

DESPRE O NOUĂ LEGE PRIVITOARE LA ORGANIZAREA JUDICIARĂ



Prof. univ. dr. Ioan LEȘ

Abstract

In this approach, the author carries out a general analysis of the Draft Law on judicial organization, and the respective draft was subjected to the public debate on 30 September 2020. The most outstanding normative interventions are envisaged as regards the organization of the judicial system.

The author finds that most part of the regulations proposed by the initiator are actually taken over from the content of Law no. 304/2004. The draft proposes also certain innovative solutions or the detailed description of certain legal provisions in the matter. The actual stake of the reform is, in the author's view, the dissolution of the Section for investigation of the justice offences, a solution also supported by certain professional associations of magistrates.

The crisis in the Romanian justice is not very recent, as it started at the same time as the amendment of the laws of justice in the year 2005, under the procedure of the accountability of Government. However, the establishment of SIIJ divided the Romanian magistracy, which represents a consequence of the political factors' involvement in justice, and the situation generated is difficult to remedy.

In the author's opinion, breaking such a deadlock may be carried out only according to an agreement concluded between the most important political forces represented in the Parliament of Romania. The author considers that it is absolutely necessary to conclude a Pact for justice, according to the Spanish model between the Socialist party and the Popular party.

Keywords: *management board, independence of justice, court, judge, magistrate, magistracy, prosecutor's offices, prosecutor, report.*

1. Observații generale

Ministerul Justiției a elaborat recent trei Proiecte de lege importante pentru destinul justiției. În urmă cu puțin timp, au fost date publicității Proiectele de lege privind statutul magistraților, organizarea judiciară și Consiliul Superior al Magistraturii. La data de 1 octombrie 2020, Consiliul Superior al Magistraturii,

printr-un comunicat de presă¹, și-a manifestat îngrijorarea față de elaborarea proiectelor „fără consultarea și implicarea instanțelor judecătorești, parchetelor sau a Consiliului Superior al Magistraturii”. În același timp - în raport cu data la care au fost supuse dezbaterii publice proiectele menționate - „Consiliul Superior al Magistraturii dezaprobă ferm orice eventuală folosire a justiției în scop electoral”.

În circumstanțele menționate, Ministerul Justiției a anunțat supunerea celor trei proiecte spre dezbateri publice până la data de 31 martie 2021. Este o soluție salutară și de natură a genera premisele unei abordări aprofundate asupra necesității de adoptare a așa numitelor legi ale justiției.

Cu toate acestea, neconsultarea Consiliului Superior al Magistraturii, într-o problemă de mare interes pentru justiție, chiar de către Ministerul Justiției nu a reprezentat cea mai potrivită manieră de promovare a celor trei Proiecte de lege. Poate că doar o anumită grabă în „repararea” legilor justiției, atât de clamată de unele forțe politice, poate explica într-o anumită măsură, insuficientă desigur, o atare abordare. Orice observator, chiar neavizat în domeniu, poate constata o anumită „urgență” în schimbarea unor reglementări modificate într-o manieră destul de semnificativă în urmă cu doi ani.

Adoptarea unor noi legi sau a unor modificări legislative la un interval de timp atât de scurt nu este de bun augur din punctul de vedere al stabilității noastre legislative, căci este greu să vorbim de un stat de drept în condițiile în care legile se schimbă și la noi foarte frecvent. Ar trebui să ne reamintim despre ce spunea Alexis de Tocqueville, într-o lucrare memorabilă, respectiv despre faptul că „lucrurile pe care un popor le modifică cel mai puțin sunt în primul rând obiceiurile, iar apoi legislația civilă”². Iar James Madison, unul dintre părinți Constituției americane și cel de-al patrulea președinte al S.U.A. spunea că: „Ușurința cu care pot fi schimbate legile și excesul la care se pretează puterea legislativă mi se par bolile cele mai periculoase la care este expusă guvernarea noastră”³.

Socotim că aserțiunile fostului președinte nord-american își vădesc și în prezent actualitatea în pofida dinamicii deosebite a vieții sociale și a proceselor intense de globalizare. Dar fără îndoială că lumea de azi este diferită fundamental de cea a lui Hamilton sau a lui Alexis de Tocqueville, care și-a scris opera în cel de-al patrulea deceniu al secolului al XIX-lea. Instabilitatea legislativă, indiferent de domeniul în care intervine, este de natură să fragilizeze statul de drept prin introducerea unor modificări făcute în grabă și cu privire la care se manifestă apoi o mare tentație de reconsiderare sau chiar de abrogare. Iar când aceste modificări frecvente intervin în domeniul justiției situația trebuie considerată ca una foarte gravă.

¹ Apud <https://www.csm1909.ro/PressRelease.aspx>.

² Alexis de Tocqueville, *Despre democrație în America*, Ed. Humanitas, ediția a II, București, 2017, p. 97.

³ *Ibidem*, p. 264.

Din păcate numai interese divergente pot explica asemenea realități, inclusiv tentația de modificare sau de reconsiderare atât de frecventă a legilor justiției. Iar asemenea abordări sugerează existența unui interes major pentru „coordonarea” justiției, iar, din acest punct de vedere, aserțiunile Consiliului Superior al Magistraturii sunt elocvente. Dacă este necesară modificarea legilor justiției un atare demers ar trebui realizat, în opinia noastră, pe baza unei consultări ample a magistraturii, a societății civile dar și a tuturor factorilor politici reprezentați în Parlamentul României.

