



PRIM MINISTRU



Domnule președinte,

În conformitate cu prevederile art. 111 alin. (1) din Constituție, Guvernul României formulează următorul

PUNCT DE VEDERE

referitor la *propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Legii nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor*, inițiată de domnul deputat PSD Liviu Ioan Adrian Pleșoianu (**Plx. 3/2019**).

I. Principalele reglementări

Inițiativa legislativă are ca obiect de reglementare modificarea art. 7 din *Legea nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor, republicată, cu modificările și completările ulterioare*, propunându-se introducerea unor noi interdicții în sarcina judecătorilor, procurorilor, magistraților-asistenți, personalului de specialitate juridică asimilat acestora, respectiv interdicția de a desfășura activități de cooperare cu lucrători sau colaboratori ai vreunui serviciu de informații în baza unor protocoale sau a unor alte documente cu caracter secret și de a-și exercita activitatea profesională în cadrul unor echipe mixte împreună cu lucrători sau colaboratori ai serviciilor de informații în baza unor proceduri stabilite prin protocoale sau prin alte documente cu caracter secret.

II. Observații

1. Cu privire la art. 7 alin. (1) din propunerea legislativă, precizăm că acesta introduce, ca noutate, o nouă interdicție impusă judecătorilor, procurorilor, magistraților-asistenți, personalului de specialitate juridică asimilat acestora, personalului auxiliar de specialitate și personalului conex

personalului de specialitate al instanțelor judecătorești și parchetelor, conform căreia "nu pot desfășura activități de cooperare cu lucrători sau colaboratori ai niciunui serviciu de informații în baza unor protocoale sau a unor alte documente cu caracter secret și nu își pot exercita activitatea profesională în cadrul unor echipe mixte împreună cu lucrători sau colaboratori ai serviciilor de informații în baza unor proceduri stabilite prin protocoale sau prin alte documente cu caracter secret".

Apreciem că modificarea propusă este formulată în termeni neclari și imprevizibili de natură să contravină art. 1 alin. (5) din Constituția României, republicată, care prevede că "În România, respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie".

În acest sens, Curtea Constituțională a statuat în mod constant, în jurisprudența sa, că, de principiu, orice act normativ trebuie să îndeplinească anumite condiții calitative, printre acestea numărându-se previzibilitatea, ceea ce presupune că acesta trebuie să fie suficient de precis și clar pentru a putea fi aplicat. Astfel, formularea cu o precizie suficientă a actului normativ permite persoanelor interesate - care pot apela, la nevoie, la sfatul unui specialist - să prevadă într-o măsură rezonabilă, în circumstanțele speței, consecințele care pot rezulta dintr-un act determinat¹. În același sens este și jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului (Hotărârea din 15 noiembrie 1996, pronunțată în Cauza Cantoni împotriva Franței, paragraful 29; Hotărârea din 25 noiembrie 1996, pronunțată în Cauza Wingrove împotriva Regatului Unit, paragraful 40; Hotărârea din 4 mai 2000, pronunțată în Cauza Rotaru împotriva României, paragraful 55; Hotărârea din 9 noiembrie 2006, pronunțată în Cauza Leempoel & S.A. Ed. CineRevue împotriva Belgiei, paragraful 59).

De asemenea, Curtea Constituțională a precizat, în jurisprudența sa, că prevederile supuse criticii trebuie analizate în ansamblul normativ din care fac parte, pentru a decide asupra predictibilității acestora (*Decizia Curții Constituționale nr. 92/2015 referitoare la excepția de neconstituționalitate a prevederilor art. 17 alin. (3) și (4) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 195/2005 privind protecția mediului, paragraful 14*).

¹ Decizia Curții Constituționale nr. 146/2015 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 86 alin. (6) din Legea nr. 85/2006 privind procedura insolvenței; Decizia Curții Constituționale nr. 1/2012 referitoare la obiecția de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 155/2001 privind aprobarea programului de gestionare a câinilor fără stăpân, astfel cum a fost aprobată prin Legea nr. 227/2002, precum și, în special, ale art. 1 pct. 5 [referitor la art. 4 alin. (1)], pct. 6 [referitor la art. 5 alin. (1) și (2)], pct. 8, pct. 9 [referitor la art. 8 alin. (3) lit. a)-d)], pct. 14 [referitor la art. 13¹ și 13⁴], pct. 15 [referitor la art. 14 alin. (1) lit. b)] din lege.

