

**Decizia nr.68  
din 27 februarie 2017**

**referitoare la cererea de soluționare a conflictului juridic de natură constituțională dintre Guvernul României și Ministerul Public - Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție - Direcția Națională Anticorupție, cerere formulată de Președintele Senatului**

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

1. Pe rol se află examinarea cererii de soluționare a conflictului juridic de natură constituțională dintre Guvernul României și Ministerul Public - Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție – Direcția Națională Anticorupție, cerere formulată de Președintele Senatului. Sesizarea se întemeiază pe prevederile art.146 lit.e) din Constituție și ale art.11 alin.(1) pct.A lit.e), ale art.34, 35 și 36 din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale. Cererea a fost înregistrată la Curtea Constituțională sub nr.1411 din 8 februarie 2017 și formează obiectul Dosarului nr.430E/2017.

2. Președintele Curții Constituționale, în temeiul dispozițiilor art.216 alin.(1) din Codul de procedură civilă, coroborate cu cele ale art.14 din Legea nr.47/1992, declară deschise lucrările ședinței de judecată.

3. La apelul nominal răspund părțile, pentru Guvernul României, ministrul justiției, domnul Tudorel Toader, iar pentru Ministerul Public - Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție – Direcția Națională Anticorupție, doamna procuror

Iuliana Nedelcu. De asemenea, în sala de dezbateri este prezent și reprezentantul Președintelui Senatului României, autor al sesizării în prezentul dosar, invitat în temeiul art.52 alin.(3) din Legea nr.47/1992, senatorul Șerban Nicolae.

4. Președintele Curții Constituționale, în temeiul dispozițiilor art.216 alin.(2) din Codul de procedură civilă, coroborate cu cele ale art.14 din Legea nr.47/1992, acordă cuvântul reprezentantului Ministerului Public, care ridică o chestiune prealabilă deschiderii dezbaterilor pe fond. Astfel, acesta arată că în cursul zilei, anterior ședinței în fața Curții Constituționale, a intrat în posesia ultimelor acte procesuale întocmite în dosarul înregistrat pe rolul Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție – Direcția Națională Anticorupție, acte pe care le transmite părților aflate în conflict și Curții, în completarea actelor solicitate în prealabil în această cauză. În acest context, arată că lasă la aprecierea Curții, în cazul în care celelalte părți solicită, acordarea unui termen scurt, care să se încadreze în cele 20 de zile în care Curtea trebuie să se pronunțe de la primirea sesizării, termen necesar luării la cunoștință a conținutului actelor depuse.

5. Întrucât nici reprezentantul Guvernului României și nici cel al Președintelui Senatului României nu au formulat cereri de amânare a soluționării cauzei pentru a lua cunoștință de conținutul documentelor depuse de reprezentantul Ministerului Public, președintele Curții ia act de depunerea acestora la dosarul cauzei și arată că acordarea unui termen nu este necesară, ținând seama și de faptul că punctele de vedere solicitate de Curte, în baza legii, părților aflate în conflict, au fost deja depuse și se află în dosarul cauzei.

6. În continuare, președintele Curții dă cuvântul reprezentantului autorului sesizării, domnul senator Șerban Nicolae, care susține existența unui conflict juridic de natură constituțională între, pe de o parte, Ministerul Public - Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție - Direcția Națională Anticorupție și, pe de altă parte, Guvernul României, în calitate de autoritate legiuitoare delegată, și, prin extensie, Parlamentul României, în calitate de autoritate legiuitoare primară, întrucât prin

ancheta penală desfășurată cu privire la modul de adoptare a unui act normativ, act care nu este unul unilateral, ocult și nu aparține unei singure persoane, se afectează buna funcționare a unor autorități constituționale. Arată că nu a sesizat Curtea pentru a efectua o anchetă asupra unei anchete penale, ci pentru a sancționa o potențială practică ce ar aduce atingere principiului separației și echilibrului puterilor în stat.

7. În conținutul art.15 alin.(2), Constituția consacră expres noțiunea de ”lege penală mai favorabilă”, dispozițiile constituționale constituind temeiul dreptului legiuitorului de a adopta astfel de norme. Or, prin definiție o lege penală mai favorabilă este de natură a crea o situație mai avantajoasă persoanelor care au săvârșit fapte penale, astfel că adoptarea unor astfel de legi ar constitui *ab initio* elementul material al infracțiunii de favorizare a făptuitorului, împrejurare, evident, inadmisibilă, întrucât ar înfrânge însăși norma constituțională a art.15 alin.(2). În mod similar, aceleași argumente subzistă și în situația în care legea ar viza o înăsprire a regimului penal, care ar conduce la condamnarea penală a unor persoane. Concluzia la care s-ar ajunge este aceea că legiuitorul adoptă acte normative cu o anumită destinație, personalizate, ceea ce este de neconceput.

8. Reprezentantul Președintelui Senatului României arată că unicul remediu al asanării viciilor de neconstituționalitate din legislația penală îl constituie deciziile Curții Constituționale. O astfel de decizie este Decizia nr.405 din 15 iunie 2016, care până în prezent nu a fost transpusă în legislație, legiuitorul nepunând în acord dispozițiile legale declarate neconstituționale cu actul Curții și, implicit cu Constituția. Or, atâta timp cât se desfășoară o anchetă penală cu privire la modul de adoptare a actului normativ de transpunere a deciziei, actul jurisdicțional al Curții nu își va găsi consacrară normativă. Cu alte cuvinte, decizia Curții Constituționale este lipsită de efecte juridice, întrucât autoritatea legiuitoare (Guvern și Parlament) este pusă sub o presiune nefirească sub aspectul exercitării competenței sale, ceea ce determină apariția unui conflict juridic de natură constituțională.

