de pe lângă curtea de apel), iar prin intermediul conducătorului parchetului/secției Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție din care fac parte, se subordonează conducătorului parchetului ierarhic superior/procurorului general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție.

În consecință, procurorii din cadrul Secției judiciare a Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție sau procurorii din cadrul parchetului de pe lângă instanța investită cu judecarea cauzei de competența S.I.I.J, procurori care participă la soluționarea acestor cauze, nu sunt subordonați procurorului șef S.I.I.J.

Însă, prin efectul dispoziției criticate, aceștia (inclusiv, procurorii cu funcții de conducere, chiar și la același nivel ierarhic cu procurorul șef S.I.I.J.) devin practic subordonați procurorului șef S.I.I.J.

*

¹⁵ art. 67 alin. 2 din Legea nr. 304/2004

Procurorul este liber să prezinte în instanță concluziile pe care le consideră întemeiate, potrivit legii, ținând seama de probele administrate în cauză. Procurorul poate contesta la Secția pentru procurori a Consiliului Superior al Magistraturii intervenția procurorului ierarhic superior, pentru influențarea în orice formă a concluziilor.

¹⁶ Art. 65.

(1) Procurorii din fiecare parchet sunt subordonați conducătorului parchetului respectiv.

(2) Conducătorul unui parchet este subordonat conducătorului parchetului ierarhic superior din aceeași circumscripție.

(3) Controlul exercitat de procurorul general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, de procurorul-șef al Direcției Naționale Anticorupție, de procurorul-șef al Direcției de Investigare a Infracțiunilor de Criminalitate Organizată și Terorism sau de procurorul general al parchetului de pe lângă curtea de apel asupra procurorilor din subordine se poate realiza direct sau prin procurori anume desemnați.

În acest context, norma criticată este lipsită de previzibilitate, are aptitudinea de a crea confuzie cu privire la declararea și exercitarea căilor de atac și contravine principiului controlului ierarhic. Aceasta întrucât este posibilă atât interpretarea că, deși nu participă la ședințele de judecată, această structură, în mod exclusiv, va fi singurul titular al declarării/retragerii căilor de atac care vizează hotărârile pronunțate în aceste ședințe - încălcând principiile legalității și imparțialității materializate în principiul libertății concluziilor, precum și principiul controlului ierarhic, cât și concluzia că, alături de procurorii care participă la respectivele ședințe de judecată, va deveni și ea titular al acestei activități. În acest din urmă caz, funcționarea practică¹⁷ este imprezvizibilă, potențial generatoare de situații pe care legiuitorul, neavându-le în vedere, nici nu le-a reglementat. Or, asemenea situații nu ar putea fi reglate nici de către Consiliul Superior al Magistraturii, nici de Ministerul Public, prin adoptarea de hotărâri, regulamente întrucât s-ar adăuga la dispozițiile cuprinse în legi pentru motivul că ar fi neclare sau incomplete, contrar art. 38 alin. 7 din Legea nr. 317/2004 astfel cum a fost modificată prin art. 14 pct. 1 din OUG nr. 7/2019, inclusiv Deciziei Curții Constituționale nr. 685/2018, paragrafele 125-130, M. Of. nr. 1021 din 29 noiembrie 2018.).

În acest context normativ, S.I.I.J, pentru a-și îndeplini atribuția de a exercita și retrage căile de atac fără afectarea principiului controlului ierarhic și fără destructurarea sistemului Ministerului Public, ar trebui să aibă propria structură de judiciar, similar structurilor specializate de parchet (în fapt, deși denumită secție, S.I.I.J este o structură specializată, cu competență exclusivă); operând, însă cu criteriul formal, acela că S.I.I.J este o secție a Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, se impune recunoașterea libertății concluziilor, inclusiv în ceea ce privește declararea și retragerea căilor de atac în cazul infracțiunilor de competența S.I.I.J, procurorilor care participă la ședințele de judecată în care sunt soluționate cauze de competența exclusivă a S.I.I.J (fie că aceștia aparțin Secției judiciare a Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție sau parchetului de pe lângă instanța investită cu judecarea unei asemenea cauze - așa cum funcționează această activitate atunci când, de pildă sesizarea instanței a aparținut Secției de urmărire penală și criminalistică a Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție).

6. Afectarea instituțiilor fundamentale. Încălcarea art. 115 alin. (6) din Constituție

Prin jocul combinat al dispozițiilor art. 13 pct. 11 [cu referire la art. 54 alin. (7¹) din Legea nr. 303/2004], art. 14 pct. 4 [cu referire la alin. (6) și art. 88¹ din Legea nr. 304/2004] și art. 17 din O.U.G. nr. 7/2019, controlul ierarhic de la vârful Ministerului Public este golit de conținut și prin aceasta este afectată o instituție fundamentală, prevăzută de art. 132 alin. (1) din Constituție.