Totodată, invocăm prevederile art. 8 alin. (4) teza întâi din *Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare*, conform căroră „*Textul legislativ trebuie să fie formulat clar, fluent și inteligibil, fără dificultăți sintactice și pasaje obscure sau echivoce. Nu se folosesc termeni cu încărcătură afectivă. Forma și estetica exprimării nu trebuie să prejudicieze stilul juridic, precizia și claritatea dispozițiilor*”, precum și prevederile art. 36 alin. (1) din aceeași lege conform căroră „*Actele normative trebuie redactate într-un limbaj și stil juridic specific normativ, concis, sobru, clar și precis, care să excludă orice echivoc, cu respectarea strictă a regulilor gramaticale și de ortografie*”.

Considerăm că textul de lege propus operează cu niște noțiuni care nu sunt definite nici în *Expunerea de motive* și nici în vreun alineat distinct al articolului în cauză, ceea ce îl face neclar în privința sensului avut în vedere de inițiator. Astfel, nu este clar ce se înțelege prin sintagma „*activități de cooperare*”, respectiv dacă aceasta se referă la o colaborare între persoanele vizate de art. 7 alin. (1) din propunerea legislativă într-o anumită cauză aflată pe rolul instanței de judecată sau parchetului în scopul transmiterii de informații specifice, în legătură cu această cauză ori se referă la o cooperare în sensul transmiterii reciproce între o instanță sau un parchet și Serviciul Român de Informații de informații fără legătură cu o cauză dedusă judecătii, în virtutea unor relații interinstituționale.

De asemenea, în absența unei definiții, nu se înțelege la ce se referă inițiatorul prin sintagma „*protocoale sau a unor alte documente cu caracter secret*”, respectiv dacă se are în vedere sensul de document ce conține informații clasificate conform dispozițiilor *Legii nr. 182/2002 privind protecția informațiilor clasificate, cu modificările și completările ulterioare*, sens avut în vedere și în art. 178 din *Legea nr. 286/2009 privind Codul penal, cu modificările și completările ulterioare*, ori sensul de document care nu este supus *Legii nr. 182/2002*, dar căruia îi este atribuit un caracter secret doar în virtutea voinței părților de a considera un anumit act drept secret, neadus la cunoștința publicului, dar care este cunoscut de persoanele care își desfășoară activitatea în cadrul instituțiilor semnatare ale documentului sau protocolului. Este important de știut acest aspect pentru a cunoaște natura juridică și efectele pe care le produce un asemenea document.

Un alt aspect criticabil pe care îl punem în vedere se referă la înțelesul noțiunii de „*echipe mixte*”, care poate cunoaște valențe diferite de la

numărul de persoane până la calitatea acestora și scopul alcătuirii acestor echipe. Or, este cunoscut faptul că persoanele avute în vedere de art. 7 alin.(1) din *Legea nr. 303/2004* își desfășoară activitatea într-un cadru specific, diferit de cel al lucrătorilor serviciilor de informații, ceea ce pune sub semnul întrebării însăși justificarea introducerii în lege a noțiunii de „echipe mixte”.

Nu în ultimul rând, formularea pe care o conține textul propus - *cooperarea cu colaboratori ai serviciilor de informații* - este neclară, întrucât acestea pot fi simple persoane particulare care nu lucrează în cadrul structurilor de informații, ba, mai mult decât atât, pot beneficia de măsurile de protecție prevăzute de *Legea nr. 682/2002 privind protecția martorilor, republicată, cu modificările și completările ulterioare*. De asemenea, un alt posibil sens care poate fi avut în vedere este cel prevăzut de *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 24/2008 privind accesul la propriul dosar și deconspirarea Securității, cu modificările și completările ulterioare*, care reglementează noțiunile de lucrător, colaborator al Securității ori asimilat acestora. Astfel, norma propusă este neclară în privința domeniului de aplicare și, prin raportare la prevederile art. 7 alin. (2) din inițiativa legislativă, simpla interacțiune cu o astfel de persoană cu scopul, de exemplu, de a-i fi luată o declarație, poate reprezenta infracțiune, fapt care nu poate fi admis sub nicio formă. O clarificare a acestui aspect este absolut necesară.

