

EXPUNERE DE MOTIVE

Prezenta inițiativă legislativă propune eliminarea posibilității procurorilor de rang înalt de a infirma direct, peste nivelurile intermediare, măsurile și soluțiile adoptate de procurori, în situațiile în care apreciază că acestea sunt nelegale sau netemeinice. Acest drept a fost introdus prin legile justiției, adoptate în anul 2022, neexistând anterior acestui moment.

În raportul din 2023 al Comisiei Europene¹ privind statul de drept în ceea ce privește situația României se menționează recomandarea Comisiei de la Veneția potrivit căreia procurorul general nu ar trebui să poată ocoli ierarhia organelor de urmărire penală. Practic, Comisia de la Veneția, în avizul dat asupra celor trei legi ale justiției (CDL-AD(2022)045), aviz care nu a fost așteptat anterior votării și intrării în vigoare a acestora, identifică o concentrare a puterii decizionale prin posibilitatea procurorului general de a interveni direct asupra actelor procurorilor de la orice nivel², care ar fi de natură să dea „posibilitatea intervenției directe ce ar putea fi abuzivă pentru a preveni urmărirea penală justificată în cazuri specifice”.

¹ Acest raport poate fi accesat la următorul link: https://www.iccj.ro/wp-content/uploads/2023/08/Raport-privind-statul-de-drept-2023-Comisia-Europeana_RO.pdf, accesat la data de 15 februarie 2026.

² Spre exemplu, a se vedea paragrafele 49-55 din Avizul CDL-AD(2022)045, al Comisiei de la Veneția în care se argumentează că abandonarea organizării strict ierarhice în materia infirmării actelor procurorului: 49. *It is positive that the decisions of the General Prosecutor with regard to subordinate prosecutors (as well as those of other senior prosecutors with regard to their subordinates) must be in writing and lawful, and that reasons must be given when they contradict a decision of a subordinate prosecutor. (...) However, Article 68 § 3 allows measures of prosecutors to be refuted not only by the hierarchically superior prosecutor but also directly by the General Prosecutor when s/he finds that they are unlawful or unfounded. Thus, the General Prosecutor, who is appointed by the political authorities, will be able to directly intervene in each individual case in the country, without the need to have instructions passed down the prosecutorial hierarchy. The possibility of direct intervention could be abused to prevent justified prosecution in specific cases.. As guarantees against such abuse, the authorities argue that the General Prosecutor is him- /herself a prosecutor and enjoys all guarantees of impartiality and independence in the exercise of its functional attributions. Under Article 31 of the Law on the Superior Council of Magistracy prosecutors can to the SCM when their independence, impartiality or professional reputation are affected. In such a case the SCM (or its sections) would send to the Judicial Inspection verify these allegations. However, the possibility to bypass the prosecutorial hierarchy can be problematic. In the 2017 Opinion on the Polish Act on the Public Prosecutor's Office, the Commission stated that "direct instruction cuts out senior level prosecutors who are more likely to protest against illegal instructions than a junior prosecutor who might fear for his career if s/he were to refuse such an instruction." Furthermore, "the hierarchy can fill in required prosecutorial expertise in passing on the instruction down to lower prosecutors." There is a value in following hierarchical levels. As such, there is no problem with a hierarchical organisation of the prosecution service and indeed the Romanian Constitution provides for the hierarchical organisation of the public prosecutor's office. However, the General Prosecutor should not be able to bypass the prosecutorial hierarchy when s/he finds prosecutorial measures unlawful or unfounded. This does not mean that the General Prosecutor would not be able to remedy to a measure of a junior prosecutor, which is unlawful or unfounded. That should be possible, but this finding should be passed down through the hierarchy of prosecutors. On the other hand, it is positive that the General Prosecutor does not have the power to refute the decisions of the prosecutors of the DNA or the DIICOT. These decisions can only be challenged by the internal hierarchy of the DNA or the DIICOT respectively. The actions of anticorruption and anti-organised crime prosecutors will thus be kept separate from the authority of the General Prosecutor, which is an important guarantee of the independence of prosecutors in these areas Furthermore, it is positive that control by the Minister of Justice may only concern managerial questions and "may not concern the measures decided by the prosecutor during the criminal investigation and the adopted solutions" The conclusions of such a review have to be presented to the Prosecutors' Section of the SCM. The Minister can only give guidance to prosecutors in written form and "on the measures to be taken for the effective prevention and fight against criminality", which is not objectionable (sublin. nos). Avizul poate fi accesat la: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2022\)045-c](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2022)045-c)*

Separat, în ianuarie 2023, Guvernul a instituit un grup de experți naționali la nivel înalt însărcinat să prezinte un raport cu soluții legislative pentru a analiza modalitatea în care recomandările din avizele Comisiei de la Veneția ar putea fi integrate în legislație. În raportul emis de acest grup de experți înalt calificați, alcătuit de Ministerul Justiției, finalizat în septembrie 2023 și publicat pe pagina de internet a Ministerului Justiției în februarie 2024, se susține ferm necesitatea implementării recomandării Comisiei de la Veneția potrivit căreia Procurorul General nu ar trebui să poată ocoli ierarhia în ipoteza infirmării măsurilor/soluțiilor pentru nelegalitate ori netemeinicie. Raționamentul este aplicabil *mutatis mutandis* și procurorilor-șefi ai structurilor specializate.