9. În ceea ce privește actul depus în ședință de reprezentantul Ministerului Public, respectiv ordonanța Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție - Direcția Națională Anticorupție prin care această direcție își declină competența către Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, reprezentantul autorului sesizării arată că actul are menirea de a induce o falsă impresie în societate, în opinia publică, în sensul că Direcția Națională Anticorupție ar fi o structură paralelă, independentă care își declină competența către un alt parchet, în condițiile în care această direcție nu este altceva decât o structură din cadrul Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție.

10. În concluzie, prin ancheta penală desfășurată de organele de cercetare ale Ministerului Public se exercită o formă de presiune asupra instituțiilor implicate în procesul legislativ, Ministerul Public - Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție – Direcția Națională Anticorupție arogându-și competențe care aparțin în exclusivitate Parlamentului și Guvernului. Reprezentantul Președintelui Senatului României arată că, urmând aceeași logică de abordare, inclusiv Curtea Constituțională ar putea face obiectul unor cercetări ale parchetului, unele decizii ale instanței constituționale care sancționează codurile penale având caracterul de norme penale mai favorabile.

11. În continuare, președintele Curții dă cuvântul reprezentantului Guvernului, ministrul justiției, domnul Tudorel Toader. Acesta susține admisibilitatea cererii de soluționare a conflictului juridic de natură constituțională, arătând că, deși titularul sesizării nu este parte în conflict, potrivit jurisprudenței constante a Curții Constituționale, această împrejurare nu constituie un impediment în analiza pe fond a cererii, atâta vreme cât prevederile art.146 lit.e) din Constituție conțin, în enumerarea subiectelor de sesiză, pe Președintele Senatului.

12. Reprezentantul Guvernului susține că sunt întrunite elementele constitutive ale unui conflict juridic de natură constituțională, așa cum au fost acestea definite în jurisprudența instanței constituționale. De altfel, un argument puternic în

probarea acestui conflict îl constituie cele două decizii pronunțate anterior de Curte (Decizia nr.63 din 8 februarie 2017 și Decizia nr.64 din 9 februarie 2017), prin care aceasta a statuat expres cu privire la faptul că actul normativ care a generat conflictul, respectiv Ordonanța de urgență nr.13/2017 pentru modificarea și completarea Legii nr.286/2009 privind Codul penal și a Legii nr.135/2010 privind Codul de procedură penală, a fost adoptat de Guvern în exercitarea unei competențe constituționale proprii.

13. În susținerea argumentelor privind existența unui conflict juridic de natură constituțională, reprezentantul Guvernului invocă Raportul privind ”Relația dintre răspunderea politică și răspunderea penală în ceea ce privește activitatea membrilor Guvernului”, adoptat de Comisia de la Veneția, care recomandă statelor membre separarea responsabilității politice a miniștrilor de cea juridică, arătând că nu trebuie aplicate sancțiuni penale pentru greșelile și dezacordurile politice. Miniștrii trebuie să aibă o marjă de manevră pentru realizarea politicilor pentru care au fost învestiți în funcție, cu o largă marjă de eroare, fără ca amenințarea sancțiunilor penale să planeze asupra lor. Sub acest aspect, analiza circumstanțelor adoptării unui act normativ se circumscrie analizei constituționalității, legalității și oportunității respectivului act, aspecte care excedează sferei de competențe a Ministerului Public. Arată că există mecanisme constituționale și legale care să asigure remedii suficiente în situația în care actele adoptate de Guvern sunt neconstituționale: Parlamentul care controlează ordonanțele Guvernului, aprobându-le sau respingându-le prin lege, instanța de contencios constituțional care verifică aceste acte sub aspectul conformității lor cu Legea fundamentală, precum și instanțele de contencios administrativ care controlează legalitatea actelor infralegale emise de Guvern. Ministerul Public nu are niciun rol politic, niciun rol în procedura de legiferare, nu poate iniția sau cenzura actele normative. Ministerul Public aplică legea, acționând în limitele ei, și nu controlează, din niciun punct de vedere, procedura de adoptare a unui act normativ.

14. Pentru aceste argumente, reprezentantul Guvernului solicită Curții să constate existența unui conflict juridic de natură constituțională între Ministerul Public

- Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție - Direcția Națională Anticorupție și Guvernul României, cauzat prin faptele/actele Ministerului Public de verificare a legalității, oportunității și a circumstanțelor de adoptare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr.13/2017, și să statueze cu privire la conduita pe viitor a Ministerului Public, în sensul că acesta să-și îndeplinească competențele constituționale, fără a putea verifica aspectele menționate în prealabil.