2. În ceea ce privește art. 7 alin. (2) din inițiativa legislativă, norma în discuție prevede că încălcarea interdicțiilor nou introduse constituie infracțiune împotriva independenței justiției. Or, se poate vorbi despre încălcarea *principiului independenței justiției* în cazul unor imixțiuni în activitatea judecătorilor sau procurorilor din partea unor alte persoane sau autorități/instituții publice prin exercitarea diferitelor forme de presiune asupra magistraților, constrângere, influență etc. ori exercitarea funcției cu rea-credință sau gravă neglijență. Încălcarea prevederilor referitoare la incompatibilități și interdicții privind judecătoria și procurorii pune în discuție nerespectarea *principiului imparțialității justiției* înțelesă ca o cerință de a avea o atitudine obiectivă, nepărtinitoare, de natură să asigure egalitatea de tratament a părților în conștiința magistratului. Astfel, precizăm că este vorba despre două aspecte diferite, dar care se completează reciproc, respectiv independența și imparțialitatea, ambele contribuind la realizarea actului de justiție cu respectarea legii.

Totodată, menționăm că, în *Codul penal*, există Titlul IV intitulat *Infracțiuni contra înfăptuirii justiției*, aceasta fiind sintagma folosită în materie penală, și nu "infracțiuni împotriva independenței justiției". La o analiză atentă, observăm că, deși infracțiunile contra înfăptuirii justiției sunt fapte grave față de valorile sociale pe care le protejează (relațiile sociale privind buna înfăptuire a justiției, în componenta sa privind caracterul echitabil al procedurilor penale, al aflării adevărului, respectarea unui termen rezonabil), limitele de pedeapsă se mențin în limite rezonabile care se raportează la întreaga reglementare penală, privită în ansamblu.

Astfel, comparând limitele de pedeapsă, se ajunge la concluzia că infracțiunea prevăzută de art. 7 alin. (2) din propunerea legislativă este sancționată cu închisoarea de la 5 la 10 ani, fiind sancționată mult mai sever chiar și față de infracțiunea de tortură (art. 282 C.pen.), sancționată cu închisoarea de la 2 la 7 ani, cercetarea abuzivă (art. 280 C.pen.), sancționată cu închisoarea de la 2 la 7 ani și interzicerea exercitării dreptului de a ocupa o funcție publică. Singurele infracțiuni a căror limită maximă se apropie de cea prevăzută în art. 7 alin. (2) din inițiativa legislativă sunt tortura, care a avut ca urmare o vătămare corporală (art. 282 alin. (2) C.pen.) a unei persoane, sancționată cu închisoarea de la 3 la 10 ani și represiunea nedreaptă în varianta condamnării unei persoane știind că este nevinovată (art. 283 alin. (2) C.pen.), sancționată cu închisoarea de la 3 la 10 ani.

Față de aceste aspecte, apreciem că, prin raportare la infracțiunile mai grave prevăzute de *Codul penal*, la valorile sociale protejate avute în vedere și care constituie cadrul general de incriminare în materie penală, limitele de pedeapsă prevăzute de art. 7 alin. (2) din inițiativa legislativă sunt disproporționat de mari și nu sunt corelate cu limitele consacrate de *Codul penal*, care nu reglementează în niciun caz o pedeapsă cuprinsă între 5 și 10 ani de închisoare. Pe cale de consecință, opinăm că sub acest aspect (al necesității corelării pedepselor pentru orice infracțiune dintr-o lege specială cu limitele prevăzute de *Codul penal*), este necesară reanalizarea inițiativei legislative.

Infracțiunea prevăzută de art. 7 alin. (2) din inițiativa legislativă are un domeniu de aplicare neclar deoarece se raportează la prevederile art. 7 alin.(1), care incriminează orice activități de cooperare cu lucrători sau colaboratori ai serviciilor de informații chiar și în absența oricăror protocoale. În acest sens, formularea ar putea contraveni dispozițiilor art.1 alin. (5) din *Constituția României, republicată*, care consacră *principiul respectării obligatorii a legii*, sub aspectul necesității ca legea să

îndeplinească cerințele de claritate și previzibilitate și facem, cu această ocazie, trimitere la argumentele evocate anterior cu privire la art. 7 alin. (1) din proiect.