Apreciez că ar trebui renunțat la rivalitățile politice actuale, iar proiectele unor legi atât de importante ar trebui să se realizeze pe baza unei cooperări loiale între partidele politice. Exemplul spaniol ar putea constitui un exemplu. Reamintesc, în acest context, că în Spania Partidul Popular și Partidul Socialist au încheiat în anul 2002 un Pact pentru justiție, deși rezultatele unui atare demers au rămas doar la nivelul unor promisiuni⁴. Dacă interesul național ar reprezenta un scop al unor atare abordări normative rezultatele nu ar trebui să întârzie prea mult.

Găsirea unor soluții optime în domeniul justiției nu constituie un demers facil, ci dimpotrivă, unul dificil și plin de obstacole, dar care cu o voință politică onestă poate conduce la rezultatele dorite. În contextul de față nu ne propunem să analizăm, în detaliu, toate soluțiile propuse pentru dezbatere publică de către Ministerul Justiției. În cele ce urmează ne propunem să formulăm doar câteva observații asupra proiectului de lege privind organizarea judiciară.

2. Observații punctuale asupra unora dintre modificările propuse

Justiția românească se află într-o criză profundă care este determinată de factori multipli. Lipsa de coerență a unor reglementări, lipsa unor resurse îndestulătoare pentru asigurarea condițiilor necesare pentru desfășurarea activității de soluționare a cauzelor în condiții de deplină independență funcțională, dar și financiară, supraaglomerarea instanțelor și nu în ultimul rând repetatele modificări legislative care conduc la pierderea încrederii în justiție dar și în cei ce legiferează în acest important domeniu sunt câteva dintre aceste cauze.

Dar lumea justiției, în general, se află într-o criză deosebită, inclusiv cea din țări cu o tradiție democratică greu de contestat, cum este cazul Franței, Italiei și Spaniei. Iar armonizarea legislativă în această materie, datorită unor interese divergente, dar și unor tradiții conservatoare este greu de realizat. Poate că eforturile autorităților comunitare ar trebui să se îndrepte mai mult în această direcție.

⁴ Până la data redactării prezentului material nu s-a reușit realizarea unui consens în legătură cu proiectul de lege al Guvernului lui Pedro Sanchez privind reforma Consiliului General al Puterii Judiciare. Actualul Guvern spaniol dorește modificarea legii în sensul renunțării la o majoritate de 3/5 pentru alegerea membrilor Consiliului, situație în care nu ar mai fi nevoie de voturile parlamentarilor Partidului Popular.

Legat de modificarea legilor justiției prima întrebare pe care ar trebui să ne-o punem este aceea de a stabili dacă asemenea reconsiderări sunt indispensabile, iar în caz afirmativ dacă asemenea intervenții normative implicau o urgență deosebită. Iar răspunsul la această întrebare trebuie să țină seama de amplitudinea și semnificația reformei care se dorește a fi implementată. În opinia noastră reformele propuse nu sunt de o asemenea amplitudine ca să justifice o nouă reglementare în materie, ci cel mult unele ajustări necesare.

Este însă surprinzător faptul că pe site-ul Guvernului apare Proiectul de Lege privind organizarea judiciară, ceea ce ne determină să apreciem că este vorba de o nouă lege în domeniu. Situația este similară și în ceea ce privește proiectele de lege privind statutul magistraților și Consiliul Superior al Magistraturii. Precizăm că în ședința Plenului Consiliului Superior al Magistraturii a fost dată un aviz negativ pentru Proiectul de modificare a Legii nr. 303/2004. Faptul că Ministerul Justiției a promovat o nouă lege de organizare judiciară rezultă și din prevederile art. 161 alin. (4) din Proiect, care propune abrogarea Legii nr. 304/2004.

O nouă lege a organizării judiciare nu trebuie exclusă de *plano*, dar aceasta ar trebui promovată în viziunea noastră doar în măsura în care am dori o reformă amplă, profundă și care să vizeze și actualele structuri judiciare. Poate că a sosit chiar momentul potrivit pentru o atare abordare. Dar o atare abordare ar trebui să pornească de la anumite realități și în primul rând de la constatarea că sistemul nostru judiciar este unul complicat, iar organizarea sa pe trei trepte de jurisdicție (nu grade de jurisdicție) este una depășită. Și este așa mai ales în raport cu unele revirimente jurisprudționale și normative din ultimii doi ani. Reamintesc aici că prin Legea nr. 310/2018 s-a realizat o deplasare de competență, în materie de recurs, dinspre Înalta Curte de Casație și Justiției înspre curțile de apel. Iar această soluție normativă are un impact deosebit și asupra competenței materiale a celorlalte instanțe de judecată. Soluția normativă menționată a reprezentat o consecință firească a unei soluții pronunțate de instanța supremă, într-un recurs în interesul legii, și prin care s-a considerat că ea nu poate fi considerată ca instanță de drept comun în materie de recurs. Noi credem că noua realitate normativă poate constitui un reper important pentru o reconsiderare profundă a sistemului nostru judiciar. Dar nu ne-am propus să dezvoltăm aici o atare opțiune procesuală. O să o facem cu un alt prilej și într-un alt context.

