

DECIZII ALE CURȚII CONSTITUȚIONALE

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

DECIZIA nr. 137

din 13 martie 2019

referitoare la obiecția de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 90/2018 privind unele măsuri pentru operaționalizarea Secției pentru investigarea infracțiunilor din justiție

Valer Dorneanu	— președinte
Marian Enache	— judecător
Petre Lăzăroiu	— judecător
Mircea Ștefan Minea	— judecător
Daniel Marius Morar	— judecător
Mona-Maria Pivniceru	— judecător
Livia Doina Stanciu	— judecător
Simona-Maya Teodoroiu	— judecător
Varga Attila	— judecător
Mihaela Senia Costinescu	— magistrat-asistent-șef

1. Pe rol se află soluționarea obiecției de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 90/2018 privind unele măsuri pentru operaționalizarea Secției pentru investigarea infracțiunilor din justiție, obiecție formulată de un număr de 92 de deputați aparținând Grupului parlamentar al Partidului Național Liberal și Grupului parlamentar al Uniunii Salvați România, în temeiul prevederilor art. 146 lit. a) din Constituție și al art. 15 din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale.

2. Cu Adresa nr. 2/11.469 din 18 decembrie 2018, secretarul general al Camerei Deputaților a trimis Curții Constituționale sesizarea de neconstituționalitate formulată, care a fost înregistrată la Curtea Constituțională cu nr. 10.621 din 18 decembrie 2018 și constituie obiectul Dosarului nr. 2.277A/2018.

3. Prin sesizarea cu care au investit Curtea Constituțională, autorii obiecției de neconstituționalitate formulează, cu titlu prealabil, în temeiul dispozițiilor art. 267 din Tratatul privind Funcționarea Uniunii Europene („TFUE” sau „Tratatul”), **o cerere de înaintare a unor întrebări preliminare către Curtea de Justiție a Uniunii Europene (C.J.U.E.), precum și o cerere de suspendare a soluționării cauzei care face obiectul controlului de constituționalitate** „până la pronunțarea unei hotărâri preliminare de către C.J.U.E. cu privire la întrebările formulate”. Motivează că, „în contextul în care Parlamentul României a adoptat Propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Legii nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor, (devenită astfel lege ce urmează a fi transmisă spre promulgare)”, Raportul Comisiei Europene în cadrul Mecanismului de Verificare și Cooperare (M.C.V.) din 13 noiembrie 2018 a impus României 8 noi recomandări, între care referitor la Legile justiției, suspendarea imediată a punerii în aplicare a acestora și a ordonanțelor de urgențe subsecvente, precum și revizuirea lor, ținând seama pe deplin de recomandările formulate în cadrul M.C.V., de recomandările Comisiei de la Veneția și ale G.R.E.C.O. Ca urmare a nerespectării de către statul român a acestor dispoziții, autorii cererii susțin că „sesizarea de instanța națională a Curții de Justiție a Uniunii Europene devine principalul instrument juridic de constrângere în vederea neîncălării obligațiilor privind Uniunea Europeană. Conform jurisprudenței consacrate a C.J.U.E., un stat membru nu este exonerat de răspundere în cazul în care o încălcare a obligațiilor sale privind U.E. poate fi

atribuită, în tot sau în parte, unor erori de interpretare sau de aplicare a normelor U.E. relevante, inclusiv de instanțele sale naționale”. Se invocă, în acest sens, Avizul 1/2009, Hotărârea din 12 noiembrie 2009, Comisia/Spania (C-I 54/08), Hotărârea din 6 octombrie 2011, Comisia/Italia, C-302/09, Hotărârea din 22 decembrie 2010, Comisia/Italia, C-3 04/09, Hotărârea din 29 martie 2012, Comisia/Italia, C-243/10.

4. Cele patru întrebări preliminare sunt următoarele:

- (i) Mecanismul de Cooperare și de Verificare (M.C.V.), instituit potrivit Deciziei 2006/928/CE a Comisiei Europene din 13 decembrie 2006, trebuie considerat un act adoptat de o instituție a Uniunii Europene, în sensul articolului 267 TFUE, act care poate fi supus interpretării Curții de Justiție a Uniunii Europene?
- (ii) Conținutul, caracterul și întinderea temporală ale M.C.V., instituit potrivit Deciziei 2006/928/CE a Comisiei Europene din 13 decembrie 2006, se circumscriu Tratatului privind aderarea Republicii Bulgaria și a României la Uniunea Europeană, semnat de România la Luxemburg la 25 aprilie 2005? Cerințele formulate în rapoartele întocmite în cadrul acestui Mecanism au caracter obligatoriu pentru statul român?
- (iii) Articolul 2 din Tratatul privind Uniunea Europeană trebuie interpretat în sensul obligației statelor membre de a respecta criteriile statului de drept, solicitate și în rapoartele din cadrul M.C.V., instituit potrivit Deciziei 2006/928/CE a Comisiei Europene din 13 decembrie 2006, în cazul înființării urgente a unei secții de parchet de anchetare exclusiv a infracțiunilor comise de magistrați, ce dă naștere unei îngrijorări deosebite în ceea ce privește lupta împotriva corupției și poate fi utilizată ca instrument suplimentar de intimidare a magistraților și de exercitare de presiuni asupra acestora?
- (iv) Articolul 19 alineatul (1) al doilea paragraf din Tratatul privind Uniunea Europeană trebuie interpretat în sensul obligației statelor membre de a stabili măsurile necesare pentru o protecție juridică efectivă în domeniile reglementate de dreptul Uniunii, respectiv prin înlăturarea oricărui risc legat de influența politică asupra cercetării penale a unor judecători, așa cum este cazul înființării urgente a unei secții de parchet de anchetare exclusiv a infracțiunilor comise de magistrați, ce dă naștere unei îngrijorări deosebite în ceea ce privește lupta împotriva corupției și poate fi utilizată ca instrument suplimentar de intimidare a magistraților și de exercitare de presiuni asupra acestora?

5. În motivarea cererii de înaintare a întrebărilor preliminare, autorii arată că M.C.V. a fost instituit potrivit Deciziei 2006/928/CE a Comisiei Europene din 13 decembrie 2006, la momentul aderării României la Uniunea Europeană, pentru a remedia deficiențele reformei sistemului judiciar și pentru a

combate corupția. De atunci, „rapoartele M.C.V. încearcă să contribuie la orientarea eforturilor autorităților române prin recomandări specifice și evaluează progresele realizate. Astfel cum a subliniat Consiliul, în mod repetat, M.C.V. se va încheia atunci când vor fi îndeplinite în mod satisfăcător toate cele patru obiective de referință care se aplică României. Obiectivele de referință au fost definite la momentul aderării și acoperă aspecte esențiale pentru funcționarea unui stat membru — independența și eficiența sistemului judiciar, integritatea și lupta împotriva corupției”. Instituirea mecanismului a avut la bază art. 37 și art. 38 din Tratatul privind aderarea Republicii Bulgaria și a României la Uniunea Europeană, semnat de România la Luxemburg la 25 aprilie 2005.

6. Autorii observă că, în jurisprudența sa, Curtea Constituțională a României a făcut referire de trei ori la M.C.V., respectiv prin Decizia nr. 1.519 din 15 noiembrie 2011, Decizia nr. 2 din 11 ianuarie 2012 și Decizia nr. 104 din 6 martie 2018, în ultima decizie menționată statuând următoarele: calitatea de membru al Uniunii Europene impune statului român „obligația de a aplica acest mecanism și a da curs recomandărilor stabilite în acest cadru, în conformitate cu dispozițiile art. 148 alin. (4) din Constituție”.

7. Cu toate că prin Decizia nr. 33 din 23 ianuarie 2018, Curtea Constituțională a României a respins ca neîntemeiate criticile de neconstituționalitate referitoare la efectele pe care instituirea acestei noi structuri de parchet le generează asupra competențelor altor structuri deja existente, reglementarea unor norme care țin de statutul procurorului, crearea unui regim discriminatoriu, neîntemeiat pe criterii obiective și raționale, modul de reglementare a instituirii procurorului șef al acestei secții sau competența procurorului general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție de a soluționa conflictele de competență ivite între structurile Ministerului Public, totuși, prin Avizul nr. 934 din 13 iulie 2018, CDL-PI(2018)007, Comisia Europeană pentru Democrație prin Drept a Consiliului Europei (Comisia de la Veneția) a sugerat reconsiderarea înființării unei secții speciale pentru anchetarea magistraților (ca alternativă, s-a propus folosirea unor procurori specializați, simultan cu măsuri de salvagardare procedurale eficiente). Crearea Secției speciale pentru cercetarea infracțiunilor din justiție din cadrul P.Î.C.C.J. permite redirectionarea a zeci de dosare de mare corupție, aflate pe rolul Direcției Naționale Anticorupție, prin simpla formulare a unor plângeri fictive împotriva unui magistrat, desființând pur și simplu o parte însemnată din activitatea D.N.A., apreciată constant de Rapoartele M.C.V. Mecanismul de Cooperare și de Verificare a fost instituit la momentul aderării României la Uniunea Europeană în anul 2007, pentru a remedia deficiențele reformei sistemului judiciar și pentru a combate corupția. Între angajamentele pe care România și le-a asumat prin aderarea la Uniunea Europeană, se remarcă demonstrarea sustenabilității și a ireversibilității progreselor în cadrul luptei împotriva corupției, ceea ce presupune întărirea instituțională a DNA. Aceasta nu presupune scindarea parchetului specializat, cât timp rezultatele acestuia sunt apreciate și încurajate de Comisia Europeană, ci întărirea instituțională a acestuia.

8. Se arată că, prin Avizul interimar privind proiectul de lege privind Parchetul de Stat al Muntenegrului, paragrafele 17, 18 și 23, Comisia de la Veneția a stabilit că „Folosirea procurorilor specializați în astfel de cazuri (corupție, spălare de bani, trafic de influență etc.) a fost angajată cu succes în multe state. Infracțiunile în cauză sunt specializate și pot fi mai bine investigate și urmărite de personal specializat. În plus, investigarea acestor infracțiuni necesită foarte des persoane cu experiență specială în domenii foarte specifice. Cu condiția ca actele procurorului specializat să facă obiectul unui control judiciar adecvat, aduce multe beneficii și nu există obiecții generale față de un astfel de sistem”. Or, crearea acestei secții

subminează și folosirea procurorilor specializați (corupție, spălare de bani, trafic de influență etc.), nefiind o măsură proporțională cu orice scop posibil de urmărit.

9. Prin Raportul *ad-hoc* privind România (Regula 34) adoptat de Grupul de state împotriva corupției (G.R.E.C.O.), la cea de-a 79-a Reuniune Plenară (Strasbourg, 19—23 martie 2018), s-a indicat faptul că secția pare ca „o anomalie în actuala structură instituțională, în special datorită (i) faptului că nu au existat date sau evaluări specifice care să demonstreze existența unor probleme structurale în justiție care să justifice o astfel de inițiativă; (ii) datorită modului în care este desemnată conducerea și a (iii) faptului că această secție nu ar avea la dispoziție anchetatori și instrumente de investigație adecvate, spre deosebire de alte organe de urmărire penală specializate”.

10. În continuare, autorii cererii de sesizare a C.J.U.E. arată că, „anual, se înregistrează mii de sesizări fictive împotriva magistraților, în care trebuie efectuat un minim de anchetă. În prezent aceste sesizări sunt cercetate de un număr de peste 150 de procurori din cadrul a 19 unități de parchet (P.C.A., P.Î.C.C.J., D.I.I.C.O.T. și D.N.A.). Este evident că acei 15 procurori din cadrul noii secții vor fi depășiți de volumul de activitate. Limitarea numărului de procurori la 15, prin lege, contravine chiar rolului Ministerului Public, legiuitorul creând o structură deosebit de suplă prin raportare la competențele atribuite și prin raportare la importanța cauzelor pe care le instrumentează și fragilizază buna funcționare și chiar independența funcțională a Secției pentru Investigarea Infracțiunilor din Justiție. [...] este evident că va fi afectată calitatea activității de urmărire penală a procurorilor din cadrul Secției pentru Investigarea Infracțiunilor din Justiție și rolul constituțional al Ministerului Public”.

11. Pe de altă parte, „competența Secției pentru Investigarea Infracțiunilor din Justiție este una personală, vizând atât magistrații, cât și alte persoane cercetate alături de aceștia în respectivele cauze. În plus, procurorii din această secție vor trebui să instrumenteze orice tip de infracțiune, atât timp cât aceasta este săvârșită de o persoană având calitatea menționată de lege. Disponerea structurii unice în Municipiul București, unde cei 15 procurori își vor desfășura activitatea, presupune obligarea magistraților cercetați la un efort mult mai mare față de alte categorii de persoane: deplasarea pe distanțe mari la audieri în timpul programului de lucru, în altă localitate, suportarea de cheltuieli excesive, aspecte de natură să afecteze chiar buna organizare a apărării de către respectivul magistrat. Mai mult, modalitatea de numire a procurorului-șef, dar și cea a celorlalți 14 procurori pentru care proba interviului are o pondere de 60%, nu prezintă suficiente garanții pentru un proces de selecție derulat într-un mod imparțial, aspect de natură să se reflecte și în derularea activității acestei secții”.

12. În final, autorii sesizării arată că „garantarea independenței, inerentă misiunii de a judeca, este solicitată nu numai la nivelul Uniunii, pentru judecătorii Uniunii și avocații generali ai Curții, astfel cum se prevede la articolul 19 alineatul (2) al treilea paragraf TUE, dar și la nivelul statelor membre ale Uniunii Europene, pentru instanțele naționale”.

13. Având în vedere toate aceste argumente, solicită Curții Constituționale să ceară C.J.U.E. să pronunțe o hotărâre preliminară în procedura accelerată, „justificată de natura cauzei, care necesită luarea unei decizii imediate, exigențele statului de drept neputând fi condiționate de termene îndelungate, în care se pot produce prejudicii ireparabile”.

14. În motivarea sesizării de neconstituționalitate, autorii obiecției susțin că Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 90/2018 privind unele măsuri pentru operaționalizarea Secției pentru investigarea infracțiunilor din justiție a fost adoptată cu încălcarea dispozițiilor art. 115 alin. (4) din Constituție.

15. Ținând cont de faptul că, din punct de vedere formal, urgența măsurilor introduse a fost motivată în cuprinsul ordonanței de urgență, apreciază că la adoptarea acesteia, Guvernul nu a respectat celelalte două condiții obligatorii, respectiv existența unei situații extraordinare și imposibilitatea amânării reglementării acesteia. Astfel, în preambulul ordonanței de urgență se semnalează faptul că, potrivit art. III alin. (1) din Legea nr. 207/2018 pentru modificarea și completarea Legii nr. 304/2004 privind organizarea judiciară, „Secția pentru investigarea infracțiunilor din justiție începe să funcționeze în termen de 3 luni de la data intrării în vigoare a prezentei legi”, respectiv începând cu data de 23 octombrie 2018. Se mai arată că, până la data adoptării ordonanței de urgență, respectiv 10 octombrie 2018, Consiliul Superior al Magistraturii nu a finalizat procedura de operaționalizare a Secției pentru investigarea infracțiunilor din justiție, iar legea în vigoare nu conține norme tranzitorii cu privire la modul concret de realizare a acestei proceduri în cazul depășirii termenului stabilit prin Legea nr. 207/2018. Pe cale de consecință, începând cu data de 23 octombrie 2018, Direcția Națională Anticorupție și celelalte parchete își pierd competența de a efectua urmărirea penală a infracțiunilor săvârșite de judecători și procurori, iar această situație ar afecta în mod grav procedurile judiciare în cauzele care intră în competența Secției pentru investigarea infracțiunilor din justiție, existând riscul creării un blocaj instituțional.

16. În legătură cu prima condiție, autorii sesizării apreciază că „situația prezentată de Guvern ca fiind extraordinară nu exprimă un grad mare de abatere de la obișnuit sau comun, așa cum s-a stabilit prin jurisprudența Curții Constituționale, deoarece în practică au existat nenumărate cazuri de aplicare a unor prevederi legale care nu au putut fi respectate, fie din cauză că acestea au fost nerealist de scurte în raport cu posibilitățile de evoluție în direcția implementării, fie din cauze mai mult sau mai puțin imputabile autorităților publice chemate să execute în concret normele primare respective”. De asemenea, „situațiile de fapt a căror origine rezidă exclusiv în texte de lege nerealiste, inoportune sau deficitare redactate nu pot fi calificate ca fiind excepționale în sensul art. 115 alin. (4) din Constituție, fiind necesar să intervină cel puțin un element exterior și imprevizibil, pe care Parlamentul și/sau Guvernul să nu fi fost în măsură să-l anticipeze în condițiile manifestării unui grad rezonabil de diligență. Ori, prin dispozițiile art. 88³—88⁵ din Legea nr. 304/2004, Consiliul Superior al Magistraturii a fost obligat să execute un număr considerabil de operațiuni în vederea operaționalizării Secției pentru investigarea infracțiunilor din justiție, unele dintre acestea de mare complexitate (ex. elaborarea și aprobarea unui regulament conținând procedurile de numire, continuare a activității și revocare din funcțiile de conducere și execuție din cadrul secției), astfel că nerespectarea termenului de 3 luni era în mod evident o ipoteză previzibilă, dacă nu chiar inevitabilă”.