Totodată, subliniem că norma de incriminare este imprevizibilă putând genera dificultăți de interpretare și aplicare în practică deoarece pot cădea sub incidența ei orice comunicări de acte, solicitări de informații, transmitere pe cale administrativă de documente ce pot fi interpretate a se circumscrie noțiunii de cooperare între o instanță sau un parchet și Serviciul Român de Informații. Astfel, se prefigurează încetarea oricăror relații interinstituționale, fie ele și de bună-credință și în scopul unei funcționări coerente a instituțiilor statului, reprezentând fundamentul unui stat democratic în care statul de drept este respectat și în care autoritățile sale colaborează și comunică în cadru legal.

De asemenea, considerăm că, în acord cu jurisprudența constantă a Curții Constituționale, *"în exercitarea competenței de legiferare în materie penală, legiuitorul trebuie să țină seama de principiul potrivit căruia incriminarea unei fapte trebuie să intervină ca ultim resort în protejarea unei valori sociale, ghidându-se după principiul „ultima ratio“. Cu alte cuvinte, Curtea a apreciat că, în materie penală, acest principiu trebuie interpretat ca având semnificația că legea penală este singura în măsură să atingă scopul urmărit (alte măsuri de ordin civil, administrativ etc. fiind improprie în realizarea acestui deziderat), iar nu ca având semnificația că legea penală trebuie privită ca ultimă măsură aplicată din perspectivă cronologică. Mai mult, măsurile adoptate de legiuitor pentru atingerea scopului urmărit trebuie să fie adecvate, necesare și să respecte un just echilibru între interesul public și cel individual. Curtea a reținut că din perspectiva principiului „ultima ratio“ în materie penală nu este suficient să se constate că faptele incriminate aduc atingere valorii sociale ocrotite, ci această atingere trebuie să prezinte un anumit grad de intensitate, de gravitate, care să justifice sancțiunea penală (...) dreptul penal trebuie să rămână întotdeauna o măsură la care se recurge în ultimă instanță. Prin urmare, legiuitorul trebuie să analizeze dacă alte măsuri decât cele de drept penal, de exemplu regimuri de sancțiuni de natură administrativă sau civilă, nu ar putea asigura în mod suficient aplicarea politicii și dacă dreptul penal ar putea aborda problemele mai eficace"*².

² Decizia Curții Constituționale nr. 392/2017 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 248 din Codul penal din 1969, ale art. 297 alin. (1) din Codul penal și ale art. 13[^]2 din Legea nr. 78/2000 pentru prevenirea, descoperirea și sancționarea faptelor de corupție.

Astfel, având în vedere cele de mai sus, apreciem că, în opinia noastră, obiectul juridic pe care norma incriminatoare propusă în inițiativa legislativă îl are în vedere, beneficiază de o protecție adecvată având suficiente garanții prevăzute de legile în vigoare, astfel încât persoanele prevăzute la art. 7 alin. (1) din *Legea nr. 303/2004* să fie descurajate în nerespectarea normelor de exercitare a profesiei cu bună-credință, legalitate, respectând toate normele legale și regulamentare (inclusiv cele privitoare la interdicții și incapacități). Printre acestea, amintim răspunderea penală conform art. 326 C.pen. (Falsul în declarații) în cazul în care persoana în cauză declară în fals că nu sunt lucrători operativi, inclusiv acoperiți, informatori sau colaboratori ai vreunui serviciu de informații, putându-se ajunge până la sancțiunea disciplinară a excluderii din magistratură (art. 100 alin. (1) lit. e) din *Legea nr. 303/2004*) sau eliberarea din funcție (art. 7 alin.(2) din *Legea nr. 303/2004*), ori chiar răspundere patrimonială în cazul în care prin declararea nereală a calității de lucrător operativ, colaborator, informator, membru al unei comisii mixte, s-a cauzat cu vinovăție un prejudiciu. Prin urmare, considerăm că toate acestea reprezintă măsuri care să garanteze independența și imparțialitatea magistraților și a realizării actului de justiție în mod unic, egal și imparțial pentru toți justițiabilii.

Art. 7 alin. (2) din inițiativa legislativă sancționează nerespectarea dispozițiilor prevăzute la alin. (1) al aceluiași articol cu măsura specifică a eliberării din funcția deținută, care poate fi cumulată cu angajarea răspunderii penale cu aplicarea unei sancțiuni cu închisoare de la 5 la 10 ani, însă, având în vedere argumentele expuse anterior referitoare la proporționalitatea pedepselor în funcție de obiectul juridic vizat, *principiul ultima ratio* și gravitatea efectului acestei incompatibilități/interdicții asupra statutului magistratului, considerăm că sancțiunile propuse sunt necorelate cu ansamblul reglementării penale și nejustificate și reiterăm faptul că se impune clarificarea unor noțiuni folosite în textul legal, precum: "*activități de cooperare cu lucrători sau colaboratori al serviciilor de informații*", "*caracter secret*". Eventual, această ultimă sintagmă se poate circumstanția în raport cu *Legea nr. 182/2002*. De asemenea, sintagma "*echipe mixte*" ar trebui clar definită.

