

Rezultatul evaluării activității procurorului general al României, domnul Augustin Lazăr, precum și a procurorului șef al DNA, doamna Laura Codruța Kovesi, cu specială raportare la efectele Deciziei nr.68/2017 a Curții Constituționale a României

Urmare pronunțării de către Curtea Constituțională a României a Deciziei nr.68 din 27 februarie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.181 din 14 martie 2017, prin care s-a constatat că **a existat și există un conflict juridic de natură constituțională între Ministerul Public — Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție — Direcția Națională Anticorupție și Guvernul României, generat de acțiunea Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție — Direcția Națională Anticorupție de a-și aroga atribuția de a verifica legalitatea și oportunitatea unui act normativ, respectiv Ordonanța de urgență a Guvernului nr.13/2017, cu încălcarea competențelor constituționale ale Guvernului și Parlamentului, prevăzute de art.115 alin.(4) și (5) din Constituție, respectiv ale Curții Constituționale, prevăzute de art.146 lit.d) din Constituție**, am procedat, în calitate de ministru a justiției, la evaluarea activității procurorului general al României, domnul Augustin Lazăr, precum și a procurorului general al DNA, doamna Laura Codruța Kovesi.

Scopul evaluării a fost acela de a determina, prin prisma constatărilor Curții Constituționale, și a efectelor pe care decizia acesteia le produce, **conduita de urmat pentru ministrul justiției**, dat fiind rolul său constituțional, consfințit prin art.132 din Legea fundamentală care, referind-se la *statutul procurorilor*, stabilește în alin.(1) faptul că *"Procurorii își desfășoară activitatea potrivit principiului legalității, al imparțialității și al controlului ierarhic, sub autoritatea ministrului justiției"*. Norma constituțională de referință este dezvoltată de

legislația infraconstituțională, care conferă ministrului justiției, în calitate de titular al propunerii de numire și revocare a procurorului General al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție și a procurorului șef al Direcției Naționale Anticorupție [art. 54 alin.(1) și, respectiv, alin.(4) din Legea nr.303/2004], dreptul și obligația de a verifica eficiența managerială și modul de îndeplinire a atribuțiilor de serviciu de către procurori, conform art. 69 din Legea nr. 304/2004 privind organizarea judiciară. De asemenea, potrivit alin.(3) al art.69 din Legea nr.304/2004, *”Ministrul justiției poate să ceară procurorului general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție sau, după caz, procurorului-șef al Direcției Naționale Anticorupție informări asupra activității parchetelor și să dea îndrumări scrise cu privire la măsurile ce trebuie luate pentru prevenirea și combaterea eficientă a criminalității”*.

Necesitatea unui demers de evaluare, inclusiv prin solicitarea de informări în sensul textului legal citat, respectiv a realizării unor întâlniri punctuale în scop de informare, de către ministrul justiției cu procurorul general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, precum și cu procurorul-șef al Direcției Naționale Anticorupție, a fost determinată de puternica reacție publică ce a urmat pronunțării și publicării Deciziei nr.68 din 27 februarie 2017 a Curții Constituționale. Soluția pe care Curtea Constituțională a pronunțat-o cu acel prilej, de constatare a unui conflict juridic de natură constituțională între Ministerul Public — Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție — Direcția Națională Anticorupție și Guvernul României, **s-a fundamentat pe o serie de considerente care au evidențiat, într-un mod cu impact public semnificativ, gravitatea actelor de încălcare a legii fundamentale de către autoritatea care a generat acest conflict, și anume Ministerul Public — Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție — Direcția Națională Anticorupție**. Or, într-un stat de drept, nici o persoană, nicio autoritate, nu sunt

mai presus de lege, iar încălcarea principiilor care stau la baza ordinii constituționale trebuie să fie urmată de declanșarea mecanismelor constituționale și legale care să conducă la reșezarea echilibrului constituțional.