Noi credem că legiuitorul ar putea reflecta și asupra unei noi opțiuni posibile, aceea de elaborare a unui Cod de organizare judiciară, care să includă și problematica privitoare la statutul magistraților, după sistemul existent și în alte țări cum este cazul Spaniei (Legea organică a Puterii Judiciare nr. 6 din 1 iulie 1985). În Franța situația este diferită, iar noi ne-am inspirat din legislația acestei țări și în materie de organizare judiciară. Într-adevăr, în Franța există reglementări distincte

privitoare la organizarea judiciară (Ordonanța nr. 78-329 din 16 martie 1978, cunoscută sub denumirea de Codul organizării judiciare)⁵, statutul magistraturii (Ordonanța nr. 58-1270 din 22 decembrie 1958) și la Consiliul Superior al Magistraturii (Ordonanța nr. 58-1271 cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii). Menționez că în Legea spaniolă a Puterii Judiciare își găsesc reglementare nu doar problemele ce țin în mod strict de organizarea judiciară propriu-zisă, ci și cele privitoare la statutul magistraților, la organizarea și funcționarea Consiliului General al Puterii Judiciare și a Ministerului Public.

Proiectul de lege privind organizarea judiciară nu vizează o reformă radicală a sistemului judiciar, deși unele soluții sunt utile pentru buna funcționare a sistemului dar, astfel cum am arătat deja, nu sunt de anvergura necesară pentru a adopta o nouă reglementare în materie. De altfel, la o analiză atentă a Proiectului se poate constata că el reia o multitudine din normele promovate de actualele reglementări. Cea mai spectaculoasă propunere este, fără îndoială, cea privitoare la desființarea Secției pentru investigarea infracțiunilor din Justiție.

În cele ce urmează ne propunem să formulăm unele observații și aprecieri generale și punctuale. Cu referire la primul capitol din lege, din primul Titlu, intitulat „principiile organizării generale”, soluțiile propuse nu sunt spectaculoase. Mai mult, autorii Proiectului reiau o mare parte din reglementările actuale, ceea ce semnifică că unele intervenții anterioare nu se impun să fie „reparate” în mod substanțial, sintagmă improprie folosită mai mult de politicieni decât de juriști. În textele ce alcătuiesc capitolul menționat sunt reproduse *talle qualle* unele din articolele corespunzătoare din actuala reglementare. Reglementarea propusă ne oferă însă o definiție a organizării judiciare, definiție care este corespunzătoare și exprimă fidel natura acestei activități. De asemenea, constatăm o mai amplă determinare a rolului Ministerului Justiției în cadrul procedurii judiciare și, mai cu seamă, în domeniul cooperării judiciare internaționale.

Există și unele texte care pot genera anumite îndoieli asupra intenției autorilor Proiectului de lege de organizare judiciară. În primul rând, potrivit art. 5 alin. (2) din Proiect: „Ministrul justiției exercită autoritatea constituțională sub care își desfășoară activitatea procurorii, în limita competențelor date prin lege în sarcina sa”. Un asemenea text nu este criticabil, căci este în concordanță cu prevederile art. 132 alin. (1) din Constituția României. În atare condiții se pare că inițiatorii proiectului, care anterior au criticat cu multă vehemență sintagma constituțională „sub autoritatea ministrului justiției”, nu mai manifestă interes pentru renunțarea la o atare abordare, ce a fost criticată, cu total surprinzător, și de țări care au o

⁵ Codul organizării judiciare a avut ca obiectiv concentrarea într-o singură reglementare a diferitelor texte și norme în materie și care au creat „o stare de dezordine legislativă”. A se vedea R. Perrot, *Institutions judiciaires*, 8 édition, Montchrestien, Paris, 1999, p. 14.

reglementare similară și din care ne-am inspirat și noi cu prilejul redactării Constituției.

O dispoziție interesantă este și cea statuată în art. 6 alin. (1) din Proiect, text potrivit căruia: „Cooperarea instituțională între instanțele judecătorești și parchete, pe de o parte, precum și între instanțele judecătorești sau parchete și orice altă autoritate publică, pe de altă parte, precum și actele administrative extrajudiciare care îmbracă aceste forme de cooperare sau care sunt emise unilateral și care privesc sau ar putea afecta desfășurarea procedurilor judiciare, se realizează, respectiv se emit și se încheie cu observarea garanțiilor procesuale privind drepturile și libertățile fundamentale”. Textul are unele justificări temeinice, dar generează și unele semne serioase de întrebare. Apreciem utilă raportarea oricărei cooperări instituționale la imperativul de respectare a „garanțiilor procesuale privind drepturile și libertățile fundamentale”.

Pe de altă parte, observăm că textul se referă la cooperarea instituțională dintre instanțe și parchete, dar și dintre acestea și „orice altă autoritate publică”. Formula este, în opinia noastră, una de o generalitate periculoasă și susceptibilă de grave imprecizuni, și chiar interpretări, care ar putea „afecta desfășurarea procedurilor judiciare”. Este de subliniat referirea textului la orice altă „autoritate publică”. Și evident că nu este vorba de colaboratorii justiției: avocați, executori judecătorești, notari publici și nici de interpreți și experți. Or, este cunoscut că justiția nu colaborează cu alte autorități publice în procesul de realizare efectivă a justiției. Colaborarea în plan administrativ sau legislativ cu alte autorități este firească, dar în planul managementului sau al procedurilor de elaborare a actelor normative ce interesează justiția, dar nu în privința procedurilor de soluționare a unor cauze civile, penale sau de altă natură. De aceea noi credem că textului evocat ar trebui să i se aducă corectivele necesare, pentru a se înlătura orice alte interpretări posibile, mai ales că motive de îndoială au existat și anterior.