15. Președintele Curții dă cuvântul, în continuare, reprezentantului Ministerului Public, doamna procuror Iuliana Nedelcu. Aceasta arată că, în prealabil, înțelege să susțină două fine de neprimire a cererii de soluționare a conflictului juridic de natură constituțională, cerere formulată de Președintele Senatului, sub aspectul interesului titularului sesizării. Susține că nu se contestă lipsa calității de parte în conflict, ci faptul că acesta nu este o entitate ale cărei interese să fi fost lezate prin actele care se pretinde a fi generat conflictul, jurisprudența anterioară a Curții Constituționale neacoperind o atare ipoteză. Nimeni nu contestă existența raporturilor constituționale dintre Parlament și Guvern, însă acestea se circumscriu sferei politice, iar cauza penală care a declanșat presupusul conflict nu afectează sub nicio formă interesele Parlamentului. În cazul în care, totuși, s-ar reține existența unui atare interes în ceea ce-l privește pe Președintele Senatului, în calitate de reprezentant al Senatului, acesta este în egală măsură incident și în ceea ce privește Camera Deputaților, astfel că se propune lărgirea cadrului procesual și în privința acestei Camere a Parlamentului.

16. Cât privește fondul cauzei, reprezentantul Ministerului Public arată că, deși jurisprudența Curții Constituționale statuează că un conflict juridic de natură constituțională reprezintă acea situație conflictuală a cărei naștere rezidă în mod direct dintr-o normă constituțională, autorul sesizării nu precizează în ce măsură activitatea organelor judiciare au creat blocaje instituționale și nici textele constituționale pe care se întemeiază conflictul juridic. Autorul sesizării se limitează a face alegații cu privire la încadrarea juridică a faptelor cu care a fost sesizat organul judiciar, la competența acestuia și la demersurile punctuale ale organului judiciar, susținând că infracțiunile

reclamate nu au legătură cu elaborarea și adoptarea unui act normativ și, implicit, nici cu ancheta penală desfășurată, ceea ce ar demonstra că însuși autorul sesizării recunoaște că demersul organului judiciar nu vizează procedura de adoptare a actului normativ. Așa fiind, apreciază că autorul sesizării manifestă o poziție incertă, nu are convingerea existenței conflictului și, pentru a-și lămurii ambiguitatea, sesizează instanța constituțională.

17. În speță, a existat un act de sesizare a organului judiciar – denunț, cu privire la trei infracțiuni conexe, una dintre ele de competența Direcției Naționale Anticorupție. În acest context, după regularizarea actului de sesizare, observând că nu există niciun impediment de natură să paralizeze acțiunea penală, organul judiciar s-a aflat în situația legală, fără alte posibilități, de a dispune începerea urmăririi penale cu privire la faptele reclamate în respectivul denunț, încadrarea juridică a faptelor realizându-se prin însuși actul de sesizare. Toate demersurile organului judiciar își găsesc temeiul în dispozițiile Codului de procedură penală, care își au corolarul în dispozițiile constituționale referitoare la rolul Ministerului Public. Nimic din ceea ce a făcut organul judiciar nu excedează dispozițiilor legale. În aceste circumstanțe, dacă s-ar constata existența unui conflict juridic de natură constituțională înseamnă că dispozițiile legale care au constituit temeiul acțiunilor organului judiciar au o problemă de neconstituționalitate. Or, o atare neconstituționalitate nu poate fi constatată în prezenta procedură, ci în cea prevăzută de art.146 lit.a) sau d) din Constituție. Pe de altă parte, admițând că nu a existat o aplicare mecanică a dispozițiilor legale, ci că organul judiciar o făcut o proprie interpretare a acestora, verificarea acestui aspect revine instanței de judecată, care este în măsură să controleze actul procurorului dacă este sesizată.

18. Cu alte cuvinte, dacă s-ar admite existența conflictului între autoritățile menționate, Curtea s-ar pronunța implicit asupra neconstituționalității dispozițiilor legale, pe de o parte, și s-ar subroga în competențele instanței judecătorești în verificarea actelor îndeplinite de organul judiciar, pe de altă parte, ceea ce excedează

competențelor instanței constituționale. Mai mult, pe această cale ”se subîntinde instituirea unor imunități procedurale suplimentare” pentru situațiile în care sunt sesizate presupuse fapte săvârșite de persoane aparținând puterilor statului, ceea ce ar adăuga dispozițiilor legale în materie.

19. În legătură cu noțiunea de lege penală mai favorabilă, reprezentantul Ministerului Public susține că deciziile Curții Constituționale nu reprezintă lege penală mai favorabilă, iar organul judiciar, în cadrul anchetei penale, nu a făcut verificarea transpunerii în legislație a acestor decizii, nu a verificat oportunitatea actului legislativ, aceste aspecte putând fi deduse exclusiv din cele descrise de autorii denunțului, iar nu din demersurile organului judiciar. Poziția pe care organul judiciar a avut-o în această cauză este una perfect legală, care va fi supusă, în principiu, controlului instanței de judecată. În măsura în care se va ajunge în această etapă procesuală, reprezentantul Ministerului Public își ridică problema dacă se va reține calitatea de parte în conflict și a instanței judecătorești.

20. Cu privire la mentalitățile sociale care se creează în legătură cu structurile parchetelor din cadrul Ministerului Public, acestea vizează aspecte care țin de sociologie sau de opinii politice, care nu pot face obiect al procedurilor desfășurate în fața Curții Constituționale.

21. În concluzie, organul judiciar nu a demonstrat decât că, în exercitarea atribuțiilor legale, a realizat doar acte legale cu privire la o sesizare formulată în condițiile legii. Aceste acte pot fi verificate pe calea controlului judecătoresc și nu constituie o subrogare în competențele Guvernului, ca legiuitor delegat, sau ale Parlamentului, ca legiuitor primar. Marja de eroare pe care legiuitorul trebuie să o aibă pentru a-și duce la îndeplinire politica propusă a fost respectată, așa cum a fost respectat și dreptul la petiție al persoanelor care au formulat denunțul, într-o procedură legală și transparentă. În aceste condiții, nu există niciun element care să justifice constatarea conflictului juridic de natură constituțională, configurat prin anchetarea penală a contextului în care a fost elaborat un act normativ, în fapt, obiect al anchetei constituind



presupuse fapte penale cu privire la procesul adoptării respectivului act și nicidecum însuși procesul legislativ.

