

Nu orice măsură controversată are conotații penale sau este neconstituțională, iar când Guvernul face lucruri inacceptabile, publicul trebuie să reacționeze. Ceea ce s-a și întâmplat - și a funcționat. EFOR face lumină în saga OUG 13-14 și propune o cale de ieșire din blocajul actual.



- **Înainte să modificăm Constituția, hai s-o respectăm pe cea existentă: OUG-uri pentru urgențe, Avocat al Poporului independent, separația puterilor în stat și control civil pe Servicii**
- **Trebuie întărite mecanismele de control, altele decât răspunderea penală. Faptul că celelalte forme de răspundere și control nu funcționează optim subminează buna guvernare**
- **Analiza la rece a DNA, cu bune și rele, va întări, nu va slăbi anticorupția în fața atacurilor ce se prefigurează**
- **Soluții reale pentru problemele sistemului penitenciar și pentru cele ale sistemului de probațiune – termene clare, alocări bugetare, responsabilități**

Firul evenimentelor

Chiar înainte de instalarea guvernului, au apărut în presă ([Dan Tapalaga](#), [Livi Avram](#)) articole care anunțau intenția noii coaliții de guvernare de a aduce amendamente majore legislației penale. La mijlocul lunii ianuarie, prezența Președintelui în ședința de guvern a temporizat adoptarea a două proiecte de ordonanțe de urgență despre care până atunci se vorbise doar pe surse – una care aducea modificări Codului Penal și Codului de Procedură Penală și cealaltă care viza grațierea. Ministrul Justiției a susținut că aceste acte normative sunt necesare pentru a rezolva problema supra-aglomerării din penitenciarele românești. Proiectele au fost afișate după ședința de guvern pe site-ul Ministerului Justiției.

Problema supra-aglomerării penitenciarelor a fost mai degrabă un

pretext pentru inițierea celor două acte normative. De altfel, Ministrul Justiției nu a prezentat o analiză serioasă a deficiențelor constatate în cadrul sistemului penitenciar, deși rapoarte cu privire la aceste chestiuni au fost întocmite de observatori externi de-a lungul timpului ([Comitetul pentru Prevenirea Torturii, APADOR-CH](#)). În prima formă, OUG-urile făceau *de facto* imposibilă anchetarea abuzului în serviciu și dezincriminau această infracțiune dacă paguba generată era sub 200.000 RON, limitau utilizarea denunțului la 6 luni, dezincriminau neglijența în serviciu, introduceau amendamente declarate anterior neconstituționale în definiția conflictului de interese, grațiau pedepse pentru infracțiuni grave, grațiau pedepse cu suspendare (detalii [aici](#)).

Pe lângă aceste prevederi discutabile, OUG-ul pentru modificarea Codului Penal și de Procedură Penală conținea și articole prin care în mod corect jurisprudența Curții Constituționale era preluată la nivel legislativ. Mai multe organizații neguvernamentale au transmis Ministerului Justiției comentarii privind cele două proiecte și o pseudo-dezbateră publică pe această temă a fost organizată de minister. Graba promovării celor două acte normative, absența unei discuții reale asupra fondului problemelor, lipsa unor analize profesionale asumate cu privire la problemele reale ale penitenciarelor românești și a legăturii între această problemă și conținutul celor două proiecte au alimentat suspiciunile publicului privind motivele reale din spatele acestei decizii politice: încercarea de a rezolva problemele penale ale unora dintre liderii politici din coaliția guvernamentală.

Revoltați de conținutul celor două acte normative și de maniera în care acestea urmau să fie promovate, oamenii au ieșit în stradă, organizând cele mai mari proteste de după 1989. S-a cerut

guvernului renunțarea la cele două OUG-uri. În seara zilei de 31 ianuarie, într-o ședință de guvern care avea ca obiect proiectul legii bugetului, s-a adoptat OUG 13 privind modificările la Codul Penal și de Procedură Penală – modificat față de forma inițial publicată – și proiectul de lege privind grațierea care urma să fie transmis la Parlament. Ministrul justiției a anunțat sec aceste măsuri, fără a oferi detalii privind conținutul celor două acte normative (de altfel diferit față de varianta inițială), fapt care a sporit nervozitatea publică și a mobilizat lumea să iasă în stradă chiar în acea noapte. Pentru a complica suplimentar acest tablou, OUG-ul amintit prevedea termene diferite de intrare în vigoare pentru cele două categorii de prevederi – prevederile de drept substanțial urmau să intre în vigoare la 10 zile de la publicare, pe când cele de drept procedural intrau în vigoare imediat. Ca urmare a protestelor, Guvernul a abrogat OUG 13 prin OUG 14 înainte de expirarea termenului de 10 zile, astfel încât OUG 13 nu a produs consecințe juridice. Acest fapt a fost confirmat și de CCR, care a respins sesizarea Avocatului Poporului privind OUG 13. Tot ca urmare a protestelor, domnul Iordache și-a dat demisia din funcția de ministru al justiției, fiind înlocuit de domnul Toader.