Considerentele prezentate mai sus referitoare la neclaritatea unor noțiuni folosite în inițiativa legislativă sunt valabile și în ceea ce privește sancțiunea referitoare la eliberarea din funcție în cazul încălcării interdicției

de la alin. (1), având în vedere gravitatea efectului acestei incompatibilități/interdicții asupra statutului magistraților.

3. Referitor la art. 7 alin. (3) din inițiativa legislativă, față de utilizarea aceluiași sintagme nedefinite în cadrul alineatelor precedente din propunerea legislativă, apreciem că argumentele invocate mai sus sunt aplicabile, *mutatis mutandis* și în acest caz și subliniem necesitatea clarificării noțiunilor de "*activități de cooperare cu lucrători sau colaboratori ai serviciilor de informații*", „*documente cu caracter secret*” și „*echipe mixte*”.

4. Cu privire la art. 7 alin. (4) din inițiativa legislativă, ne exprimăm rezervele față de oportunitatea reglementării în statutul magistraților a unei interdicții adresate serviciilor de informații și apreciem că o asemenea normă ar fi, eventual, mai potrivită în legislația specifică (ex: *Legea nr.51/1991 privind securitatea națională a României, cu modificările și completările ulterioare, Legea nr. 14/1992 privind organizarea și funcționarea Serviciului Român de Informații, cu modificările și completările ulterioare, sau Legea nr. 1/1998 privind organizarea și funcționarea Serviciului de Informații Externe, republicată, cu modificările și completările ulterioare*).

5. Nu în ultimul rând, în legătură cu această propunere legislativă, facem precizarea că Parlamentul României a dezbătut într-un cadru larg și transparent³ și a adoptat recent proiecte de lege pentru modificarea legilor justiției, care au intrat deja în vigoare, astfel: *Legea nr. 242/2018 pentru modificarea și completarea Legii nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor, cu modificările și completările ulterioare*, care a intrat în vigoare la 18 octombrie 2018, *Legea nr. 207/2018 pentru modificarea și completarea Legii nr. 304/2004 privind organizarea judiciară*, care a intrat în vigoare la 23 iulie 2018, și *Legea nr. 234/2018 pentru modificarea și completarea Legii nr. 317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii*, care a intrat în vigoare la 11 octombrie 2018. De asemenea, în vederea însușirii unor recomandări ale Comisiei de la Veneția,

³ Constituindu-se, în acest sens, Comisia specială comună Camerei Deputaților și Senatului pentru sistematizarea, unificarea și asigurarea stabilității legislative în domeniul justiției, la dezbateri participând atât reprezentanți ai Guvernului, cât și ai Consiliului Superior al Magistraturii, Ministerului Public, ai asociațiilor de magistrați și ai mediului academic.

cuprinse în *Opinia nr. 924/2018*, a fost adoptată *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 92/2018 pentru modificarea și completarea unor acte normative în domeniul justiției*⁴.

Având în vedere modificările legislative menționate anterior, care au vizat inclusiv aspectele cuprinse în prezenta inițiativă legislativă, considerăm că orice nouă intervenție legislativă trebuie să aibă în vedere și necesitatea respectării *principiului stabilității legislative* prin evitarea modificărilor succesive, la intervale mici de timp, pentru a se asigura o coerență și o predictibilitate legislativă, necesare într-un stat de drept, reguli impuse și de normele de tehnică legislativă cuprinse în *Legea nr. 24/2000*.

III. Punctul de vedere al Guvernului

Având în vedere considerentele menționate, **Guvernul nu susține adoptarea acestei inițiative legislative în forma prezentată.**

Cu stimă,



Viorica DĂNCILĂ

PRIM-MINISTRU

Domnului deputat **Liviu Nicolae DRAGNEA**

Președintele Camerei Deputaților

⁴ Act normativ aflat în prezent în procedură parlamentară de dezbatere și aprobare prin lege.