Cu privire la înțelesul termenilor folosiți în art. 115 alin. (6) din Constituție, în jurisprudența Curții Constituționale s-a reținut că ordonanțele de urgență nu pot fi adoptate dacă „afectează”, dacă au consecințe negative asupra regimului instituțiilor fundamentale ale statului; sintagma „*regimul instituțiilor fundamentale ale statului*” a fost explicată ca reprezentând toate componentele care definesc regimul juridic al acestora, inclusiv categoria actelor juridice pe care le adoptă¹⁸.

¹⁷ de pildă, este necesară sau nu informarea reciprocă a titularilor exercitării dreptului de a ataca/retrage căile de atac ? eventualul dezacord al titularilor poate fi considerat sau nu un conflict de competență (în condițiile în care structurile de parchet implicate sunt în egală măsură titulari ale dreptului procesual în discuție) pentru a-i putea fi aplicate dispozițiile art. 88¹alin.5 din Legea nr. 304/2004 cf. cărora procurorul general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție soluționează conflictele de competență apărute între Secția pentru investigarea infracțiunilor din justiție și celelalte structuri sau unități din cadrul Ministerului Public? dacă nu, cine va decide în ipoteza unui asemenea dezacord ?

¹⁸ Decizia nr. 230 din 9 mai 2013, publicată în Monitorul Oficial, partea I nr. 347 din 12 iunie 2013 și jurisprudența loc cit.; decizia nr. 1257 din 7 octombrie 2009, publicată în Monitorul Oficial, partea I, nr. 758 din 6 noiembrie 2009;

Controlul ierarhic de la vârful Ministerului Public fiind golit de conținut, este afectată buna funcționare a sistemului judiciar. În plus, dreptul părților ca soluțiile adoptate de procurorii șefi ai direcțiilor/secțiilor din cadrul Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție să fie supuse controlului procurorului general acestui parchet, potrivit normelor din Codul de procedură penală devine pur iluzoriu.

În acest sens, Curtea Constituțională a arătat că, „*exigențele statului de drept impun adoptarea unui cadru legislativ integrat care să permită aplicarea efectivă și eficientă a dispozițiilor legale, astfel încât drepturile și/sau măsurile prevăzute să nu fie teoretice și iluzorii.*”¹⁹

Pe de altă parte, legiuitorul, inclusiv Guvernul, atunci când legiferează prin delegare, are obligația ca, prin măsurile pe care le adoptă să nu pericliteze eficiența îndeplinirii actului de justiție.

Astfel, în Avizul nr. 18(2015) al Consiliului Consultativ al Judecătorilor Europeni privind „*Poziția puterii judecătorești și relația ei cu celelalte puteri ale statului în democrația modernă*”, se recomandă ca, în adoptarea oricărei măsuri de politică judiciară, celelalte puteri ale statului, trebuie să se asigure că puterea judecătorească dispune de resurse suficiente pentru a-și îndeplini funcțiile. Aceste exigențe dau expresie și principiului echilibrului puterilor în stat care, într-un stat democratic, presupune din partea celor trei puteri o cooperare loială și sprijin reciproc, pentru a oferi în ansamblu, toate serviciile publice necesare.

Se observă, totodată, că dispozițiile art. 13 pct. 11 și art. 17 din ordonanța criticată, care interzic delegarea pe funcțiile de conducere prevăzute de art. 54 alin. (1) din Legea nr. 303/2004 și încetarea la împlinirea termenului de 45 de zile a delegărilor pe aceste funcții, prin efectul lor concret, produc un blocaj instituțional la nivelul conducerii Ministerului Public, ceea ce, în mod evident, contravine scopului declarat al emitentului actului normativ – „*consolidarea instituțională a instituțiilor judiciare*”, respectiv, „*eliminarea unor elemente de incertitudine juridică*”. Dimpotrivă, incertitudinea juridică este generată chiar de aceste dispoziții ale ordonanței.

7. Încălcarea principiul neretroactivității legii, consacrat de art. 15 alin. (2) din Constituție

Prin dispozițiile art. 17 din O.U.G. nr. 7/2019 se prevede încetarea de drept, la expirarea unui termen de 45 de zile, a delegărilor dispuse anterior intrării sale în vigoare.