În esență, Curtea a reținut că, în cauză, *”Ministerul Public, ca parte a autorității judecătorești, s-a considerat competent să verifice oportunitatea, respectarea procedurii legislative și, implicit, legalitatea adoptării ordonanței de urgență a Guvernului. O astfel de conduită echivalează cu o încălcare gravă a principiului separației puterilor în stat, garantat de art.1 alin.(4) din Constituție, deoarece Ministerul Public nu doar că își depășește atribuțiile prevăzute de Constituție și de lege, dar își arogă atribuții ce aparțin puterii legislative sau Curții Constituționale. În activitatea sa de interpretare și aplicare a legii, procurorul trebuie să realizeze un echilibru între spiritul și litera legii, între exigențele de redactare și scopul urmărit de legiuitor, fără a avea competența de a se substitui autorităților competente în acest domeniu. Obligația care incumbă procurorilor derivă direct din normele constituționale ale art.131 din Constituție, potrivit cărora, în activitatea judiciară, ei reprezintă interesele generale ale societății și apără ordinea de drept, precum și drepturile și libertățile cetățenilor. [...] Prin verificarea circumstanțelor în care a fost adoptată Ordonanța de urgență a Guvernului nr.13/2017 pentru modificarea și completarea Legii nr.286/2009 privind Codul penal și a Legii nr.135/2010 privind Codul de procedură penală, Ministerul Public — Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție — Direcția Națională Anticorupție și-a arogat competența de a efectua o anchetă penală într-un domeniu care excedează cadrului legal, ce poate conduce la un blocaj instituțional din perspectiva dispozițiilor constituționale ce consacră separația și echilibrul puterilor în stat. Astfel, în condițiile în care începerea urmăririi penale presupune activități de cercetare și anchetă penală cu privire la modul în care Guvernul și-a îndeplinit atribuțiile de legiuitor delegat, acțiunea Ministerului Public încetează să mai fie una legitimă, devenind abuzivă,*

întrucât depășește competența stabilită de cadrul legal în vigoare. Mai mult, acțiunea Ministerului Public creează o presiune asupra membrilor Guvernului care afectează buna funcționare a acestei autorități sub aspectul actului legiferării, având drept consecință descurajarea/întimidarea legiuitorului delegat de a-și exercita atribuțiile constituționale. Declanșarea unei ample anchete penale care s-a concretizat prin descinderi la Ministerul Justiției, ridicarea de acte, audierea unui număr mare de funcționari publici, secretari de stat și miniștri a determinat o stare de tensiune, de presiune psihică, chiar pe durata derulării unor proceduri de legiferare, creându-se premisele unui blocaj în activitatea de legiferare. Astfel, sub imperiul unei temeri declanșate de activitatea de cercetare penală și de formularea unor viitoare acuzații care pot determina incidența răspunderii penale, Guvernul este blocat în activitatea sa de legiuitor. Împrejurarea creată goleşte de conținut garanția constituțională referitoare la imunitatea inherentă actului decizional de legiferare, de care beneficiază membrii Guvernului, garanție care are ca scop tocmai protejarea mandatului față de eventuale presiuni sau abuzuri ce s-ar comite împotriva persoanei care ocupă funcția de ministru, imunitatea asigurându-i acesteia independența, libertatea și siguranța în exercitarea drepturilor și a obligațiilor ce îi revin potrivit Constituției și legilor. Prin conduita sa, Ministerul Public — Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție — Direcția Națională Anticorupție a acționat *ultra vires*, și-a arogat o competență pe care nu o posedă — controlul modului de adoptare a unui act normativ, sub aspectul legalității și oportunității sale, ceea ce a afectat buna funcționare a unei autorități, care își are remediul în dispozițiile art.146 lit.e) din Constituție, care prevăd soluționarea conflictelor juridice de natură constituțională dintre autoritățile publice de către Curtea Constituțională.” (par.120-121)

În realizarea evaluării, am pornit de la considerentele deciziei Curții Constituționale mai sus citate care, așa cum chiar instanța constituțională a subliniat-o într-o jurisprudență constantă, sunt deopotrivă obligatorii, întocmai ca și dispozitivul. Am constatat astfel că, identificând grava încălcare a Constituției care a condus la declanșarea unui conflict juridic de natură constituțională, Curtea a identificat și **remediul, care constă în competența pe care legiuitorul constituant i-a oferit-o, de a soluționa astfel de conflicte, și de a stabili conduita de urmat pentru autoritățile aflate în conflict.**