În privința capitolului II, din Titlul I, inițiatorii au păstrat în mare măsură soluțiile anterioare. Două dispoziții ne atrag însă atenția. Prima este cea privitoare la configurarea (arhitectura, în noua formulă) sălii de ședință. În acest sens art. 9 din proiect prevede că: „Arhitectura și amenajarea interioară a sălii de judecată, respectiv poziționarea judecătorului, procurorului și a avocaților în sala de judecată în vederea exercitării rolului lor în cadrul procesului, va reflecta principiul egalității de arme între părțile din proces, precum și supremația judecătorului în raport de acestea”. Socotim că textul aduce unele clarificări utile și mai ales faptul că judecătorul este „stăpânul” incontestabil al procedurii judiciare. Textul este interesant nu doar pentru că este destinat să evoce poziția de egalitate a părților principale cu procurorul din punct de vedere al poziției lor procesuale, ci și pentru împrejurarea că practic îl asimilează pe procuror cu partea din proces.

Cel de-al treilea capitol al Proiectului – dispoziții generale privind procedura judiciară – conține și el unele prevederi extrem de interesante și care merită o

atenție sporită. Iar din acest punct de vedere remarcăm prevederile art. 12 alin. (2) text potrivit căruia: „În perioada decretării stării de asediu sau a stării de urgență, în condițiile art. 93 din Constituția României, republicată, activitatea de judecată se desfășoară în condițiile actelor normative care le instituie și guvernează”. Este o normă procedurală adaptată la noile realități pandemice din țara noastră. Textul nu este, totuși, unul tranzitoriu, ci vizează orice situații ce pot genera o stare de asediu sau de urgență.

Proiectul de lege a reiterat dreptul la un proces echitabil și la soluționarea acestuia într-un termen rezonabil, formulă folosită și în Codul de procedură penală, dar repudiată de Codul de procedură civilă. Acesta din urmă a preferat formula „termen optim și previzibil”. Ne-am fi așteptat ca și Proiectul de lege de organizare judiciară să preia această din urmă formulă legală, care a fost inspirată, astfel cum se cunoaște, de Programul-cadru al Comisiei europene pentru eficientizarea justiției, dar care nu a fost receptată, din câte cunoaștem, de alte legislații procesuale din cadrul Uniunii Europene. Să fi rămas sintagma „termen optim și previzibil” o simplă „fantezie” procedurală a unor funcționari europeni sau să fi realizat autorii proiectului că formula evocată este mai mult una promovată din rațiuni doctrinare ne semnificative decât din rațiuni practice deosebite. Poate că aceasta din urmă explicație este una reală, căci, în adevăr, sintagma „termen rezonabil” este una impecabilă și greu de înlocuit. Cu toate acestea, este de remarcat că art. 21 alin. (9) din Proiect folosește și sintagma „termen optim și previzibil”.

O dispoziție discutabilă este în opinia noastră și cea consacrată în art. 18 alin. (2) din Proiect și care permite prelungirea termenului de 30 de zile pentru redactarea unei hotărâri judecătorești cu o durată egală, de cel mult două ori. Promovarea în legislația noastră a sintagmei „termen optim și previzibil” a reprezentat unul din mijloacele destinate a accelera judecățile. Or, reglementarea propusă, ce se regăsea și în art. 16 alin. (3) din Legea nr. 304/2004 are un evident caracter dilatoriu⁶, judecătorul având posibilitatea de a motiva o decizie judiciară într-un termen de 90 de zile. Dacă ținem seama că o atare posibilitate există și în privința motivării hotărârii pronunțate în apel sau/și recurs avem o perspectivă a unei justiții mai puțin expeditivă. Fără a insista asupra acestei chestiuni noi apreciem că legiuitorul ar trebui să renunțe la termenele ce nu corespund imperativelor unei justiții rapide, iar în cazul de față o singură prelungire putea fi considerată suficientă. Pe de altă parte, posibilitatea prelungirii termenului de motivare a unei decizii judiciare este statuată și în art. 426 alin. (5) C. proc. civ. Or, o atare reglementare în două acte normative diferite nu este una conformă cu regulile de tehnică legislativă. În același timp este de domeniul evidenței că determinarea termenului de motivare a unei decizii judiciare este o problemă de procedură, iar nu de organizare judiciară.

⁶ A se vedea I. Leș, *Soluții judiciare de avangardă, inovații și restaurări procesuale în materie civilă*, în *Drreptul nr. 12/2019*, p. 74.

Unul dintre Titlurile - Titlul II - cele mai importante ale proiectului de lege de organizare judiciară este cel privitor la instanțele judecătorești. În cuprinsul acestui titlu al Proiectului sunt propuse reglementări privitoare la toate structurile noastre judiciare și la parchete. Din acest punct de vedere trebuie să subliniem că instanțele judecătorești sunt cele prevăzute și în reglementarea actuală : art. 2 alin. (2) din Legea nr. 304/2004.

În ceea ce privește instanța supremă regulile de organizare a acesteia au rămas, în principiu, aceleași ca și cele statuate în reglementarea în vigoare. De asemenea, Proiectul nu propune noi soluții nici în ceea ce privește competența instanței supreme și a secțiilor sale.