Cu privire la soluțiile legislative prin care au fost redimensionate duratele mandatelor în curs la data intrării în vigoare a legii noi, Curtea Constituțională s-a orientat în sensul constatării încălcării art.1 alin. (4) și/sau a art.15 alin. (2) din Legea fundamentală.

Astfel, referitor la reducerea duratei mandatelor funcțiilor de conducere din instanțe și parchete, în cadrul controlului aprioric efectuat asupra Legii nr. 247/2005 privind reforma în domeniul proprietății și justiției, Curtea Constituțională²⁰ a arătat că legiuitorul este liber să redimensioneze printr-o lege nouă durata mandatelor funcțiilor de conducere în alt fel decât legea în vigoare, dar numai pentru viitor, nu și pentru mandatele în curs. Altfel, ar însemna să nesocotească regula neretroactivității legii care este o normă de nivel constituțional prevăzută de art. 15 alin. (2) din Constituție. Magistratii care îndeplineau la data adoptării legii funcții de conducere aveau mandate pe o perioadă de 5 ani, în conformitate cu prevederile legale în vigoare la data promovării lor, iar unii dintre ei au exercitat funcția de conducere mai puțin de 3 ani decât prevedea noua reglementare. Numirea lor s-a făcut pe baza criteriilor stabilite de lege în vigoare. Noua reglementare făcea să înceteze sau, potrivit, distincției menționate,

¹⁹ Decizia nr. 473 din 21 noiembrie 2013, publicată în Monitorul Oficial, partea I, nr. 30 din 15 ianuarie 2014;

²⁰ Decizia nr. 375 din 6 iulie 2005, publicată în Monitorul Oficial, partea I, nr. 591 din 8 iulie 2005;

scurta mandatele de conducere ale judecătorilor și procurorilor. Încetarea sau, respectiv, scurtarea tuturor mandatelor de conducere în curs de exercitare a fost apreciată de Curtea Constituțională ca un precedent legislativ primejdios pentru statul de drept, încălcând dispozițiile art.1 alin. (4) din Constituție sub aspectul separației puterilor în stat.

În virtutea acestui precedent, instanța de contencios constituțional a constatat și că o soluție legislativă similară, prin care a fost redimensionată durata mandatelor aleșilor locali aflate în curs la data intrării în vigoare a legii noi, încalcă principiul neretroactivității legii²¹.

Tot astfel, s-a constatat încălcarea principiului neretroactivității legii atunci când, prin soluția legislativă, de modificare a statutului dobândit anterior intrării sale în vigoare, era introdusă o nouă cauză de încetare de drept a mandatului aleșilor locali pentru o conduită manifestată anterior intrării în vigoare a legii²².

Astfel, s-a observat că, în lipsa oricărei mențiuni cu privire la momentul în care alesul local și-a pierdut calitatea de membru al partidului politic sau al organizației minorităților naționale pe a cărei listă a fost ales, legea este susceptibilă a fi aplicată retroactiv, respectiv asupra celor care, anterior intrării în vigoare a legii și-au pierdut această calitate. Or, nu se poate pretinde unui subiect de drept să răspundă pentru o conduită anterioară intrării în vigoare a unei legi care reglementează sau modifică, pentru viitor, această conduită²³.

Subiectul de drept nu putea să prevadă conținutul noilor reglementări în domeniu adoptate de legiuitor, iar comportamentul său este unul normal dacă se desfășoară în cadrul ordinii de drept atunci în vigoare. În condițiile în care legea își propune să modifice statutul dobândit la data începerii mandatului, prin instituirea unui nou caz de încetare a acestuia, legea devine retroactivă, fiind neconstituțional ca, printr-o normă legală, să fie sancționat un comportament manifestat anterior intrării în vigoare a acestei norme²⁴.

În mod similar, în cadrul controlului aprioric, fiind chemată a se pronunța asupra dispozițiilor tranzitorii conținute de art. II din Legea pentru modificarea și completarea Legii nr. 41/1994 privind organizarea și funcționarea Societății Române de Radiodifuziune și Societății Române de Televiziune care prevedeau numirea unor noi consilii de administrație la aceste societăți, în termen de 90 de zile de la data intrării în vigoare a noii legi, cu consecința încetării de drept a mandatului consiliilor de administrație ale S.R.R. și S.R.Tv. aflate în funcție, Curtea Constituțională²⁵ a constatat că acestea sunt neconstituționale, întrucât încalcă art.15 alin. (2) din Legea fundamentală.