Sub acest aspect, Curtea a stabilit că *«odată constatat acest conflict, Curtea Constituțională, în virtutea dispozițiilor art.142 alin.(1) din Constituție, potrivit cărora ea „este garantul supremației Constituției”, are obligația să soluționeze conflictul, arătând conduita în acord cu prevederile constituționale la care autoritățile publice trebuie să se conformeze. În acest sens, Curtea are în vedere prevederile art.1 alin.(3), (4) și (5) din Constituție, în conformitate cu care România este stat de drept, organizat potrivit principiului separației și echilibrului puterilor — legislativă, executivă și judecătorească, stat în care respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie. De aceea, apreciază că una dintre condițiile realizării obiectivelor fundamentale ale statului român, definite în textul citat, o constituie buna funcționare a autorităților publice, cu respectarea principiilor separației și echilibrului puterilor, fără blocaje instituționale. Potrivit art.147 alin.(4) din Constituție, „Deciziile Curții Constituționale se publică în Monitorul Oficial al României. De la data publicării, deciziile sunt general obligatorii și au putere numai pentru viitor”. Efectul ex nunc al actelor Curții constituie o aplicare a principiului neretroactivității, garanție fundamentală a drepturilor constituționale de natură a asigura securitatea juridică și încrederea cetățenilor în sistemul de drept, o premisă a respectării separației puterilor în stat, contribuind în acest fel la consolidarea statului de drept. Pe cale de consecință, efectele deciziei Curții nu*

pot viza decât actele, acțiunile, inacțiunile sau operațiunile ce urmează a se îndeplini în viitor de către autoritățile publice implicate în conflictul juridic de natură constituțională. În ceea ce privește Ministerul Public — Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție — Direcția Națională Anticorupție, conduita conformă Constituției transpare din cele statuate mai sus, și anume exercitarea competențelor stabilite de lege în conformitate cu prevederile constituționale referitoare la separația puterilor în stat și, deci, abținerea de la orice acțiune care ar avea ca efect subrogarea în atribuțiile altei autorități publice. Prin urmare, Ministerul Public nu are competența de a desfășura activități de cercetare penală cu privire la legalitatea și oportunitatea unui act normativ adoptat de legiuitor». (par.123-125)

Rezultă, așadar, că *restabilirea echilibrului constituțional, remedierea situației de conflict, s-a realizat chiar de către Curtea Constituțională*, prin pronunțarea acestei decizii și stabilirea clară a conduitei de urmat pentru autoritatea care a declanșat conflictul juridic de natură constituțională.

În continuare, *am analizat dacă, în această situație, se impune declanșarea vreunui alt mecanism constituțional sau legal, de natură să sancționeze autoritatea în conflict/reprezentanții acesteia*. Altfel spus, constatarea de către Curtea Constituțională a existenței unui conflict juridic de natură constituțională are ca efect direct obligarea unei alte autorități (în speță ministrul justiției), de a recurge la un alt mecanism constituțional /legal (în speță formularea unor propuneri de revocare din funcție) pentru a sancționa încălcarea Constituției, deja constatată și remediată de însăși autoritatea chemată să asigure supremația Constituției, în temeiul unei competențe specifice pe care legiuitorul constituant i-a acordat-o?

Analizând rațiunea introducerii acestei competențe a Curții Constituționale, prin Legea nr.429/2003 de revizuire a Constituției României, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.758 din 29 octombrie 2003, considerăm că **intenția legiuitorului a fost tocmai aceea de a crea un instrument prin care autoritățile publice de rang constituțional să rămână în matca lor constituțională, în limitele competenței pe care legiuitorul constituant le-a conferit-o.** În ceea ce privește noțiunea de conflict juridic de natură constituțională dintre autoritățile publice, Curtea Constituțională a statuat, prin Decizia nr.53 din 28 ianuarie 2005, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.144 din 17 februarie 2005, că acesta presupune *„acte sau acțiuni concrete prin care o autoritate sau mai multe își arogă puteri, atribuții sau competențe, care, potrivit Constituției, aparțin altor autorități publice, ori omisiunea unor autorități publice, constând în declinarea competenței sau în refuzul de a îndeplini anumite acte care intră în obligațiile lor”*. De asemenea, prin Decizia nr.97 din 7 februarie 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.169 din 5 martie 2008, Curtea a reținut: *„Conflictul juridic de natură constituțională există între două sau mai multe autorități și poate privi conținutul ori întinderea atribuțiilor lor decurgând din Constituție, ceea ce înseamnă că acestea sunt conflicte de competență, pozitive sau negative, și care pot crea blocaje instituționale.”* În sfârșit, Curtea a mai statuat că textul art.146 lit.e) din Constituție *„stabilește competența Curții de a soluționa în fond orice conflict juridic de natură constituțională ivit între autoritățile publice, iar nu numai conflictele de competență născute între acestea”*. Prin urmare, noțiunea de conflict juridic de natură constituțională *„vizează orice situații juridice conflictuale a căror naștere rezidă în mod direct în textul Constituției”* (a se vedea Decizia Curții Constituționale nr.901 din 17 iunie 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.503 din 21 iulie 2009). Soluționând conflictul juridic de natură constituțională, Curtea impune autorităților publice o anumită conduită, în concordanță cu dispozițiile Constituției, sancțiunea constând tocmai

