POZIȚIA ASOCIAȚIEI STUDENȚILOR ÎN DREPT PRIVIND ORDONANȚA DE URGENȚĂ A GUVERNULUI NR. 7/2019

Asociația Studenților în Drept, în calitate de organizație neguvernamentală care își asumă reprezentarea intereselor studenților Facultății de Drept a Universității din București, își manifestă îngrijorarea față de contextul adoptării și conținutul OUG nr. 7/2019, precum și față de modul în care aceasta prelungește sau confirmă efectele negative ale modificării Legii nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor și ale Legii nr. 304/2004 privind organizarea judiciară.

Ne considerăm astfel datori să apărăm drepturile de care colegii noștri ce își doresc o carieră în magistratură ar trebui să se bucure în ipoteza dobândirii acestui statut, astfel încât să le fie garantată acestora exercitarea profesiei cu recunoașterea și respectarea efectivă a principiilor independenței și imparțialității, într-un climat de legalitate și profesionalism în sistemul de justiție.

Susținem, în acest sens, și ne raliem la pozițiile exprimate de cadrele didactice din Facultatea de Drept a Universității din București, de Facultatea de Drept a Universității „Babeș-Bolyai” din Cluj-Napoca, precum și la acțiunile declanșate de judecătorii și procurorii din țară.

Facem un apel ferm și serios către Guvernul și Parlamentul României de a abroga OUG nr. 7/2019, Legea nr. 242/2018 și Legea nr. 207/2018 și de a asigura menținerea sistemul judiciar în matca de independență și imparțialitate necesară.

Condamnăm cu tărie măsurile legislative de întârziere a admiterii tinerilor absolvenți de studii juridice în profesiile de judecător și procuror prin dublarea nejustificată a școlarizării la INM și a stagiaturii.

De asemenea, respingem măsurile prin care devine posibilă intimidarea magistraților printr-o structură de parchet înființată exclusiv cu competență personală împotriva acestora, precum și derogarea nepermisă de la regulile de procedură penală în materia controlului ierarhic al procurorului, control care trebuie să ofere garanții de respectare a legalității actelor emise de procuror, nu de a permite planarea unor suspiciuni fondate ca această derogare să permită abuzuri.

I. Cu privire la neconstituționalitatea OUG nr. 7/2019

În opinia noastră, Ordonanța de urgență a Guvernului nr.7 din 19 februarie 2019 prezintă numeroase vicii de neconstituționalitate, ce țin atât de controlul extrinsec de constituționalitate, dar mai ales de controlul intrinsec de constituționalitate.

Astfel, din perspectiva extrinsecă, situațiile care au generat prezenta ordonanță nu exprimă un grad mare de abatere de la obișnuit sau comun, existența lor a depins exclusiv de voința Guvernului, acesta nefiind constrâns să adopte o soluție legislativă în calitate de legiuitor delegat. Astfel constatăm că Guvernul nu a respectat cerințele esențiale ale existenței situației extraordinare a cărei reglementare nu poate fi amânată și a urgenței necesare adoptării unei OUG, încălcând art. 115, alin. (4) din Constituția României, precum și Decizia nr. 83/1998, Decizia nr. 258/2006, Decizia nr. 366/2014 și Decizia nr. 919/2011. Guvernul nu explică suficient urgența reglementării situației extraordinare, presupunând nejustificat situația prezentată ca fiind extraordinară deși reglementarea operativă se putea realiza și pe calea procedurii de legiferare obișnuite (Decizia nr. 421/2007).

OUG nr. 7/2019 a fost adoptată cu nesocotirea competențelor date de lege Consiliului Superior al Magistraturii, prin punerea acestuia în imposibilitate de a emite avizul prevăzut la art. 38 alin. (3) din Legea nr. 317/2004. Secției pentru Procurori a Consiliului nu i s-a adus la cunoștință conținutul actului normativ pentru a putea analiza și formula un punct de vedere care să fie susținut în Plenul Consiliului Superior al Magistraturii și care să reflecte opinia magistraților procurori. Astfel, membrii Secției pentru procurori au fost direct împiedicați să își exercite mandatul constituțional reprezentativ. Nesocotirea acestei cerințe legale golește de conținut dispoziția legală invocată și rolul Consiliului Superior al Magistraturii de garant al independenței justiției, astfel cum acesta este prevăzut de art.133 alin.(1) din Constituție. De asemenea, nu cunoaștem dacă OUG a fost adoptată cu avizul Consiliul Legislativ sau dacă acesta a fost solicitat, în caz contrar încălcându-se art. 24, alin. (2) din Regulamentul adoptat prin HG nr. 561/2009.