Prin urmare, Comisia de la Veneția identifică fără echivoc două mari probleme: (i) concentrarea puterii la vârful conducerii Parchetului General de pe lângă ÎCCJ, respectiv la vârful conducerii structurilor specializate; (ii) numirea politică a conducerii acestora, care poate afecta legalitatea și imparțialitatea efectuării urmăririi penale; iar prezenta inițiativă legislativă adresează aceste două probleme reducând verticalizarea puterii excesive în Ministerul Public, DNA și DIICOT și influența politică în activitatea procurorilor.

În prezent, procurorii de rang înalt sunt numiți printr-o procedură în care intervin actori politici: Procurorul General, Procurorul-șef DNA și Procurorul-șef DIICOT sunt numiți de Președintele României, la propunerea ministrului justiției, cu avizul secției pentru procurori a CSM. Avizul CSM este consultativ, determinantă fiind voința politică a Ministerului justiției și apoi decizia Președintelui României. Într-un asemenea context, acordarea unei competențe de infirmare directă a măsurilor și soluțiilor oricărui procuror ierarhic inferior generează o problemă de sistem pe motiv că procurorii de rang înalt, deși magistrați de carieră, sunt numiți de actori politici, iar influența politică contravine fără echivoc imparțialității activității procurorilor.

Mai apoi, potrivit Legii fundamentale, Ministerul Public funcționează pe baza principiilor legalității, imparțialității și controlului ierarhic, procurorii desfășurându-și activitatea sub autoritatea ministrului justiției. În această arhitectură, „controlul ierarhic” reprezintă un mecanism organizatoric care presupune, în mod firesc, exercitarea controlului pe trepte (de la nivelul imediat superior către cel inferior), astfel încât să se asigure o răspundere managerială la fiecare nivel și să se reducă riscul ca un singur centru decizional să poată reconfigura administrativ și nu numai întreg sistemul de urmărire penală. În prezent, art. 68 alin. (3) și (4) din Legea nr. 304/2022 sunt contrare acestor principii și creează veritabile vulnerabilități în desfășurarea cu imparțialitate urmăririi penale desfășurate de procurori.

Actuala reglementare prezintă riscuri privind neconstituționalitatea normei atât timp cât art. 132 alin. (1) consacră principiul constituțional al controlului ierarhic al procurorilor, care nu se poate desfășura decât în trepte, deci printr-o ierarhie strict determinată de poziția procurorului în funcție. Atât timp cât nivelurile intermediare de control sunt golite de conținut, nu ne aflăm în poziția unui „control ierarhic”, ci al unui „control centralizat” al Procurorului General asupra întregului Minister Public. Or, dacă aceasta ar fi fost viziunea Legiuitorului Constituant, acesta ar fi reglementat *ab initio*, controlul centralizat realizat de Procurorul General și nu ar mai fi menționat că acesta se realizează în mod ierarhic.

În concluzie, soluția normativă aliniază cadrul legal la standardele recomandate de Comisia de la Veneția, asigură o deconcentrare decizională și o responsabilitate administrativă a conducătorilor Parchetelor, reduce riscul influenței politice în activitatea Ministerului Public și oferă garanții suplimentare pentru efectuarea urmăririi penale de către procuror cu imparțialitate.

În numele inițiatorilor,

Stelian-Cristian ION

~~Deputat~~ ~~USR~~

Oana MURARIU

Deputată ~~USR~~

~~Alexandru-Paul DIMITRIU~~

~~Deputat~~ ~~USR~~

Dumitru VĂDUVA

Deputat ~~USR~~

Elena-Simona SPĂTARU

~~Senatoare~~ ~~USR~~

Vasile-Ciprian RUS

Senator ~~USR~~

Tabel semnături

LEGE

pentru modificarea art. 68 din Legea nr. 304/2022 privind organizarea judiciară

Nume și prenume	Semnătură	Grup parlamentar
ECHEȚI ADRIAN		USR
STEFAN-IULIAN LOBINCĂ		USR
BLAGA LAMIEL		USR
HANGĂN TOLLYAKOVA		USR
Paraschivescu Ovidiu		USR
Mihailă Radu		USR
GIMA GEORGE		USR
Diana Stora		USR
PLUSATZ ANDREI		USR
ALEXANDRU MIHAILA - NICOLAE		USR
ODRIHA ATANASIU		USR
SEMDROIU VLAD-IOAN		USR
DRĂGOIESCU CĂTIN		USR
Rădeanu Bogdan		USR
ALIN STOIȚĂ		USR
ANDREI GHEORGHIU		USR
Emmanuel Văgureanu		USR

Tabel semnături

LEGE

pentru modificarea art. 68 din Legea nr. 304/2022 privind organizarea judiciară

[illegible]