în constatarea conflictului și trasarea, pentru viitor a limitelor de competență ale acestora. O sancțiune directă ar fi, de altfel, greu de conceput, câtă vreme numai anumite autorități pot apărea ca subiecte ale acestuia, respectiv Parlamentul, alcătuit din Camera Deputaților și Senat, Președintele României, ca autoritate publică unipersonală, Guvernul, organele administrației publice centrale și ale administrației publice locale, precum și organele autorității judecătorești – Înalta Curte de Casație și Justiție, Ministerul Public și Consiliul Superior al Magistraturii¹. Pentru aceste autorități, ”sancționarea” distinctă și ulterioară incidenței/aplicării mecanismului specific conflictului juridic de natură constituțională ar avea consecințe deosebit de importante în privința organizării și funcționării statului.

Am observat în acest sens că, de-a lungul timpului, Curtea a constatat conflicte juridice de natură constituțională produse deopotrivă de Parlament, Guvern, Înalta Curte de Casație și Justiție, Președintele României, Ministerul Public, iar efectul deciziilor sale a fost, așa cum am precizat și mai sus, de reaşezare a autorităților respective în matca lor constituțională iar nu de demitere/demisie, încetare în orice alt mod a activității reprezentanților acestora.

Astfel, de exemplu, prin *Decizia nr.261 din 8 aprilie 2015*, sesizată fiind de Consiliul Superior al Magistraturii, Curtea a constatat existența unui **conflict juridic de natură constituțională între Ministerul Public — Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție și Senatul României, declanșat de refuzul acestuia din urmă de a redacta și publica hotărârea care atestă rezultatul votului dat în Plenul Senatului**. Curtea a stabilit că **Senatul are obligația de a redacta hotărârea adoptată în ședința Plenului din 25 martie**

¹ Decizia nr.1431/2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.758 din 12 noiembrie 2010

2014 prin care atestă rezultatul votului dat cu privire la cererea de încuviințare a arestării senatorului Dan-Coman Șova, de a comunica hotărârea autorităților publice competente și de a o publica în Monitorul Oficial al României. Și cu acel prilej considerentele deciziei au subliniat gravitatea faptelor de încălcare a Constituției, de către Senat, reținând că **refuzul acestuia de a redacta și publica hotărârea adoptată în ședința Plenului din 25 martie 2015 echivalează cu neîndeplinirea unei obligații constituționale, legale și regulamentare, care angajează această autoritate publică într-un conflict juridic de natură constituțională cu autoritatea care a solicitat încuviințarea arestării unui senator, respectiv Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, prin intermediul ministrului justiției.**

Prin *Decizia nr.972 din 21 noiembrie 2012*, Curtea a constatat existența unui conflict juridic de natură constituțională între autoritatea judecătorească, reprezentată de Înalta Curte de Casație și Justiție, și autoritatea legiuitoare, reprezentată de Senatul României, **conflict declanșat prin refuzul Senatului României de a lua act de încetarea de drept a calității de senator a domnului Mircea Diaconu, prin rămânerea definitivă și irevocabilă a hotărârii judecătorești prin care se constată starea de incompatibilitate a acestuia.** Curtea a reținut, în esență, că **Senatul nu are competența constituțională de a realiza justiția, respectiv de a soluționa, aplicând legea, litigiile dintre subiectele de drept cu privire la existența, întinderea și exercitarea drepturilor lor subiective.** Orice interpretare care conduce la înfăptuirea competențelor constituționale exclusive ce aparțin altei autorități publice, astfel cum sunt acestea precizate în titlul III din Legea fundamentală, dă naștere unui conflict juridic de natură constituțională între respectivele autorități. Teza potrivit căreia o Cameră a Parlamentului poate, în virtutea dispozițiilor regulamentare proprii, să cenzureze sub orice aspect o hotărâre judecătorească definitivă și irevocabilă, care a dobândit autoritate de lucru judecat, echivalează cu

