

STATUTUL PROCURORULUI ÎN ROMÂNIA

Victor ALISTAR,

Director executiv al Transparency International

The current status of the prosecutor in Romania is without doubt a composite one: the status of a magistrate and of an executive agent at the same time. First and foremost, this situation arises from the provisions of the Constitution, detailed in the subsequent legislation. It should be noted that the two distinct legal features cannot be reconciled inside one single institution with competencies of the kind the prosecutor has.

The article 131 of the Constitution, and the article 4 (1) of the Law no. 303/2004 provide that the judiciary activity, the Public Ministry represent the general interest of the society and defend the public order, as well as the rights and liberties of the citizen. Nevertheless, even the denomination of Public Ministry points towards the executive nature of the members of the Ministry. Thus, the prosecutor holds an mandate the Constitution explicitly formulates; he is part of a defined interest, and, albeit this interest is general, he represents only one plate of the scales. Following the same course of ideas, the article 132 of the Constitution provides that the prosecutors function on the basis of the principle of legality, impartiality and hierarchical control; hence the only conclusion that can be drawn is that the later cannot characterise the statute of a magistrate. The motivation is offered by the European Court of Human Rights in the case Vasilescu vs. Romania.¹

Procurorul: magistrat sau agent executiv?

• Considerații introductive

Statutul actual al procurorului în România este fără îndoială unul mixt: de magistrat și agent executiv în același timp. Această situație decurge în primul rând din dispozițiile constituționale, fiind detaliată ulterior în legislația subsecventă. Trebuie remarcat că cele două naturi juridice distincte sunt neconciliabile în persoana unei singure instituții care exercită atribuții de genul celor ale procurorului. Consecințele ce decurg din aceasta sunt legate în primul rând de interpretările inconsecvente și ambigue și de confuziile care rezultă de aici.

Dat fiind rolul important pe care îl are procurorul în gestionarea politicilor penale ale statului este deci imperios necesar ca statutul acestuia să fie clarificat, pentru delimitarea clară a competențelor sale și a răspunderii pentru actele și deciziile sale.

De bună seamă că o analiză pe marginea statutului procurorului trebuie să aibă în vedere pe de o parte textele legale pe care acesta se fundamentează, iar pe de altă parte principiile care stau la baza activității desfășurate de acesta.

Prezentul material își propune să pună în lumină statutul actual al procurorului, pornind de la dualitatea incontestabilă a acestuia. Dincolo de caracterul special al statutului procurorului, dualitatea care caracterizează această instituție poate ridica serioase probleme în practică, iar jurisprudența CEDO a arătat cu prisosință acest fapt. Astfel, fără a pretinde că există o soluție la această dilemă, ne propunem să analizăm cadrul legislative în vigoare, care determină statutul procurorului, identificând ce anume din actualul său statut este caracteristic unui magistrat și ce anume este mai degrabă specific pentru un agent executiv. În final propunem o analiză a avantajelor și dezavantajelor pe care cele două abordări le prezintă, fără a fi în vreun fel părținici pentru vreuna din aceasta.

Un alt aspect deosebit de important este legat de constrângerile ce derivă din existența unui text constituțional care declară statutul de magistrat al procurorului. Și a cărui modificare ridică serioase provocări practice.

• Natura juridică a Ministerului Public în istorie

Denumirea de Minister Public este una tradițională și desemnează „ansamblul, constituit într-o ierarhie, a agenților statului – numiți “procurori” – care, în calitate de reprezentanți ai societății și ai statului, sunt împuterniciți să descopere încălcările la legea penală, să sesizeze instanțele judecătorești competente și să susțină în fața acestora acuzații în vederea sancționării celor vinovați”².

¹ The Decision of 22 May 1998, published in the Official Monitor no. 637 of 27th December 1999.

² Tudor Drăganu, *Tratat*, op. Cit., vol. II, p. 355

Originea Ministerului public se află în perioada secolului al XIII-lea – al XIV-lea în persoana “procurorului regal”, care apăra interesele monarhului așezat pe un piedestal mai înalt (parchet)³.

În principatele române⁴ instituția procurorilor a fost introdusă în anul 1831, prin art. 216 -218 din Regulamentul organic pentru Valahia și prin Regulamentul privind îndatoririle procurorilor adoptat de Obșteasca Adunare a Valahiei în anul 1832. Potrivit art. 7 din legea din 1938, șeful Procuraturii era ministrul justiției, de unde rezultă natura specială a procurorului, aceea de a fi agent al executivului și magistrate în același timp⁵. Rezultă deci că din punct de vedere istoric, Ministerul public a debutat ca o instituție a puterii executive.