Pe fond, din perspectiva intrinsecă, modificarea art. 54 alin. (1) din Legea nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor, republicată, cu modificările și completările ulterioare, încalcă principiul statuat de chiar art. 1 alin. (2) din Legea nr. 303/2004, conform căruia ”Cariera judecătorului este separată de cariera procurorului, judecătorii neputând interfera în cariera procurorilor și nici procurorii în cea a judecătorilor”. Or, prin această modificare, Plenul Consiliului Superior al Magistraturii, compus atât din judecători, procurori, cât și membri ai societății civile, este chemat să acorde aviz pentru numirea în funcțiile de rang înalt din cadrul Ministerului Public, încălcându-se astfel principiul non-interferenței, al separării carierelor magistraților judecători și procurori (Decizia CCR nr. 64/2017). Această încălcare are loc, de asemenea, cu ignorarea distincției între vechimea în funcție și vechimea în grad, precum și a aspectelor ce țin de specializarea profesională în variile domenii ale dreptului. Urmare nerespectării principiului separării carierelor se creează posibilitatea ca un judecător să acceadă în funcții de conducere la cel mai înalt nivel în Ministerul Public, încălcându-se astfel în mod expres și dispozițiile art. 131 alin. (2) din Constituția României, potrivit căruia: ”Ministerul Public își exercită atribuțiile prin procurori constituiți în parchete, în condițiile legii”. Este de natura evidenței că legiuitorul constituant nu a acceptat ipoteza în care o persoana având o altă calitate decât aceea de procuror ar putea să conducă Ministerul Public. Ca atare, rezultă în mod clar încălcarea flagrantă a dispozițiilor art.1 alin.(5) și art.131 alin.(2) din Constituția României și din Decizia CCR nr. 76/2015.

În mod sistematic, în jurisprudența sa, Curtea Constituțională a statuat, în acord cu dispozițiile art. 7 din CEDO, că textul unui act normativ cu putere de lege trebuie să fie de calitate, coerent, clar și previzibil. Însă modificările succesive prin ordonanțe de urgență și la intervale scurte de timp, sub aspecte esențiale ale normelor ce reglementează cariera magistratului, nesocotesc nu doar dispozițiile art.1 alin. (5) din Constituție, dar și pe cele ale art. 147 alin. (4) din Constituție, ce vizează forța obligatorie a deciziilor CCR, încălcându-se și cerințele de calitate, claritate și previzibilitate a normei juridice, statuate de Curtea Constituțională prin Decizia nr. 553/2015 și Decizia nr. 603/2015.

Cu privire la modificarea art. 65 alin. (1) litera (i) din Legea nr. 303/2004 prin care neîndeplinirea condițiilor prevăzute la art. 14 alin. (2) lit. a) și e) ori a condiției privind buna reputație conduce la eliberarea din funcție, apreciem că în lipsa unei definiții ori a înțelesului legal al sintagmei ”bună-reputație” se creează premisele unor aprecieri arbitrare, fapt ce contravine principiilor referitoare la calitatea, claritatea și previzibilitatea legii, prin utilizarea unor concepte nedefinite ori pentru care nu sunt indicate criterii determinate sau determinabile pentru subiecții cărora li se adresează textul legal. Această normă este de natură a aduce atingere independenței justiției și de a crea o presiune gravă asupra magistraților prin formularea cu ușurință de acuzații nefondate, de natură a le obstrucționa activitatea profesională.

Constatăm siderați că s-a dezvoltat o nouă practică neconstituțională a legiuitorului delegat, pe lângă aceea de nerespectare a caracterului extraordinar și urgent care stă la baza adoptării unei ordonanțe de urgență, și anume afectarea prin OUG însăși a regimului instituțiilor fundamentale ale statului (structura organizatorică, funcționarea, competențele statutul personalului etc), în sensul dat de CCR prin Decizia nr. 1257/2009 și Decizia nr. 366/2014, încălcându-se art. 115, alin. (6) din Constituție. Consiliul Superior al Magistraturii și Ministerul Public sunt instituții fundamentale ale statului și au "statut constituțional" conform Deciziei nr. 230/2013, respectiv Deciziei nr. 297/2010.