17. Totodată, autorii mai arată că „împrejurarea supusă analizei nu reprezintă o situație de urgență în sensul definiției pe care însuși Guvernul, la art. 2 lit. a) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 21/2004 privind Sistemul Național de Management al Situațiilor de Urgență, a acordat-o acestei sintagme, respectiv «evenimente excepționale, cu caracter nonmilitar, care amenință viața sau sănătatea persoanei, mediul înconjurător, valorile materiale și culturale, iar pentru restabilirea stării de normalitate sunt necesare adoptarea de măsuri și acțiuni urgente, alocarea de resurse specializate și managementul unitar al forțelor și mijloacelor implicate», definiție pe care Curtea Constituțională a citat-o și de care a ținut cont în Decizia nr. 255/2005”. Or, potrivit Curții Constituționale (Decizia nr. 258 din 14 martie 2006), „inexistența sau neexplicarea urgenței reglementării situațiilor extraordinare [...] constituie în mod evident o barieră constituțională în calea

adoptării de către Guvern a unei ordonanțe de urgență [...]. A decide altfel înseamnă a goli de conținut dispozițiile art. 115 din Constituție privind delegarea legislativă și a lăsa libertate Guvernului să adopte în regim de urgență acte normative cu putere de lege, oricând și — ținând seama de împrejurarea că prin ordonanță de urgență se poate reglementa și în materii care fac obiectul legilor organice — în orice domeniu”.

18. În legătură cu cea de-a doua condiție, autorii sesizării menționează că „motivarea urgenței evidențiază rațiunea și utilitatea reglementării, nu însă și existența unei situații extraordinare a cărei reglementare nu poate fi amânată, pe care mai degrabă o proclamă, fără a o motiva, potrivit exigenței textului constituțional de referință. Guvernul nu a indicat care ar fi fost interesul public lezată, în ce ar fi constat prejudiciile, care ar fi fost persoanele vătămate etc., aspecte esențiale menite să demonstreze că remediarea situației prin lege ar fi produs consecințe grave, cauzate de durata mai îndelungată a adoptării acestor acte normative, iar singura modalitate de a evita un asemenea scenariu era adoptarea unei ordonanțe de urgență. Având în vedere că între data adoptării ordonanței de urgență și data expirării termenului legal de 3 luni au fost aproximativ 13 zile, Parlamentul ar fi putut adopta o lege cu procedura de urgență, în timp util sau cu o minimă depășire a perioadei de referință, prin care să proroge data activării Secției pentru investigarea infracțiunilor din justiție sau chiar să abroge art. 88¹—88⁹ din Legea nr. 304/2004, conform recomandării din cel mai recent raport M.C.V., soluție care ar fi pus capăt oricăror probleme”.

19. În continuare, autorii obiecției susțin că Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 90/2018 a fost adoptată cu încălcarea dispozițiilor art. 115 alin. (6) din Constituție, întrucât Secția pentru investigarea infracțiunilor din justiție a fost constituită, potrivit art. 88¹—88⁹ din Legea nr. 304/2004, ca structură din cadrul Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, astfel că orice ordonanță de urgență care ar reglementa organizarea și funcționarea acesteia ar afecta mai mult sau mai puțin regimul unei instituții fundamentale a statului — Ministerul Public.

20. Pe de altă parte, întrucât Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 90/2018 reglementează operaționalizarea rapidă a Secției pentru investigarea infracțiunilor din justiție, faptul că măsurile adoptate contravin în mod evident Raportului emis în cadrul M.C.V. la data de 13 noiembrie 2018, în care Comisia Europeană a recomandat expres României „suspendarea imediată a punerii în aplicare a legilor justiției și a ordonanțelor de urgențe subsecvente”, precum și „revizuirea legilor justiției, ținând seama pe deplin de recomandările formulate în cadrul M.C.V., precum și de recomandările Comisiei de la Veneția și ale G.R.E.C.O.” prezintă relevanță constituțională din perspectiva exigențelor de ordin substanțial și procedural impuse de prevederile art. 148 alin. (2) și (4) din Constituție. Aceste dispoziții prevăd prioritatea prevederilor tratatelor constitutive ale Uniunii Europene și a celorlalte reglementări comunitare cu caracter obligatoriu față de dispozițiile contrare din legile interne, respectiv obligația aducerii la îndeplinire a obligațiilor rezultate din actul aderării se convertește într-o veritabilă cauză de neconstituționalitate.

21. Sesizarea vizează și *critici de neconstituționalitate intrinsecă* în ceea ce privește art. I din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 90/2018, considerat a fi adoptat cu încălcarea prevederilor art. 3 alin. (1) și art. 36 alin. (1) din Legea nr. 24/2000, respectiv cu privire la art. II alin. (11), autorii susținând că „textul este redactat neglijent, neclar, așadar este imprevizibil în interpretarea sa ulterioară și generează o aplicare viitoare impredictibilă. Prima teză și teza a doua din alin. (11) a art. II par a avea un conținut diferit în ceea ce privește competența după materie și persoană a Secției și îndreptățirea

Secției de a deține dosarele cauzelor deja soluționate, cauze care au avut drept obiect de soluționare urmărirea penală a infracțiunilor prevăzute de art. 88¹ alin. (1) din Legea nr. 304/2004”.

22. În concluzie, autorii obiecției de neconstituționalitate solicită Curții să constate că dispozițiile Legii pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 90/2018 privind unele măsuri pentru operaționalizarea Secției pentru investigarea infracțiunilor din justiție sunt neconstituționale.

23. În conformitate cu dispozițiile art. 16 alin. (2) din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, sesizarea a fost comunicată președinților celor două Camere ale Parlamentului, precum și Guvernului, pentru a comunica punctele lor de vedere.

24. **Președintele Senatului** a transmis, cu Adresa înregistrată la Curtea Constituțională cu nr. 135 din 8 ianuarie 2019, punctul său de vedere cu privire la sesizarea ce face obiectul Dosarului Curții nr. 2.277A/2018.

25. Cu privire la cererea întemeiată pe art. 267 din TFUE de a adresa C.J.U.E. un set de întrebări preliminare, președintele Senatului arată că, potrivit jurisprudenței Curții de Justiție a Uniunii Europene, procedura instituită în art. 267 este un instrument de cooperare între această instanță și instanțele naționale, cu ajutorul căreia C.J.U.E. furnizează acestora din urmă elementele de interpretare a dreptului Uniunii care le sunt necesare pentru soluționarea cauzelor cu care acestea sunt sesizate potrivit competenței lor (Hotărârea din 16 iulie 1992, pronunțată în *Cauza C-83/91 Wienand Meilicke și ADV/ORGA AG*, paragraful 22). Analizând conținutul sesizării, apreciază că semnatarii acesteia nu sunt interesați, în mod deosebit, de controlul constituționalității Legii pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 90/2018, ci, în special, de adresarea, de către Curtea Constituțională, a 4 întrebări preliminare C.J.U.E. Cele 4 întrebări preliminare vizează forța juridică a rapoartelor Comisiei Europene în cadrul Mecanismului de Cooperare și de Verificare (M.C.V.) pentru ordinea juridică a statului român și, în acest cadru, a Raportului din 13 noiembrie 2018, care cuprinde mai multe recomandări. Scopul autorilor sesizării este acela „de a bloca funcționarea Secției pentru investigarea infracțiunilor din justiție prevăzută în art. 88¹—88⁹ din Legea nr. 304/2004 privind organizarea judiciară, astfel cum a fost modificată și completată prin Legea nr. 207/2018, publicată în Monitorul Oficial, Partea I, nr. 636 din 20 iulie 2018”. Astfel, „semnatarii sesizării extrag ample fragmente din raportul menționat, în care se fac referiri la Secția pentru investigarea infracțiunilor din justiție, ca și când raportul ar conține aprecieri finale și concluzii certe care ar proba că Secția respectivă ar contraveni recomandărilor formulate în Raport”. Însă aprecierile sunt de fapt „supoziții, prezumții, situații ipotetice și nicidecum nu există o concluzie definitivă și certă că înființarea Secției pentru investigarea infracțiunilor din justiție ar încălca principiile statului de drept și independența justiției”, aspect cu privire la care Curtea Constituțională s-a pronunțat și a constatat că nu contravine dispozițiilor constituționale.

26. Temerile exprimate de autorii sesizării „au mai mult valoarea unor ipoteze de lucru, a unor prezumții de natură subiectivă, nesustinite de argumente concrete, ceea ce le diminuează de fapt relevanța, chiar și în limbajul diplomatic. Este vorba de acuze neîntemeiate, cu atât mai mult cu cât, practic, Secția respectivă este doar o structură formală aflată la începutul activității propriu-zise, în cadrul Ministerului Public”. În aceste condiții, este evident că solicitarea adresată de autorii sesizării „este forțată și nu ține seama de decizia instanței de control constituțional prin care aceasta a confirmat regularitatea înființării Secției pentru investigarea infracțiunilor din justiție. În mod forțat, semnatarii obiecției de neconstituționalitate încearcă să acrediteze ideea că înființarea acestei secții de parchet ar

prezenta riscul unor influențe politice asupra cercetării penale a unor judecători”. Susținerea autorilor sesizării este neîntemeiată, întrucât procedura de numire a membrilor și a conducerii acestui organism se desfășoară exclusiv în cadrul Consiliului Superior al Magistraturii, care, potrivit art. 133 alin. (1) din Constituție, este garantul independenței justiției și își îndeplinește atribuțiile în afara oricărei influențe politice.

27. Pe de altă parte, președintele Senatului subliniază că modificarea Legii nr. 304/2004, în sensul înființării Secției pentru investigarea infracțiunilor din justiție, reprezintă o chestiune de politică penală, asupra căreia statul român își păstrează deplina suveranitate în ordinea constituțională națională, ceea ce exclude competența C.J.U.E. Critica adusă legii aflate în procedura de control de constituționalitate *a priori*, și, indirect, Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 90/2018, nu privește drepturi individuale, care ar fi ipotetic încălcate prin înființarea secției respective. Prin urmare, cererea privind întrebările preliminare este vădit inadmisibilă.

28. De altfel, chiar și Curtea de Justiție a Uniunii Europene a decis că funcția conferită acesteia „în cadrul trimerilor preliminare este aceea de a contribui la administrarea justiției în statele membre, iar nu de a formula opinii consultative cu privire la întrebări generale sau ipotetice” (a se vedea considerentele Curții Constituționale în Decizia nr. 533 din 18 iulie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 673 din 2 august 2018).

29. Cu privire la criticile de neconstituționalitate extrinsecă aduse Legii pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 90/2018, președintele Senatului susține că din analiza expunerii de motive care însoțește actul normativ rezultă cu prisosință că Guvernul a prezentat și motivat într-un mod foarte clar și complet „situația extraordinară” avută în vedere la adoptarea ordonanței de urgență și consecințele negative pe plan social ale întârzierii reglementării normative respective. Din aceeași expunere rezultă și motivarea urgenței adoptării actului normativ. Autorii obiecției de neconstituționalitate confundă scopul și obiectivele urmărite de Guvern prin adoptarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 21/2004 privind Sistemul Național de Monitorizare al Situațiilor de Urgență și încearcă, printr-o manieră incorectă, să le coroboreze cu prevederile art. 115 alin. (4) din Constituție, ca, pe această bază, să susțină că Guvernul a adoptat Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 90/2018 fără să țină seama de cadrul normativ existent. Or, Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 21/2004 a fost adoptată, între altele, pentru a se crea un cadru normativ eficient în condițiile proliferării atentatelor teroriste pe plan internațional și îndeosebi a celor împotriva intereselor statelor membre ale N.A.T.O. riscurilor amenințărilor nonmilitare la adresa securității naționale. În acest context, actul normativ menționat reglementează „starea de urgență”, acest termen neavând însă nicio legătură cu termenul de „urgență” la care se referă art. 115 alin. (4) din Constituție.

30. În ceea ce privește obiecția de neconstituționalitate raportată la prevederile art. 115 alin. (6) din Legea fundamentală, întrucât dispozițiile Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 90/2018 ar afecta Ministerul Public în calitatea sa de instituție fundamentală a statului român, președintele Senatului arată că aceasta este nefondată, actul normativ stabilind doar o procedură tranzitorie și provizorie pentru compunerea Secției pentru investigarea infracțiunilor din justiție, inclusiv a conducerii acesteia.

31. În ceea ce privește susținerea autorilor sesizării potrivit căreia legea criticată contravine și art. 148 alin. (2) și alin. (4) din Constituție, deoarece prin ultimul Raport M.C.V. se recomandă României suspendarea imediată a punerii în aplicare a legilor justiției, deci a dispozițiilor legale introduse în Legea nr. 304/2004, prin care s-a înființat Secția pentru

investigarea infracțiunilor din justiție, dispoziții modificate parțial prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 90/2018, președintele Senatului observă că instanța constituțională a constatat deja că înființarea secției menționate nu contravine Constituției, prin urmare și această critică este neîntemeiată.

32. În fine, referitor la obiecția de neconstituționalitate intrinsecă vizând dispozițiile art. 11 alin. (1) care ar avea un conținut neclar, imprevizibil, ceea ce contravine art. 1 alin. (5) din Constituție, președintele Senatului apreciază că este, de asemenea, nefondată, înșiși autoni acesteia nefiind convinși de justetea argumentelor.

33. Față de cele arătate, președintele Senatului solicită Curții Constituționale să respingă, ca neîntemeiată, obiecția de neconstituționalitate.

34. **Președintele Camerei Deputaților** a transmis cu Adresa nr. 2/127 din 8 ianuarie 2019, înregistrată la Curtea Constituțională cu nr. 162 din 8 ianuarie 2019, punctul său de vedere cu privire la sesizarea de neconstituționalitate.

35. Referitor la cererile privind trimiterea către C.J.U.E. a unor întrebări preliminare și, implicit, suspendarea soluționării sesizării de neconstituționalitate, le apreciază ca fiind inadmisibile. În cadrul controlului de constituționalitate *a priori* nu se poate formula o întrebare preliminară, în temeiul art. 267 din TFUE, întrucât nu este *pendinte* un litigiu. Astfel, în Hotărârea din 16 decembrie 2008, pronunțată în Cauza C-210/06, C.J.U.E. a statuat că, potrivit unei jurisprudențe constante, pentru a aprecia dacă organismul de trimitere are trăsăturile unei „instanțe”, aspect care ține doar de dreptul Uniunii Europene, Curtea ia în considerare un ansamblu de elemente precum originea legală a organismului, caracterul său permanent, caracterul obligatoriu al competenței sale, natura contradictorie a procedurii, aplicarea de către organism a normelor de drept, precum și independența acestuia. Cu toate acestea, în privința naturii contradictorii a procedurii din fața instanței de trimitere, art. 267 din Tratat nu condiționează sesizarea C.J.U.E. de caracterul contradictoriu al acestei proceduri. În schimb, din acest articol rezultă că instanțele naționale au competența să sesizeze instanța europeană numai dacă există un litigiu *pendinte* și dacă sunt chemate să se pronunțe în cadrul unei proceduri destinate să se finalizeze printr-o decizie cu caracter jurisdicțional.

36. În cadrul cooperării între C.J.U.E. și instanțele naționale, numai instanțele naționale care sunt sesizate cu litigiul și care trebuie să își asume responsabilitatea pentru hotărârea judecătorească ce urmează a fi pronunțată au competența să aprecieze atât necesitatea unei hotărâri preliminare pentru a fi în măsură să pronunțe propria hotărâre, cât și pertinenta întrebărilor pe care le adresează C.J.U.E. (Hotărârea din 23 aprilie 2009, pronunțată în cauzele C-261/07 și C-299/07 VTB-VAB NV sau Hotărârea din 22 septembrie 2016, pronunțată în Cauza C-110/15).

37. Necesitatea de a ajunge la o interpretare a dreptului comunitar care să fie utilă instanței naționale presupune ca aceasta din urmă să definească situația de fapt și contextul normativ în care se încadrează întrebările adresate sau cel puțin să explice situația de fapt pe care se bazează aceste întrebări (Hotărârea din 9 noiembrie 2006, pronunțată în Cauza C-205/05 și Hotărârea din 14 decembrie 2006, pronunțată în Cauza C-217/05).

38. Prin urmare, față de aspectele antereferate, președintele Camerei Deputaților apreciază că, în cadrul controlului de constituționalitate *a priori*, Curtea Constituțională nu poate sesiza C.J.U.E. în temeiul art. 267 din TFUE, motiv pentru care cererea de transmitere a întrebărilor preliminare formulate de autorii obiecției de neconstituționalitate este inadmisibilă.

39. Cu privire la critica privind încălcarea prevederilor art. 115 alin. (4) din Constituție, președintele Camerei Deputaților apreciază că aceasta este neîntemeiată, întrucât, în preambulul ordonanței de urgență, este prezentată pe larg situația extraordinară a cărei reglementare nu putea fi amânată. Astfel, Secția pentru investigarea infracțiunilor din justiție începe să funcționeze la data de 23 octombrie 2018 or Consiliul Superior al Magistraturii nu finalizase în termenul legal procedura de operaționalizare a acestei secții nou-înființate, astfel fiind necesară adoptarea unor măsuri legislative urgente care să reglementeze o procedură simplă, derogatorie de la art. 88³—88⁵ din Legea nr. 304/2004, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

40. În ceea ce privește critica referitoare la încălcarea art. 115 alin. (6) din Constituție, potrivit căreia recurgerea la această formă de legiferare reprezintă o imixtiune nepermisă în competența legislativă a Parlamentului, președintele Camerei Deputaților susține că neadoptarea unor măsuri pentru operaționalizarea secției nou-înființate ar fi afectat în mod grav procedurile judiciare în cauzele ce intră în competența secției, și astfel s-ar fi creat un blocaj instituțional. Mai mult, analizând raportul Comisiei speciale comune a Camerei Deputaților și a Senatului pentru sistematizarea, unificarea și asigurarea stabilității legislative în domeniul justiției se constată că niciunul dintre autorii sesizării de neconstituționalitate nu a depus amendamente, pe niciun aspect de legalitate sau de constituționalitate, în sensul motivării unei soluții de respingere a ordonanței de urgență de către Parlament.