22. Președintele Curții Constituționale, având în vedere dispozițiile art.394 alin.(1) din Codul de procedură civilă coroborate cu cele ale art.14 din Legea nr.47/1992, declară dezbaterile închise.

### **CURTEA,**

având în vedere actele și lucrările dosarului, constată următoarele:

23. Prin cererea cu nr. I 630 din 8 februarie 2017, **Președintele Senatului a solicitat Curții Constituționale să se pronunțe asupra existenței unui conflict juridic de natură constituțională dintre Guvernul României și Ministerul Public – Direcția Națională Anticorupție.**

24. **În motivarea sesizării**, Președintele Senatului arată că, deși conflictul are loc între Guvern și Ministerul Public, având în vedere că Ordonanța de urgență a Guvernului nr.13/2017 pentru modificarea și completarea Legii nr.286/2009 privind Codul penal și a Legii nr.135/2010 privind Codul de procedură penală a fost adoptată prin delegare legislativă constituțională și ținând seama de dispozițiile art. 103 alin. (3), art. 107 alin. (1), art. 108 alin.(3), art. 109 alin.(1), art. 110 alin.(2), art. 111, art. 112 alin.(1), art.113 și art. 114 alin. (2) din Constituție, care stabilesc condițiile în care Parlamentul numește Guvernul, controlează activitatea acestuia și poate demite Guvernul, Președintele Senatului este îndreptățit să se adreseze Curții Constituționale cu solicitarea de soluționare a conflictului reclamat, având în vedere raporturile pe care Parlamentul le are cu Guvernul.

25. Pe fondul sesizării, Președintele Senatului consideră că prezentul conflict juridic de natură constituțională a fost generat de demersurile procurorilor din cadrul Direcției Naționale Anticorupție, constând în anchetarea circumstanțelor în care a fost elaborat proiectul de ordonanță de urgență a Guvernului referitor la modificarea și

completarea Codului penal, respectiv a Codului de procedură penală, fapt care a creat blocaje instituționale.

26. Autorul sesizării își fundamentează critica, susținând că, în opera de legiferare, legiuitorul ordinar sau delegat este ținut să respecte valorile, principiile, exigențele și limitele constituționale, pe de o parte, precum și normele de tehnică legislativă, pe de altă parte. Respectarea acestor exigențe se verifică de către instanța de contencios constituțional. Legiuitorul apreciază oportunitatea reglementării, necesitatea adoptării anumitor măsuri în procesul de punere în aplicare a programului de guvernare. Respectarea obiectivelor din programul de guvernare se află sub controlul electoratului.

27. Președintele Senatului arată că Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 13/2017 abordează o temă de politică penală a statului român, iar măsurile de politică penală se află în competența exclusivă a Parlamentului și a Guvernului, celelalte autorități publice, inclusiv autoritatea judecătorească, pot exprima puncte de vedere în această materie, pot și trebuie să fie consultate, dar nu pot avea putere de interferență, de amestec discreționar, inclusiv de urmărire penală, nici a structurilor Parlamentului, nici a structurilor Guvernului. Or, procedând la anchetarea oportunității, a circumstanțelor și a împrejurărilor elaborării proiectului de act normativ, reprezentanții Ministerului Public au uzurpat unele dintre competențele Guvernului, prin Ministerul de Justiție, fapt care a condus la apariția prezentului conflict juridic de natură constituțională.

28. Astfel, potrivit comunicatelor de presă emise de Direcția Națională Anticorupție, rezultă că pe rolul acestui parchet se află în lucru un dosar de urmărire penală în faza „in rem”, ca urmare a formulării unui denunț penal cu privire la adoptarea de către Guvern a Ordonanței de urgență nr.13/2017. În ceea ce privește infracțiunea reglementată de art.8 alin.(1) lit.b) din Legea nr.115/1999, constând în *„prezentarea, cu rea-credință de date inexacte Parlamentului sau Președintelui României cu privire la activitatea Guvernului sau a unui minister, pentru a ascunde săvârșirea unor fapte*

*de natură să aducă atingere intereselor statului*”, autorul sesizării consideră că aceste prevederi au în vedere dispozițiile art.16 alin (1) din Legea nr. 90/2001 privind organizarea și funcționarea Guvernului României și a ministerelor care stipulează că *„Prim-ministrul prezintă Camerei Deputaților și Senatului rapoarte și declarații cu privire la politica Guvernului și răspunde la interpelările și întrebările care îi sunt adresate de către deputați sau senatori”*. În raport de infracțiunea menționată, competența de soluționare nu aparține Direcției Naționale Anticorupție, astfel încât denunțul trebuia înaintat de îndată altei structuri din cadrul Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție spre competentă soluționare. Pe de altă parte, nu rezultă care au fost acele informații sau rapoarte, care au fost prezentate de prim-ministrul României și care reprezintă date false, care au fost faptele de natură să aducă atingere intereselor statului și în ce condiții acestea au fost prezentate Parlamentului sau Președintelui, în condițiile în care prevederile art.8 alin.(1) lit.b) din Legea nr.115/1999 nu se referă la elaborarea de acte normative, astfel că denunțul nu poate avea legătură cu procedura de elaborare și adoptare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr.13/2017.