Curtea Constituțională a fost sesizată cu trei conflicte juridice de natură constituțională. **Primul** viza faptul că executivul nu a așteptat avizul CSM cu privire la cele două proiecte. Reiterând jurisprudența anterioară, CCR a arătat că obligativitatea solicitării unui aviz din partea CCR există doar în privința legilor care privesc organizarea sistemului judiciar. În celelalte domenii CSM poate fi consultat cu privire la proiectele de acte normative în virtutea bunelor relații inter-instituționale, a cutumelor, dar nu poate invoca o competență de avizare de sine-stătătoare. CCR a concluzionat că acest conflict nu există. **Al doilea**

conflict se referea la faptul ca prin acțiunea sa executivul s-a substituit legislativului. CCR a constatat ca textele constituționale permit executivului adoptarea de OUG-uri inclusiv in aceste materii. Și în acest caz CCR a constatat că nu există conflict. **Al treilea conflict** privea ancheta demarată de către DNA cu privire la adoptarea OUG 13. CCR a constatat că există un conflict juridic de natură constituțională și că în activitatea lor procurorii trebuie să se limiteze la anchetarea faptelor de natură penală, fără a analiza oportunitatea deciziilor politice. CCR a mai arătat că în cazul OUG-urilor legalitatea aprobării se suprapune peste conceptul de constituționalitate care poate fi cenzurată doar de CCR.

Criza de la începutul lui 2017 marchează un moment important în istoria recentă a României – Guvernul a înțeles să renunțe la o măsură care a stârnit vii reacții negative în societate. Deși purtată pe un ton înalt, discuția între executiv și societate a dat rezultate și ambele părți au înțeles care sunt mecanismele democratice de reacție față de o acțiune guvernamentală considerată inacceptabilă de către publicul larg. Oamenii au înțeles că nu orice lege proastă este neapărat neconstituțională și că legiuitorul dispune de o largă marjă de apreciere a oportunității unui act normativ. **În democrație, publicul trebuie să spună factorului politic ce crede despre deciziile publice și nu poate transfera această funcție către alt actor instituțional – CCR, parchete sau instanțe – pentru că acestea nu analizează oportunitatea deciziilor publice.** E foarte posibil ca o decizie să fie proastă, fără a fi neconstituțională sau ilegală. În aceste situații singurul mecanism de reglaj este cel politic, iar exemplul de față arată ca acest reglaj funcționează și în cazul României.

Ce e de făcut în viitor?

Înainte de "penal"...

1. Limitarea utilizării OUG-urilor

Faptul că până la sfârșitul lunii ianuarie, cu Parlamentul în sesiune extraordinară, fuseseră deja adoptate 13 ordonanțe de urgență de către un guvern care se bucură de o largă susținere parlamentară vorbește de la sine despre disfuncționalitățile structurale ale sistemului guvernamental românesc. Legiferăm mult și mereu pe fugă, evităm dezbaterile parlamentare care nu sunt percepute ca aducând valoare suplimentară, iar în locul lor folosim instrumentele puse de Constituție la îndemâna guvernului – ordonanțele și ordonanțele de urgență – dar care ar trebui folosite mai responsabil. Executivul devine principalul generator de legislație, Parlamentul mulțumindu-se să aprobe măsurile promovate de guvern. Ministerele au dezvoltat o capacitate internă impresionantă în materie de redactare de proiecte de acte normative, în detrimentul funcțiilor executive de bază pe care ar trebui să le îndeplinească.

Este nevoie de o schimbare profundă a acestei paradigme și de creșterea reală a capacității Parlamentului de a genera legislație redactată profesionist și de a o dezbate politic cu argumente solide. O astfel de abordare ar presupune o asumare clară a direcțiilor de politică publică și o mai mare stabilitate a acestora.