transformarea acestei autorități în putere judecătorească, concurentă cu instanțele judecătorești în ceea ce privește înfăptuirea justiției. **Legitimarea unui astfel de act ar avea ca efect acceptarea ideii că, în România, există persoane/instituții/autorități cărora nu le sunt opozabile hotărârile judecătorești pronunțate de instanțele prevăzute de Constituție și de lege, deci care sunt mai presus de lege.** Ori, o astfel de interpretare dată dispozițiilor referitoare la autonomia regulamentară este în vădită contradicție cu dispozițiile art.1 alin.(4), art.16 alin.(2), art.61 alin.(1), art.124 și art.126 alin.(1) din Constituție. Din această perspectivă, Curtea a observant că, prin votul negativ cu privire la starea de incompatibilitate constatată irevocabil printr-o hotărâre judecătorească, **Senatul a acționat *ultra vires***, arogându-și competențe care aparțin puterii judecătorești. Prin urmare, Curtea a constatat existența unui conflict juridic de natură constituțională între autoritatea judecătorească și autoritatea legiuitoare, reprezentată de Senatul României, de natură a împiedica puterea judecătorească să își îndeplinească atribuțiile constituționale și legale cu care a fost investită.

Prin *Decizia nr.683 din 27 iunie 2012*, Curtea Constituțională a constatat existența unui **conflict juridic de natură constituțională între Guvern, pe de o parte, și Președintele României, pe de altă parte, generat de acțiunea Guvernului și a primului-ministru de a-l exclude pe Președintele României din componența delegației care participă la Consiliul European în perioada 28-29 iunie 2012.** În esență, Curtea a reținut că în Consiliul European statele membre sunt reprezentate la cel mai înalt nivel, respectiv de instituția care poate angaja statul în planul relațiilor externe, și nu de cea care asigură realizarea obiectivelor deja stabilite. Curtea a concluzionat că Președintele României nu numai că are dreptul, dar are și obligația asumată în actul de aderare de a participa la reuniunile Consiliului European; în caz contrar, s-ar încălca angajamentele pe care România și le-a asumat prin acesta. Totodată, Curtea a subliniat că, în

realizarea competențelor lor, autoritățile publice trebuie să se preocupe de buna funcționare a statului de drept, având astfel îndatorirea de a colabora în spiritul normelor de loialitate constituțională. Aceasta recomandare este, de altfel, prezentă în multe dintre deciziile pe care Curtea le-a pronunțat în soluționarea conflictelor juridice de natură constituțională.

Prin *Decizia nr.838 din 27 mai 2009*, Curtea a constatat existența unui conflict juridic de natură constituțională între autoritatea judecătorească, pe de o parte, și Parlamentul României și Guvernul României, pe de altă parte, statuând că, **în exercitarea atribuției prevăzute de art.126 alin.(3) din Constituție, Înalta Curte de Casație și Justiție are obligația de a asigura interpretarea și aplicarea unitară a legii de către toate instanțele judecătorești, cu respectarea principiului fundamental al separației și echilibrului puterilor, consacrat de art.1 alin.(4) din Constituția României. Înalta Curte de Casație și Justiție nu are competența constituțională să instituie, să modifice sau să abroge norme juridice cu putere de lege ori să efectueze controlul de constituționalitate al acestora.** Curtea a reținut, în esență, că Parlamentul și, prin delegare legislativă, în condițiile art.115 din Constituție, Guvernul au competența de a institui, modifica și abroga norme juridice de aplicare generală. Instanțele judecătorești nu au o asemenea competență, misiunea lor constituțională fiind aceea de a realiza justiția - art.126 alin.(1) din Legea fundamentală -, adică de a soluționa, aplicând legea, litigiile dintre subiectele de drept cu privire la existența, întinderea și exercitarea drepturilor lor subiective."

Prin *Decizia nr.1.222 din 12 noiembrie 2008* Curtea Constituțională a constatat că **există un conflict juridic de natură constituțională între Președintele României, pe de o parte, și puterea judecătorească, reprezentată de Înalta Curte de Casație și Justiție, pe de altă parte, în sensul art.146 lit.e) din Constituție și al practicii instanței de contencios constituțional în materie, produs în condițiile neluării în considerare de către Înalta Curte de Casație**

și Justiție a Deciziei Curții Constituționale nr.384 din 4 mai 2006, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.451 din 24 mai 2006, precum și a dispozițiilor legale în vigoare. În esență, prin cererea formulată s-a solicitat Curții Constituționale să constate existența unui conflict juridic de natură constituțională ivit ca urmare a nesocotirii de către instanța supremă a unei decizii a Curții Constituționale. Nesocotirea de către Înalta Curte de Casație și Justiție a deciziei Curții Constituționale a pus Președintele României în imposibilitatea de a respecta în același timp și hotărârea instanței judecătorești și decizia Curții Constituționale.