41. Referitor la încălcarea art. 148 alin. (2) și (4) din Constituție, se arată că faptul că „legislația europeană în materie este, spre deosebire de dreptul intern, mai permisivă sau mai blândă nu atrage *ipso facto* neconstituționalitatea dispoziției legale naționale, motiv pentru care numai judecătorul de drept comun, ca judecător național al dreptului european poate, potrivit art. 267 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, să își exercite atribuțiile în cadrul aceleiași ordini juridice europene, sens în care judecătorul constituțional nu are o asemenea competență”.

42. Sub aspectul criticilor de neconstituționalitate intrinsecă, președintele Camerei Deputaților apreciază că Legea pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 90/2018 privind unele măsuri pentru operaționalizarea Secției pentru investigarea infracțiunilor din justiție respectă cerințele constituționale privind claritatea, precizia și previzibilitatea normelor juridice, atribuite să asigure sistematizarea, unificarea și coordonarea legislației, prevăzute de art. 1 alin. (4) și (5) din Constituție, care consacră principiul separației și echilibrului puterilor în stat, precum și pe cel al respectării obligatorii a legilor.

43. Legea dedusă controlului de constituționalitate răspunde acestor cerințe privind claritatea, precizia și previzibilitatea normelor juridice. Este clară întrucât în conținutul său nu se regăsesc pasaje obscure sau soluții normative contradictorii, este precisă, fiind redactată într-un stil specific normativ dispozitiv, care prezintă norma instituită fără explicații sau justificări. Conceptele și noțiunile utilizate sunt configurate în concordanță cu dreptul pozitiv, iar stabilitatea soluțiilor normative este departe de a fi ambiguă, acestea fiind redactate previzibil și univoc, cu respectarea prevederilor Legii nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

44. Prin urmare, președintele Camerei Deputaților susține că dispozițiile Legii pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 90/2018 privind unele măsuri pentru operaționalizarea Secției pentru investigarea infracțiunilor din justiție sunt constituționale prin raportare la prevederile art. 1 alin. (4) și (5), art. 115 alin. (4) și (6), precum și ale art. 148 alin. (2) și (4) din Constituție.

45. **Guvernul** a transmis, cu Adresa nr. 5/7.366/2019, înregistrată la Curtea Constituțională cu nr. 318 din 16 ianuarie 2019, punctul său de vedere cu privire la sesizarea de neconstituționalitate.

46. Cu privire la critica referitoare la încălcarea art. 115 alin. (4) din Constituție arată că măsurile adoptate prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 90/2018 prezintă atât urgență, fiind descrise concret situațiile care justifică intervenția legislativă, cât și motivarea pentru care aceste împrejurări constituie „situații extraordinare a căror reglementare nu poate fi amânată”. Întrucât, la acel moment, Consiliul Superior al Magistraturii nu finalizase procedura de operaționalizare a Secției pentru investigarea infracțiunilor din justiție, exista riscul iminent ca aceasta să nu poată să funcționeze în termenul stabilit de lege — luând în considerare și durata procedurilor de concurs reglementate de prevederile regulamentelor adoptate de Consiliul Superior al Magistraturii în aplicarea art. 88⁵ alin. (12) din Legea nr. 304/2004, potrivit căruia „*Procedurile de numire, continuare a activității în cadrul secției și revocare din funcțiile de conducere și execuție din cadrul secției vor fi detaliate într-un regulament aprobat de Plenul Consiliului Superior al Magistraturii*” —, astfel că Guvernul a fost constrâns să reglementeze, pe calea ordonanței de urgență, o situație extraordinară, obiectivă, a cărei existență nu depindea de voința sa, prin instituirea unei proceduri simplificate și rapide, temporare, pentru ocuparea cu titlu provizoriu a funcțiilor de conducere și de execuție din cadrul Secției pentru investigarea infracțiunilor din justiție. Întrucât prin Legea nr. 207/2018 se prevede expres competența exclusivă a acestei structuri de parchet de a efectua urmărirea penală pentru infracțiunile săvârșite de judecători și procurori, inclusiv judecătorii și procurorii militari și cei care au calitatea de membri ai Consiliului Superior al Magistraturii, în baza acestei dispoziții, începând cu data de 23 octombrie 2018 — data stabilită de lege pentru operaționalizarea Secției —, Direcția Națională Anticorupție și celelalte parchete nu mai aveau competența de a efectua urmărirea penală a infracțiunilor săvârșite de aceste persoane. O astfel de situație era de natură a afecta în mod grav procedurile judiciare în cauzele penale ce intrau în competența secției — practic, de la data ordonată de către legiuitor, în absența operaționalizării Secției, nu mai era posibilă îndeplinirea actelor de urmărire penală în cauzele penale antereferte — și creau un blocaj instituțional, aspecte care, vizând realizarea competenței unor autorități publice, respectiv a unităților de parchet, și realizarea rolului constituțional al Ministerului Public, privesc un interes public — realizarea competenței Ministerului Public, conferită acestuia prin Constituție și lege, constituie, precum în cazul oricărei alte autorități publice, nu numai o facultate, ci și o obligație.

47. În ceea ce privește susținerea că, între data adoptării ordonanței de urgență și data expirării termenului legal de 3 luni, au fost aproximativ 13 zile în care Parlamentul ar fi putut adopta o lege cu procedură de urgență, Guvernul apreciază că aceasta este „nerealistă, ținând seama de durata previzibilă, cumulată, a procedurii de legiferare și intrarea în vigoare a unei legi și de timpul extrem de scurt până la împlinirea termenului stabilit de Parlament pentru operaționalizarea Secției; în plus, la momentul adoptării ordonanței de urgență nu exista în dezbaterile Parlamentului vreo inițiativă legislativă având ca obiect luarea unor măsuri pentru remedierea situației extraordinare prezentate”.

48. Referitor la critica privitoare la art. 1 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 90/2018, Guvernul arată că textul art. 88² alin. (3) din Legea nr. 304/2004, astfel cum a fost modificat prin ordonanța de urgență, prevede că „*Secția pentru investigarea infracțiunilor din justiție funcționează cu un număr de 15 posturi de procuror*”, față de forma anterioară care stabilea

că „*Secția pentru investigarea infracțiunilor din justiție funcționează cu un număr maxim de 15 procurori*”. Față de critica autorilor sesizării, potrivit căreia nu a fost motivată urgența în legătură cu modificarea acestui text, Guvernul precizează că acesta se aplică prin coroborare și în strânsă legătură cu celelalte texte ale actului normativ ce face obiectul sesizării, texte pentru care urgența a fost justificată în preambul și în nota de fundamentare.

49. În ceea ce privește afectarea regimului unei instituții fundamentale a statului, cu privire la sensul dispozițiilor art. 115 alin. (6) din Legea fundamentală, Curtea Constituțională a statuat, prin Decizia nr. 1.189 din 6 noiembrie 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 787 din 25 noiembrie 2008, că „ordonanțele de urgență nu pot fi adoptate dacă «afectează», dacă au consecințe negative, dar, în schimb, pot fi adoptate dacă, prin reglementările pe care le conțin, au consecințe pozitive în domeniile în care intervin”. Tot astfel, în jurisprudența Curții Constituționale s-a învederat faptul că nu orice măsură legislativă adoptată pe calea unei ordonanțe de urgență și care vizează structura organizatorică a unor instituții fundamentale ale statului este de natură a încălca art. 115 alin. (6) din Constituție, „în măsura în care acestea nu afectează nici capacitatea administrativă și nici funcționarea acestora”. Or, Guvernul susține că „soluțiile cuprinse în Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 90/2018 nu sunt de natură a afecta, în sens negativ, funcționarea Ministerului Public, ci, dimpotrivă, au consecințe pozitive în ceea ce privește realizarea rolului constituțional al Ministerului Public, întrucât instituie măsuri pentru operaționalizarea Secției amintite în termenul stabilit de lege, conform voinței legiuitorului și înlătură blocajul instituțional generat de imposibilitatea funcționării Secției la data stabilită, precum și insecuritatea juridică astfel creată”.

50. Referitor la criticile de neconstituționalitate care susțin încălcarea art. 148 alin. (2) și (4) din Constituție, Guvernul le consideră neîntemeiate. Astfel, cu privire la caracterul recomandărilor cuprinse în rapoartele M.C.V. din perspectiva art. 148 alin. (2) din Legea fundamentală, Curtea Constituțională s-a pronunțat deja, în calitatea sa de garant al respectării Constituției, iar deciziile sale — potrivit art. 147 alin. (4) din Constituție — sunt obligatorii *erga omnes*, de la data publicării lor în Monitorul Oficial al României, Partea I. Pronunțându-se asupra relevanței constituționale a Deciziei 2006/928/CE a Comisiei Europene din perspectiva dispozițiilor art. 148 alin. (4) din Legea fundamentală, în Decizia nr. 104 din 6 martie 2018, după ce a arătat că, „aderând la ordinea juridică a Uniunii Europene, România a acceptat ca, în domeniile în care competența exclusivă aparține Uniunii Europene, [...], implementarea obligațiilor rezultate din acestea să fie supusă regulilor Uniunii [...]” și că, „în virtutea clauzei de conformare cuprinse chiar în textul art. 148 din Constituție, România nu poate adopta un act normativ contrar obligațiilor la care s-a angajat în calitate de stat membru”, Curtea Constituțională a relevat totuși că „toate cele anterior arătate cunosc desigur o limită constituțională, exprimată în ceea ce Curtea a calificat «identitate constituțională națională», și că „înțelesul Deciziei 2006/928/CE a Comisiei Europene din 13 decembrie 2006 [...], act adoptat anterior aderării României la Uniunea Europeană, nu a fost deslușit de Curtea de Justiție a Uniunii Europene în ceea ce privește conținutul, caracterul și întinderea temporală și dacă acestea se circumscriu celor prevăzute în Tratatul de aderare, [...], care face parte din ordinea normativă internă, astfel încât Decizia 2006/928/CE nu poate constitui normă de referință în cadrul controlului de constituționalitate prin prisma art. 148 din Constituție” (paragraful 88, teza finală).

51. Așadar, Guvernul concluzionează că, întrucât Decizia 2006/928/CE a Comisiei Europene nu poate constitui normă de referință în cadrul controlului de constituționalitate prin raportare

la art. 148 alin. (2) și (4) din Legea fundamentală, nici recomandările formulate în rapoartele M.C.V. întocmite în aplicarea Deciziei 2006/928/CE nu reprezintă, în înțelesul acelorași prevederi constituționale, „reglementări comunitare cu caracter obligatoriu”, care să poată fi avute în vedere ca norme de referință în aprecierea constituționalității modului în care Parlamentul, Președintele României, Guvernul și autoritatea judecătorească garantează aducerea la îndeplinire a acestora.

52. În ceea ce privește critica de neconstituționalitate intrinsecă având ca obiect prevederile art. II alin. (11) din ordonanța de urgență, Guvernul arată că prevederile menționate, contrar celor susținute de autorii sesizării, „nu au ca obiect stabilirea competenței după materie și persoană a Secției, în sensul extinderii acesteia, ci prevăd, în plus față de reglementarea inițială, ca o consecință firească a înființării unei noi structuri cu competență exclusivă în materia menționată, faptul că dosarele cauzelor referitoare la infracțiunile de competența Secției — competență prevăzută la art. 88¹ alin. (1) din Legea nr. 304/2004, republicată, modificată și completată — și soluționate până la data operaționalizării se preiau de către aceasta. Așadar, din perspectiva respectării principiului legalității prevăzută de art. 1 alin. (5) din Constituție, prevederile criticate au un înțeles clar, neechivoc și previzibil, astfel că nu poate reține o lipsă de claritate și previzibilitate a normelor juridice ori că acestea sunt afectate de deficiențe de redactare care îi conferă un caracter neconstituțional”.

CURTEA,

examinând obiecția de neconstituționalitate, punctele de vedere ale președintelui Senatului, președintelui Camerei Deputaților și Guvernului, raportul judecătorului-raportor, dispozițiile Legii pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 90/2018 privind unele măsuri pentru operaționalizarea Secției pentru investigarea infracțiunilor din justiție, precum și prevederile Constituției, reține următoarele:

53. Actul de sesizare are ca obiect al criticilor de neconstituționalitate dispozițiile Legii pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 90/2018 privind unele măsuri pentru operaționalizarea Secției pentru investigarea infracțiunilor din justiție, ordonanță publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 862 din 10 octombrie 2018, în ansamblul său, precum și dispozițiile art. II alin. (11) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 90/2018, în special.

54. Autorii sesizării susțin că dispozițiile criticate contravin prevederilor constituționale ale art. 1 alin. (4) și (5), art. 61 alin. (1), art. 115 alin. (4) și (6) și ale art. 148 alin. (2) și (4).

55. În vederea soluționării prezentei obiecții de neconstituționalitate, Curtea va proceda la verificarea îndeplinirii condițiilor de admisibilitate a acesteia, prevăzute de art. 146 lit. a) teza întâi din Constituție și de art. 15 alin. (2) din Legea nr. 47/1992, sub aspectul titularului dreptului de sesizare, al termenului în care acesta este îndrituit să sesizeze instanța constituțională, precum și al obiectului controlului de constituționalitate. În jurisprudența sa, Curtea a statuat că primele două condiții se referă la regularitatea sesizării instanței constituționale, din perspectiva legalei sale sesizări, iar cea de-a treia vizează stabilirea sferei sale de competență, astfel încât urmează a fi cercetate în ordinea menționată, constatarea neîndeplinirii uneia având efecte dirimante și făcând inutilă analiza celorlalte condiții (a se vedea, în acest sens, Decizia nr. 334 din 10 mai 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 455 din 31 mai 2018, paragraful 27, sau Decizia nr. 385 din 5 iunie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 488 din 13 iunie 2018, paragraful 32).

56. Cu privire la titularul dreptului de sesizare, prezenta obiecție de neconstituționalitate a fost formulată de un număr de 92 de deputați aparținând Grupului parlamentar al Partidului

Național Liberal și Grupului parlamentar al Uniunii Salvați România, care, în temeiul art. 146 lit. a) teza întâi din Constituție și al art. 15 alin. (1) din Legea nr. 47/1992, are dreptul de a sesiza Curtea Constituțională pentru exercitarea controlului de constituționalitate *a priori*, fiind, așadar, îndeplinită această primă condiție de admisibilitate.

57. Cu privire la termenul în care poate fi sesizată instanța de control constituțional, potrivit art. 15 alin. (2) din Legea nr. 47/1992, acesta este de 5 zile de la data depunerii legii adoptate la secretarii generali ai celor două Camere ale Parlamentului, respectiv de 2 zile, începând de la același moment, dacă legea a fost adoptată în procedură de urgență. Totodată, în temeiul art. 146 lit. a) teza întâi din Legea fundamentală, Curtea Constituțională se pronunță asupra constituționalității legilor înainte de promulgarea acestora, care, potrivit art. 77 alin. (1) teza a doua din Constituție, se face în termen de cel mult 20 de zile de la primirea legii adoptate de Parlament. Cu privire la acest aspect se constată că Legea pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 90/2018 privind unele măsuri pentru operaționalizarea Secției pentru investigarea infracțiunilor din justiție a fost adoptată, în procedură de urgență, de Senatul României, Cameră decizională, în data de 10 decembrie 2018, a fost depusă, în data de 17 decembrie 2018, la secretarul general pentru exercitarea dreptului de sesizare cu privire la neconstituționalitatea legii și apoi trimisă spre promulgare, în data de 19 decembrie 2018. Prezenta sesizare a fost înregistrată la Curtea Constituțională în data de 18 decembrie 2018. Într-o atare situație, luând act de faptul că sesizarea de neconstituționalitate a fost formulată în termenul legal de 2 zile, prevăzută de art. 15 alin. (2) din Legea nr. 47/1992, Curtea constată că obiecția de neconstituționalitate este admisibilă sub aspectul respectării termenului în care poate fi sesizată instanța de control constituțional.

58. În vederea analizării admisibilității prezentei sesizări cu privire la cel de-al treilea aspect de admisibilitate — obiectul controlului de constituționalitate, respectiv stabilirea sferei de competență a Curții cu privire la legea dedusă controlului, este necesară analiza criticilor formulate de autorul sesizării.

59. Analizând temeiurile constituționale invocate în susținerea sesizării de neconstituționalitate, precum și motivarea obiecției formulate, Curtea observă că obiectul criticii în prezenta cauză îl constituie procedura de adoptare a Legii pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 90/2018 privind unele măsuri pentru operaționalizarea Secției pentru investigarea infracțiunilor din justiție, precum și unele dispoziții ale acesteia.

60. Așadar, nefiind incident un fine de neprimire a sesizării astfel formulate, Curtea Constituțională a fost legal sesizată și este competentă, potrivit dispozițiilor art. 146 lit. a) din Constituție și ale art. 1, art. 10, art. 15, art. 16 și art. 18 din Legea nr. 47/1992, să se pronunțe asupra constituționalității prevederilor legale criticate.

61. Cu titlu preliminar, Curtea va analiza cererea de înaintare a unor întrebări preliminare către C.J.U.E., precum și cererea de suspendare a soluționării cauzei care face obiectul controlului de constituționalitate.