Proiectul cuprinde unele soluții noi în ceea ce privește structura Colegiului de conducere al Înaltei Curți de Casație și Justiție. Astfel, se propune includerea în colegiul de conducere a șefilor de secții (4) și a încă a doi judecători (în total 4) de la secții. Este o viziune care ar putea fi reputată ca pozitivă, întrucât conduce la o mai bună reprezentare prin cooptarea celor 4 șefi de secții, în cadrul Colegiului de conducere. Soluția a fost criticată de către unele asociații profesionale pentru considerentul că ea nu păstrează un raport rațional între membrii numiți și cei aleși în colegiile de conducere, astfel că aceștia din urmă "nu au o putere de decizie reală"⁷. Critica vizează toate colegiile de conducere ale instanțelor și ea este pertinentă din punctul de vedere menționat.

Organizarea curților de apel, a tribunalelor și a judecătoriilor este stabilită în capitolul II din cel de-al II-lea Titlu al Proiectului, fiind păstrate aproape în întregime reglementările anterioare. În ceea ce privește tribunalele specializate sesizăm un reper nou privitor la înființarea acestora. În acest sens remarcăm că potrivit art. 41 alin. (1) din Proiect: „În domeniile prevăzute de art. 40 alin. (3), atunci când interesul general al societății și volumul de activitate privind cauzele specializate justifică aceasta, se pot înființa tribunale specializate”. Această prevedere reprezintă, în opinia noastră, un progres incontestabil, întrucât ne propune două repere importante pentru înființarea tribunalelor specializate: „interesul general al societății” și „volumul de activitate” pentru asemenea cauze. Reglementarea actuală nu cuprinde asemenea repere. Prin urmare, Proiectul ne sugerează caracterul de excepție al recursului la tribunalele specializate. În opinia noastră soluția putea fi una și mai tranșantă, anume aceea a renunțării la tribunalele specializate, atâta timp cât avem un cadru legal pentru înființarea de secții specializate în cadrul instanțelor actuale.

⁷ A se vedea: Proiectele de modificare a Legii privind organizarea judiciară și a Legii privind CSM conțin propuneri ce constituie un regres inacceptabil în materia independenței justiției, apud <https://www.juridice.ro/699620/proiectele-de-modificare-a-legii-privind>. Criticile au fost formulate de către Asociația Magistratilor din România (AMR), Uniunea Națională a Judecătorilor din România (UNJR) și Asociația Judecătorilor pentru Apărarea Drepturilor Omului (AJADO).

Unele dispoziții novatoare sunt și cele propuse în legătură cu alcătuirea colegiilor de conducere ale curților de apel, tribunalelor și judecătoriilor. În privința completelor de judecată s-a revenit la soluția anterioară modificărilor din anul 2018, respectiv la soluționarea apelurilor în complet format din 2 judecători, iar nu din 3 la fel ca în cazul recursurilor. Soluția nu este una surprinzătoare, întrucât soluționarea apelurilor în complete formate din 3 judecători era de natura a genera serioase dificultăți în raport cu resursele umane ale sistemului judiciar. Pe de altă parte, reglementarea propusă este judicioasă și pentru faptul că realizează o departajare între apeluri și recursuri și din punct de vedere al alcătuirii completelor de judecată⁸.

Proiectul de lege privind organizarea judiciară păstrează instanțele și parchetele militare, deși aceste instituții sunt considerate în multe țări ca anacronice și repudiate ca atare (Germania, Franța etc.). Nu dorim să reiterăm aici argumentele pro sau contra unor asemenea instituții judiciare. Dar nu putem să nu reamintim aici că în Adunarea Constituantă a existat o dezbateră foarte aprinsă cu privire la păstrarea acestor instituții, iar Comisia de redactare a Proiectului de Constituție nu a fost favorabilă unui asemenea sistem de justiție în timp de pace. Adoptarea unei noi legi de organizare judiciară ar trebui să soluționeze definitiv și această problemă importantă. Iată că invocăm probleme de resurse umane și financiare în raport cu alcătuirea unor complete de judecată și ignorăm faptul că alocăm resurse importante pentru un sistem depășit și anacronic pentru un stat democratic. Dar, desigur, că o atare realitate se raportează la foarte multe instituții ale statului nostru și a căror existență nu se justifică (consilii naționale, comitete etc.).

Un Titlu distinct – Titlul III – este consacrat Ministerului Public (art. 66-113). Nici în acest domeniu autorii Proiectului de lege de organizare judiciară nu ne-au oferit soluții de excepție, deși, credem că așteptările erau mari în raport cu criticile de o anumită vehemență care au fost aduse reglementărilor promovate în anul 2018. Dimpotrivă, constatăm că în marea lor majoritate atribuțiile Ministerului Public au rămas nealterate. Fără îndoială că dispozițiile cele mai controversate au fost acelea potrivit cărora procurorii își desfășoară activitatea „sub autoritatea ministrului justiției”. Dar o atare formulă normativă este de sorginte constituțională și are rațiuni ce sunt determinate de statutul particular al procurorilor, care nu sunt chemați să înfăptuiască justiția în mod nemijlocit. Prin urmare, orice discuție este inutilă de *lege lata*.