Prin *Decizia nr.270 din 10 martie 2008 Curtea a constatat existența unui conflict juridic de natură constituțională între Ministerul Public - Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, pe de o parte, și cele două Camere ale Parlamentului, pe de altă parte.* Conflictul rezulta din modul diferit în care aceste autorități publice interpretează și aplică dispozițiile art.109 alin.(2) teza întâi din Constituție în legătură cu cererile privind urmărirea penală a membrilor și foștilor membri ai Guvernului pentru faptele săvârșite în exercițiul funcției lor și care, la data cererilor, au și calitatea de deputat sau de senator. Curtea a stabilit că în aplicarea dispozițiilor art.109 alin.(2) teza întâi din Constituție, Ministerul Public - Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție va sesiza Camera Deputaților sau Senatul, după caz, pentru a cere urmărirea penală a membrilor și a foștilor membri ai Guvernului pentru faptele săvârșite în exercițiul funcției lor și care, la data sesizării, au și calitatea de deputat sau de senator. În aplicarea dispozițiilor art.109 alin.(2) teza întâi din Constituție, Ministerul Public - Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție va sesiza Președintele României pentru a cere urmărirea penală a membrilor Guvernului și a foștilor membri ai Guvernului, care, la data sesizării, nu au și calitatea de deputat sau de senator.

Prin *Decizia nr. 98 din 7 februarie 2008* Curtea s-a pronunțat asupra cererii de soluționare a conflictului juridic de natură constituțională dintre Președintele României și primul-ministru privind refuzul Președintelui de a o numi în funcția de ministru al justiției pe doamna Norica Nicolai. Curtea a constatat că, în aplicarea art.85 alin.(2) din Constituție, Președintele României, neavând drept de veto, poate să ceară primului-ministru o singură dată, motivat, să facă o nouă propunere de numire a altei persoane în funcția de ministru. Motivele cererii Președintelui României nu pot fi cenzurate de primul-ministru, care, în procedura prevăzută de art.85 alin.(2) din Constituție, nu are decât dreptul de a propune Președintelui numirea unui ministru, iar nu și competență decizională. Ca și în cazul exercitării celorlalte atribuții prevăzute în Constituție, Președintele rămâne răspunzător politic, în fața electoratului, pentru modul în care a motivat refuzul de a da curs propunerii primului-ministru, după cum primul-ministru și Guvernul rămân răspunzători politic în fața Parlamentului.

Iată deci o varietate de situații în care autoritățile publice de rang constituțional și-au încălcat reciproc competențele, iar Curtea Constituțională a **soluționat** conflictele ivite, stabilind conduita de urmat pentru viitor, fără a se antrena obligația vreunei alte autorități să se sesizeze și să aplice alte sancțiuni pentru aceleași fapte constatate de Curte într-un contencios specific de drept constituțional. De altfel, tocmai în considerarea rangului autorităților publice între care pot interveni astfel de conflicte, considerăm că noțiunea cheie este aceea de remediu, utilizată chiar de Curte, iar nu cea de sancțiune.

Odată stabilită lipsa unei obligații constituționale și legale a unei autorități care nu a fost parte sau care nu este implicată în conflictul juridic de natură constituțională, de a declanșa alte instrumente constituționale specifice de sancționare a aceleiași conduite conflictuale constatate de Curte, rămâne numai întrebarea referitoare la posibilitate de declanșare a altor mecanisme de

sanționare. Altfel spus, cu raportare la situația de față, ministrul justiției nu este obligat să propună revocarea celor doi procurori conducători ai autorităților care au creat conflicte juridice de natură constituțională. Ar trebui totuși să propună revocarea?

Răspunsul la această întrebare deplasează analiza din sfera constituționalității și legalității, în sfera oportunității. Iar aprecierea oportunității impune, fără îndoială, o analiză contextuală, pe care am realizat-o atât pe baza informărilor prezentate în discuțiile purtate cu cei doi reprezentanți, a documentelor depuse de aceștia, precum și pe baza întregii documentații referitoare la instituirea și evoluția Mecanismului de Cooperare și Verificare existentă la Ministerul Justiției și a Programului de Guvernare 2017-2020.

Amintim că de **Mecanismul de cooperare și de verificare (MCV)**, a fost instituit de Comisia Europeană ca măsură tranzitorie prin care să poate ajuta România să remedieze probleme legate de nefinalizarea, la data aderării, a reformei judiciare, precum și de corupție. Comisia continuă să evalueze evoluția României după aderare pentru a o ajuta să-și dezvolte și să-și eficientizeze sistemele administrative și judiciare, astfel încât să-și poată îndeplini obligațiile aferente statutului de membru al UE și să poată asigura aplicarea corectă a legislației, politicilor și programelor europene.