În ceea ce privește reglementările actuale, Constituția plasează Ministerul Public sub Titlul III - Autoritățile publice, în Capitolul VI, privind Autoritatea judecătorească. Așadar, potrivit reglementărilor actuale, în timp ce denumirea trimite mai degrabă la statutul de membru al guvernului, respectiv de agent executiv, plasarea dispozițiilor privind Ministerul Public în capitolul despre autoritatea judecătorească, fundamentează ideea că natura juridică a acestuia este de magistratură. În sprijinul acestei afirmații vine și legislația specifică în materie, care specifică în art. 1 din Legea privind statutul judecătorilor și procurorilor⁶ că „magistratura este activitatea judiciară desfășurată [...] de procurori în scopul apărării intereselor generale ale societății, a ordinii de drept, precum și a drepturilor și libertăților cetățenilor”.

• **Înțelesul noțiunii de magistratură**

Pentru a putea continua discuția pe marginea statutului procurorului, se impune clarificare noțiunii de magistrat, despre care vom discuta pe larg în cele ce urmează.

Astfel, în istorie⁷, termenul de „magistrat” (lat. *magistratus* = *autoritate*), a însemnat:

- în antichitate:
 - Pretor, la romani *praetores* demnitar înalt, după Questor și Edil din *Cursus honorum*
 - Archon la greci:: ἄρχων (demnitar, domnitor)
- în Evul Mediu:
 - Funcționari de stat aleși, ca de exemplu judecători
 - Organism superior de conducere din cetatea Brașov, compus din *judele primar, villicul* și un număr de *senatori (jurații)*.
- în prezent:
 - Funcționari de stat din cadrul primăriei unor orașe ca Bremen
 - Funcționari superiori din cadrul unor decernate pentru cultură, finanțe, sănătate, sport, mediu înconjurător etc

Pe de altă parte, Dicționarul Explicativ al Limbii Române definește „*magistratul*” ca fiind 1. (În Roma antică) Cetățean ales pentru exercitarea unor importante atribuții de conducere. 2. Membru al corpului judiciar (judecător, procuror). 3. (Înv.) Membru în conducerea administrativă, judiciară etc. a unui oraș. 4. (Înv.) Autoritate publică (administrativă, judiciară etc.).

Doctrina juridică românească a oferit și ea diferite definiții. Dintre acestea o vom reține cu titlu de exemplu pe cea a N Cochinescu, potrivit căruia cuvântul magistrat are la origine două înțelesuri: de funcție publică (magistraturi); de titular al acestei funcții, implicând atribuții de comandă, de autoritate, de îndrumare⁸.

Considerăm însă că pentru analiza de față definiția cu cele mai mari implicații și cea mai mare relevanță este cea oferită de Curtea Europeană a Drepturilor Omului în jurisprudența sa. Astfel, în cazul Schiesser contra Elveției⁹, Curtea analizează termenul de „magistrat” și apreciază că termenul nu se confundă cu cel de judecător, dar că acesta trebuie să îndeplinească tot atâtea garanții pentru persoana arestată:

- garanții de independență față de executiv și de părți, ceea ce nu exclude orice subordonare față de alți magistrați, cu condiția ca aceștia să se bucure de o independență analoagă;
- garanții de procedură, ceea ce implică audierea personal a învinutului care îi este deferit;

³ Anton P. Parlăgi, Dicționar de administrație publică, ed. Viflarom, București, 2000, p. 190

⁴ Nicolae Cochinescu, op. Cit. P. 159

⁵ Victor Babiuc, Geneva, op. Cit. P. 588-589

⁶ Legea nr. 303/2004 republicată, cu modificările și completările ulterioare

⁷ Potrivit definiției oferite de <http://ro.wikipedia.org/wiki/Magistrat>

⁸ Nicolae Cochinescu, op. Cit. P. 222

⁹ Hotărârea din 4 decembrie 1979, Camera, Seria A nr. 34

- garanții de fond ceea ce comportă obligația de a examina circumstanțele constituind argumente pro și contra detenției, de a se pronunța potrivit criteriilor juridice asupra existenței rațiunilor care o justifică și, în absența lor, de a dispune punerea în libertate.

- **Statutul declarat al procurorului**

Art. 131 din constituție și respectiv art. 4(1) din legea 303/2004 prevăd că în activitatea judiciară, Ministerul Public reprezintă interesele generale ale societății și apără ordinea de drept, precum și drepturile și libertățile cetățenilor. Ori însăși denumirea de Minister Public face trimitere la natura de agenți executivi a membrilor acestui minister. Legătura dintre Ministerul public și puterea executivă poate fi determinată de faptul că aceasta din urmă reprezintă interesele societății în mod permanent și continuu, iar Ministerul Public reprezintă și el, în activitatea judiciară, interesele societății și apără ordinea de drept, precum și drepturile și libertățile cetățenilor¹⁰. Ca atare procurorul are un mandat explicit formulat prin Constituție, el este partea unui interes definit și chiar dacă acest interes este general, el reprezintă numai un anumit taler al balanței¹¹.