O dispoziție controversată a fost și cea privitoare la controlul exercitat de ministrul justiției asupra procurorilor. Actuala reglementare este statuată în art. 69 din Legea nr. 304/2004. Textul propus din Proiectul de lege de organizare judiciară – art. 74 – este identic cu cel actual. Aceasta demonstrează că disputele de acum doi ani au avut mai mult un caracter politic decât unul profesionist. Totuși, nu putem

⁸ A se vedea, în acest sens, I. Leș, D. Ghiță, *Instituții judiciare contemporane*, p. 46-47.

să nu remarcăm o dispoziție nouă și pe care noi o considerăm pozitivă. În adevăr, potrivit art. 74 alin. (3) din Proiect : „Concluziile controlului vor fi prezentate de către ministrul justiției Secției pentru procurori a Consiliului Superior al Magistraturii și procurorului general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție”. O atare comunicare este indispensabilă, fără îndoială, pentru ca autoritățile menționate să poată adopta măsurile pe care le consideră necesare în raport cu rezultatele controlului.

Structura Ministerului Public nu va suferi modificări esențiale în cazul adopțării Proiectului de lege de organizare judiciară. În viziunea Proiectului Colegiul de conducere al Parchetului de pe lângă Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție este alcătuită într-o formulă similară cu cea prevăzută pentru structura omonimă de la instanța supremă. Așa fiind, criticile formulate în privința colegiilor de conducere ale instanțelor sunt valabile și în privința parchetelor.

În privința Direcției de Investigare a Infracțiunilor de Criminalitate Organizată și Terorism și a Direcției Naționale Anticorupție proiectul cuprinde norme mai detaliate cu privire la organizarea concursului pentru ocuparea posturilor de procurori. Menționăm ca fiind pozitive propunerile privitoare la transmiterea în direct a concursului (pe pagina de internet a instituției) și la posibilitatea de contestare a probei interviului. În același registru trebuie apreciate și dispozițiile privitoare la contestarea de către procuror a deciziei de revocare din funcție. Potrivit art. 88 alin. (12) din Proiectul de lege ordinul de revocare „poate fi atacat de procurorul vizat la instanța de contencios administrativ competentă, potrivit legii, în termen de 30 de zile de la comunicare, fără parcurgerea procedurii plângerii prealabile prevăzută de lege”.

Proiectul de lege de organizare judiciară nu mai face nicio referire la Secția pentru investigarea infracțiunilor din justiție (SIIJ), ceea ce echivalează cu desființarea acesteia, astfel cum de altfel s-a anunțat în mod repetat de către inițiatorii noii reglementări. Din păcate această secție a fost criticată cu o deosebită vehemență încă de la înființarea ei, astfel că soluția preconizată de proiectul de lege nu trebuie să surprindă în mod deosebit. Secția pentru investigarea infracțiunilor din justiție – SIIJ – a constituit una dintre cele mai controversate instituții judiciare din istoria modernă a sistemului judiciar românesc. Chiar de la introducerea în legislație a prevederilor legale privitoare la înființarea SIIJ a existat o polemică și o lipsă de cooperare evidentă între forțele politice din Parlament, iar nemulțumirile generate de existența acesteia au atras atenția și unor instituții europene, inclusiv a Comisiei europene și Comisiei de la Veneția. Curtea Constituțională a României a avut și ea prilejul să se pronunțe asupra constituționalității dispozițiilor legale privitoare la funcționarea instituției.

În perioada celor peste doi ani de la înființarea SIJ disputele interne nu au încetat, pledându-se cu o insistență deosebită pentru desființarea instituției nou create. După supunerea spre dezbatere publică a Proiectului de lege de organizare

judiciară aceste dispute s-au reluat și este previzibil că „lupta” pentru justiție va continua cu și mai mare vigoare.

Una dintre criticile cele mai vehemente au fost formulate recent de către trei organizații profesionale ale magistraților și la care ne-am referit și în cele ce au precedat, respectiv de către Asociația Magistraților din România, Uniunea Națională a Judecătorilor din România și Asociația Judecătorilor pentru Apărarea Drepturilor Omului. Într-un comunicat al celor trei asociații profesionale se remarcă, printre altele, că: „Desființarea SIIJ fără introducerea unor garanții procedurale solide pentru judecătorii și procurorii investigați, este o propunere ce contravine în mod flagrant recomandărilor Comisiei de la Veneția cuprinse în Avizul 924/2018, și, de asemenea, reprezintă o revenire inacceptabilă la situația în care procurori cu grad de judecătorie vor putea, pe de o parte, să ancheteze și să trimită în judecată judecători și procurori de grad de Înaltă Curte, iar, pe de altă parte, să îi urmărească penal inclusiv pentru soluțiile pronunțate, situație care face ca independența justiției, astfel cum este consacrată de documente internaționale asumate de România, să ajungă o simplă noțiune, fără conținut”⁹.

Pe de altă parte, alte două asociații profesionale ale magistraților – Asociația Forumul Judecătorilor din România și Asociația Inițiativa pentru Justiție – critică lipsa de voință politică pentru modificarea legilor justiției, indicând punctele cele mai nevralgice ale reformei. Cele două asociații invocă și Comisia Europeană pentru a acredita ideea că aceasta reține că „măsurile controversate cu impact negativ asupra independenței sistemului judiciar continuă să fie în vigoare, dând exemplul Secției de investigare a infracțiunilor comise de judecători și procurori...”¹⁰.