62. Ca urmare a unei preținse nerespectări de către statul român a unor recomandări din Raportul din 13 noiembrie 2018 din cadrul Mecanismului de cooperare și de verificare (M.C.V.), instituit potrivit Deciziei 2006/928/CE a Comisiei Europene din 13 decembrie 2006, autorii cererii susțin că sesizarea de către instanța națională a C.J.U.E. „devine principalul instrument juridic de constrângere în vederea neîncalcării obligațiilor privind Uniunea Europeană”.

63. Având în vedere cererea de înaintare a unor întrebări preliminare către C.J.U.E., Curtea apreciază necesară pentru soluționarea ei identificarea recomandărilor cuprinse în raportul menționat. Astfel, în pct. 3.1, *Obiectivul de referință 1: independența sistemului judiciar și reforma sistemului judiciar*, documentul examinează evoluțiile din două domenii care au făcut necesară reanalizarea de către Comisie a evaluărilor anterioare: (i) legile justiției și garanțiile juridice pentru independența sistemului judiciar și (ii) revocarea din funcție a procurorului-șef al D.N.A. și presiunea politică asupra instituțiilor judiciare.

64. Relevant pentru analiza care face obiectul prezentei cauze este primul domeniu, cu privire la care Raportul M.C.V. face următoarele precizări: „*Cele trei legi ale justiției, datând din 2004, reglementează statutul judecătorilor și al procurorilor, organizarea și funcționarea instanțelor și a parchetelor, precum și a Consiliului Superior al Magistraturii. Legile justiției reprezentau o bază esențială pentru evaluarea pozitivă a progreselor înregistrate de România în cadrul M.C.V. din ianuarie 2017. În raportul din noiembrie 2017 se sublinia deja necesitatea ca guvernul și parlamentul să asigure un proces legislativ deschis, transparent și constructiv, în care independența sistemului judiciar și avizele instanțelor judecătorești să fie apreciate și luate în considerare în mod corespunzător¹. Raportul reamintează, de asemenea, importanța luării în considerare a avizului Comisiei de la Veneția, acesta fiind cel mai bun mod de a se asigura caracterul durabil al reformei și de a se realiza obiectivele de referință cuprinse în M.C.V.*”

În prezent, legile justiției modificate sunt în vigoare². Acestea conțin o serie de măsuri care slăbesc garanțiile juridice privind independența sistemului judiciar, fiind de natură să submineze independența efectivă a judecătorilor și a procurorilor și, prin urmare, încrederea opiniei publice în sistemul judiciar. Reacțiile de contestare din partea sistemului judiciar și a societății civile s-au îndreptat în această direcție. Printre principalele dispoziții problematice se numără, în special: crearea unei secțiuni speciale de urmărire penală pentru anchetarea infracțiunilor comise de magistrați (s.n.), noile dispoziții privind răspunderea materială a magistraților pentru deciziile luate, un sistem nou de pensionare anticipată³, restricții privind libertatea de exprimare în cazul magistraților⁴ și noi motive de revocare a membrilor Consiliului Superior al Magistraturii⁵.⁶

Niciuna dintre aceste modificări nu corespunde recomandărilor MCV. Recomandarea care făcea apel în mod specific la efectuarea unei modificări legislative a legilor justiției se referea la procedura de numire a procurorilor de rang înalt⁷. Nu s-a dat curs recomandării, iar efectele cumulative ale modificărilor legislative au dus mai degrabă la slăbirea

sistemului de control și echilibru care stă la baza independenței operaționale a procurorilor, consolidând și mai mult rolul ministrului justiției⁸. De asemenea, modificările ridică semne de întrebare cu privire la capacitatea organelor de urmărire penală de a combate în continuare corupția la nivel înalt cu același grad de independență.

Riscul ca aceste elemente — fiecare în parte, dar și în contextul efectului lor cumulat — să conducă la presiuni asupra judecătorilor și procurorilor și, în cele din urmă, să submineze independența, precum și eficiența și calitatea sistemului judiciar a fost evidențiat, de asemenea, de o serie de observatori externi: în special, Comisia de la Veneția din cadrul Consiliului European⁹, Grupul de state împotriva corupției (GRECO)¹⁰, alte state membre și parteneri internaționali¹¹.

Aceste evaluări subliniază, de asemenea, importanța verificării constituționalității, dar aceasta nu este singura problemă: verificările nu se substituie necesității de a avea o dezbatere privind opțiunile politice care stau la baza modificărilor majore.

În ciuda avizului preliminar din luna iulie al Comisiei de la Veneția, legile au fost promulgate în forma în care erau. În plus, guvernul a adoptat o serie de ordonanțe de urgență, care au accentuat unele dintre problemele identificate, de exemplu prin consolidarea autorității ministrului justiției asupra procurorilor, în special prin declanșarea de proceduri disciplinare¹². Decizia guvernului de a modifica dispozițiile de înființare a departamentului special pentru investigarea magistraților în acest fel și de a impune proceduri noi privind modul în care acest organism ar urma să fie înființat de Consiliul Superior al Magistraturii a ridicat întrebări suplimentare cu privire la independența acestui departament¹³ (s.n.). De asemenea a evidențiat disponibilitatea guvernului de a da curs doar în mod selectiv recomandărilor Comisiei de la Veneția. În acest sens s-a pierdut o oportunitate.”

65. În concluzie, cu privire la legile justiției, Raportul M.C.V. din 13 noiembrie 2018 recomandă: „suspendarea imediată a punerii în aplicare a legilor justiției și a ordonanțelor de urgență subsecvente” și „revizuirea legilor justiției, ținând seama pe deplin de recomandările formulate în cadrul MCV, precum și de recomandările Comisiei de la Veneția și ale GRECO”.

66. În susținerea cererii de înaintare a întrebărilor preliminare, autorii se întemeiază pe argumente preluate din Raportul tehnic care însoțește Raportul M.C.V., Avizul nr. 934 din 13 iulie 2018, CDL-PI(2018)007 al Comisiei Europene pentru Democrație prin Drept a Consiliului European (Comisia de la Veneția), Raportul *ad hoc* privind România (Regula 34) adoptat de Grupul de state împotriva corupției (GRECO) la cea de-a 79-a Reuniune Plenară (Strasbourg, 19—23 martie 2018), precum și pe o serie de hotărâri ale C.J.U.E. **Criticile formulate**

¹ Consiliul consultativ al judecătorilor europeni (CCJE) din cadrul Consiliului European, în avizele sale anterioare, a făcut următoarea recomandare: „autoritățile judiciare ar trebui să fie consultate și să participe activ la elaborarea oricărei legislații referitoare la statutul și funcționarea sistemului judiciar”. „Poziția sistemului judiciar și relația sa cu celelalte puteri din stat într-o democrație modernă”, Avizul nr. 18 (2015).

² Legea nr. 207/2018 pentru modificarea și completarea Legii nr. 304/2004 privind organizarea judiciară a intrat în vigoare la 20 iulie (n.r. — aceasta este data publicării în Monitorul Oficial al României, Partea I). Legea nr. 234/2018 pentru modificarea și completarea Legii nr. 317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii a intrat în vigoare la 11 octombrie, Legea nr. 242/2018 pentru modificarea și completarea Legii nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor a intrat în vigoare la 15 octombrie (n.r. — aceasta este data publicării în Monitorul Oficial al României, Partea I).

³ Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 92/2018 din 15 octombrie 2018 amână cu un an data intrării în vigoare a sistemului de pensionare anticipată, dar nu renunță la el, așa cum se recomandă în avizul Comisiei de la Veneția.

⁴ Aceste dispoziții ar trebui coroborate cu restricțiile privind libertatea de a primi și comunica informații în legătură cu procedurile penale, incluse în modificările la Codul de procedură penală.

⁵ Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 92/2018 introduce modificări ulterioare cu privire la procedura de revocare.

⁶ Aceste dispoziții sunt descrise în detaliu în raportul tehnic care însoțește prezentul raport.

⁷ A se vedea recomandarea 1 de mai jos.

⁸ În ceea ce privește România, Comisia de la Veneția a evidențiat necesitatea de a asigura o mai mare independență a procurorilor (Avizul nr. 924/2018).

⁹ Avizul nr. 924/2018 al Comisiei de la Veneția din 20 octombrie 2018.

¹⁰ Greco-AdHocRep (2018)2, 23 martie 2018.

¹¹ Declarație comună în numele Belgiei, Canadei, Danemarcei, Finlandei, Franței, Germaniei, Luxemburgului, Țărilor de Jos, Norvegiei, Suediei, Elveției și Statelor Unite din 29 iunie 2018. Disponibilă pe site-ul internet al ambasadei uneia dintre țările semnatare: <https://www.swedenabroad.se/en/embassies/romaniabucharest/current/news/joint-statement2/>.

¹² Ordonanța de urgență nr. 92/2018.

¹³ Ordonanța de urgență nr. 90/2018.

vizează înființarea Secției pentru investigarea infracțiunilor din justiție, în principal, pentru următoarele motive: „cerința independenței judecătorilor ține de substanța dreptului fundamental la un proces echitabil, care are o importanță esențială în calitate de garant al protecției ansamblului drepturilor conferite justițiabililor de dreptul Uniunii și al menținerii valorilor comune ale statelor membre prevăzute la articolul 2 T.U.E., în special a valorii statului de drept”; „demonstrarea sustenabilității și a ireversibilității progreselor în lupta împotriva corupției nu presupune scindarea parchetului specializat, cât timp rezultatele acestuia sunt apreciate și încurajate de Comisia Europeană, ci întărirea instituțională a acestuia”; crearea acestei secții subminează și folosirea procurorilor specializați (corupție, spălare de bani, trafic de influență etc.), nefiind o măsură proporțională cu orice scop posibil de urmărit; „anual se înregistrează mii de sesizări fictive împotriva magistraților, în care trebuie efectuat un minim de anchetă; în prezent aceste sesizări sunt cercetate de un număr de peste 150 de procurori din cadrul a 19 unități de parchet (P.C.A., P.Î.C.C.J., D.I.I.C.O.T. și D.N.A.). Este evident că acei 15 procurori din cadrul noii secții vor fi depășiți de volumul de activitate”; dispunerea structurii unice în municipiul București, unde cei 15 procurori își vor desfășura activitatea, presupune obligarea magistraților cercetați la un efort mult mai mare față de alte categorii de persoane; modalitatea de numire a procurorului-șef, dar și cea a celorlalți 14 nu prezintă suficiente garanții pentru un proces de selecție derulat într-un mod imparțial, aspect de natură să se reflecte și în derularea activității acestei secții.

67. Cu privire la Secția pentru investigarea infracțiunilor din justiție, Curtea reține că aceasta a fost înființată prin Legea nr. 207/2018 pentru modificarea și completarea Legii nr. 304/2004 privind organizarea judiciară, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 636 din 20 iulie 2018. Potrivit art. III alin. (1) din lege, secția urma să devină operațională în termen de 3 luni de la data intrării în vigoare a legii, respectiv la data de 23 octombrie 2018.

68. La data de 10 octombrie 2018, având în vedere că autoritatea competentă — Consiliul Superior al Magistraturii — nu a finalizat procedura de operaționalizare a Secției pentru investigarea infracțiunilor din justiție, Guvernul a adoptat Ordonanța de urgență nr. 90/2018 prin care a dispus o procedură derogatorie de la normele legale în vigoare, dar cu caracter provizoriu, având ca scop numirea temporară/provizorie a procurorului-șef, a procurorului-șef adjunct și a cel puțin unei treimi din procurorii secției. Adoptarea acestor măsuri a avut ca finalitate operaționalizarea secției în termenul stabilit de legea prin care fusese înființată structura de parchet.

69. Constituționalitatea acestui din urmă act normativ, Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 90/2018, este criticată la Curtea Constituțională în prezenta cauză, prin intermediul legii de aprobare adoptate de Parlament. Așadar, fondul cauzei îl constituie controlul de constituționalitate *a priori* asupra dispozițiilor Legii pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 90/2018 privind unele măsuri pentru operaționalizarea Secției pentru investigarea infracțiunilor din justiție. În acest cadrul procesual s-a formulat cererea de înaintare a întrebărilor preliminare către C.J.U.E.

70. Analizând cererea de înaintare a întrebărilor preliminare, respectiv cele patru întrebări formulate, Raportul M.C.V. din 13 noiembrie 2018, precum și argumentele pe care sunt întemeiate întrebările, Curtea constată că între toate acestea, pe de o parte, și dispozițiile Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 90/2018, pe de altă parte, nu există o legătură directă, ci doar mediată, în sensul că privesc Secția pentru investigarea infracțiunilor din justiție.

71. Astfel, autorii cererii vizează recunoașterea caracterului obligatoriu al recomandărilor cuprinse în Raportul M.C.V. din 13 noiembrie 2018, și anume suspendarea imediată a punerii în aplicare a legilor justiției și a ordonanțelor de urgență subsecvente și revizuirea legilor justiției, prin care se înființează Secția pentru investigarea infracțiunilor din justiție. Cu alte cuvinte, scopul demersului lor este suspendarea activității acestei structuri de parchet și, ulterior, prin modificarea legii, desființarea sa. **Or, prezenta cauză are ca obiect controlul de constituționalitate asupra unui act normativ subsecvent legii prin care s-a înființat structura de parchet contestată, astfel că decizia pe care o va pronunța Curtea Constituțională va avea un efect limitat la prevederile acestui act normativ, iar nicidecum asupra existenței Secției pentru investigarea infracțiunilor din justiție, care rămâne înființată și operațională în baza Legii nr. 304/2004, astfel cum a fost modificată prin Legea nr. 207/2018.** Prin urmare, dincolo de faptul că, prin intermediul controlului de constituționalitate, instanța constituțională nu are competența de a dispune niciuna dintre măsurile dorite de autorii sesizării, nici cadrul procesual în care a fost formulată cererea nu este unul conform. Astfel, întrucât **toate argumentele prezentate de autorii cererii de înaintare a întrebărilor preliminare către C.J.U.E. vizează înființarea Secției pentru investigarea infracțiunilor din justiție, acestea nu au legătură cu obiectul cauzei în care cererea a fost formulată, care privește exclusiv controlul de constituționalitate asupra unor dispoziții legale privind operaționalizarea acestei structuri de parchet.** Altfel spus, chiar dacă Curtea Constituțională ar admite cererea și ar trimite cele patru întrebări C.J.U.E., răspunsurile primite nu ar avea nicio înrăuțire asupra soluționării cauzei de fond deduse judecării instanței constituționale.

72. Pe de altă parte, în ceea ce privește incidența actelor obligatorii ale Uniunii Europene în cadrul controlului de constituționalitate, Curtea a reținut că „folosirea unei norme de drept european în cadrul controlului de constituționalitate ca normă interpusă celei de referință implică, în temeiul art. 148 alin. (2) și (4) din Constituția României, o condiționalitate cumulativă: pe de o parte, această normă trebuie să fie suficient de clară, precisă și neechivocă prin ea însăși sau înțelesul acesteia să fi fost stabilit în mod clar, precis și neechivoc de Curtea de Justiție a Uniunii Europene, iar, pe de altă parte, norma trebuie să se circumscrie unui anumit nivel de relevanță constituțională, astfel încât conținutul său normativ să susțină posibila încălcare de către legea națională a Constituției — unica normă directă de referință în cadrul controlului de constituționalitate” (Decizia nr. 64 din 24 februarie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 286 din 28 aprilie 2015, sau Decizia nr. 668 din 18 mai 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 487 din 8 iulie 2011). Actele de drept european care au caracter obligatoriu sunt *regulamentele* (act legislativ care trebuie aplicat în integralitatea sa, în toate statele membre), *directivele* (act legislativ care stabilește un obiectiv pe care trebuie să îl atingă toate statele membre, fiecare dintre ele având însă libertatea de a decide asupra modalităților de îndeplinire a obiectivului stabilit) și *deciziile* (act legislativ direct aplicabil și obligatoriu pentru toți cei cărora li se adresează; destinatarii săi pot fi statele membre sau chiar întreprinderile).

73. Potrivit celor susținute de autorii cererii, norma de drept european folosită în cadrul controlului de constituționalitate ca normă interpusă celei de referință, art. 148 alin. (2) și (4) din Constituție, este Raportul din 13 noiembrie 2018, elaborat în cadrul Mecanismului de cooperare și de verificare (M.C.V.). **Acest mecanism a fost instituit potrivit Deciziei 2006/928/CE a Comisiei Europene din 13 decembrie 2006** de stabilire a unui mecanism de cooperare și verificare a progresului realizat

de România în vederea atingerii anumitor obiective de referință specifice în domeniul reformei sistemului judiciar și al luptei împotriva corupției, publicată în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene, seria L 354, din 14 decembrie 2006. Conform art. 1 din decizie, în fiecare an, până la 31 martie cel târziu, iar în primul an la 31 martie 2007, România prezintă Comisiei un raport privind progresele realizate în vederea atingerii fiecăruia dintre obiectivele de referință enumerate în anexă, care sunt în număr de patru, respectiv:

„1. *garantarea unui proces judiciar mai transparent și mai eficient totodată, în special prin consolidarea capacităților și a responsabilității Consiliului Superior al Magistraturii. Raportarea și evaluarea impactului noilor coduri de procedură civilă și administrativă;*

2. *înființarea, conform celor prevăzute, a unei agenții pentru integritate cu responsabilități în domeniul verificării patrimoniului, a incompatibilităților și a conflictelor de interese potențiale, precum și cu capacitatea de a adopta decizii obligatorii care să poată duce la aplicarea unor sancțiuni disuasive;*

3. *continuarea, în baza progreselor realizate deja, a unor cercetări profesionale și imparțiale cu privire la acuzațiile de corupție la nivel înalt;*

4. *adoptarea unor măsuri suplimentare de prevenire și combatere a corupției, în special în cadrul administrației locale.”*

74. Actul european s-a întemeiat pe articolele 37 și 38 din Protocolul privind condițiile și aranjamentele referitoare la admiterea Republicii Bulgaria și a României în Uniunea Europeană, care împuternicește Comisia să adopte măsurile necesare în cazul unui risc iminent de perturbare a funcționării pieței interne ca urmare a nerespectării, de către România, a angajamentelor asumate, respectiv în cazul unui risc iminent privind apariția unor deficiențe grave în România în ceea ce privește transpunerea, stadiul aplicării sau al asigurării respectării actelor adoptate în temeiul titlului VI din T.U.E. sau al actelor adoptate în temeiul titlului IV din Tratatul C.E.