În aceeași ordine de idei, art. 132 din Constituție conține reglementările privitoare la statutul procurorilor. Astfel, potrivit acestui text, procurorii își desfășoară activitatea potrivit principiului legalității, al imparțialității și al controlului ierarhic, sub autoritatea ministrului justiției. Aceleași prevederi sunt reluate de art. 62(2) din Legea nr. 304/2004.

Principiul legalității: este o consecință a principiului legalității procesului penal: procurorul poate pune în mișcare acțiunea penală numai cu respectarea condițiilor prevăzute de lege, iar în cazul în care consideră că hotărârea pronunțată de instanță este nelegală sau netemeinică, are dreptul să exercite căile de atac prevăzute de lege – în calitatea sa de agent al puterii executive.

Potrivit art. 64 (4) parchetele sunt independente în relațiile cu instanțele judecătorești, precum și cu celelalte autorități publice. Totodată potrivit art. 62(3) procurorii își exercită funcțiile în conformitate cu legea, respectă și protejează demnitatea umană și apără drepturile persoanei.

Principiul imparțialității impune procurorului o atitudine echidistantă, de pe aceeași poziție și în același mod față de toți cei implicați în soluționarea unor litigii unde acesta are competențe. De asemenea procurorul, în calitatea sa de magistrat, are obligația să administreze în aceeași măsură atât probe în acuzare cât și cele în apărare. De altfel aplicarea principiului exercitării rolului active îl obligă pe procuror să lămurească cauza sub toate aspectele, indiferent de soluția finală.

De asemenea, procurorul este liber să prezinte concluziile pe care le consideră întemeiate potrivit legii, ținând cont de probele administrate, putând pune inclusiv concluzii de achitare (art. 316 din CPP și art. 67 din Legea nr. 304/2007).

Atât Constituția, cât și legea privind organizarea judiciară¹² consacră *principiul controlului ierarhic* ca fiind la baza statutului procurorului. Dispozițiile legii nr. 304/2004 detaliază conținutul acestui principiu și statuează că dispozițiile procurorului ierarhic superior, date în scris și în conformitate cu legea, sunt obligatorii pentru procurorii din subordine. Pe de altă parte soluțiile adoptate de procuror pot fi infirmate motivat de către procurorul ierarhic superior, când sunt apreciate ca fiind nelegale. Procurorii din fiecare parchet sunt subordonați conducătorului parchetului respectiv, iar conducătorul unui parchet este subordonat conducătorului parchetului ierarhic superior din aceeași circumscripție.

Instituția controlului ierarhic este de esența raporturilor care se stabilesc între reprezentanții puterii executive, justificând cu mai mare tărie caracterul de agent executiv al procurorilor.

Un alt aspect ce ține de principiul controlului ierarhic este acela al exercitării activității procurorilor sub autoritatea ministrului justiției – membru de drept al guvernului și deci al puterii executive. Astfel, potrivit art. 69(1) din legea nr. 304/2004, ministrul justiției, când consideră necesar, din proprie inițiativă sau la cererea Consiliului Superior al Magistraturii, exercită controlul asupra procurorilor(...). De asemenea, ministrul justiției poate să ceară procurorului general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție sau, după caz, procurorului general al Parchetului Național Anticorupție informări asupra activității parchetelor și să dea îndrumări scrise cu privire la măsurile ce trebuie luate pentru prevenirea și combaterea eficientă a criminalității. Ministrul justiției va prezenta

¹⁰ Decizia Curții Constituționale nr. 96/1996, publicată în Monitorul Oficial nr. 251/1996.

¹¹ Ioan Muraru, Mihai Constantinescu, Simina Tănăsescu, Marian Enache, Gheorghe Iancu - Interpretarea Constituției, doctrină și practică, Editura Lumina Lex, București 2002

¹² Legea nr. 304/2004 republicată cu modificările și completările ulterioare.

Parlamentului concluziile asupra raportului de activitate a Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție.

Revenind asupra semnificației noțiunii de magistrat și coroborând-o cu principiul controlului ierarhic, singura concluzie care se poate desprinde este că acesta din urmă nu poate să caracterizeze statutul unui magistrat. Motivația o oferă însăși Curtea Europeană a Drepturilor Omului, care în cauza Vasilescu împotriva României¹³ notează că membrii Ministerului Public își desfășoară activitatea sub autoritatea procurorului general. De asemenea, ministru justiției își exercită controlul asupra tuturor membrilor Ministerului Public, inclusiv asupra procurorului general, de unde rezultă că nu este îndeplinită prima garanție privind magistrații, respectiv aceea a independenței față de executiv.

Pe de altă parte nu trebuie pierdut din vedere faptul că subordonarea ierarhică aduce atingere în mod incontestabil principiului imparțialității, câtă vreme propria lor evaluare depinde de procurorul ierarhic.