Curtea Constituțională, prin Decizia nr. 33/2018, a considerat că dispozițiile legale privitoare la înființarea SIIJ sunt constituționale. În considerentele deciziei sale Curtea reține că SIIJ „constituie o garanție legală a independenței justiției, sub aspectul componentei sale individuale, independența judecătorului”. Curtea mai remarcă că: „Se asigură pe această cale, o protecție adecvată a magistraților împotriva presiunilor exercitate asupra lor, împotriva abuzurilor săvârșite prin sesizări/denunțuri arbitrare și se asigură o practică unitară, la nivelul acestei structuri de parchet, cu privire la efectuarea actelor de urmărire penală pentru infracțiunile săvârșite de magistrați”¹¹.

Forța argumentelor instanței constituționale sunt greu de contestat, dar promovarea Proiectului de lege s-a făcut cu nesocotirea acestei soluții, iar acest fapt nu este prin el însăși criticabil, căci oricând un reviriment jurisprudențial este posibil,

⁹ Proiectele de modificare a Legii privind organizarea judiciară și a Legii privind CSM conțin propuneri ce constituie un regres inacceptabil în materia independenței justiției, apud <https://www.juridice.ro/699620/proiectele-de-modificare-a-legii-privind>.

¹⁰ FJR și AIJ solicită reforme reale și rapide în justiție, apud <https://www.juridice.ro/698132/fjr-si-aij-solicita-reforme-reale--si-rapide-in-justitie>.

¹¹ Decizia nr.33/2018 a fost publicată în Monitorul Oficial, Partea I, nr. 146 din 15 februarie 2018.

dacă el este justificat și de circumstanțe, în general, diferite de cele avute în vedere de instanța de control constituțional. Numai că Proiectul de lege de organizare judiciară nu a promovat soluții de natură a ameliora reglementarea existentă, ci, într-o manieră foarte diplomatică a ignorat soluția anterioară a legiuitorului, respectiv prin omisiunea de a mai reglementa o atare instituție.

Subiectul este unul deosebit de delicat pentru că forțele implicate în desființarea unei structuri judiciare sunt deosebit de persuasive și hotărâte să înlăture o atare reglementare. Doctrina a exprimat și ea opinii divergente, unii autori „vorbind” despre „destructurarea prin multiplicare a sistemului Ministerului Public în România și întărirea controlului asupra sa”¹². În opinia autorilor menționați parchetul a „suferit un proces de multiplicare incoerentă. Mai multe parchete, care împart neclar competențele, care au sisteme de subordonare incoerente și care sunt politic controlate”¹³. Autorii apreciază că dacă admitem un atare punct de vedere „atunci reacția legislativă care ar asigura o restructurare reală a Ministerului Public ar presupune desființarea DNA și DIICOT și organizarea Ministerului Public în oglindă după sistemul instanțelor judecătorești...”¹⁴.

Un prestigios magistrat, dar și doctinar a formulat recent câteva considerații extrem de relevante despre utilitatea SIIJ. Acesta remarca că după „potopul de demersuri din toate părțile pentru desființarea recent înființatei secții a parchetului românesc (anul 2018), față de noianul de invective, represalii și contestări lansate împotriva celor ce au legiferat și susținut înființarea acestei secții și față de ostilitatea halucinantă prin golițiune și ipocrizie a instituțiilor europene și a oficialilor europeni în raport cu această temă, titlul de mai sus ar putea fi considerat o glumă proastă sau o sfidare a unei aparente majorități naționale și europene îngrijorate, tot aparent, despre statul de drept democratic în România”. Autorul conchide că nu este vorba de o glumă sau de o sfidare, ci de un adevăr demonstrabil, anume acela că „Secția de investigare a infracțiunilor din justiție (SIIJ) din România nu numai că nu constituie un regres legislativ, ci constituie o contribuție românească revoluționară adaptată la virgulă tuturor exigențelor principiale ale unei democrații europene, un exemplu de organizare democratică a Parchetului unei țări membre a UE, în materia cercetării penale a magistraților, cu asigurarea tuturor cerințelor de independență și imparțialitate atât pentru cel anchetat, cât și pentru anchetator”¹⁵.

¹² D.C. Dănișor, M.-C. Putinei, *Restructurarea justiției și statutul procurorilor*, în C.J. nr. 5/2018, p. 249.

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ I. Popa, *Secția de investigare a infracțiunilor din justiție (SIIJ) – model principal european de organizare și funcționare independentă a Parchetului*, apud <https://www.universuljuridic.ro/sectia-de-investigare-a-infracțiunilor-din-justitie-sijj-model-principal-european-de-organizare-si-funcționare-in-dependenta-a-parchetului>.

Demersul nostru nu are ca obiectiv dezvoltarea argumentelor pro sau contra unei instituții judiciare și nici nu credem că este cazul să o facem în contextul unei abordări generale la un proiect de lege important. Iar aceasta cu atât mai mult cu cât argumentele dezvoltate de autorul la care ne-am referit anterior sunt de o relevanță incontestabilă, precum este și Decizia nr. 33/2018 a Curții Constituționale¹⁶.