75. Din analiza conținutului deciziei rezultă că actul de drept european conține o serie de obiective de referință, enumerate în anexa sa, trasând o serie de obligații cu caracter general Republicii Bulgaria și României: *garantarea unui proces judiciar mai transparent și mai eficient, înființarea a unei agenții pentru integritate, continuarea cercetărilor cu privire la acuzațiile de corupție la nivel înalt, respectiv adoptarea unor măsuri suplimentare de prevenire și combatere a corupției. Toate aceste obiective urmăresc consolidarea „unui sistem judiciar și administrativ imparțial, independent și eficient, înzestrat cu mijloace suficiente, între altele, pentru a lupta împotriva corupției”, astfel încât „deciziile și practicile administrative și judiciare din toate statele membre să respecte pe deplin statul de drept”. Obiectivele urmărite se subsumează deci principiului statului de drept și dreptului la un proces echitabil, consacrate expres de art. 1 alin. (3) și art. 21 din Constituția României. Însă, fără a diminua importanța reglementării unor astfel de obiective, Curtea constată că norma de drept european nu prevede obligații concrete (cu excepția celei privind înființarea unei agenții pentru integritate) sau garanții efective care, împreună sau separat, să contribuie la realizarea principiului statului de drept, ci trasează o serie de linii directoare, cu caracter de maximă generalitate și cu valoare preponderent politică (potrivit pct. 8 din preambulul deciziei, „Prezenta decizie nu exclude posibilitatea de a adopta, în orice moment, măsuri de salvagardare în temeiul articolelor 36—38 din Actul de aderare, în măsura în care sunt îndeplinite condițiile pentru adoptarea respectivelor măsuri”). Or, un atare act, chiar obligatoriu pentru statul căruia i se adresează, **nu poate avea relevanță constituțională**, întrucât nici nu dezvoltă o normă constituțională, fiind circumscris celor existente, și nici nu completează o lacună a Legii fundamentale naționale.*

76. În această lumină, Curtea s-a mai pronunțat prin *Decizia nr. 104 din 6 martie 2018*, paragraful 89, în care, reținând că Decizia 2006/928/CE nu are incidență în cauza judecătii, implicit a negat relevanța constituțională a acesteia: „chiar dacă s-ar admite că Decizia 2006/928/CE ar putea fi un indicator în privința evaluării constituționalității noiei, nu ar avea incidență în cauză, deoarece prin conținutul acesteia se recomandă doar înființarea unei agenții pentru integritate, care să aibă capacitatea administrativă de a conduce o anchetă în domeniul incompatibilităților și al conflictelor de interese potențiale, precum și capacitatea de a adopta decizii obligatorii care să poată duce la aplicarea unor sancțiuni”. Cu alte cuvinte, singurul element concret al normei este obligația de înființare a unei agenții pentru integritate, toate celelalte aspecte, prin modul general al obiectivelor propuse, nu pot determina obligații legale exprese în sarcina statului, care păstrează o marjă proprie de apreciere.

77. Având în vedere lipsa de relevanță constituțională a Deciziei 2006/928/CE, act european cu caracter obligatoriu pentru statul român, cu atât mai puțin poate fi reținută relevanța constituțională a rapoartelor emise în cadrul M.C.V. În acest caz, actul emis nu îndeplinește nici condiția prevăzută de art. 148 alin. (2) din Constituție, potrivit căreia numai „prevederile tratatelor constitutive ale Uniunii Europene, precum și celelalte reglementări comunitare **cu caracter obligatoriu** au prioritate față de dispozițiile contrare din legile interne, cu respectarea prevederilor actului de aderare”. Astfel, deși sunt acte adoptate în temeiul unei decizii, rapoartele cuprind dispoziții cu caracter de recomandare, în urma evaluării realizate, după prezentarea concluziilor, menționându-se că, „Pentru remedierea situației, se recomandă următoarele măsuri: [...]”. Or, prin intermediul unei recomandări, instituțiile își fac cunoscută opinia și sugerează direcții de acțiune, fără a le impune însă vreo obligație legală destinatarilor recomandării.

78. În concluzie, chiar dacă aceste acte (Decizia 2006/928/CE și rapoartele M.C.V.) ar respecta condițiile de claritate, precizie și neechivoc, înțelesul acestora fiind stabilit de C.J.U.E., respectivele acte nu constituie norme care se circumscriu nivelului de relevanță constituțională necesar efectuării controlului de constituționalitate prin raportare la ele. Nefiind întrunită condiționalitatea cumulativă stabilită în jurisprudența constantă a instanței constituționale, Curte reține că acestea nu pot fundamenta o posibilă încălcare de către legea națională a Constituției, ca unică normă directă de referință în cadrul controlului de constituționalitate.

79. **În fine**, dintr-o altă perspectivă, Curtea nu poate trece cu vederea că majoritatea aspectelor pe care se întemeiază criticile autorilor cererii de înaintare a întrebărilor preliminare către C.J.U.E. privesc *oportunitatea legiferării*. Or, astfel de aspecte nu pot constitui obiect al controlului de constituționalitate efectuat de Curte.

80. Prin *Decizia nr. 68 din 27 februarie 2017*, paragraful 78, Curtea a statuat că, „prin definiție, legea, ca act juridic de putere, are caracter unilateral, dând expresie exclusiv voinței legiuitorului, ale cărei conținut și formă sunt determinate de nevoia de reglementare a unui anumit domeniu de relații sociale și de specificul acestuia. Domeniul de incidență a reglementării este determinat de legiuitor, ea fiind concepută pentru a fi aplicată unui număr nedeterminat de cazuri concrete, în funcție de încadrarea lor în ipoteza normelor edictate”. În continuare, la paragraful 84, Curtea a reținut că „actul de reglementare primară (legea, ordonanța simplă și cea de urgență a Guvernului), ca act juridic de putere, este expresia exclusivă a voinței legiuitorului, care decide să legifereze în funcție de nevoia de reglementare a unui anumit domeniu de relații sociale și de specificul acestuia.”

81. Prin urmare, Curtea are o competență limitată, controlul de constituționalitate fiind un control de legalitate care vizează conformitatea actului de reglementare primară cu normele constituționale. Sub acest aspect, **Curtea reține că dispozițiile legale prin care a fost înființată Secția pentru investigarea infracțiunilor din justiție au fost supuse controlului, prin Decizia nr. 33 din 23 ianuarie 2018, paragrafele 134—159, constatându-se constituționalitatea lor.** Potrivit dispozițiilor art. 147 alin. (4) din Constituție, decizia Curții este general obligatorie.

82. Pentru toate argumentele prezentate, **Curtea respinge cererea de înaintare a unor întrebări preliminare către C.J.U.E., ca inadmisibilă,** și, implicit, cererea de suspendare a soluționării cauzei care face obiectul controlului de constituționalitate.

83. Analizând criticile de neconstituționalitate extrinsecă cu privire la regimul constituțional al ordonanței de urgență a Guvernului, Curtea reține că prevederile art. 61 alin. (1) teza a doua din Constituție conferă Parlamentului calitatea de unică autoritate legiuitoare a țării, iar în virtutea acestui monopol legislativ, Parlamentul este singura autoritate publică care adoptă legi. Conceptul de „lege” se definește prin raportare la două criterii: cel formal sau organic și cel material. Potrivit *criteriului formal*, legea se caracterizează ca fiind un act al autorității legiuitoare, ea identificându-se prin organul chemat să o adopte și prin procedura ce trebuie respectată în acest scop. Această concluzie rezultă din coroborarea dispozițiilor art. 61 alin. (1) teza a doua din Constituție, conform cărora „Parlamentul este [...] unica autoritate legiuitoare a țării”, cu prevederile art. 67, 76, 77 și 78, potrivit cărora Camera Deputaților și Senatul adoptă legi, care sunt supuse promulgării de către Președintele României și care intră în vigoare la trei zile după publicarea lor în Monitorul Oficial al României, Partea I, dacă în conținutul lor nu este prevăzută o altă dată ulterioară. *Criteriul material* are în vedere conținutul reglementării, definindu-se în considerarea obiectului normei, respectiv a naturii relațiilor sociale reglementate, sub acest aspect Parlamentul având plenitudine de legiferare.

84. Competența originară a Guvernului, autoritate executivă, este prevăzută în art. 108 alin. (2) din Constituție și privește organizarea executării legilor, acte de reglementare primară, prin emiterea de hotărâri, acte normative de reglementare secundară. Hotărârile Guvernului sunt acte administrative normative sau individuale, emise în scopul bunei administrări a executării cadrului normativ primar, care reclamă stabilirea de măsuri și reguli subsecvente, care să asigure corecta aplicare a acestuia. Hotărârile se adoptă întotdeauna în baza legii, *secundum legem*, și asigură aplicarea sau aducerea la îndeplinire a legilor. Cu alte cuvinte, în sistemul constituțional român, regula este aceea că Guvernul nu dispune de dreptul de reglementare primară a relațiilor sociale, ci doar de a adopta legislația secundară. Cu toate acestea, Constituția instituie, prin art. 108 alin. (3) și art. 115 alin. (1)—(3), competența Guvernului de a emite ordonanțe, deci o competență normativă derivată dintr-o lege de abilitare, adoptată de Parlament, prin care unica autoritate legiuitoare din România deleagă, pentru un interval limitat de timp, competența de legiferare în domenii strict delimitate de Constituție și de legea de abilitare. Exercitarea acestei competențe se include tot în sfera puterii executive, deoarece, prin emiterea de ordonanțe, Guvernul aduce la îndeplinire legea de abilitare, cu specificul pe care îl implică o asemenea lege în ceea ce privește aprecierea limitelor abilitării acordate. Cu toate că, prin efectul abilitării, Guvernul emite un act care, prin conținutul său, are caracter legislativ, fiind consecința unei delegări legislative, ordonanța rămâne un act administrativ al autorității executive.

85. De asemenea, sub aspectul legiferării, Curtea reține competența Guvernului de a adopta ordonanțe de urgență în condițiile stabilite de art. 115 alin. (4)—(6) din Constituție. Astfel, ordonanța de urgență este actul normativ ce permite Guvernului, sub controlul Parlamentului, să facă față unei situații extraordinare. Actul se justifică prin necesitatea și urgența reglementării acestei situații care, datorită circumstanțelor sale, impune adoptarea de soluții imediate în vederea evitării unei grave atingeri aduse interesului public.

86. Regimul particular al ordonanței de urgență este prevăzut în art. 115 alin. (4)—(6) din Constituție și se referă la *cazurile în care poate fi emisă*: situații extraordinare a căror reglementare nu poate fi amânată, Guvernul având obligația de a motiva urgența în cuprinsul acesteia; *intrarea în vigoare*: numai după depunerea spre dezbateră în procedură de urgență la Camera inițial sesizată și convocarea obligatorie a Parlamentului, dacă nu se află în sesiune; *domeniul de reglementare*: acesta poate fi și de natura legilor organice, caz în care legea de aprobare se adoptă cu majoritatea prevăzută de art. 76 alin. (1) din Constituție; ordonanța de urgență nu poate fi însă adoptată în domeniul legilor constituționale, nu poate afecta regimul instituțiilor fundamentale ale statului; de asemenea, ordonanța de urgență nu poate aduce atingere drepturilor, libertăților și îndatoririlor prevăzute de Constituție, drepturilor electorale și nu poate viza măsuri de trecere silită a unor bunuri în proprietatea publică.

87. Potrivit jurisprudenței Curții Constituționale referitoare la art. 115 alin. (4) din Constituție (spre exemplu, Decizia nr. 255 din 11 mai 2005, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 511 din 16 iunie 2005), Guvernul poate adopta ordonanțe de urgență în următoarele condiții, întrunite în mod cumulativ: existența unei situații extraordinare; reglementarea acesteia să nu poată fi amânată și urgența să fie motivată în cuprinsul ordonanței. Situațiile extraordinare exprimă un grad mare de abatere de la obișnuit sau comun și au un caracter obiectiv, în sensul că existența lor nu depinde de voința Guvernului, care, în asemenea împrejurări, este constrâns să reacționeze prompt pentru apărarea unui interes public pe calea ordonanței de urgență (a se vedea *mutatis mutandis* Decizia nr. 83 din 19 mai 1998, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 211 din 8 iunie 1998). De asemenea, în accepțiunea Deciziei nr. 258 din 14 martie 2006, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 341 din 17 aprilie 2006, „Inexistența sau neexplicarea urgenței reglementării situațiilor extraordinare [...] constituie în mod evident o barieră constituțională în calea adoptării de către Guvern a unei ordonanțe de urgență [...]. A decide altfel înseamnă a goli de conținut dispozițiile art. 115 din Constituție privind delegarea legislativă și a lăsa libertate Guvernului să adopte în regim de urgență acte normative cu putere de lege, oricând și — ținând seama de împrejurarea că prin ordonanță de urgență se poate reglementa și în materii care fac obiectul legilor organice — în orice domeniu” (a se vedea și Decizia nr. 366 din 25 iunie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 644 din 2 septembrie 2014). Așa fiind, pentru emiterea unei ordonanțe de urgență este necesară existența unei stări de fapt obiective, cuantificabile, independente de voința Guvernului, care pune în pericol un interes public. Cu prilejul pronunțării Deciziei nr. 255 din 11 mai 2005, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 511 din 16 iunie 2005, Curtea a reținut că „invocarea elementului de oportunitate, prin definiție de natură subiectivă, căruia i se conferă o eficiență contributivă determinantă a urgenței, ceea ce, implicit, îl convertește în situație extraordinară, impune concluzia că aceasta nu are, în mod necesar și univoc, caracter obiectiv, ci poate da expresie și unor factori subiectivi [...]”.

88. Din analiza jurisprudenței menționate rezultă că numai existența unor elemente cu caracter obiectiv, care nu au putut fi

prevăzute, poate determina apariția unei situații a cărei reglementare se impune cu celeritate. Constatarea acestor elemente se realizează de Guvern, care este obligat să motiveze intervenția sa în preambulul actului normativ adoptat. Prin urmare, oportunitatea legiferării se limitează deci la decizia de a adopta actul normativ sau nu, de a avea o conduită activă sau pasivă, în condițiile în care sunt demonstrate elementele cu caracter obiectiv, cuantificabil, prevăzute de art. 115 alin. (4) din Constituție. Cu alte cuvinte, decizia legiferării aparține în exclusivitate legiuitorului delegat, care, dacă hotărăște reglementarea unei anumite situații juridice, are obligația de a se conforma exigențelor constituționale. Întrucât prevederile constituționale stabilesc cadrul și limitele exercitării delegării legislative, condiționând legitimitatea și deci constituționalitatea ordonanțelor Guvernului de îndeplinirea unor cerințe exprese, calificate în jurisprudența Curții Constituționale drept criterii de constituționalitate, cu privire la îndeplinirea sau nu a exigențelor constituționale se poate pronunța doar instanța constituțională (a se vedea Decizia nr. 68 din 27 februarie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 181 din 14 martie 2017).

89. În cadrul controlului *a priori* de constituționalitate, exercitat asupra legilor de aprobare a ordonanțelor, se poate contesta și, implicit, Curtea poate efectua controlul atât asupra aspectelor de constituționalitate extrinsecă, cât și a celor de constituționalitate intrinsecă privind ordonanța astfel aprobată, întrucât „ordonanțele Guvernului aprobate de Parlament prin lege, în conformitate cu prevederile art. 115 alin. (7) din Constituție, încetează să mai fie acte normative de sine stătătoare și devin, ca efect al aprobării de către autoritatea legiuitoare, acte normative cu caracter de lege, chiar dacă, din rațiuni de tehnică legislativă, alături de datele legii de aprobare, conservă și elementele de identificare atribuite la adoptarea lor de către Guvern” (a se vedea, în acest sens, Decizia nr. 95 din 8 februarie 2006, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 177 din 23 februarie 2006). Prin urmare, Curtea a constatat că, în cadrul atribuției Curții Constituționale prevăzute la art. 146 lit. a) teza întâi din Constituție, pe calea controlului de constituționalitate a legii de aprobare a ordonanței guvernamentale se pot aduce în discuție critici de neconstituționalitate extrinsecă ce vizează modul de adoptare a ordonanței, deci numai cu ocazia convertirii acesteia sub aspect formal în lege (a se vedea, în acest sens, Decizia nr. 1 din 11 ianuarie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 53 din 23 ianuarie 2012).