Criteriile de referință pentru România se referă la **eficacitatea și transparența sistemului judiciar, la anumite instituții-cheie în domenii precum integritatea și lupta împotriva corupției la toate nivelurile și la prevenirea corupției**. Instituțiile în discuție în acest context constituie astfel de instituții-cheie, iar buna lor funcționare și stabilitatea din punct de vedere organizatoric și funcțional constituie așadar o prioritate, în acord cu Programul de

Guvernare asumat de actualul Guvern și aprobat de Parlament, în care se reține în mod expres faptul că *"Avem(...) obligația să ne asigurăm că, în orizontul de timp descris de Președintele Comisiei Europene, vom realiza obiectivul de finalizare a Mecanismului de Cooperare și Verificare, pe baza progreselor reale și necesare, evaluate corect dar fără condiționalități politice de orice fel, în vederea eliminării acestei vulnerabilități care afectează încă statutul de membru deplin al României în UE."*²

Evaluând progresele înregistrate în 10 ani de la instituirea MCV în ceea ce privește realizarea obiectivelor de referință, Raportul Comisiei către Parlamentul European și Consiliu – COM (2017) 44 final evidențiază faptul că bilanțul instituțiilor implicate în cercetarea și urmărirea cazurilor de corupție la nivel înalt și pronunțarea de hotărâri în astfel de cazuri **a fost solid**, conducând în mod regulat la punerea în mișcare a acțiunii penale și încheierea de cazuri privind politicienii de la toate nivelurile și din toate partidele politice, precum și privind funcționarii publici, magistrații și oamenii de afaceri. **Raportul subliniază, din această perspectivă, rolul Direcției Naționale Anticorupție, arătând că aceasta "investighează un număr mare de cazuri și trimite în fiecare an în judecată sute de persoane acuzate de corupție la nivel mediu și înalt".** Rapoartele MCV au remarcat, de asemenea, **legătura clară dintre eficacitatea activității orientată împotriva corupției și reacția largă a mass-mediei și a clasei politice care a adus critici publice unor magistrați în mod individual și sistemului justiției în general.**

Din această perspectivă, **în cadrul capitolului cuprinzând măsurile-cheie care trebuie întreprinse potrivit ultimului Raport, în secțiunea referitoare la Combaterea corupției**, se subliniază, mai întâi, faptul că *"Direcția Națională Anticorupție și Înalta Curte de Casație și Justiție au înregistrat un bilanț impresionant în ceea ce privește rezolvarea cazurilor de corupție la nivel mediu*

² <http://www.cdep.ro/pdfs/oz/Program%20de%20Guvernare.pdf>

și înalt”. Menținerea eforturilor instituțiilor judiciare care combat corupția la nivel înalt rămâne cel mai important semnal de consolidare a luptei anticorupție. Se arată că Direcția Națională Anticorupție a constituit un exemplu destul de bun în ceea ce privește raportarea, ceea ce arată un nivel înalt de deschidere și voință de analiză, precum și faptul că atacurile puternice îndreptate împotriva magistraților și a sistemului judiciar de către mass-media și politicieni rămân o amenințare serioasă pentru ireversibilitatea luptei anticorupție. Ceea ce apreciem cu precădere relevant din perspectiva prezentei analize este statuarea Comisiei în sensul că *”modificările legislative menite în mod clar să slăbească sau să reducă domeniul de aplicare al infracțiunii de corupție sau care au reprezentat o provocare majoră la adresa independenței sau eficacității DNA ar atrage după sine reevaluarea progreselor realizate”*.

Chiar dacă prezenta analiză și evaluare nu privește o modificare legislativă, nu poate fi realizată totuși distinct de dezideratele de eficacitate a Direcției Naționale Anticorupție, și de efectele asupra progreselor pe care România le-a înregistrat în cadrul Mecanismului de Cooperare și Verificare.