În considerentele 67-69 ale acestei decizii, Curtea Constituțională a reiterat jurisprudența sa anterioară, concretizată, de exemplu, prin Decizia nr. 3 din 2 februarie 1993, publicată în Monitorul Oficial, partea I, nr. 95 din 17 mai 1993 prin care a statuat că legea posterioară nu poate atinge dreptul născut sub imperiul legii anterioare, deoarece înseamnă ca legea nouă să fie aplicată retroactiv, contrar prevederilor art. 15 alin. (2) din Constituție și cerințelor legale de asigurare a stabilității raporturilor juridice. Noua lege poate modifica regimul juridic al dreptului anterior, poate suprima acest drept sau, ceea ce, în fond, este similar, îl poate înlocui cu un drept care astfel se naște. De asemenea, prin decizia nr. 330 din 27 noiembrie 2001, publicată în Monitorul Oficial, partea I, nr. 59 din 28 ianuarie 2002 sau prin decizia nr. 458 din 2 decembrie 2003, publicată în Monitorul Oficial, partea I, nr. 24 din 13 ianuarie 2004, Curtea a statuat că o lege nu este retroactivă atunci când modifică pentru viitor o stare de drept născută anterior și nici atunci când suprimă producerea în viitor a efectelor unei

²¹ Decizia nr. 51 din 25 ianuarie 2012, publicată în Monitorul Oficial, partea I, nr. 90 din 3 februarie 2012;

²² Decizia nr. 61 din 18 ianuarie 2007, publicată în Monitorul Oficial, partea I, nr.116 din 15 februarie 2007;

²³ Ibidem;

²⁴ Ibidem;

²⁵ Decizia nr. 534 din 12 iulie 2017, publicată în Monitorul Oficial, partea I nr. 593 din 25 iulie 2017;

situații juridice constituite sub imperiul legii vechi, pentru că, în aceste cazuri, legea nouă nu face altceva decât să reglementeze modul de acțiune în timpul următor intrării ei în vigoare, adică în domeniul ei propriu de aplicare.

Din aceste decizii rezultă că retroactivitatea legii privește modificarea unei situații pentru trecut, iar nu reglementarea diferită a unei situații juridice pentru viitor.

Cu referire expresă la aplicarea principiului neretroactivității în privința mandatelor legale, prin decizia nr. 375 din 6 iulie 2005, publicată în Monitorul Oficial, partea I, nr. 501 din 8 iulie 2005, Curtea a statuat că legiuitorul este liber să redimensioneze printr-o lege nouă, durata mandatelor funcțiilor de conducere în alt fel decât legea în vigoare, dar numai pentru viitor, nu și pentru mandatele în curs, altfel ar însemna să nesocotească regula neretroactivității legii, care este o normă de nivel constituțional, prevăzută de art. 15 alin. (2) din Legea fundamentală. În speță, era vorba de reducerea duratei mandatului în exercitarea unor funcții de conducere de către magistrați. Aceași decizie a fost invocată drept precedent atunci când s-a pus în discuție posibilitatea măririi duratei mandatului unor aleși locali, în urma propunerii de a se organiza împreună alegerile locale cu cele legislative. Astfel, prin decizia nr. 51 din 25 ianuarie 2012, publicată în Monitorul Oficial, partea I, nr. 90 din 3 februarie 2012, Curtea a constatat că reglementarea criticată, care stabilea că în anul 2012 alegerile pentru autoritățile administrației publice locale vor avea loc la data alegerilor pentru Camera Deputaților și Senatului, precum și că primarii, președinții consiliilor județene, consilierii locali și consilierii județeni în funcții își exercită mandatul până la data validării noilor aleși, crea premisa ca mandatele acestora să fie prelungite cu un termen ce poate depăși 6 luni. În consecință, redimensionând durata mandatelor în curs ale aleșilor locali, legea criticată încălca principiul neretroactivității legii.