90. Cu privire la criticile de neconstituționalitate extrinsecă raportate la prevederile **art. 115 alin. (4) din Legea fundamentală**, Curtea reține că, în preambulul ordonanței de urgență aprobate prin legea criticată, existența unei situații extraordinare a cărei reglementare nu poate fi amânată și urgența acesteia sunt justificate de Guvern astfel: *pe de o parte, iminenta împlinire a termenului de 3 luni* (care a început să curgă la data intrării în vigoare a Legii nr. 207/2018 pentru modificarea și completarea Legii nr. 304/2004 privind organizarea judiciară), respectiv apropierea datei de 23 octombrie 2018, când, potrivit art. III alin. (1) din Legea nr. 207/2018, trebuia să devină operațională Secția pentru investigarea infracțiunilor din justiție, care prelua competența de a efectua urmărirea penală pentru infracțiunile săvârșite de judecători și procurori, inclusiv judecători și procurori militari și cei care au calitatea de membri ai Consiliului Superior al Magistraturii, de la Direcția Națională Anticorupție și celelalte parchete, și, *pe de altă parte, omisiunea Consiliului Superior al Magistraturii de a finaliza în termenul legal procedura de operaționalizare a Secției pentru investigarea infracțiunilor din justiție*, coroborată cu *lipsa normelor tranzitorii din cuprinsul legii în vigoare* cu privire la modul concret de operaționalizare

a Secției pentru investigarea infracțiunilor din justiție, în cazul depășirii termenului stabilit de Legea nr. 207/2018. Împrejurările învederate au necesitat adoptarea unor măsuri legislative urgente care să reglementeze o procedură simplă, derogatorie de la prevederile art. 88³—88⁵ din Legea nr. 304/2004, republicată, cu modificările și completările ulterioare, în vederea numirii provizorii a procurorului-șef, a procurorului-șef adjunct și a cel puțin unei treimi din procurorii secției. Procedura derogatorie permite operaționalizarea secției în termenul stabilit de lege, respectiv 23 octombrie 2018, și este de natură a evita blocajul instituțional, care ar fi putut afecta în mod grav procedurile judiciare în cauzele ce intră în competența secției.

91. Curtea constată că **această motivare a situației extraordinare și a urgenței este suficientă și corespunde exigențelor dispozițiilor art. 115 alin. (4) din Constituție**, astfel cum acestea au fost stabilite în jurisprudența instanței de contencios constituțional. Din cuprinsul acesteia rezultă că omisiunea Consiliului Superior al Magistraturii de a finaliza procedura de operaționalizare a Secției pentru investigarea infracțiunilor din justiție în termenul legal de 3 luni era susceptibilă de a crea un blocaj instituțional în cadrul Ministerului Public, cu privire la activitatea de urmărire penală a infracțiunilor săvârșite de judecători și procurori, inclusiv judecătorii și procurorii militari și cei care au calitatea de membri ai Consiliului Superior al Magistraturii. Astfel, întrucât la data împlinirii termenului prevăzut de lege, respectiv 23 octombrie 2018, încetează competența Direcției Naționale Anticorupție și a celorlalte parchete de a efectua urmărirea penală a infracțiunilor săvârșite de aceste persoane, lipsa unei structuri de parchet funcționale care să preia această competență ar afecta în mod grav procedurile judiciare în cauzele pendinte și cele viitoare, situație care va periclita, pe de o parte, activitatea Ministerului Public și, pe de altă parte, activitatea de înfăptuire a justiției, în general.

92. Potrivit jurisprudenței Curții, pentru emiterea unei ordonanțe de urgență este necesară existența unei stări de fapt obiective, cuantificabile, independente de voința Guvernului, care pune în pericol un interes public. De esența stării extraordinare este, deci, caracterul său obiectiv, în sensul că „existența sa nu depinde de voința Guvernului care, în asemenea împrejurări, este constrâns să reacționeze prompt pentru apărarea unui interes public pe calea ordonanței de urgență” (Decizia nr. 83 din 19 mai 1998, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 211 din 8 iunie 1998). Cu alte cuvinte, adoptând actul normativ în regim de urgență, *Guvernul nu a acționat în mod arbitrar, ca urmare a unei aprecieri bazate exclusiv pe elemente de oportunitate, prin definiție de natură subiectivă, ci a fost constrâns să acționeze în scopul contracarării unor consecințe negative care s-ar fi produs ca efect al pasivității autorității publice căreia, potrivit legii, îi revenea sarcina de a adopta măsurile necesare operaționalizării Secției pentru investigarea infracțiunilor din justiție*. Tergiversarea procedurilor desfășurate în fața Consiliului Superior al Magistraturii se constituie într-o stare de fapt obiectivă, cuantificabilă și, mai ales, independentă de voința Guvernului, care a impus acestuia intervenția legislativă pe calea ordonanței de urgență. Ordonanța este un act cu caracter derogatoriu de la legea în vigoare, prin care s-au dispus măsurile necesare preluării competențelor privind activitatea de urmărire penală de către nou-înființata secție din cadrul Ministerului Public — Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, dar ale cărei dispoziții au o aplicabilitate temporară, până la finalizarea concursurilor organizate pentru numirea în funcțiile de procuror-șef al Secției pentru investigarea infracțiunilor din justiție și a celor de execuție de procuror în cadrul secției și validarea rezultatelor acestora.

93. Având în vedere aceste argumente, Curtea apreciază că **actul normativ adoptat întrunește exigențele constituționale prevăzute de art. 115 alin. (4)**. Guvernul demonstrând existența unei situații extraordinare a cărei reglementare nu a putut fi amânată și motivând urgența actului în cuprinsul său.

94. În ceea ce privește afectarea regimului unei instituții fundamentale a statului, cu privire la sensul dispozițiilor **art. 115 alin. (6) din Legea fundamentală**, Curtea Constituțională a statuat, prin Decizia nr. 1.189 din 6 noiembrie 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 787 din 25 noiembrie 2008, că „ordonanțele de urgență nu pot fi adoptate dacă «afectează», dacă au consecințe negative, dar, în schimb, pot fi adoptate dacă, prin reglementările pe care le conțin, au consecințe pozitive în domeniile în care intervin”. De asemenea, prin Decizia nr. 366 din 25 iunie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 644 din 2 septembrie 2014, Curtea a învederat faptul că nu orice măsură legislativă adoptată pe calea unei ordonanțe de urgență și care vizează structura organizatorică a unor instituții fundamentale ale statului este de natură a încălca art. 115 alin. (6) din Constituție, „în măsura în care acestea nu afectează nici capacitatea administrativă și nici funcționarea acestora”.

95. Analizând însă criticile formulate, Curtea observă că autorii sesizării se limitează la a invoca norma constituțională pretins a fi încălcată, fără a motiva în ce constă neconformitatea ordonanței de urgență cu interdicția consacrată constituțional, respectiv modul în care actul normativ afectează regimul unei instituții fundamentale a statului. Or, simpla enumerare a dispozițiilor constituționale considerate a fi încălcate, fără a preciza în concret motivele pe care se întemeiază contrarietatea cu Legea fundamentală, nu satisface condiția motivării obiecției, astfel că, prin raportare la prevederile art. 115 alin. (6) din Legea fundamentală, obiecția de neconstituționalitate este inadmisibilă.

96. În ceea ce privește criticile referitoare la încălcarea **art. 148 alin. (2) și (4) din Constituție**, Curtea apreciază ca fiind relevante cele statuate în prealabil de aceasta cu privire la caracterul recomandărilor cuprinse în rapoartele M.C.V., întocmite în aplicarea Deciziei 2006/928/CE.

97. În primul rând, referindu-se la înțelesul prevederilor art. 148 alin. (2) din Legea fundamentală, în Decizia nr. 148 din 16 aprilie 2003, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 317 din 12 mai 2003, și Decizia nr. 80 din 16 februarie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 246 din 7 aprilie 2014, instanța de contencios constituțional a arătat că acestea vizează „implementarea dreptului comunitar în spațiul național și stabilirea regulii aplicării prioritare a dreptului comunitar față de dispozițiile contrare din legile interne, cu respectarea prevederilor actului de aderare” și că „[...] statele membre ale Uniunii Europene au înțeles să situeze *acquis-ul* comunitar — tratatele constitutive ale Uniunii Europene și reglementările derivate din acestea — pe o poziție intermediară între Constituție și celelalte legi, atunci când este vorba de acte normative europene obligatorii”. Totodată, Curtea a observat că prevederile în discuție reprezintă o aplicație particulară a dispozițiilor art. 11 alin. (2) din Constituție, potrivit cărora „*Tratatele ratificate de Parlament, potrivit legii, fac parte din dreptul intern*”.

98. De asemenea, în ceea ce privește incidența actelor obligatorii ale Uniunii Europene (regulamente, directive, decizii) în cadrul controlului de constituționalitate, prin Decizia nr. 64 din 24 februarie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 286 din 28 aprilie 2015, sau prin Decizia nr. 668 din 18 mai 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 487 din 8 iulie 2011, Curtea a reținut că „folosirea unei norme de drept european în cadrul controlului de constituționalitate ca normă interpusă celei de referință implică, în temeiul art. 148

alin. (2) și (4) din Constituția României, o condiționalitate cumulativă: pe de o parte, această normă trebuie să fie suficient de clară, precisă și neechivocă prin ea însăși sau înțelesul acesteia să fi fost stabilit în mod clar, precis și neechivoc de Curtea de Justiție a Uniunii Europene, iar, pe de altă parte, norma trebuie să se circumscrie unui anumit nivel de relevanță constituțională, astfel încât conținutul său normativ să susțină posibila încălcare de către legea națională a Constituției — unica normă directă de referință în cadrul controlului de constituționalitate”.

99. Analizând Decizia 2006/928/CE a Comisiei Europene din perspectiva dispozițiilor art. 148 alin. (4) din Legea fundamentală, în Decizia nr. 104 din 6 martie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 446 din 29 mai 2018, Curtea a reținut că, „aderând la ordinea juridică a Uniunii Europene, România a acceptat ca, în domeniile în care competența exclusivă aparține Uniunii Europene, [...], implementarea obligațiilor rezultate din acestea să fie supusă regulilor Uniunii [...]” și că, „în virtutea clauzei de conformare cuprinse chiar în textul art. 148 din Constituție, România nu poate adopta un act normativ contrar obligațiilor la care s-a angajat în calitate de stat membru”. Totodată, Curtea a remarcat că „toate cele anterior arătate cunosc desigur o limită constituțională, exprimată în ceea ce Curtea a calificat «identitate constituțională națională», și că „înțelesul Deciziei 2006/928/CE a Comisiei Europene din 13 decembrie 2006 [...], act adoptat anterior aderării României la Uniunea Europeană, nu a fost deslușit de Curtea de Justiție a Uniunii Europene în ceea ce privește conținutul, caracterul și întinderea temporală și dacă acestea se circumscriu celor prevăzute în Tratatul de aderare, [...] care face parte din ordinea normativă internă, astfel încât Decizia 2006/928/CE nu poate constitui normă de referință în cadrul controlului de constituționalitate prin prisma art. 148 din Constituție” (paragraful 88, teza finală).

100. În plus, așa cum s-a demonstrat în prealabil, Decizia 2006/928/CE, act de drept european cu caracter obligatoriu pentru statul român, este lipsită și de relevanță constituțională. Așa cum Curtea deja a statuat prin Decizia nr. 104 din 6 martie 2018, paragraful 89, chiar dacă s-ar admite că aceasta ar putea fi „un indicator în privința evaluării constituționalității normei”, nu ar avea incidență în cauză, deoarece prin conținutul acesteia se recomandă doar continuarea, în baza progreselor realizate deja, a unor cercetări profesionale și imparțiale cu privire la acuzațiile de corupție la nivel înalt, precum și adoptarea unor măsuri suplimentare de prevenire și combatere a corupției, în special în cadrul administrației locale.

101. De altfel, țin de competența exclusivă a statului membru stabilirea modului de organizare, funcționare și delimitarea competențelor între diferitele structuri ale organelor de urmărire penală, întrucât, astfel cum a reținut Curtea prin Decizia nr. 80 din 16 februarie 2014, precitată, paragraful 456, Legea fundamentală a statului — Constituția este expresia voinței poporului, ceea ce înseamnă că aceasta nu își poate pierde forța obligatorie doar prin existența unei neconcordanțe între prevederile sale și cele europene. De asemenea, aderarea la Uniunea Europeană nu poate afecta supremația Constituției asupra întregii ordini juridice (a se vedea în același sens și Hotărârea din 11 mai 2005, K 18/04, pronunțată de Tribunalul Constituțional al Republicii Polonia). În plus, prin Decizia nr. 683 din 27 iunie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 479 din 12 iulie 2012, Curtea Constituțională a arătat că „de esența Uniunii este atribuirea de către statele membre a unor competențe — tot mai multe la număr — pentru realizarea obiectivelor lor comune, desigur, fără a se aduce atingere, într-un final, prin această cedare de competențe, *identității constituționale naționale*” și că, „pe această linie de gândire, statele membre își mențin competențe care sunt

inerente în vederea păstrării identității lor constituționale, iar cedarea de competențe, precum și regândirea, accentuarea sau stabilirea unor noi orientări în cadrul competențelor deja cedate ține de marja constituțională de apreciere a statelor membre”.

102. Pentru aceste argumente, Curtea constată că **dispozițiile Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 90/2018 respectă prevederile art. 148 alin. (2) și (4) din Legea fundamentală.**

103. Analizând criticile de neconstituționalitate intrinsecă, Curtea reține că acestea vizează art. I din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 90/2018, considerat a fi adoptat cu încălcarea prevederilor art. 3 alin. (1) și art. 36 alin. (1) din Legea nr. 24/2000, respectiv art. II alin. (11), contestat pentru redactarea neglijentă, neclară, ce generează o aplicare viitoare imprevizibilă.

104. art. I are următorul cuprins: „Alineatul (3) al articolului 88² din Legea nr. 304/2004 privind organizarea judiciară, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 827 din 13 septembrie 2005, cu modificările și completările ulterioare, se modifică și va avea următorul cuprins: (3) *Secția pentru investigarea infracțiunilor din justiție funcționează cu un număr de 15 posturi de procuror.*” Dispoziția legală modificată, art. 88² alin. (3) din Legea nr. 304/2004, avea următorul conținut: „*Secția pentru investigarea infracțiunilor din justiție funcționează cu un număr maxim de 15 procurori.*”

105. art. II alin. (11) dispune că „*De la data operaționalizării Secției pentru investigarea infracțiunilor din justiție, cauzele de competența acesteia, aflate în lucru la Direcția Națională Anticorupție și alte unități de parchet, precum și dosarele cauzelor referitoare la infracțiunile prevăzute de art. 88¹ alin. (1) din Legea nr. 304/2004, republicată, cu modificările și completările ulterioare, și soluționate până la data acestei operaționalizări se preiau de către aceasta.*”

106. Critica vizează nerepectarea prevederilor art. 3 alin. (1) coroborate cu cele ale art. 36 alin. (1) din Legea nr. 24/2000 referitoare la obligația Guvernului de a respecta normele de tehnică legislativă privind elaborarea proiectelor de lege, precum și elaborarea și adoptarea ordonanțelor și hotărârilor Guvernului, respectiv redactarea acestora 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.

107. Cu privire la modul de reglementare a normelor, Curtea Constituțională, având în vedere *principiul generalității legilor*, a reținut că poate să fie dificil să se redacteze legi de o precizie totală și o anumită suplețe poate chiar să se dovedească de dorit, suplețe care nu trebuie să afecteze însă previzibilitatea legii (a se vedea, în acest sens, Decizia nr. 903 din 6 iulie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 584 din 17 august 2010, și Decizia nr. 743 din 2 iunie 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 579 din 16 august 2011, sau Decizia nr. 447 din 29 octombrie 2013, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 674 din 1 noiembrie 2013, precum și jurisprudența Curții Europene a Drepturilor

Omului cu privire la care se rețin, spre exemplu, 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. Cine Revue împotriva Belgiei*, paragraful 59). Întinderea noțiunii de *previzibilitate* depinde însă, într-o largă măsură, de conținutul textului respectiv, de domeniul la care se referă, precum și de numărul și de calitatea destinatarilor săi. Asemenea consecințe nu au nevoie să fie previzibile cu o certitudine absolută. O atare certitudine, oricât de dorită ar fi, este imposibil de realizat și, mai mult, poate da naștere la o rigiditate excesivă a reglementării. Prin urmare, existența unor probleme de interpretare și aplicare a legii este inerentă oricărui sistem de drept, deoarece, în mod inevitabil, normele juridice au un anumit grad de generalitate.

108. Cu toate acestea, analizând dispozițiile prin raportare la criticile formulate, Curtea reține că normele criticate nu numai că nu au o redactare generală, ci stabilesc într-un mod clar și riguros domeniul reglementat, având o previzibilitate certă cu privire la efectele pe care le produc.

109. Astfel, dispozițiile art. I din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 90/2018 stabilesc în mod neechivoc numărul de posturi de procurori care funcționează în cadrul Secției pentru investigarea infracțiunilor din justiție, respectiv 15 procurori. Norma este clară, simplă, concisă, nesusceptibilă de mai multe interpretări.

110. Dispozițiile art. II alin. (11) din ordonanța de urgență reglementează preluarea de către Secția pentru investigarea infracțiunilor din justiție a cauzelor de competența exclusivă a acesteia, prevăzute de art. 88¹ alin. (1) din Legea nr. 304/2004, respectiv competența de cercetare privind infracțiunile săvârșite de judecători și procurori, inclusiv judecătorii și procurorii militari și cei care au calitatea de membri ai Consiliului Superior al Magistraturii. Cauzele preluate sunt atât cele aflate în lucru la Direcția Națională Anticorupție și la alte unități de parchet, la data operaționalizării secției, cât și cele soluționate până la data acestei operaționalizări. Examinând modul de redactare a acestor dispoziții, Curtea reține că acestea întrunesc condițiile calitative ale normei, întrucât utilizează un limbaj juridic specific normativ, concis, clar și lipsit de echivoc. Norma este previzibilă și, ținând seama și de calitatea destinatarilor săi — procurori în cadrul structurilor de parchet care au sau au avut în cercetare penală cauze privind infracțiuni săvârșite de judecători și procurori, nu ridică probleme de interpretare sau aplicare neunitară.