Concret, iată ce se poate face: se elaborează anual un plan anual de acțiune a guvernului. Ministerele trebuie să se gândească bine de ce acte normative au nevoie, ce documente de *policy* sau strategii vor să adopte în guvern anul următor, acestea urmând a fi elaborate de unitățile de politici

publice - UPP și fundamentate clar, arătând consecvența cu alte politici și cu bugetul la dispoziție. Secretariatul General al Guvernului (SGG) trebuie să centralizeze și să ceară ajustarea sau chiar să respingă propunerile nerealiste. Odată stabilit planul de acțiuni pentru anul următor, numai aceste documente ar trebui să intre în ședințele de guvern; pentru orice măsură ce nu se regăsește în plan trebuie să se demonstreze realmente urgența și faptul că nu putea fi prevăzută la începutul anului. Ca acest lucru să se întâmple, nu trebuie să modificăm Constituția, trebuie doar să revitalizăm UPP-urile, care să facă serios analize de *policy* și să întărim capacitatea SGG de a centraliza și coordona guvernul. Capacitate ar trebui să existe, după două decenii de asistență din partea UE și Băncii Mondiale pentru asta.

2. Întărirea mecanismelor de control administrativ și oportunitate vs legalitate

Odată ce DNA și instanțele au consolidat opinia publică privind absența oricărei forme de impunitate pentru anumite categorii de persoane, a apărut efectul pervers – ne bazăm exclusiv pe sancțiunile penale pentru a rezolva toate problemele din sistem. Aici intră tot, fie că e vorba de decizii proaste, greșite, inoportune, sau ilegale fără a fi penale. Vedem, de pildă, că, odată ce constată nereguli, un ministru face pachet documentele privitoare la un manager al unei organizații aflate în subordinea sa și le trimite la DNA, fără a aplica mai întâi sancțiunile pe care le are la dispoziție; Curtea de Conturi sau corpurile de control ale ministerelor fac rapoarte și le trimit tot la DNA etc. Această practică e periculoasă și, în timp, poate duce la abuzuri: e o presiune constantă pe procurori să-și depășească atribuțiile pentru a rezolva tot ce nu se corectează altfel. **Aici**

apare acea distincție între oportunitate și legalitate: pe oportunitate se pronunță alte instituții, nu justiția penală. Trebuie întărite instituțiile și mecanismele de control (reglementatori, Curtea de Conturi, corpuri de control din ministere care să dea sancțiunile administrative pe care au obligația să le dea, nu să paseze responsabilitatea în altă parte), instituții care au rămas restante la reforme. Nu în ultimul rând, **avem obligația și noi să votăm împotriva unui primar** care ia decizii pe care le considerăm proaste, în loc să așteptăm să-l ancheteze DNA pentru abuz în serviciu. Tot așa, să protestăm când guvernul ia o decizie scandaloasă, ca în cazul OUG 13-14: după cum vedem, a funcționat.

Saga OUG 13-14 și deznodământul de la CCR este exact momentul în care trebuie să discutăm despre linia de demarcație între oportunitate și legalitate. Dar dezbateră trebuie să meargă dincolo de chestiunile punctuale identificate în criza actuală către o lămurire de principiu a aspectelor care țin de oportunitatea deciziei publice și care trebuie să rămână în afara controlului justiției penale. În privința **legalității** trebuie să încercăm să identificăm criterii juste care să ne ajute să identificăm acele încălcări ale legii care, din cauza gravității lor, sunt susceptibile să atragă răspunderea penală. CCR a vorbit în decizia sa privind **abuzul în serviciu despre folosirea răspunderii penale ca ultima ratio, iar acest lucru trebuie să fie clarificat și în practică.** Pentru aceste lămuriri absolut necesare în societatea românească și în egală măsură susceptibile să genereze dezbateri aprinse s-ar putea apela și la expertiza unor organizații internaționale cum ar fi Comisia de la Veneția sau GRECO.

Iar acolo unde ține de penal sau constituțional...

3. Dosare de calitate

Recenta criza a arătat că cetățenii sunt profund atașați de politicile anticorupție promovate în România și că nu doresc să se întoarcă într-o epocă în care impunitatea era regula. În egală măsură statul de drept și respectarea separației puterilor în stat sunt importante într-o țară membră a Uniunii Europene. În acest context ar fi benefică pentru toată lumea o discuție deschisă bazată pe o analiză obiectivă despre succesele și insuccesele DNA și a celorlalte parchete care gestionează cazuri de corupție. Ar fi preferabil ca o astfel de discuție să se desfășoare în țară pentru a evita exportarea conflictelor interne în forurile europene.