29. Președintele Senatului invocă în susținerea sesizării sale privind existența unui conflict juridic de natură constituțională mai multe considerente reținute de Curtea Constituțională în Decizia nr.405 din 15 iunie 2016 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 246 din Codul penal din 1969, ale art.297 alin.(1) din Codul penal și ale art.13<sup>2</sup> din Legea nr.78/2000 pentru prevenirea, descoperirea și sancționarea faptelor de corupție.

30. Comportamentul abuziv al organului de urmărire penală, în speță al procurorilor Direcției Naționale Anticorupție îl determină pe Președintele Senatului să ridice problema cercetărilor penale care excedează infracțiunii denunțate; a inexistenței unor infracțiuni, care ar putea îndreptăți organele de urmărire penală să ridice actele care au stat la baza adoptării unor ordonanțe și proiecte de legi și să audieze persoanele de specialitate din cadrul unui minister; problema temeiului legal al controlului

organelor de urmărire penală asupra oportunității promovării actelor normative în cadrul politicii penale a Guvernului; a lipsei dispozițiilor constituționale și legale, în baza cărora Ministerul Public prin Direcția Națională Anticorupție întreprinde o imixtiune în puterea executivă care acționează în conformitate cu prevederile art.115 alin. (4) prin delegare ca putere legislativă.

31. În concluzie, Președintele Senatului solicită Curții Constituționale ca, prin decizia pe care o va pronunța, să constate existența unui conflict juridic de natură constituțională între Guvernul României, pe de o parte, și Ministerul Public, prin Direcția Națională Anticorupție, componentă a autorității judecătorești, pe de altă parte, conflict generat de acțiunea procurorilor de verificare a oportunității și circumstanțelor elaborării proiectului de act normativ. De asemenea, solicită Curții să decidă cu privire la deblocarea acestui conflict, statuând ca, pe viitor, organele de urmărire penală să nu poată ancheta oportunitatea elaborării actelor normative.

32. În conformitate cu dispozițiile art.35 alin.(1) din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, cererea a fost comunicată Guvernului și Ministerului Public – Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, pentru a prezenta **punctele lor de vedere** asupra conținutului conflictului juridic de natură constituțională și a eventualelor căi de soluționare a acestuia.

33. **Ministerul Public – Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție** a transmis punctul său de vedere prin Adresa nr.454/C/416/III-13/2017 din 15 februarie 2017, înregistrată la Curtea Constituțională cu nr.1760 din 15 februarie 2017.

34. Cu privire la admisibilitatea sesizării Curții Constituționale, Ministerul Public arată că, în condițiile în care se susține existența unui conflict juridic de natură constituțională între Guvern și Ministerul Public, președintele Senatului nu justifică un interes constituțional vătămat prin conflict. Faptul că dispozițiile care normează materia conflictului juridic de natură constituțională [art. 146 lit. e) din Constituție, art. 34 din Legea nr. 47/1992] enumeră printre titularii sesizării și președinții celor două Camere nu este un temei suficient în acest sens. Este necesară o relație între situația

juridică a autorului sesizării și demersul la care a apelat, aspect identificat în dreptul procesual civil cu interesul. Această concluzie nu contravine jurisprudenței Curții Constituționale (Decizia nr.838/2009), care a considerat că ”subiectele de drept pe care Legea fundamentală le îndrituiește a sesiza Curtea sunt limitativ prevăzute, dispoziția constituțională nedistingând după cum autoritățile pe care le reprezintă sunt sau nu părți în conflictul cu care sesizează Curtea” și a apreciat că una dintre autoritățile menționate de art.146 lit.e) din Constituție poate sesiza, chiar dacă nu este parte în conflict. Astfel, lipsa de contrarietate cu decizia menționată rezultă din faptul că, în cauza soluționată prin acea decizie, autoritatea publică care a sesizat Curtea, respectiv Președintele României, deși nu era parte propriu-zisă a conflictului, și-a întemeiat demersul pe dispozițiile art.80 alin.(2) din Constituție - rolul de mediator între puterile statului, vegherea la respectarea Constituției, buna funcționare a autorităților publice. În acest context, era justificat interesul titularului sesizării. În cauza de față, sesizarea unui conflict între autoritățile menționate ar fi putut aparține prim-ministrului [”(...) *primul-ministru reprezintă Guvernul în relațiile acestuia cu Parlamentul, Președintele României, Curtea Supremă de Justiție, Curtea Constituțională (...)*”, potrivit art.13 fraza a doua din Legea nr.90/2001; ”*Primul-ministru îndeplinește orice alte atribuții prevăzute în Constituție și de lege sau care decurg din rolul și funcțiile Guvernului*”, potrivit art.18 alin.(2) din aceeași lege]. Pentru motivele expuse, Ministerul Public apreciază sesizarea ca fiind inadmisibilă.

35. Pe de altă parte, admițând, în contextul dat, îndreptățirea Senatului de a sesiza existența unui conflict juridic de natură constituțională și având în vedere temeiurile constituționale invocate în sprijinul acesteia, Ministerul Public apreciază că aceleași temeiuri sunt, în egală măsură, aplicabile și Camerei Deputaților. Pentru acest motiv, arată că se impune completarea cadrului procesual sub aspectul părților implicate în conflict, respectiv introducerea în cauză, alături de Senat, și a Camerei Deputaților.