111. Având în vedere aceste argumente, Curtea constată că **dispozițiile art. I și art. II alin. (11) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 90/2018 respectă normele de tehnică legislativă și sunt în deplin acord cu norma constituțională prevăzută de art. 1 alin. (5).**

112. Pentru considerentele arătate, în temeiul art. 146 lit. a) și al art. 147 alin. (4) din Constituție, precum și al art. 11 alin. (1) lit. A.a), al art. 15 alin. (1) și al art. 18 alin. (2) din Legea nr. 47/1992, cu majoritate de voturi,

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

În numele legii

DECIDE:

Respinge obiecția de neconstituționalitate formulată de un număr de 92 de deputați aparținând Grupului parlamentar al Partidului Național Liberal și Grupului parlamentar al Uniunii Salvați România și constată că Legea pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 90/2018 privind unele măsuri pentru operaționalizarea Secției pentru investigarea infracțiunilor din justiție este constituțională în raport cu criticile formulate.

Definitivă și general obligatorie.

Decizia se comunică Președintelui României și se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I.
Pronunțată în ședința din data de 13 martie 2019.

PREȘEDINTELE CURȚII CONSTITUȚIONALE
prof. univ. dr. **VALER DORNEANU**

Magistrat-asistent-șef,
Mihaela Senia Costinescu

★

OPINIE SEPARATĂ

În dezacord cu soluția pronunțată cu majoritate de voturi de Curtea Constituțională, considerăm că **instanța de contencios constituțional ar fi trebuit să admită obiecția de neconstituționalitate și să constate neconstituționalitatea Legii pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 90/2018 privind unele măsuri pentru operationalizarea Secției pentru investigarea infracțiunilor din justiție, precum și a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 90/2018, în ansamblul lor.**

În mod contrar celor reținute de Curte, în opinia majoritară, considerăm că obiecția de neconstituționalitate raportată la prevederile art. 115 alin. (6) din Constituție era admisibilă pentru argumentele pe care le expunem în continuare. Astfel, prin Decizia nr. 1.313 din 4 octombrie 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 12 din 6 ianuarie 2012, Curtea a conturat o anumită structură inerentă și intrinsecă oricărei critici de neconstituționalitate (fie că este invocată în cadrul controlului de constituționalitate *a priori*, pe calea obiecției, fie că este invocată în cadrul controlului *a posteriori*, pe calea excepției). Curtea a arătat că „aceasta cuprinde 3 elemente: textul contestat din punctul de vedere al constituționalității, textul de referință pretins încălcat, precum și motivarea de către autorul excepției a relației de contrarietate existente între cele două texte, cu alte cuvinte, motivarea neconstituționalității textului criticat. Indiscutabil primul element al excepției se circumscrie fie simplei indicări a textului pretins neconstituțional, fie menționării conținutului său normativ, iar cel de-al doilea indicării textului sau principiului constituțional pretins încălcat. În condițiile în care primele două elemente pot fi determinate absolut, al treilea element comportă un anumit grad de relativitate determinat tocmai de caracterul său subiectiv. Astfel, motivarea în sine a excepției, ca element al acesteia, nu este neapărat un criteriu material sau cantitativ, ci dimpotrivă ea rezultă din dinamica primelor elemente. Prin urmare, materialitatea motivării excepției nu este o condiție *sine qua non* a existenței acesteia”. În aceste condiții, Curtea a constatat că, „în situația în care textul de referință invocat este suficient de precis și clar, astfel încât instanța constituțională să poată reține în mod rezonabil existența unei minime critici de neconstituționalitate, ea este obligată să analizeze pe fond excepția de neconstituționalitate și să considere, deci, că autorul acesteia a respectat și a cuprins în excepția ridicată cele 3 elemente menționate”. Aceste considerente referitoare la elementele de conținut ale excepției de neconstituționalitate sunt pe deplin aplicabile și în ceea ce privește obiecția de neconstituționalitate (a se vedea în acest sens, în cadrul controlului *a priori*, Decizia nr. 919 din 6 iulie 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 504 din 15 iulie 2011).

Aplicând cele statuate în jurisprudența constantă a Curții Constituționale în cauza de față, reținem că autorii obiecției de neconstituționalitate au indicat textul pretins neconstituțional (dispozițiile Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 90/2018) și textul sau principiul constituțional pretins încălcat [art. 115

alin. (6) coroborat cu art. 131 alin. (1) și (2) din Constituție]. Având în vedere conținutul normativ al actului criticat, respectiv măsuri de operationalizare a unei structuri de parchet din cadrul Ministerului Public, pe de o parte, și normele constituționale care consacră regimul de instituție fundamentală a statului în ceea ce privește Ministerul Public, pe de altă parte, rezultă cu evidență că motivarea în sine a obiecției, ca element constitutiv, rezultă din dinamica acestor elemente. Așadar, ținând seama și de faptul că materialitatea motivării obiecției nu este o condiție *sine qua non* a existenței acesteia, Curtea trebuia să constate că textul de referință invocat este suficient de precis și clar astfel încât să poată reține în mod rezonabil existența unei minime critici de neconstituționalitate, cu consecința analizării pe fond a obiecției de neconstituționalitate. Or, prevalându-se de modul deficitar de motivare al autorilor obiecției de neconstituționalitate, Curtea a ales să se derobeze de obligația de a efectua controlul de constituționalitate prin raportare la normele invocate.

Pe fondul obiecției de neconstituționalitate, pornind de la sensul dispozițiilor **art. 115 alin. (6) din Legea fundamentală**, stabilit de Curtea Constituțională într-o jurisprudență constantă, inițiată cu Decizia nr. 1.189 din 6 noiembrie 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 787 din 25 noiembrie 2008, potrivit căruia „ordonanțele de urgență nu pot fi adoptate dacă «afectează», dacă au consecințe negative, dar, în schimb, pot fi adoptate dacă, prin reglementările pe care le conțin, au consecințe pozitive în domeniile în care intervin”, astfel că nu orice măsură legislativă adoptată pe calea unei ordonanțe de urgență și care vizează structura organizatorică a unor instituții fundamentale ale statului este de natură a încălca art. 115 alin. (6) din Constituție, „în măsura în care acestea nu afectează nici capacitatea administrativă și nici funcționarea acestora”.

Cu toate acestea, chiar dacă scopul reglementării și caracterul temporar al aplicării sale justifică intervenția legiuitorului delegat pe calea unei ordonanțe de urgență, astfel că dispozițiile art. 115 alin. (4) din Constituție au fost respectate, modul concret în care a înțeles să reglementeze situația extraordinară constatată nu respectă exigențele constituționale prevăzute de art. 115 alin. (6).

Astfel, analizând **conținutul normativ al ordonanței de urgență, reținem că acesta vizează derogări de la dispozițiile art. 88³—88⁵ din Legea nr. 304/2004** privind organizarea judiciară, republicată, cu modificările și completările ulterioare, norme care reglementează numirea procurorului-șef al Secției pentru investigarea infracțiunilor din justiție (art. 88³), numirea procurorului-șef adjunct al Secției (art. 88⁴), respectiv a procurorilor care compun Secția (art. 88⁵), stabilind condițiile de selecție și procedura de concurs.

Potrivit art. 88⁵ alin. (1) din Legea nr. 303/2004, pentru a participa la concursul pentru numirea în cadrul Secției pentru investigarea infracțiunilor din justiție, procurorii trebuie să îndeplinească cumulativ următoarele condiții: să nu fi fost sancționați disciplinar în ultimii 3 ani, să aibă cel puțin gradul de

parchet de pe lângă curte de apel, să aibă o vechime efectivă de cel puțin 18 ani în funcția de procuror, să aibă o bună pregătire profesională și să aibă o conduită morală ireproșabilă.

Potrivit art. 88³ alin. (2) din Legea nr. 303/2004, **comisia de concurs este compusă din 3 membri judecătorești**, care fac parte din Secția pentru judecătorești și au funcționat la o instanță de grad de cel puțin curte de apel, desemnați de Secția pentru judecătorești, și un membru procuror, care face parte din Secția pentru procurori și a funcționat la un parchet de grad de cel puțin parchet de pe lângă curtea de apel, desemnat de Secția pentru procurori.

Concursul pentru funcția de procuror-șef al Secției pentru investigarea infracțiunilor din justiție constă, potrivit art. 88³ alin. (1), în prezentarea unui proiect referitor la exercitarea atribuțiilor specifice funcției de conducere respective, urmărindu-se competențele manageriale, gestiunea eficientă a resurselor, capacitatea de a-și asuma decizii și responsabilități, competențele de comunicare și rezistența la stres, precum și integritatea candidatului, evaluarea activității sale ca procuror și modul în care acesta se raportează la valori specifice profesiei, precum independența justiției ori respectarea drepturilor și libertăților fundamentale.

Comisia de concurs va propune Plenului Consiliului Superior al Magistraturii numirea procurorului-șef al Secției pentru investigarea infracțiunilor din justiție, după evaluarea candidaturilor și a proiectelor, în urma unui interviu, potrivit art. 88³ alin. (6), procurorul-șef al Secției fiind numit în funcție de Plenul Consiliului Superior al Magistraturii, pe o perioadă de 3 ani, cu posibilitatea reinvestirii o singură dată, în temeiul art. 88³ alin. (1) și (8).

În temeiul art. 88⁵ alin. (5) din lege, concursul pentru selecția procurorilor din Secție constă într-un interviu susținut în fața „comisiei prevăzute la art. 88³ alin. (2) din care face parte de drept și procurorul șef secție” (n.n.: se pare că acesta se adaugă celor 4 membri — 3 judecătorești și un procuror, stabiliți de art. 88³ alin. (2) din lege, deci comisia ar avea un total de 5 membri), o evaluare a activității din ultimii 5 ani (efectuată de către 2 procurori și 2 judecătorești din cadrul Inspecției Judiciare, desemnați de Plenul Consiliului Superior al Magistraturii, la propunerea inspectorului-șef) și o evaluare a unor acte profesionale întocmite de candidați din ultimii 3 ani de activitate (efectuată de o comisie desemnată de Plenul Consiliului Superior al Magistraturii, formată din 2 procurori din cadrul Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție și 2 judecătorești din Secția penală a Înaltei Curți de Casație și Justiție, propuși de colegiile de conducere ale acestora, precum și un formator din cadrul Institutului Național al Magistraturii, propus de Consiliul științific al acestuia).

Numirea în funcția de procuror din cadrul Secției pentru investigarea infracțiunilor din justiție se va face de către Plenul Consiliului Superior al Magistraturii, în limita posturilor vacante și în ordinea punctelor obținute, pe o perioadă de 3 ani, cu posibilitatea continuării activității în cadrul secției pentru o perioadă totală de cel mult 9 ani, în temeiul art. 88⁵ alin. (1) și (11).

Potrivit art. 88⁴ alin. (1) și (2), procurorul-șef adjunct al Secției este numit în funcție de Plenul Consiliului Superior al Magistraturii, la propunerea motivată a procurorului-șef secție, dintre procurorii deja numiți în cadrul secției, pe o perioadă de 3 ani, cu posibilitatea reinvestirii o singură dată.

Concluzionând, potrivit dispozițiilor Legii nr. 304/2004, astfel cum au fost modificate în anul 2018, numirea procurorilor Secției pentru investigarea infracțiunilor din justiție se face de **Plenul Consiliului Superior al Magistraturii**, la propunerea:

— comisiei de concurs (formată din 3 judecătorești și un procuror, membri ai C.S.M.), în cazul procurorului-șef al Secției;

— procurorului-șef al Secției, în cazul procurorului-șef adjunct al Secției;

— comisiei de concurs (formată din 3 judecătorești și un procuror, membri ai C.S.M.) din care „face parte de drept și

procurorul șef secție”, în cazul procurorilor care ocupă funcții de execuție.

Derogările prevăzute de Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 90/2018 vizează o procedură desfășurată cu celeritate, potrivit art. 11 alin. (2), selecția candidaților pentru funcțiile de conducere și de execuție realizându-se de comisia de concurs printr-o procedură derulată în cel mult 5 zile calendaristice de la data declanșării acesteia de președintele Consiliului Superior al Magistraturii. Comisia de concurs este cea stabilită potrivit art. 88³ alin. (2) din lege, respectiv 3 membri judecătorești, care fac parte din Secția pentru judecătorești, și un membru procuror, care face parte din Secția pentru procurori ai C.S.M. Ordonanța de urgență prevede, la art. 11 alin. (2) teza finală, că „**Comisia de concurs își desfășoară activitatea în prezența a cel puțin 3 membri**”. Aceasta verifică îndeplinirea de către candidați a condițiilor prevăzute de lege pentru numirea în aceste funcții și efectuează procedura de selecție a acestora pe baza dosarului de candidatură și a unui interviu.

Potrivit art. 11 alin. (9) din ordonanța de urgență, procurorii selectați pentru numirea în funcția de procuror-șef al Secției și pentru numirea în funcțiile de execuție de procuror în cadrul secției sunt numiți în funcție de președintele Consiliului Superior al Magistraturii, în vreme ce procurorul-șef adjunct al Secției este numit de președintele Consiliului Superior al Magistraturii, la propunerea motivată a procurorului-șef secție, dintre procurorii selectați pentru numirea în cadrul secției.

În concluzie, potrivit normelor derogatorii, numirea procurorilor Secției pentru investigarea infracțiunilor din justiție se face de **președintele Consiliului Superior al Magistraturii**, la propunerea:

— comisiei de concurs (formată din 3 judecătorești și un procuror, membri ai C.S.M.), care își desfășoară activitatea în prezența a cel puțin 3 membri, în cazul procurorului-șef al Secției și procurorilor care ocupă funcții de execuție;

— procurorului-șef al Secției, în cazul procurorului-șef adjunct al Secției.

Or, analizând modificările operate, observăm că acestea vizează două aspecte semnificative. În primul rând, prevederea referitoare la posibilitatea comisiei de concurs de a-și desfășura activitatea *în prezența a cel puțin 3 membri*, (dincolo de noutatea absolută în materia reglementărilor referitoare la proceduri de concurs, sub aspectul componenței comisiilor, al căror număr de membri trebuie să fie expres determinat în scopul asigurării caracterului corect, transparent și lipsit de echivoc al procedurii, orice variabilă fiind de natură a afecta aceste valori) constituie premisa derulării unei proceduri de concurs în lipsa unui membru al comisiei, care, ipotetic, poate fi chiar reprezentantul Secției pentru procurori ai C.S.M. Or, în condițiile în care procedura de selecție vizează operaționalizarea unei structuri din cadrul Ministerului Public, participarea procurorilor la această procedură, în cadrul organelor competente și responsabile cu selecția candidaților, **nu este numai necesară, ci și obligatorie.** Astfel, constatăm că, deși Legea nr. 304/2004 recunoaște, chiar dacă într-o formă diminuată, rolul procurorilor în procedura de selecție a Secției pentru investigarea infracțiunilor din justiție, atribuind un rol preponderent judecătorilor (**N.B.:** *modul de numire a procurorilor cu funcții de conducere și de execuție din cadrul Secției pentru investigarea infracțiunilor din justiție*, ce presupune examinarea de o comisie formată din 3 judecătorești și un singur procuror, *nu a fost supus controlului de constituționalitate* a priori, întrucât nu a constituit obiectul sesizărilor care au fost soluționate prin Decizia nr. 33 din 23 ianuarie 2018, Decizia nr. 67 din 21 februarie 2018, Decizia nr. 250 din 19 aprilie 2018, respectiv Decizia nr. 357 din 30 mai 2018), Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 90/2018 **crează posibilitatea ca procurorii să fie excluși de la procedura de numire**, întrucât, stabilind posibilitatea desfășurării activității comisiei de concurs în

prezența a cel puțin 3 membri, care pot fi doar membri judecători, recunoaște, implicit, efectele juridice ale actelor adoptate de comisie, în componența fără membrul care are calitatea de procuror. Așa fiind, constatăm că, în condițiile în care Legea nr. 304/2004 prevede un rol, chiar atenuat, al reprezentanților Ministerului Public într-o procedură de concurs care vizează însuși Ministerul Public, printr-o secție a Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, ordonanța de urgență ignoră acest rol, creând premisele eliminării totale a procurorilor din procedura de selecție.