• ***Statului procurorului, astfel cum derivă acesta din atribuțiile stabilite prin lege***

Analiza în cadrul acestui capitol va porni de la atribuțiile Ministerului Public și va detalia ulterior atribuțiilor exercitate de procuror în timpul procesului penal, analizând natura juridică a acestora, acest capitol va fi structurat în funcție de diferitele momente sau etape definitorii pentru procesul penal.

Atribuțiile Ministerului Public:

Potrivit art. 63 din legea nr. 304/2004, Ministerul Public exercită, prin procurori, următoarele atribuții:

1) Atribuții specifice de magistrat

b) conduce și supraveghează activitatea de cercetare penală a poliției judiciare, conduce și controlează activitatea altor organe de cercetare penală.

Această activitate corespunde atribuțiilor specifice de magistrat, însărcinat cu apărarea ordinii de drept, precum și a drepturilor și libertăților cetățenilor, obligat la strângerea probelor atât în apărare cât și în acuzare.

2) Atribuții cu natură juridică mixtă

c) sesizează instanțele judecătorești pentru judecarea cauzelor penale.

Emiterea unui rechizitoriu de trimitere în judecată presupune în primul rând o apreciere cu privire la respectarea dispozițiilor legale referitoare la aflarea adevărului și a existenței probelor legal administrate, activitate de natura magistraturii. Pe de altă parte însă exercitarea de către același procuror a instrucției și sesizarea instanțelor pentru o aceeași cauză, ridică serioase semne de întrebare privind imparțialitatea, acesta având o opinie deja formată a procurorului, potrivit căreia există probe care justifică mai degrabă acuzarea.

d) exercită acțiunea civilă;

g) apără drepturile și interesele legitime ale minorilor, ale persoanelor puse sub interdicție, ale dispăruților și ale altor persoane

Rolul procurorului în momentul exercitării acțiunii civile este acela al apărării intereselor legitime ale unor categorii de persoane care necesită o protecție specială, aceste acțiuni ținând de politica socială a statului. Pe de altă parte, procurorul reprezintă în această ipostază și interesul general al societății, fiind mai degrabă un magistrat în acest sens.

3) Atribuții specifice de agent executiv

a) efectuează urmărirea penală

Instrumentarea cauzelor penale. În exercitarea atribuțiilor specifice activității de urmărire penală, procurorii acționează în calitatea lor de reprezentanți ai Ministerului public.

h) acționează pentru prevenirea și combaterea criminalității, sub coordonarea ministrului justiției, pentru realizarea unitară a politicii penale a statului;

i) studiază cauzele care generează sau favorizează criminalitatea, elaborează și prezintă ministrului justiției propuneri în vederea eliminării acestora, precum și pentru perfecționarea legislației în domeniu;

j) verifică respectarea legii la locurile de deținere preventivă;

Chestiunile ce țin de politica penală a statului sunt atribuții ce pot fi exercitate exclusiv de agenți executivi, ca reprezentanți ai puterii executive în exercițiu.

¹³ Hotărârea din 22 mai 1998, publicată în Monitorul Oficial nr. 637 din 27 decembrie 1999.

f) exercită căile de atac împotriva hotărârilor judecătorești, în condițiile prevăzute de lege; Exercitarea căilor de atac împotriva soluției pronunțate de un judecător independent are ca primă menire asigurarea legalității hotărârilor judecătorești. Totuși, nu trebuie pierdut în vedere că în astfel de situații procurorul se poziționează în mod cert ca parte în proces, exercitând aceleași drepturi cu ale părților.

În momentul sesizării organelor de urmărire penală

a) sesizarea în urma unei plângeri penale sau denunț

Sesizarea organelor de urmărire penală astfel exercitată recunoaște statutul de magistrat al procurorilor, în esență operând același mod de sesizare cu cel aplicabil pentru sesizarea judecătorilor cu soluționarea unei cauze.

b) sesizarea din oficiu

În schimb această formă de sesizare presupune unele acțiuni din partea procurorilor și poziționarea lor pro parte față de săvârșirea unei fapte calificate ca fiind de natură penală. Mai mult, sesizarea din oficiu poate opera în anumite situații ca urmare a constatării unui flagrant. Cum am specificat anterior, efectuarea actelor de urmărire penală este natura agentului executiv.

În timpul actelor premergătoare

Întrucât această etapă presupune efectuarea unor verificări minimale pentru a determina necesitatea sau nu a declanșării unui proces penal, mai multe probleme se ridică. Astfel determinarea hotărârii de a realiza aceste acte este în sarcina unui magistrat, însă efectuarea propriu zisă a acestora are natură executivă. Pe de altă parte decizia de începere a procesului penal, ca urmare a rezultatelor actelor premergătoare are natură mixtă, pe de o parte avându-se în vedere necesitatea existenței unui cadru legal pentru soluționarea cauzei, iar pe de altă parte poziționarea pro parte în momentul declanșării procesului penal, ca urmare a unei decizii rezultate în urma analizării rezultatelor aceste acte premergătoare.