II. Cu privire la admiterea și perioada școlarizării la Institutul Național al Magistraturii

În primul rând, reiterăm faptul că dublarea perioadei de școlarizare la Institutul Național al Magistraturii, de la 2 la 4 ani, precum și dublarea stagiului, de la 1 la 2 ani, ca urmare adoptării Legii nr. 242/2018 este de natură a crea un blocaj de resurse umane în sistemul judiciar, aspect deja constatat prin prorogarea aplicării respectivelor prevederi. În opinia preliminară a Comisiei de la Veneția, publicată în data de 13 iulie 2018, se arată că o astfel de modificare combinată cu alte modificări poate afecta în mod serios "eficiența și calitatea actului de justiție".

Dublarea perioadei școlarizării la INM este o măsură discriminatorie în raport cu cei care intră în magistratură ca urmare a unei vechimi în profesii juridice de minimum 5 ani, în condițiile în care perioada totală de școlarizare la INM și stagiatură însumează 6 ani. De asemena, nu este corect din punct de vedere științific a se aduce pe picior de egalitate toate profesiile juridice sub aspectul acumulării experienței profesionale în 5 ani și a se ignora prin aceasta pregătirea academică și profesională intensivă pe care INM o realizează în termeni de o manieră mai eficientă și eficace în acest sens.

De asemenea, argumentul conform căruia dublarea perioadei de școlarizare la INM și stagiatură este determinat de lipsa de experiență a tinerilor absolvenți este nejustificat, aceștia dovedindu-și aptitudinile și competențele însăși prin rezolvarea probelor de admitere și prin evaluările realizate. De asemenea, experiența pe criterii gerontocratice nu este specifică sistemului nostru de drept continental, unde magistratul doar ”spune dreptul”, ci s-ar justifica într-un sistem de drept anglo-saxon în care judecătorul ”face dreptul”.

Avem suficiente motive să apreciem că legiuitorul urmărește o politică de descurajare a tinerilor absolvenți de studii juridice, blocându-le în mod nejustificat accesul într-o anumită profesie juridică, magistratura, cu posibilitatea vădită de a crea o criză de resursă umană și a periclita implicit actul de justiție lato sensu.

Lipsa de calitate, claritate și previzibilitate a Legii nr. 242/2018 este dovedită de prorogarea noilor reguli de admitere în INM și readucerea în vigoare, temporar și prin OUG nr. 7/2019, a vechilor proceduri și perioade de școlarizare. Considerăm că perioadele de 2 ani școlarizare la INM și 1 an stagiatură sunt cele real necesare și corecte și solicităm legiuitorului să reintroducă aceste perioade în Legea nr. 303/2004, abandonând orice act sau fapt de descurajare a intrării în profesie a proaspeților absolvenți ai facultăților de Drept.

III. Cu privire la Secția pentru Investigarea Infracțiunilor din Justiție (SIIJ)

În ceea ce privește normele referitoare la Secția pentru Investigarea Infracțiunilor din Justiție, ne exprimăm împotriva constituirii și operaționalizării acesteia, considerând că este de nepermis înființarea unei structuri de parchet cu competență strict personală împotriva magistraților, părând a se avea în vedere în mod nedrept și calomnios că infracționalitatea în rândul magistraților este un fenomen amplu și că această categorie profesională ar reprezenta "cel mai mare" pericol public, de natură a institui o politică penală specială.

Actualii noștri colegi, viitorii procurori și judecători, pot fi intimidați de faptul că, odată admiși în profesie, sunt considerați de legiuitor categorie profesională predispusă implicit la săvârșirea de infracțiuni și pentru care se justifică existența unei structuri de parchet special create, întrucât nu există motive argumentate care să fie expuse de legiuitor.

În plus, în forma actuală, prin modul de organizare și funcționare a SIIJ, pare a se a crea de facto o categorie de cetățeni care beneficiază de imunitate de jurisdicție penală totală, respectiv procurorii din cadrul SIIJ, ceea ce contravine art. 16 alin. (1) și (2) din Constituția României. Acest fapt este datorat de imposibilitatea obiectivă de a se ancheta reciproc în cadrul secției pe motiv de incompatibilitate prev la art. 64-70 C. proc. pen., dar și din exterior, competența de urmărire penală exclusivă fiind a SIIJ.

IV. Cu privire la adăugarea alin. (6) în cadrul articolului 88^1 din legea 304/2004

În temeiul art.132 din Constituție, procurorii îşi desfăşoară activitatea potrivit principiului legalităţii, al imparţialităţii şi al controlului ierarhic, sub autoritatea ministrului justiţiei.