Mai mult, analizând dispozițiile care stabilesc *organul competent să dispună numirea procurorilor* Secției pentru investigarea infracțiunilor din justiție, observăm că actul normativ criticat *transferă această atribuție de la plenul Consiliului Superior al Magistraturii la președintele Consiliului*. O atare reglementare apare nu numai ca nejustificată, în contextul modificărilor operate, dar este de natură a impieta, o dată în plus, asupra rolului pe care procurorii îl au în această procedură. Înlocuirea plenului Consiliului cu președintele acestuia **înlătură nu numai posibilitatea membrilor Consiliului, care au calitatea de procurori, de a lua parte la actul decizional de numire, dar și posibilitatea de formulă și expune opinii cu privire la candidaturile prezentate**. Or, o atare situație este inadmisibilă din perspectiva rolului constituțional al Ministerului Public, consacrat de art. 131 din Constituție, precum și din perspectiva atribuțiilor pe care procurorii, aleși ca membri ai Consiliului Superior al Magistraturii, au obligația să le îndeplinească, în aplicarea prevederilor art. 133—134 din Constituție. *Nicio normă, chiar și cu caracter tranzitoriu și temporar, nu poate opera un transfer de competențe de la Consiliul Superior al Magistraturii autoritate publică, componentă a autorității judecătorești, garant al independenței justiției, care funcționează în plenul său, către un membru al său, chiar având funcția de președinte ales al Consiliului, fără încălcarea dispozițiilor constituționale consacrate de art. 133 și 134.*

În plus față de aceste argumente, nu putem trece cu vederea opțiunea legiuitorului primar, Parlamentul României, de a reglementa prin lege, cu valoare de principiu care fundamentează noua sa viziune cu privire la statutul judecătorilor și procurorilor, **separarea carierelor celor două magistraturi**. Astfel, potrivit art. 1 din Legea nr. 303/2004, astfel cum a fost modificat prin Legea nr. 242/2018, legiuitorul prevede că *„magistratura este activitatea judiciară desfășurată de judecători în scopul îndeplinirii justiției și de procurori în scopul apărării intereselor generale ale societății, a ordinii de drept, precum și a drepturilor și libertăților cetățenilor*”. După ce delimitează cele două categorii de activități judiciare, în funcție de scopul exercitării fiecăreia, legiuitorul consacră separarea celor două cariere, stabilind expres că *„judecătorii nu pot interfera în cariera procurorilor și nici procurorii în cea a judecătorilor*”. Cu alte cuvinte, toate aspectele legate de cariera judecătorilor, respectiv de cea a procurorilor, precum admiterea în magistratură, evaluarea, formarea și examenele judecătorilor și procurorilor, numirea, promovarea, suspendarea și încetarea funcției de judecător sau procuror, delegarea, detașarea și transferul judecătorilor și procurorilor, răspunderea acestora etc., vor fi determinate în interiorul fiecărei profesii, organele competente în materie de carieră fiind stabilite în mod distinct pentru fiecare profesie.

Cu privire la noua viziune a legiuitorului asupra carierelor celor două magistraturi, relevante sunt cele expuse de președintele Camerei Deputaților, în punctul de vedere transmis Curții Constituționale în cauza soluționată prin Decizia nr. 252 din 19 aprilie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 399 din 9 mai 2018, paragraful 50. Astfel, „cu referire la criticile de neconstituționalitate aduse art. 1 pct. 78 [cu referire la art. 52 alin. (1)] din lege [n.n.: care prevăd că «(1) Promovarea în funcția de judecător la Înalta Curte de Casație și Justiție se

face numai prin concurs organizat ori de câte ori este necesar, în limita posturilor vacante, de către Secția pentru judecători a Consiliului Superior al Magistraturii, prin Institutul Național al Magistraturii”, se arată că, încă de la începutul dezbaterilor în Comisia specială comună, s-a convenit ca **cele două secții ale Consiliului Superior al Magistraturii, respectiv Secția pentru judecători și Secția pentru procurori, să preia în exclusivitate ca atribuții cariera judecătorului și a procurorului separat**. În aceste condiții, textele în vigoare din Legea nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor au fost modificate în așa fel încât **de la momentul începerii carierei judecătorului/procurorului și până la eliberarea din funcție, fiecare secție să decidă, în mod corespunzător, cu privire la: concursuri, promovare, sancționare**. Se susține că acest punct de vedere a fost acceptat de Curtea Constituțională, care nu a extins controlul de constituționalitate la textele privind atribuțiile celor două secții. Se arată că, deși textul nu a fost supus controlului de constituționalitate punctual, în mod normal toate textele din Legea nr. 303/2004 cu referire la cariera judecătorilor și procurorilor urmau să fie modificate potrivit principiului adoptat de separare a carierelor. Ca atare, modificarea a fost necesară în procesul de corelare a textelor din proiect, pentru a păstra caracterul unitar al acestora, nefiind vorba de o modificare de substanță, care să încalce limitele reexaminării. Se apreciază că textul modificator nu încalcă nici prevederile art. 125 din Constituție, având în vedere că, potrivit alin. (2), cariera judecătorilor și a procurorilor se stabilește în condițiile legii organice. Mai mult, se arată că această modificare privește **procedura de numire la Înalta Curte de Casație și Justiție, fiind absolut legitim și constituțional ca această prerogativă să aparțină Secției de judecători din cadrul Consiliului Superior al Magistraturii**. Această modificare se impune cu atât mai mult cu cât promovarea procurorilor la Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție este de competența Secției pentru procurori, astfel încât, pentru a se respecta caracterul unitar al legiferării, se impunea această modificare a textului atacat.”

Curtea Constituțională a analizat critici punctuale de neconstituționalitate care vizau transpunerea în lege a principiului separării carierelor celor două magistraturi, **prin Decizia nr. 252 din 19 aprilie 2018, paragraful 134**, statuând următoarele: „cu privire la criticile de neconstituționalitate aduse art. 1 pct. 78 [cu referire la art. 52 alin. (1)] din lege, Curtea constată că modificarea operată constă în faptul că organizarea concursului de promovare în funcția de judecător la Înalta Curte de Casație și Justiție se realizează de Secția de judecători a Consiliului Superior al Magistraturii, și nu de Consiliul Superior al Magistraturii. Această precizare inserată prin art. 1 pct. 78 [cu referire la art. 52 alin. (1)] din lege constituie, de asemenea, o operațiune de corelare de tehnică legislativă, întrucât pune în aplicare principiul consacrat la art. 1 pct. 1 [cu referire la art. 1 alin. (1)] din lege, potrivit căruia *«cariera judecătorului este separată de cariera procurorului, judecătorii neputând interfera în cariera procurorilor și nici procurorii în cea a judecătorului*». Mai mult, **întreaga lege stabilește și menține dihotomia secție de judecători — secție de procurori în privința carierei acestora. Practic, textul criticat a reparat un neajuns al legii în forma sa inițială. O asemenea intervenție legislativă, de natură să corecteze o lipsă de corelare a legii, nu poate fi decât în sensul respectării normelor de tehnică legislativă, ceea ce denotă o adecvare la dispozițiile art. 1 alin. (5) din Constituție**, fără a încălca art. 125 și art. 147 alin. (2) din Constituție”.

Așadar, într-o procedură similară celei care face obiectul analizei noastre, dar vizând cariera judecătorilor, respectiv numirea în funcția de judecător la Înalta Curte de Casație și

Justiție, Curtea a validat soluția legislativă consacrată de legiuitor, fundamentată pe principiul separării carierelor. *Mutatis mutandis*, pentru identitate de rațiune, **numirea în funcția de procuror într-o structură a Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție trebuie să respecte același principiu și să valorizeze rolul constituțional al Ministerului Public, în cariera reprezentanților săi.**

Pentru argumentele expuse apreciem că, sub pretextul operaționalizării Secției pentru investigarea infracțiunilor din justiție, în termenul stabilit de lege, conform voinței legiuitorului primar și înlăturării posibilității unui blocaj instituțional, **legiuitorul delegat a adoptat un act normativ cu consecințe negative în ceea ce privește realizarea rolului constituțional al Ministerului Public, de natură a afecta regimul acestei instituții fundamentale a statului.** Mai mult, în mai puțin de 3 luni de la intrarea în vigoare a modificărilor operate asupra Legii nr. 304/2004 (Legea nr. 207/2018 a intrat în vigoare la data de 23 iulie 2018, iar Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 90/2018, la data de 10 octombrie 2018), legiuitorul delegat anulează voința legiuitorului primar, înlăturând reprezentanții Ministerului Public din procedura decizională privind numirea

procurorilor Secției pentru investigarea infracțiunilor din justiție, cu încălcarea principiului separării carierelor celor două magistraturi, validat de Curtea Constituțională prin Decizia nr. 252 din 19 aprilie 2018.

Toate aceste consecințe demonstrează **neconstituționalitatea prevederilor art. II alin. (2) teza finală și alin. (9) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 90/2018.** Având în vedere, însă, că **aceste dispoziții vizează** chiar modul de constituire a comisiei de concurs care realizează selecția candidaților, precum și organul competent să dispună numirea pentru funcțiile de conducere și execuție din cadrul Secției pentru investigarea infracțiunilor din justiție, **elemente esențiale ale procedurii derogatorii instituite de legiuitorul delegat**, constatăm că neconstituționalitatea lor afectează Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 90/2018, în ansamblul său.

În concluzie, constatăm că obiecția de neconstituționalitate este întemeiată, astfel că Legea pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 90/2018 privind unele măsuri pentru operaționalizarea Secției pentru investigarea infracțiunilor din justiție, precum și Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 90/2018 sunt neconstituționale, în ansamblul lor.

Judecători,

Daniel Marius Morar
Mircea Ștefan Minea
Livia Doina Stanciu

★

OPINIE CONCURRENTĂ

Deși împărtășim soluția de respingere, ca inadmisibilă, a cererii de înaintare a unor întrebări preliminare către Curtea de Justiție a Uniunii Europene, pronunțată de Curtea Constituțională prin prezenta decizie, **considerăm că motivarea acesteia trebuia să se limiteze strict la susținerea acestui dispozitiv**, având în vedere, pe de o parte, efectele juridice ale deciziilor Curții Constituționale, iar, pe de altă parte, regimul juridic al cauzelor de inadmisibilitate, astfel cum vom arăta în ceea ce urmează.

1. Obligatoritatea erga omnes a deciziilor Curții Constituționale, în unitatea dată de considerentele și dispozitivul acestora

Potrivit art. 147 alin. (4) din Constituția României: „*Deciziile Curții Constituționale se publică în Monitorul Oficial al României. De la data publicării, deciziile sunt general obligatorii și au putere numai pentru viitor*”.

Într-o jurisprudență constantă, începând cu Decizia Plenului nr. 1/1995¹ Curtea a statuat că puterea de lucru judecat ce însoțește actele jurisdicționale, deci și deciziile Curții Constituționale, **se atașează nu numai dispozitivului, ci și considerentelor pe care se sprijină acesta**². În consecință — a reținut Curtea —, atât Parlamentul, cât și Guvernul, respectiv

autoritățile și instituțiile publice trebuie să respecte întru totul atât considerentele, cât și dispozitivul deciziilor pe care Curtea Constituțională le pronunță.

Referindu-se la obligativitatea, deopotrivă, a considerentelor cuprinse în deciziile sale, Curtea a avut și are în vedere **în mod evident acele considerente care, în înlănțuirea logicii argumentării, realizează fundamentarea dispozitivului deciziei Curții, pentru că numai despre acelea se poate susține că „sprijină” dispozitivul.** De altfel, abordând problematica precedentului judiciar, respectiv a forței obligatorii a acestuia (cum este și cazul deciziilor Curții Constituționale), **doctrina³ subliniază că ar fi greșit să concluzionăm că tot ceea ce conține o decizie are o pondere egală.** Opinia tradițională este că trebuie realizată diferența între *ratio decidendi* al unei hotărâri a instanței, adică parte obligatorie („considerentele care susțin dispozitivul”), și *obiter dicta*, adică partea fără caracter obligatoriu, cuprinzând remarci, opinii, aspecte care nu susțin prin ele însele dispozitivul.

Tocmai pentru a nu acredita o eroare în sensul celor mai sus precizate și ținând seama de faptul că deciziile Curții Constituționale se adresează tuturor destinatarilor normelor juridice, indiferent de pregătirea juridică, la pronunțarea și

¹ Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 16 din 26 ianuarie 1995.

² De exemplu, Decizia nr. 196/2013, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 231 din 22 aprilie 2013; Decizia nr. 163/2013, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 190 din 4 aprilie 2013; Decizia nr. 102/2013, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 208 din 12 aprilie 2013; Decizia nr. 1.039/2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 61 din 29 ianuarie 2013; Decizia nr. 536/2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 482 din 7 iulie 2011; Decizia nr. 414/2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 291 din 4 mai 2010; Decizia nr. 415/2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 294 din 5 mai 2010.

³ Ian McLeod, *Ratio Decidendi and Obiter Dictum*, **Macmillan Law Masters** pp 137—152, https://link.springer.com/chapter/10.1007%2F978-1-349-14289-7_10

redactarea oricărei decizii este necesar ca instanța de contencios constituțional să realizeze o cât mai clară „legătură” între considerente și dispozitiv, cu evidențierea considerentelor obligatorii și a eventualelor considerente *obiter dicta*, care nu au forță juridică obligatorie. Curtea trebuie să se poziționeze, deopotrivă, în postura destinatarilor deciziei, cerințele de claritate și precizie, pe care însăși Curtea le-a dezvoltat în aplicarea principiului securității juridice, fiindu-i deopotrivă aplicabile. Motivarea clară, accesibilă, coerența și logica argumentării, înlănuirea considerentelor care susțin dispozitivul și care devin, deopotrivă cu acesta, obligatorii sunt imperative pe care Curtea trebuie să le aibă în vedere, pentru a evita situații în care chiar actele sale să devină subiect de interpretări divergente. În plus, prin crearea unor conexiuni logice indestructibile între considerentele obligatorii și dispozitivul deciziilor, se evită procedeul periculos al „decupării” unor considerente, chiar *obiter dicta*, și al utilizării lor în contexte diferite, acreditând ideea obligativității lor, de natură să creeze insecuritate juridică prin fundamentarea unor raționamente juridice pe premise false.

2. În prezenta cauză, Curtea Constituțională a pronunțat o soluție de inadmisibilitate cu privire la cererea de înaintare a unor întrebări preliminare către Curtea de Justiție a Uniunii Europene, din rațiuni ce țin de lipsa legăturii cu obiectul cauzei în care cererea a fost formulată.

Astfel, în paragraful 71 fraza finală a deciziei, Curtea a reținut că, întrucât toate argumentele prezentate de autorii cererii de înaintare a întrebărilor preliminare către C.J.U.E. vizează înființarea Secției pentru investigarea infracțiunilor din justiție, acestea nu au legătură cu obiectul cauzei în care cererea a fost formulată și care privește exclusiv controlul de constituționalitate al Legii pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 90/2018, precum și a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 90/2018, ce au avut ca finalitate operaționalizarea Secției pentru investigarea infracțiunilor din justiție. Altfel spus, chiar dacă Curtea Constituțională ar admite cererea și ar trimite cele patru întrebări C.J.U.E., răspunsurile primite nu ar avea nicio înrăurire asupra soluționării cauzei de fond deduse judecării instanței constituționale.

În același paragraf 71, fraza a doua, Curtea Constituțională a mai reținut că, întrucât obiectul controlului de constituționalitate îl reprezintă un act normativ subsecvent legii prin care s-a înființat structura de parchet contestată, decizia pe care o va pronunța va avea un efect limitat la prevederile acestui act normativ și nicidecum asupra existenței Secției pentru investigarea infracțiunilor din justiție, care rămâne înființată și operațională în baza Legii nr. 304/2004, astfel cum a fost modificată prin Legea nr. 207/2018.

3. Drept urmare, în opinia noastră, doar aceste considerente, care se regăsesc în paragraful 71 al deciziei și care explică soluția de inadmisibilitate, trebuiau să se regăsească în motivarea deciziei, fiind deci obligatorii.

Orice alte considerente cuprinse în decizie, menționate ca având legătură cu soluția de respingere ca inadmisibilă a cererii de înaintare a unor întrebări preliminare către Curtea de Justiție a Uniunii Europene, nu pot avea decât caracter *obiter dicta* și astfel de considerente, din punctul nostru de vedere, nu trebuiau și nu trebuie de principiu reținute, întrucât interferează nepermis cu decizia autorității europene competente să se pronunțe cu privire la conținutul întrebărilor preliminare formulate în cauză, această autoritate fiind Curtea de Justiție a Uniunii Europene.

Pe de altă parte, cauzele de inadmisibilitate sunt motive legale ce împiedică declanșarea sau extinderea procedurii de control de constituționalitate pe care Curtea o efectuează. Cadrul constituțional și legal strict care circumstanțiază rolul și competența Curții Constituționale se concretizează, în plan procedural, în existența acestor cauze de inadmisibilitate, care determină limitele legale ale controlului pe care Curtea îl poate exercita.

Fie că sunt reglementate expres de lege, fie că sunt stabilite pe cale jurisprudențială, cauzele de inadmisibilitate au caracter imperativ.

Ca urmare, Curtea, în situația în care identifică existența unei astfel de cauze, trebuie să se limiteze la stricta ei analiză și aceasta cu atât mai mult atunci când este vorba despre întinderea competenței Curții Constituționale. În această privință, cauzele de inadmisibilitate se constituie într-un veritabil instrument de autolimitare, menit să mențină Curtea Constituțională în granițele rolului său constituțional, și să o ferească de orice implicare în dispute străine de realizarea acestuia.

Dezvoltarea controlului de constituționalitate și remarcabila nuanțare a deciziilor pe care Curtea Constituțională le pronunță nu au și nu pot avea ca efect substituirea de către Curtea Constituțională a altei autorități publice, din punctul de vedere al atribuțiilor specifice.

În prezenta cauză, distinct însă de considerentele care explică lipsa legăturii cu obiectul cauzei în care cererea de înaintare a întrebărilor preliminare către C.J.U.E. a fost formulată, adică distinct de acele considerente care susțin dispozitivul de inadmisibilitate, considerente menționate în paragraful 71 al deciziei, Curtea a mai reținut și alte considerente, care excedează competenței sale și care, din punctul nostru de vedere, nu își găsesc locul în cadrul unei soluții de respingere ca inadmisibilă a cererii de înaintare a unor întrebări preliminare către C.J.U.E.

Judecător,

dr. Livia Doina Stanciu