În faza de urmărire penală – acțiunea e exercitate de procuror, care identifică și administrează probele, și măsurile procesuale necesare, iar în final face aprecierea probelor și decide trimiterea în judecată ori netrimiterea în judecată.

Și aici se impun discutate o serie de aspecte. În măsura în care sunt întrunite prevăzute de lege, procurorul poate dispune neînceperea urmăririi penale, ceea ce echivalează cu un act de dispoziție din poziția unui magistrat care trebuie să aprecieze imparțial documentele și datele cu privire la cauză. În aceleași condiții, magistratul procuror poate dispune prin rezoluție motivată scoaterea de sub urmărire penală sau clasarea cauzei.

În același stadiu procesual procurorul poate îndeplini el însuși actele de cercetare, îndeplinind rolul unui agent executiv, sau poate exercita controlul asupra actelor organelor de cercetare, corespunzător statutului sau de magistrat.

Procurorul, în exercitarea supravegherii respectării legii în activitatea de urmărire penală, veghează ca orice infracțiune să fie descoperită, orice infractor să fie tras la răspundere penală și ca nici o persoană să nu fie urmărită penal fără să existe indicii temeinice ca a săvârșit o faptă prevăzută de legea penală.

Tot aici trebuie arătat că în temeiul structurii ierarhice, procurorii din cadrul parchetelor ierarhic superioare pot prelua, în vederea efectuării urmăririi penale, cauze de competența parchetelor ierarhic inferioare, prin dispoziția conducătorului parchetului ierarhic.

În cauzele preluate, procurorii din cadrul parchetelor ierarhic superioare pot infirma actele și măsurile procurorilor din parchetele ierarhic inferioare, dacă sunt contrare legii, și pot îndeplini oricare dintre atribuțiile acestora.

Orice persoană poate face plângere împotriva măsurilor și actelor de urmărire penală, dacă prin acestea s-a adus o vătămare intereselor sale legitime. Plângerea împotriva măsurilor luate sau actelor efectuate de procuror sau efectuate pe baza dispozițiilor date de acesta se rezolvă de prim-procurorul parchetului sau, după caz de, de procurorul general al parchetului de pe lângă curtea de apel ori de procurorul șef al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție. În cazul când măsurile și actele sunt ale prim-procurorului, ale procurorului general al parchetului de pe lângă curtea de apel sau ale procurorului șef al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție ori luate sau efectuate pe baza dispozițiilor date de către acesta, plângerea se rezolvă de procurorul ierarhic superior.

Articolele 275 și respectiv 278 din Codul de Procedură Penală instituie o procedură de control ierarhic, pe fondul cauzei, similară celei din contenciosul administrativ – specifică pentru ramura executivă.. Numai ulterior parcurgerii acestei etape, poate fi sesizată instanța.

Cu privire la luarea măsurilor de prevenție, acestea presupun cu precădere exercițiul calității de magistrat întrucât impun limitele în exercițiul unor drepturi și libertăți fundamentale. Totuși, pentru buna desfășurarea în bune condiții a procesului penal, măsura reținerii poate fi exercitată atât de procuror, cât și de organele de cercetare penală, ceea ce presupune exercitarea atribuțiilor de agent executiv. Pe de altă parte procurorul și exercită atribuții mixte în momentul în care dispune măsura obligării de a nu părăsi localitatea sau țara. Aceasta deoarece este asimilat unui agent executiv în privința reținerii, însă în ceea ce privește dispunerea măsurii arestării preventive, așa cum am arătat anterior, CEDO a statuat că statutul procurorului în România nu oferă suficiente garanții pentru a admite că acesta îndeplinește cerințele pentru a fi considerat magistrat. Rezultă de aici natura mai degrabă de agent executiv a procurorului., decât cea de magistrat.

In faza de judecată (art. 315 CPP) – acțiunea penală e exercitată de procuror când participa la judecata sau de partea vătămată în celelalte situații.

Pentru a ajunge în această fază procesuală necesar ca procurorul dea rechizitoriul pentru trimiterea în judecată. Așa cum am arătat și anterior, trimiterea în judecată presupune analiza tuturor probelor de la dosar și formularea unei opinii cu privire la situația existentă. Implicit aceasta presupune o poziționare pro parte, câtă vreme procurorul nu soluționează definitiv cauza.

În același timp trebuie remarcat faptul că potrivit art. 264 din Codul de procedură penală reiterează ideea de control ierarhic, statuând că rechizitoriul dat de procurorul de la un parchet ierarhic inferior celui corespunzător instanței competente sa judece cauza in fond este supus confirmării procurorului de la parchetul corespunzător acestei instanțe.