Articolul este reluat sub aceeași formă și în cadrul art. 62 alin (2) din Legea 304/2004. Astfel, se poate observa că, deși magistrat, procurorul are un statut diferit de cel al judecătorului, activitatea sa fiind supusă principiului controlului ierarhic, aflându-se într-o subordonare ierarhică funcțională în activitatea sa. În acest sens, principiul are două consecințe majore în ceea ce privește activitatea procurorului, ambele fiind prevăzute de art. 64 alin (1) și (3) din cadrul legii 304/2004. Avem în vedere obligativitatea dispozițiilor date în scris, în conformitate cu legea, de către procurorul ierarhic superior și posibilitatea infirmării soluțiilor adoptate de procuror pe criterii de nelegalitate sau netemeinicie. Principiul este de o importanță fundamentală în activitatea procurorilor, reprezentând astfel o garanție în ceea ce privește evitarea abuzurilor prin exercitarea unui control constant asupra soluțiilor acestora de către procurorii ierarhici superiori.

În acest context, prin introducerea alin. (6) în cadrul articolului 88^1 din legea 304/2004 asistăm la o exceptare de la principiul controlului ierarhic a procurorilor din cadrul secției pentru investigarea infracțiunilor de justiție, deși această secție face parte din Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție (în acest sens avem în vedere și conținutul deciziei CCR 33/2018). Prin intermediul acestui nou alineat, prin sintagma „procurorul ierarhic superior” se va înțelege procurorul șef de secție în ceea ce privește infracțiunile de competența acestei secții nou înființate. Considerăm că o astfel de reglementare nu poate duce decât la posibila apariție a unor abuzuri în ceea ce privește urmărirea penală a magistraților, fiind pusă grav la îndoială independența acestora în condițiile în care posibilitatea controlului ierarhic devine practic inexistentă, orice sistem de control, similar unui ”checks and balances", fiind anulat. Lăsând la o parte decizia discutabilă a legiuitorului de a crea o secție specială în baza unei competențe exclusive de a efectua urmărirea penală asupra infracțiunilor săvârșite de judecători și procurori (chiar și în ipoteza în care aceștia sunt procurori militari, derogare de la prevederile art. 56 (4) și (5) NCPP), ne punem întrebarea: care a fost rațiunea acestui nou alineat care prevede un tratament derogatoriu?

V. Cu privire la modificarea art. 54 alin (1) din legea 303/2004

Pentru a observa neregulile acestei noi modificări nu este necesară o prea amănunțită căutare în cuprinsul legii 303/2004, art.1 relevând principalele critici. Astfel: „(1) Magistratura este activitatea judiciară desfăşurată de judecători în scopul înfăptuirii justiţiei şi de procurori în scopul apărării intereselor generale ale societăţii, a ordinii de drept, precum şi a drepturilor şi libertăţilor cetăţenilor. (2) Cariera judecătorului este separată de cariera procurorului, judecătorii neputând interfera în cariera procurorilor şi nici procurorii în cea a judecătorilor.”. În acest sens este evidentă distincția dintre atribuțiile acestora. Cu toate acestea, se poate observa cum noua reglementare pare a face abstracție de acest principiu al separării carierelor, prin interferarea judecătorilor în cariera procurorilor.

Dispozițiile noului art. 54 alin (1) permit judecătorilor care anterior au exercitat funcția de procuror să obțină funcții de cel mai înalt grad în cadrul PÎCCJ, DNA, DIICOT, lucru care în mod clar contravine principiilor avute în vedere.

Se poate lesne observa faptul că nu se poate acorda același regim judecătorului care, potrivit prevederilor art. 2 alin (3), este independent și se supune numai legii și procurorului care se află sub autoritatea ministrului justiției.

Totodată, contestabilă este și opțiunea legiuitorului de a elimina vechimea cerută anterior de lege în vederea ocupării acestor funcții, cu atât mai mult cu cât în vederea promovării în funcțiile de judecător sau procuror de tribunal este necesară o vechime de cel puțin 7 ani și în cazul curții de apel, de 10 ani.

Având în vedere toate aceste considerente exprimate, este indubitabil că Guvernul României se află într-o gravă eroare prin promovarea, respectiv susținerea menținerii acestor modificări inopinate, drept care considerăm că nicio altă soluție cu excepția abrogării totale a dispozițiilor criticate nu poate fi primită.

București,  
1 martie 2019