36. Pe fondul cauzei, Ministerul Public consideră că nu există un conflict de natură constituțională între Guvernul României și Ministerul Public, prin Direcția Națională Anticorupție. Sunt invocate în susținerea acestei afirmații dispozițiile constituționale referitoare la rolul Ministerului Public și statutul procurorilor (art.131 și 132 din Constituție), dispozițiile Legii nr.304/2004 privind organizarea judiciară, referitoare la atribuțiile Ministerului Public (art.62 și 63 din lege), precum și prevederile Ordonanței de urgență a Guvernului nr.43/2002 privind Direcția Națională Anticorupție referitoare la competența acestui parchet.

37. În continuare, sunt invocate prevederile Codului de procedură penală referitoare la sesizarea organelor de urmărire penală și exercitarea funcției judiciare de urmărire penală. Astfel, se arată că sesizarea organelor de urmărire penală impune acestora obligativitatea efectuării de acte procedurale care implică verificarea regularizării sesizării, analiza oportunității începerii urmăririi penale și administrarea mijloacelor de probă, astfel încât să fie obținute informațiile necesare pentru dispunerea unei soluții. În cadrul funcției judiciare de urmărire penală se realizează desfășurarea investigației faptei după momentul sesizării și al începerii urmăririi penale, supravegherea de către procuror a urmăririi penale efectuate de organele de cercetare penală, strângerea de probe, punerea în mișcare a acțiunii penale și trimiterea în judecată în vederea tragerii la răspundere penală a persoanelor care au comis infracțiuni. Se subliniază faptul că principiul aflării adevărului este principiul fundamental al procesului penal, potrivit căruia organele judiciare au obligația de a asigura, pe bază de probe, aflarea adevărului cu privire la faptele și împrejurările cauzei.

38. Pe de altă parte, Ministerul Public arată că, potrivit art.64 alin.(2) din Legea nr.304/2004, în soluțiile dispuse, procurorul este independent, în condițiile prevăzute de lege, legalitatea și temeinicia soluțiilor adoptate putând face obiect al cenzurii de către procurorul ierarhic superior și de către judecătorul de drepturi și libertăți, potrivit dispozițiilor prevăzute de art.339 - art.341 din Codul de procedură penală și de către

instanța de judecată, în cadrul procedurii de cameră preliminară, începând cu dispozițiile art.342-348 din Codul de procedură penală. Pe de altă parte, în situația în care se emite rechizitoriul și este sesizată instanța de judecată, în cadrul procedurii de cameră preliminară se realizează examenul întregului material de urmărire penală sub aspectul legalității, atât din punctul de vedere al actelor de urmărire penală prin care s-au administrat probele pe care se bazează acuzația, cât și al actelor de urmărire penală care au creat, din punct de vedere procesual, premisele administrării acestor probe.

39. Or, susține Ministerul Public, potrivit jurisprudenței Curții Constituționale, pentru a exista un conflict juridic de natură constituțională între autorități publice sunt necesare acte sau acțiuni concrete prin care o autoritate sau mai multe își arogă puteri, atribuții sau competențe, care, potrivit Constituției, aparțin altor autorități publice, ori omisiunea unor autorități publice, constând în declinarea competenței sau în refuzul de a îndeplini anumite acte care intră în obligațiile lor. Din această perspectivă, rezultă în mod evident, în raport cu cadrul normativ constituțional și legal invocat, inclusiv jurisprudența Curții Constituționale, faptul că activitatea Direcției Naționale Anticorupție la care se referă autorul sesizării nu este decât expresia unor competențe constituționale proprii și, în consecință, nu uzurpă atribuțiile niciunei alte autorități publice și nu tulbură ordinea constituțională. În consecință, conflictul juridic de natură constituțională nu există în condițiile în care un procuror din cadrul Direcției Naționale Anticorupție, sesizat în baza unui denunț, își exercită funcția de urmărire penală, prerogative prevăzute de legea de organizare judiciară, legea procesual penală și în conformitate cu Legea fundamentală. De altfel, nu este lipsit de importanță faptul că jurisprudența instanțelor de judecată a validat, prin pronunțarea unor soluții de condamnare, situații în care, cu ocazia adoptării actelor normative, au fost comise fapte de corupție.

40. Pe de altă parte, Ministerul Public susține că obiectul urmăririi penale, activitatea de anchetă, nu poate face obiect al controlului constituțional, ci acesta poate fi verificat în cadrul funcției de verificare a legalității trimiterii ori netrimiterii în

judecată de către instanța de judecată. Totodată, aducerea în dezbatere publică și în fața instanței de contencios constituțional a unor acte de urmărire penală efectuate într-un dosar penal aflat într-o fază procesual nepublică este în contradicție cu dispozițiile art.285 alin.(2) din Codul de procedură penală.

41. În ceea ce privește susținerile autorului sesizării referitoare la comportamentul abuziv al organului de urmărire penală, Ministerul Public apreciază că acestea sunt de natură să repună în discuție rolul constituțional al Direcției Naționale Anticorupție, parte a Ministerului Public, în condițiile în care acest rol este constatat și validat inclusiv de jurisprudența constantă a Curții Constituționale și, totodată, sunt susceptibile să intre sub incidența procedurilor prevăzute de dispozițiile art.75 din Legea nr.303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor.