Nu trebuie uitat că în această fază procesuală procurorul este participant la proces, asemenea unei părți, exercitând în genere aceleași drepturi și obligații ca și acestea. În același sens trebuie observată și poziția în sală a procurorului, în rând cu părțile, spre deosebire de situația anterioară când acesta se alătura judecătorilor, la masa de prezidiu. Inclusiv de aici se poate vedea calitatea de agent executiv a procurorului și mai puțin cea de magistrat. În același sens ar trebui interpretată și posibilitatea punerii de concluzii și declararea căilor de atac de către procuror.

Trebuie avut în vedere totuși faptul că procurorul este liber să pună acele concluzii pe care le consideră întemeiate, iar în cazul în care consideră că neavenită intervenția procurorului ierarhic superior, pentru influențarea în orice formă a concluziilor, o poate contesta la Consiliul Superior al Magistraturii.

punerea în executare a hotărârilor judecătorești

Rolul procurorului în faza executării hotărârilor judecătorești este unul relativ redus, însă nu lipsit de relevanță pentru discuția de față. Codul de procedură penală dispune că procurorul poate solicita amânarea sau întreruperea executării pedepsei închisorii ori înlăturarea sau modificarea pedepsei, alături de condamnat. Aceste dispoziții poziționează procurorul ca magistrat, ca urmare a promovării intereselor ambelor părți în proces, veghiând și la apărarea intereselor celui vinovat.

• Statului procurorului, astfel cum rezultă din modalitatea de numire

Numirea procurorilor se face de Președintele României, ca și la judecători, însă numirea conducerii Ministerului Public se face de Președinte, la propunerea Ministrului Justiției, cu avizul consultativ al CSM, ceea ce presupune o interferență a executivului în puterea judecătorească.

Ca argumente în favoarea statutului de magistrat, putem reține că și procurorii, ca și judecătorii, nu pot fi eliberați din funcție decât în cazurile și în condițiile prevăzute de lege; nu pot fi avansați sau transferați decât cu consimțământul loc și nici nu pot fi delegați decât cu acordul lor, condițiile pentru răspunderea disciplinară sunt aceleași, iar din CSM fac parte și judecători și procurori.

• Statutul procurorilor din perspectiva culturii organizaționale

Potrivit Studiului privind percepția magistraților asupra independenței sistemului judiciar realizat de Transparency International Romania în anul 2005, procurorii apreciază că regimul constituțional mixt al acestora, care îi așează în rândurile magistraților, dar îi supune unui regim de subordonare ierarhică precum și sub autoritatea ministrului Justiției, nu este apt de a asigura independența acestora.

Procurorii sunt de părere că independența și imparțialitatea, pe de o parte, și subordonarea ierarhică sunt principii incompatibile. Elementele externe care exercită presiuni asupra procurorilor sunt legate de mecanismul de numire a procurorilor generali și a adjuncților acestora, de ingerințele parlamentarilor sau ale avocaților-parlamentari, precum și de presiunile exercitate de media sau prin mass-media. Procurorii considera că numai un regim similar celui judecătorilor însoțit de o răspundere corespunzătoare poate asigura independența acestora. Este de subliniat aici ca procurorii nu solicită numai un statut superior celui actual, dar și o răspundere adecvata acestui statut.

Procurorii resimt problemele de independența prin prisma regimului lor constituțional incert. Deși Constituția face referire la instituții precum CSM și magistrați în mod alternativ cu judecătorii și procurorii, în actul fundamental nu se precizează în mod expres care anume dintre cele două categorii sunt magistrații. Deși este evident ca scopul constituantei a fost includerea ambelor categorii sub titulatura de magistrat, acest lucru rezultând din denumirea, rolul și modul de constituire a CSM-ului, nu rezulta la fel de clar acest lucru din regimul diferit al celor doua categorii. Potrivit acestui text, magistrații-procurorii își exercită competențele într-un sistem de subordonare ierarhică și sub autoritatea ministrului justiției. Așadar, deși Constituția pune în mod implicit judecătorii și procurorii sub aceeași titulatură constituțională, există diferențe de statut semnificative care alterează aceasta regulă.

Strategia națională de reforma a justiției 2005-2007 (SNRJ) stabilește drept obiectiv fundamental „garantarea independentei efective a sistemului judiciar”. Insa, SNRJ propune in vederea atingerii acestui obiectiv numai masuri intrasistem (referitoare la autoritatea judecătoreasca) fără a oferi masuri intersistem (referitoare la raportul cu celelalte autorități) care sa abordeze problemele reale percepute de către magistrați. Aceasta neconcordanta între prioritățile magistraților și prioritățile Ministerului Justiției poate fi interpretata si in sensul competiției permanente între Executiv si Judiciar pentru poziție dominantă: *In orice tara politicul tinde sa pună șaua pe justiție*¹⁴. Din acest punct de vedere, atât procurorii cat si judecătorii percep in mod pozitiv modificările intrasistem produse deja in virtutea SNRJ, dar apreciază ca fiind profund dăunătoare modificările de statut ale conducerii parchetelor fata de MJ.