Am dori să adăugăm că nu există nici o dovadă asupra influenței politice ce s-ar fi exercitat până în prezent asupra instituției. Se invocă chiar și de către unele autorități europene că există temerea unor influențe politice asupra instituției. Dar ne întrebăm dacă o asemenea temere nu există în cazul altor instituții judiciare? Există și în alte țări instituții judiciare în care politicul este implicat în numirea unor magistrați de rang înalt. Iar acest lucru se întâmplă și la noi în privința Parchetului General, al DNA și al DIICOT, fără ca instituțiile europene să-și fi manifestat îngrijorarea.

Referirile noastre la unele instituții europene nu pot face abstracție de recentul Raport privind statul de drept în România pe anul 2020. În acest raport se face referire la Comisia de la Veneția, care a „observat că justificarea oferită pentru crearea acestei secții nu pare să se bazeze pe date factuale, iar înființarea și activitatea sa au fost criticate atât pentru impactul lor asupra independenței magistraților, cât și pentru efectele negative pe care le-ar putea avea asupra eficacității urmăririi penale”. În raport se mai arată că „percepția conform căreia presiunea la care este supusă secția poate afecta independența justiției are, la rândul său, un impact negativ asupra nivelului de independență perceput, care este, în sine, o condiție esențială pentru independența justiției”.

Generalitățile aserțiunilor din raport generează mult mai multe îndoieli asupra independenței celor care l-au redactat decât secția criticată cu atâta vehemență și fără argumente decisive. Raportul nu ne spune ce semnifică date factuale și care sunt efectele negative create de înființarea secției. Iar referirea generală la o percepție referitoare la „presiunea la care este supusă secția” ne apare lipsită de orice rațiune devreme ce o atare percepție nu vine din partea membrilor secției, ci a unor factori exteriori acesteia. Asemenea aserțiuni generale, în condițiile în care parametrii de popularitate ale justiției, în foarte multe țări europene, se află la cote foarte scăzute nu sunt valabile numai pentru o instituție judiciară. Iar, în România, există multe alte instituții judiciare care s-au plâns de existența unor presiuni venite din direcții diferite, inclusiv de la mass-media. În baza unor atare „constatări” ar trebui ca și alte instituții judiciare să fie restructurate sau chiar desființate?

În același timp, nu putem să nu observăm, deși argumentul nu este unul nou și nu ne aparține în exclusivitate, Secția pentru investigarea infracțiunilor din justiție este una din puținele instituții judiciare a căror membri nu sunt numiți prin implicarea directă sau indirectă a unor factori politici. Aplicând criteriile promovate

¹⁶ A se vedea, pentru detalii, I. Leș, D. Ghiță, *Instituții judiciare contemporane*, p. 142.

de Comisia europeană ar trebui ca multe instituții judiciare din unele țări democratice occidentale să fie desființate sau supuse restructurării. Iar asemenea aserțiuni ar trebui să fie valabile și pentru cele mai importante autorități administrative ale unui stat (guverne, șefi de stat, parlamente etc.).

Pe de altă parte, Secția de investigare a infracțiunilor din justiție nu este singura unitate de parchet sau de justiție ce are o competență stabilită în considerarea persoanei supuse cercetării. Ne-am referit în paginile anterioare la instanțele și parchetele militare care cercetează și judecă infracțiunile comise de militari. Situația este aceeași și în privința altor categorii de persoane sau de demnitari: membrii Guvernului, judecători, procurori, avocați, notari, deputați și senatori etc. (art. 37-40 C. proc. pen.).

3. Concluzii

Proiectul de Lege de organizare judiciară promovat de Ministerul Justiției nu este unul de anvergură, ci conține doar unele soluții normative noi, dintre care unele sunt, fără îndoială, binevenite. Majoritatea textelor din Legea nr. 304/2004 privind organizarea judiciară au fost reluate în noua reglementare fără nici un fel de modificare. În atare condiții s-ar fi convenit ca Ministerul Justiției să promoveze un Proiect normativ de modificare a Legii nr. 304/2004. Adevărata miză a reformei, declarată de altfel, o constituie desființarea Secției pentru investigarea infracțiunilor din justiție.

Reforma din anul 2004, an în care au fost adoptate cele trei legi ale justiției, a reprezentat un progres semnificativ în raport cu legislația anterioară, întrucât s-au pus bazele unor reglementări coerente nu doar în privința sistemului judiciar, ci și a statutului judecătorilor și procurorilor. Dar la un an de la adoptarea reglementărilor în cauză implicarea factorului politic a fost acela care a condus la modificarea legilor justiției. Iar o atare intervenție normativă s-a făcut prin asumarea răspunderii Guvernului. Este momentul de la care legile justiției au devenit obiect al unor dispute și controverse inepuizabile.

Din păcate controversele și pasiunile nu au ocolit nici mediile judiciare, iar acest fapt este de natură să fragilizeze și mai mult prestigiul justiției în fața cetățenilor. Iar antrenarea magistraților în disputele politice este cea mai gravă situație ce se poate crea într-un stat democratic și care va tinde să se perpetueze.

Supunerea spre dezbatere publică a Proiectului de lege de organizare judiciară, până la data de 31 martie 2021, este un fapt salutar și permite evaluări noi și propuneri de ameliorare substanțială a acestuia. Important este însă să se declanșeze un dialog rapid, consistent și eficient între toți factorii implicați în procesul de elaborare a legii. Reiterăm propunerea noastră de încheiere a unui Pact pentru justiție între forțele politice din Parlamentul României, după modelul celui încheiat, în urmă cu aproape două decenii în Spania, între Partidul Socialist și Partidul Popular.