42. Având în vedere considerentele expuse, Ministerul Public consideră că nu există un conflict juridic de natură constituțională între Guvernul României și Ministerul Public, reprezentat de Direcția Națională Anticorupție, întrucât efectuarea de cercetări într-o cauză penală cu privire la posibile fapte de corupție în legătură cu adoptarea unor acte normative se realizează în baza competențelor proprii, prevăzute în mod expres de lege.

43. **Guvernul**, prin Adresa nr.5/1064/2017, înregistrată la Curtea Constituțională cu nr.2246 din 27 februarie 2017, a transmis punctul său de vedere, în care arată că, sub aspectul admisibilității cererii de soluționare a conflictului, întrucât normele constituționale de referință nu impun ca autorul cererii de soluționare a conflictului să fie parte în conflict, Președintele Senatului este în drept să formuleze cererea cu privire la soluționarea conflictului juridic de natură constituțională dintre Guvernul României și Ministerul Public, prin Direcția Națională Anticorupție. Ca urmare cererea formulată este admisibilă sub aspectul calității procesuale a autorului acesteia.

44. Actele și faptele concrete aduse în fața Curții Constituționale prin cererea formulată de Președintele Senatului privesc, în totalitate, adoptarea unui act normativ,



și anume Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 13/2017 pentru modificarea și completarea Legii nr. 286/2009 privind Codul penal și a Legii nr. 135/2010 privind Codul de procedură penală, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 92 din 1 februarie 2017. În legătură cu acest act normativ, Curtea Constituțională a mai fost sesizată prin două cereri vizând conflicte juridice de natură constituțională între Parlament și, respectiv, Consiliul Superior al Magistraturii, pe de o parte, și Guvern, pe de altă parte, formulate de Președintele României și, respectiv, de președintele Consiliului Superior al Magistraturii, fundamentate pe dispozițiile art.146 lit.e) din Constituție, pe calea unei excepții de neconstituționalitate ridicate direct de Avocatul Poporului, în temeiul art.146 lit.d) din Constituție, și pe calea excepției de neconstituționalitate ridicată în fața unei instanțe judecătorești. Conflictele juridice de natură constituțională, precum și excepția de neconstituționalitate ridicată direct de Avocatul Poporului au fost soluționate, prin Deciziile nr.63 din 8 februarie 2017, respectiv nr.64 din 9 februarie 2017. Ulterior pronunțării acestor decizii, Parlamentul, în temeiul competenței sale constituționale, a adoptat legea de aprobare a ordonanței de urgență abrogatoare, respectiv Legea nr.9/2017 pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.14/2017 privind abrogarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.13/2017 pentru modificarea și completarea Legii nr. 286/2009 privind Codul penal și a Legii nr.135/2010 privind Codul de procedură penală, precum și pentru modificarea Legii nr.135/2010 privind Codul de procedură penală, lege publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I nr.144 din 24 februarie 2017.

45. Ceea ce Guvernul dorește a fi relevat prin trimiterea la cauzele deja soluționate de Curtea Constituțională, precum și la cele aflate pe rolul său, respectiv la actele normative care s-au succedat după adoptarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.13/2017 este faptul că există mecanisme constituționale și legale care să asigure remedii eficiente în situația în care actele adoptate de Guvern în temeiul delegării legislative ar fi neconstituționale, nelegale sau inoportune. Aceste remedii sunt stabilite însă de legiuitorul constituant în competența Curții Constituționale sau a

Parlamentului, după caz, în aplicarea principiului supremației Constituției și a principalei sale garanții - controlul de constituționalitate, pe de o parte, respectiv a principiului potrivit căruia Parlamentul este organ legislativ suprem și unica autoritate legiuitoare a țării, pe de altă parte. Altfel spus, controlul modului în care Guvernul își îndeplinește rolul de legiuitor delegat, în temeiul art.115 din Constituție, poate să fie unul de constituționalitate (de competența Curții Constituționale) ori unul de legalitate și oportunitate (de competența Parlamentului). Sunt avute în vedere, în acest sens, atât prevederile constituționale ale art.115 – Delegarea legislativă, cât și ale art.111-116 cuprinse în Capitolul IV – Raporturile Parlamentului cu Guvernul din Titlul III al Constituției. În același sens sunt și recomandările Comisiei de la Veneția în contextul examinării criteriilor care definesc statul de drept în legătură cu procedura de legiferare. Astfel, referitor la posibilul abuz de putere al autorității executive în această procedură, controlul este strict circumstanțiat în sensul că acesta poate fi unul parlamentar sau în competența unei autorități judecătorești/cu sensul de control judiciar de constituționalitate (a se vedea *Rule of law checklist*, document adoptat de Comisia de la Veneția la cea de-a 106-a sesiune plenară, 11-12 martie 2016, pct.51).

46. Cât privește autoritatea judecătorească – respectiv instanțele judecătorești, Ministerul Public, Consiliul Superior al Magistraturii, trebuie să se conformeze acestui cadru constituțional, având reglementată posibilitatea de a declanșa mecanismele de exercitare a competențelor conferite autorităților mai sus menționate, prin formularea de sesizări referitoare la neconstituționalitatea actelor normative, în limitele și cu respectarea atribuțiilor Curții Constituționale, stabilite de art.146 din Constituție, iar nu și o competență proprie de control.