Pe de altă parte în loc să se îmbunătățească sistemul de numire sau de alegere a procurorului general spre exemplu, acest sistem s-a înrăutățit din punctul meu de vedere. Și dacă discutăm de această chestiune, observați că potrivit legislației anterioare Procurorul General al României era numit de Președintele României la propunerea CSM-ului și recomandarea Ministrului Justiției. Acuma procurorul General este propus de Ministrul Justiției cu avizul CSM și este numit de președinte. Prin numirea procurorului general de un om politic, chiar dacă nu este membru al unui partid politic ci al unei formațiuni politice cum este guvernul sau este sprijinit de un partid politic... Atâta vreme cât se bate monedă pe transparență, atâta vreme cât se vine cu o persoană și se zice aceasta este persoana vă rog să îmi dați avizul nu cred că se mai pune problema independenței procurorului sub nici un aspect

Și în Studiul privind percepția magistraților asupra independenței sistemului judiciar realizat în anul 2006 se arată că executivul tinde să fie perceput drept unul dintre factorii externi cu influența cea mai pregnantă asupra sistemului judiciar. Si din nou diferentele statutare între cele două categorii de magistrați se fac simțite la nivelul percepției asupra ingerințelor Executivului. In timp ce judecătorii percep mai degrabă influențe indirecte manifestate în special prin intermediul bugetului, procurorii percep ingerințele prin mecanismul de numire a conducerii Parchetului General.

Magistrații arată că executivul nu se poate deprinde cu separația puterilor în stat, declarațiile publice ale acestuia interferând și impunând în actul de justiție.

Concluzionând, se poate aprecia lipsa de clarificare a conceptului de independenta a sistemului judiciar întâlnită în rândurile magistraților. Aceasta obscuritate a conceptului cu care se operează la diverse nivele ale vieții publice are potențialul negativ de a genera abordări și masuri care sa nu rezolve disfuncționalitățile reale ale sistemului judiciar, ci doar sa ofere paleative si soluții de criza care pe termen lung vor acutiza situația sistemului judiciar in ansamblu.

Una dintre opiniile exprimate în focus-grup este aceea că magistrații își evaluează nerealist așteptările în raport de statutul lor profesional, și că apreciază orice critică ca fiind o ingerință în activitatea lor profesională.

¹⁴ Opinie exprimata de un magistrat in cadrul focus-grupurilor.

- *Avantaje și dezavantaje pentru cele două naturi juridice pe care le poate avea procurorul*

A. Procurorul-magistrat

Atunci când vorbim de procuror ca magistrat ne gândim în primul rând la independența care ar trebui să caracterizeze această instituție juridică. Un procuror cu adevărat independent poate oferi garanții pentru instrumentarea nepărtinică a unui dosar și pentru respectarea drepturilor și libertățile fundamentale ale cetățenilor, fiind un element important pentru reducerea potențialelor abuzuri.

Totodată sunt deosebit de importante garanțiile de care se bucură procurorul-magistrat în raport de eventualele imixțiuni sau ingerințe. Pentru evitarea actelor de neintegritate este de asemenea importantă protecția de care se bucură un procuror magistrat.

Totuși în raport de statutul de magistrat trebuie apreciat că pentru a putea lua în considerare elementele pozitive pe care acesta le presupune, procurorul trebuie să se bucure de plenitudinea acestui statut.

De asemenea, statutul de magistrat presupune prin excelență echidistanță, despre care nu poate fi vorba decât în momentul exercitării de către persoane distincte a cercetării cauzei și a deciziei cu privire la legalitatea și pertinenta probelor existente.

În acest context se ridică întrebarea dacă procurorul care cercetează cauza întrunește condițiile pentru a fi considerat în continuare magistrat.

O altă problemă care se ridică este cea a răspunderii magistraților. Nu putem vorbi despre independență în lipsa unei răspunderi adecvate. Astfel, dacă procurorul-magistrat este independent și se supune numai legii, el trebuie să fie singur răspunzător pentru modul cum a chibzuit, neputând invoca dispoziția procurorului ierarhic sau intervenția unui altui factor de presiune. Totuși pentru a sancționa un mod de a chibzui, trebuie demonstrată intenția sau cel puțin neglijența în acest sens, ceea ce face ca aplicarea răspunderii în acest sens să fie deosebit de dificilă.

B. Procurorul –agent executiv

Statutul de agent executiv pentru procuror poate fi acceptat în măsura în care acesta realizează cercetarea penală. Este nevoie însă ca, dacă admitem această soluție, să existe un magistrat independent – un judecător de instrucție – care să aprecieze în ce măsură o cauză poate face obiectul judecății și să supravegheze competențele jurisdicționale realizate de procuror.