Vedem această discuție în strânsă legătură cu cea despre linia de demarcație între oportunitate și legalitate, respectiv între diversele forme de responsabilitate pe care legislația românească le consacră. Recentă decizie a CCR prin care se constată existența unui conflict juridic de natură constituțională între DNA și guvern poate să aducă lămuriri suplimentare cu privire la acest subiect. În acest moment avem și suficientă jurisprudență din partea instanțelor de judecată pe baza căreia să decelăm ce trebuie să intre în sfera de preocupări a justiției penale și ce nu.

De asemenea, după doi ani de la intrarea în vigoare a noilor coduri penale putem discuta deschis despre posibile reglaje fine ale legislației pentru a elimina disfuncționalitățile constatate în practică.

Faptul că OUG 13 a fost aprobată de guvern este un semnal de alarmă serios privind intențiile politicianilor cu privire

la cadrul legislativ actual. Aceste lucruri nu pot fi ignorate decât dacă ne asumăm riscul repetării evenimentelor din ultima lună. Doar prin dialog purtat cu bună-credință putem evita viitoare încercări similare de modificare a legislației anticorupție.

4. Integrarea deciziilor CCR în lege și schimbări structurale

Legislația, inclusiv cea penală, trebuie să fie modificată pentru a reflecta deciziile CCR. Acestea nu sunt simple recomandări, ci soluții obligatorii pentru toate instituțiile statului. Faptul că în practica legislativă românească deciziile CCR au fost adesea pur și simplu ignorate de Parlament a condus la grave dereglaje democratice. Cea mai recentă criză se referă la materia penală, însă prin ignorarea deciziilor CCR din trecut s-a ajuns la situații bizare în care aleși locali care ar fi trebuit să-și piardă funcțiile au ajuns să organizeze și să câștige alegerile. Într-un stat de drept respectarea hotărârilor instanței constituționale este o chestiune de la sine-înțeleasă.

Tot la capitolul chestiunilor legate de mecanismele de control al constituționalității, așa cum [am mai cerut în noiembrie 2015](http://www.exnerforum.ro), avem nevoie urgent de un Avocat al Poporului independent, integru și competent. Atunci ceream și ca Serviciile de informații să intre sub un control civil serios și ca parchetele să-și facă propriile interceptări, o altă chestiune confirmată de CCR și nerezolvată încă pe deplin în legislație.

Să nu uităm de unde am plecat....

5. Soluții reale pentru sistemul penitenciar și pentru sistemul de probațiune

Nu în ultimul rând, faptul că în școli sau spitale sunt condiții proaste nu înseamnă că și nu trebuie să ne pese de condițiile din penitenciare. Și problemele sistemului de probațiune sunt astăzi tratate superficial, iar amânarea *sine die* a discuțiilor aprofundate nu va face ca problemele să dispară. Aici e o problemă reală, chiar dacă nu e una populară, care trebuie rezolvată, dar nu prin OUG. Ministerul Justiției ar trebui să producă o analiză proprie cu privire la cele mai importante probleme ale sistemului penitenciar. Informația există atât în rapoarte internaționale, cât și în cele elaborate de instituții și organizații românești. Pe baza acestei analize trebuie elaborat un plan de acțiune cu măsuri concrete al căror impact este evaluat anterior, cu alocări bugetare, cu termene și responsabilități clare. O dezbatere serioasă pe baza acestui plan de acțiune trebuie organizată cu toți actorii interesați. Chiar dacă în ultima criză politică starea precară a sistemului penitenciar a fost doar un pretext, aceasta nu înseamnă că problema nu este una reală. De altfel, o atenție similară ar trebui acordată și sistemului de probațiune căruia noul cadru legislativ îi trasează importante funcții suplimentare, fără ca acestea să fie reflectate în schimbări administrative, personal și creșteri bugetare. Rezolvarea acestor probleme nu se limitează la adoptarea de legi de grațiere sau de dezincriminare. Ea presupune o aplecare serioasă și de durată asupra acestui domeniu.

Laura Ștefan, Otilia Nuțu și Sorin Ioniță sunt experți ai



Semilunei 7, apt. 1, Sector 2,
București
www.expertforum.ro