Este adevărat că activitatea structurilor analizate nu este ferită de critici. Informările punctuale realizate cu prilejul discuțiilor purtate pe parcursul evaluării, rapoartele de activitate, precum și decizii ale Curții Constituționale, cum este și Decizia nr.68/2017 relevă derapaje instituționale, în sensul unor acțiuni *ultra vires* sau cel puțin exagerate ale Direcției Naționale Anticorupție, care au produs reacții negative în media și la nivelul opiniei publice. De aceea și rapoartele MCV califică în mod prudent funcționarea acestui mecanism/acestei instituții, arătând că ea constituie **”un exemplu destul de bun”**. Este evident, și din această perspectivă, că Direcția Națională Anticorupție nu poate funcționa decât în acord cu rigorile statului de drept, cu respectarea standardelor de protecție a drepturilor fundamentale la cel mai înalt nivel, cu care România este racordată,

ireversibil, prin normele constituționale cuprinse în art.20, care dau prioritate normelor de protecție a drepturilor și libertăților fundamentale din tratatele la care România este parte, în cazul în care acestea cuprind dispoziții mai favorabile.

Derapajele instituționale nu pot fi justificate prin invocarea dezideratului combaterii corupției, însă acestea trebuie abordate, considerăm noi, într-o cheie de proporționalitate, respectiv cu luarea în considerare a ansamblului activității structurilor implicate în combaterea corupției, a mecanismelor de reglaj pe care Constituția le stabilește și a obiectivelor pe care ni le-am asumat, la nivel național și european, inclusiv prin actualul Program de Guvernare.

Principalul obiectiv al României la acest moment este, așa cum Programul de guvernare o subliniază, racordarea la noile formule de cooperare consolidată care se vor contura la nivelul UE și de participare activă la dezbaterile privind viitorul Europei, în paralel cu o politică externă activă, care să țină seama și de mutațiile din lumea euro-atlantică.

Considerăm că am pășit cu dreptul pe acest drum, participând susținut la schimbul de opinii cu privire la propunerea de Regulament vizând instituirea Parchetului European și prin semnarea, la Bruxelles, la Consiliul JAI din 28 martie 2017, a scrisorii prin care România, împreună cu alte 12 state membre au declanșat procedura de instituire a cooperării consolidate în conformitate cu art.86 alin.(1) par.(3) din TFUE. Avem convingerea că participarea României la această formă de cooperare consolidată va contribui la crearea unei instituții eficiente, capabile să acționeze în mod uniform la nivel european. Mai mult decât rațiunile practice care stau la baza instituirii sale, susținerea noastră față de acest proiect are în vedere și dimensiunea sa simbolică, faptul că această instituție ar reprezenta un punct de cotitură în consolidarea spațiului de libertate, securitate și justiție în UE.

Tot astfel, am reafirmat angajamentul ferm al Guvernului român de a continua progresele deja înregistrare în domeniul sistemului judiciar și al activității de prevenire și combatere a corupției, care să atragă după sine finalizarea monitorizării europene, primind totodată aprecierea progreselor majore realizate de România în domeniile reformei justiției și combaterii corupției, așteptările fiind ca aceste progrese să fie continuate.

În acest context, evaluând toți factorii de oportunitate la care am făcut referire, câtă vreme însăși Curtea Constituțională a apreciat că prin soluția de constatare a unui conflict juridic de natură constituțională și stabilirea conduitei de urmat pentru autoritatea care a acționat *ultra vires*, s-a declanșat și realizat remediul constituțional corespunzător, precum și în lipsa altor elemente care să fundamenteze, **la acest moment punctual**, convingerea existenței unei activități instituționale contrare regulilor statului de drept, nu consider oportună declanșarea mecanismului instituțional de revocare a procurorului general, respectiv a procurorului șef al DNA.

Ceea ce considerăm însă oportun, în spiritul exigențelor statului de drept, este instituirea unei atente monitorizări/obligații de raportare a activității acestei instituții, deopotrivă supusă Constituției și legii, pentru identificarea modului în care, pe viitor, prin reprezentanții săi, înțelege să respecte limitele legale de competență și să evite transformarea acțiunilor anticorupție într-un pericol pentru buna funcționare a democrației și pentru respectarea drepturilor și libertăților fundamentale.

Considerăm că o astfel de măsură nu trebuie și nu poate fi calificată drept o încercare de știrbire a independenței Direcției Naționale Anticorupție, ci ca un mecanism care ar da consistență prevederilor art.132 alin.(1) din Constituție, de exercitare a autorității ministrului justiției asupra procurorilor, în acord și cu prevederile legale ale art. 69 din Legea nr. 304/2004 privind organizarea judiciară.

Rezultatele negative pe linia acestei raportări pot repune în discuție în viitor, în raport de faptele constatate, oportunitatea revocării conducătorilor instituțiilor vizate ori a altor măsuri instituționale, în conformitate cu Constituția și legea.

MINISTRUL JUSTIȚIEI
Prof.univ.dr. Tudorel TOADER