Pe de altă parte statutul de agent executiv este în acord cu structura ierarhică a parchetelor și cu controlul exercitat de ministrul justiției. În acest context, sistemul de răspundere a procurorilor ar trebui să fie cel aplicabil unui funcționar public cu statut special. În acest fel procurorii ierarhici ar trebui să fie răspunzător pentru dispozițiile pe care le dau celor din subordine, iar aceștia din urmă răspund pentru acțiunile proprii în dezacord cu legea sau cu dispozițiile primite, care sunt obligatorii.

Având în vedere că procurorul este în acest fel reprezentant al puterii executive, el poate fi supus factorului politic prin numire și control din parte membrilor guvernului, ceea ce îi știrbește independența. În același timp, procurorul devine reprezentant al unui interes clar identificat, fiind cu certitudine parte în procesul penal la același nivel cu celelalte părți asigurându-se egalitatea părților.

• *Concluzie:*

Între cele două opțiuni majore nu se poate decela decât dacă în discuție intră o modificare constituțională care să permită adoptarea unei linii clare. O altă rigoare în definirea statutului, locului și rolului procurorului în sistemul românesc de justiție cere ca analiza să se axeze pe patru paliere diferite:

- cadrul normativ concret cu analiza competențelor și atribuțiilor jurisdicționale și nejurisdicționale ale procurorului
- echilibrul între independență și responsabilitate în reglementarea drepturilor și obligațiilor profesionale având drept criterii normele procedurale penale și egalitatea părților precum și standardele CEDO în privința drepturilor omului
- cultura organizațională și profilul cadru al procurorului român pentru asigurarea succesului unei politici publice în materie și evitarea construcției unui statut pe care acesta nu și-l poate asuma la nivel funcțional și operațional
- asigurarea principiului democrației privind echilibrul și controlul reciproc între cele trei puteri în stat astfel încât norma să nu conducă la un sistem autarhic în ce privește puterea judecătorească.

Din analiza prevederilor legale se poate observa cu ușurință că statutul reglementat al procurorului în România este unul de independență, procurorul fiind singurul care poate decide asupra lucrărilor într-un dosar. Nimeni nu poate interveni în modul de desfășurare a activității cu excepție instanței de

judecată. Asumarea acestui cadru și la nivel funcțional este o chestiune de aplicarea a normelor de protecție deja existente.

Unicul factor concret de interferență îl reprezintă modalitatea de numire și revocare a Procurorului General și a procurorilor șefi în cadrul Parchetului de pe lângă ICCJ. Ceilalți factori sunt de natură subiectivă sau de hărțuire profesională ce se poate regăsi, mai mult sau mai puțin izolat, și în cadrul instanțelor de judecată și la care soluția poate fi găsită la nivelul legislației secundare.

În contextul următoarelor modificări constituționale trebuie avută în vedere stabilirea principiilor care vor jalona statutul cadru al procurorului și delimitarea prin opțiune a uneia dintre cele două soluții magistrat independent ceea ce presupune eliminarea autorității ministerului justiției și a principiului ierarhiei și desființarea ministerului public ca și structură ori agent al puterii publice ceea ce presupune eliminarea referirilor la statutul de magistrat similar cu cel al judecătorului și introducerea în legislația organică a judecătorului de instrucție din cadrul instanțelor judecătorești.

Independența procurorului trebuie să fie direct proporțională cu responsabilitatea și răspunderea aferente acestui statut pentru a elimina două riscuri majore ale NIS¹⁵ și anume: putere discreționară și opacitate precum și a potența cele două criterii de conformitate a pilonului judiciar din același NIS și anume: stabilitatea funcțională și eficacitate.

Bibliografie

1. Ioan Muraru, Mihai Constantinescu, Simina Tănăsescu, Marian Enache, Gheorghe Iancu - Interpretarea Constituției, doctrină și practică, Editura Lumina Lex, București 2002
2. Louis Favoreu – Bloc de constitutionnalite, în Dictionnaire constitutionnel de O. Duhamel, Y. Meny, PUF, 1992, Paris
3. Ion Deleanu – Instituții și proceduri constituționale, Editura Servo SAT, 1999, Arad
4. Ioan Muraru – Drept constituțional și instituții politice, editura Actami, București 1998
5. Tudor Drăganu – Drept constituțional și instituții politice, Tratat elementar, volumul I, Editura Lumina Lex, București 1998
6. Cristian Ionescu – Drept constituțional și instituții politice, vol II, editura Lumina Lex, București 2001
7. Nicolae Cochinescu – Organizarea puterii judecătorești în România, Editura Lumina Lex, București 1997
8. Ioan Vida, Mihai Constantinescu și alții – Constituția României, Texte și comentarii, Regia Autonomă a Monitorului Oficial, București 1992
9. Victor Babiuc – Geneza Constituției României, Regia Autonomă a Monitorului Oficial”, bucurești 1999

¹⁵ Sistemul Național de Integritate