În același sens, pronunțându-se asupra unei norme care introducea o nouă cauză de încetare a mandatului aleșilor locali pentru un comportament manifestat anterior intrării în vigoare a normei respective, Curtea a statuat că „*În condițiile în care legea își propune să modifice statutul dobândit la data începerii mandatului, prin instituirea unui caz nou de încetare a acestuia, legea devine retroactivă. Art. 15 alin. (2) din Constituție consacră principiul neretroactivității legii, în sensul că o lege, odată adoptată de Parlament, va putea produce efecte juridice numai pentru viitor*” (Decizia nr. 61 din 18 ianuarie 2007, publicată în Monitorul Oficial, Partea I, nr. 116 din 15 februarie 2007). De asemenea, s-a amintit Decizia nr. 681 din 27 iunie 2012, publicată în Monitorul Oficial, Partea I, nr. 477 din 12 iulie 2012, prin care Curtea a constatat că „*dispozițiile articolului unic pct. 18, prin care se modifică art. 364 alin. (2) din Legea nr. 1/2011 și care prevăd că mandatele în curs ale organelor de conducere ale universităților se exercită, până la finalizarea lor, în condițiile în care au fost obținute, în ceea ce privește drepturile, obligațiile, compatibilitățile și incompatibilitățile, sunt retroactive, încălcând art. 15 alin. (2) din Constituție privind principiul neretroactivității legii civile.*” O soluție identică a pronunțat Curtea prin Decizia nr. 713 din 4 decembrie 2014, publicată în Monitorul Oficial, partea I, nr. 56 din 23 ianuarie 2015, când a constatat neconstituționalitatea dispozițiilor art. III din Legea nr. 115/2012 pentru modificarea și completarea Legii nr. 192/2006 privind medierea și organizarea profesiei de mediator, prevederi care reglementau aplicarea modificărilor și completărilor aduse prin respectiva lege și mandatelor consiliilor de mediere în exercițiu la data intrării în vigoare a noii legi.

În concluzie, s-a observat, în această nouă cauză²⁶ că, întrucât regimul juridic al mandatelor consiliilor de administrație ale S.R.R. și S.R.Tv. era deja reglementat prin norme juridice în vigoare care produceau efecte juridice, **orice modificare a acestui regim**, sub aspectul condițiilor de numire a membrilor, interdicțiilor, incompatibilităților sau cauzelor de

²⁶ Par. 70 din decizia nr. 534 din 12 iulie 2017, precit.;

încetare a mandatelor, **nu se poate realiza decât cu respectarea principiului neretroactivității legii civile.** Toate aceste modificări nu pot viza decât o situație viitoare, care se va naște după intrarea în vigoare a noii legi, și nicidecum situații juridice constituite sub imperiul legii vechi, respectând dispozițiile în vigoare la data constituirii lor.

Așadar, în cazul normelor de drept material, principiul aplicării imediate a legii noi trebuie armonizat cu principiul *tempus regit actum*, în virtutea căruia o situație juridică născută sub imperiul legii vechi și încă neepuizată la data intrării în vigoare a legii noi continuă să-și producă efecte și după acest moment, interpretarea contrară fiind de natură să aducă atingere principiului securității și previzibilității legii, elemente fundamentale ale preeminenței dreptului, deduse din prevederile art. 1 alin. (3) din Constituția României și enunțate în preambulul Convenției pentru apărarea drepturilor omului și libertăților fundamentale, ca o componentă a patrimoniului comun al statelor părți.

Situația juridică a actelor de delegare în funcții de conducere este identică celei a mandatelor în curs la data intrării în vigoare a normei de modificare, astfel încât, efectele delegărilor în curs, identic efectelor mandatelor în curs, rămân guvernate de legea în vigoare la data la care ele au început (legea veche), nu doar pe temeiul art. 6 alin. (2) din Codul civil, ci și în considerarea principiului neretroactivității legii.

Dispozițiile art. 17 din ordonanță care prevăd încetarea de drept, la expirarea unui termen de 45 de zile de la intrarea sa în vigoare, a efectelor delegărilor în funcțiile de conducere prev. de art. 54 alin. (1) din Legea nr. 303/2004 încalcă principiul neretroactivității legii, întrucât regimul juridic, sub aspectul condițiilor de validitate și al efectelor delegărilor dispuse în temeiul legii, în redactarea anterioară acestor modificări, este cel fixat de legea în vigoare la data emiterii actelor de delegare.

Aceste delegări, începute sub imperiul legii anterioare și care nu și-au epuizat efectele (nu au încetat prin ajungere la termen și neprelungire ori nu au încetat din alte motive ce țin de aprecierea de oportunitate), sunt supuse, în întregime, regimului juridic prevăzut de legea anterioară, iar nu de legea nouă, modificările aduse prin noua lege neputând afecta delegările în curs.

A contrario, ar însemna ca, în contextul aplicării imediate a legii civile noi și prin refuzarea aplicării ultra – active a legii sub imperiul căreia au fost dispuse aceste delegări, să se ajungă la o retroactivitate insidioasă care, din perspectiva conformității cu art. 15 alin. (2) din Constituție și art. 6 alin. (1) teza a II-a din Codul civil prezintă aceeași gravitate, de vreme ce lipsește de efecte o situație juridică formată sub imperiul legii vechi.

PROCUROR GENERAL
Augustin LAZĂR