47. Astfel, cât privește Ministerul Public, Guvernul invocă dispozițiile art.131 din Constituție, care prevăd că ”*reprezintă interesele generale ale societății și apără ordinea de drept, precum și drepturile și libertățile cetățenilor*”, însă în ”*activitatea judiciară*”. De aceea, potrivit art.131 alin.(3) din Constituție, ”*parchetele funcționează pe lângă instanțele de judecată, conduc și supraveghează activitatea de cercetare*

*penală a poliției judiciare, în condițiile legii.*” Ministerul Public nu are niciun rol politic, nu are niciun rol în procedura de legiferare, nu poate iniția un act normativ, nu îl poate cenzura, nu se poate pronunța asupra legalității ori oportunității lui. Ministerul Public aplică legea și acționează în limitele legii, iar nu o controlează, din niciun punct de vedere, pentru că dacă ar proceda astfel ar încălca principiul separației puterilor în stat, care stă la baza întregului edificiu al statului de drept. Nu este și nu ar fi de conceput și de acceptat ca decizia politică de adoptare sau nu a unei măsuri legislative să fie supusă controlului Ministerului Public și nici nu poate fi primită eventuala susținere potrivit căreia acesta și-ar exercita doar o competență proprie atunci când primește un denunț legat de circumstanțele adoptării unui act normativ. O astfel de competență a Ministerului Public nu a fost configurată de legiuitorul constituțional, nu are suport în nicio normă a Constituției și nici nu ar fi de conceput să existe. Legiferarea, cu tot ce presupune aceasta, aparține, potrivit Legii fundamentale, Parlamentului, în calitate de legiuitor primar, și Guvernului, în calitate de legiuitor delegat.

48. Guvernul arată că, în același sens, Comisia de la Veneția a concluzionat că este un indiciu al nivelului de bună funcționare și maturitate ale unei democrații și de respect al statului de drept capacitatea unui sistem constituțional național să separe și să distingă responsabilitatea politică de cea penală a miniștrilor Guvernului (a se vedea Raportul privind Relația dintre răspunderea politică și răspunderea penală în ceea ce privește activitatea membrilor Guvernului, adoptat de Comisia de la Veneția cu ocazia celei de-a 94-a sesiuni plenare, Veneția, 8-9 martie 2013). Or, Guvernul apreciază că Legea fundamentală a României oferă suportul acestei importante distincții, prin stabilirea clară a competențelor autorităților publice în legătură cu procedura de legiferare. Circumstanțele, motivele, procedura de adoptare a actelor normative – în speță ordonanțele de urgență - subsumate toate cerințelor de constituționalitate, legalitate, oportunitate, excedează competențelor pe care legiuitorul constituant le-a stabilit pentru Ministerul Public. De aceea, orice interferență a Ministerului Public în

activitatea de legiferare - sub pretextul exercitării unei competențe proprii în baza unui ”denunț” care privește adoptarea unui act normativ - constituie o gravă încălcare a competențelor legiuitorului delegat, consacrată de art.115 din Constituție, a celei de control politic a legiuitorului primar - Parlamentul, consacrată de art.61 și, respectiv, art.111-115 din Constituție, precum și a principiului separației puterilor în stat și a statului de drept, consacrate de art.1 alin.(3) și (5) din Constituție.

49. Cum în mod evident în prezenta cauză, indiferent de calificările și susținerile din denunțul formulat, toate actele și faptele Ministerului Public în legătură cu acest denunț privesc circumstanțele, legalitatea, oportunitatea adoptării Ordonanței de urgență nr.13/2017, Guvernul apreciază că ancheta penală privind această ordonanță de urgență constituie o imixtiune nepermisă în activitatea de legiferare, cu încălcarea flagrantă a prevederilor constituționale mai sus menționate.

50. Pentru toate aceste motive, Guvernul solicită Curții Constituționale să constate existența unui conflict juridic de natură constituțională între Guvernul României și Ministerul Public – Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție - Direcția Națională Anticorupție, conflict generat de actele acestei din urmă autorități de verificare a legalității și oportunității adoptării unui act normativ, respectiv Ordonanța de urgență a Guvernului nr.13/2017, cu încălcarea competenței exclusive de legiferare, în calitate de legiuitor delegat, a Guvernului, competență a cărei exercitare poate face obiectul doar al controlului de constituționalitate exercitat de Curtea Constituțională, respectiv al controlului politic și de legalitate exercitat de Parlament. Solicită, totodată, instanței de contencios constituțional ca, în calitate sa de garant al supremației Constituției, să statueze asupra conduitei pentru viitor a părților implicate în conflict, în sensul că organele de urmărire penală nu au competența de a verifica circumstanțele, oportunitatea și legalitatea în procedura de adoptare a actelor normative.

51. În conformitate cu dispozițiile art.35 alin.(3) din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, potrivit căroră ”*Dezbaterea are loc*

pe baza raportului prezentat de judecătorul-raportor, a cererii de sesizare, a punctelor de vedere prezentate potrivit alin.(1), a probelor administrate și a susținerilor părților”, coroborate cu dispozițiile art.76 din Legea nr.47/1992, în temeiul cărora ”Autoritățile publice, instituțiile, regiile autonome, societățile comerciale și orice alte organizații sunt obligate să comunice informațiile, documentele și actele pe care le dețin, cerute de Curtea Constituțională pentru realizarea atribuțiilor sale”, Curtea a apreciat utile cauzei și a solicitat comunicarea, în copii certificate, a unor documente din dosarul înregistrat pe rolul Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție – Direcția Națională Anticorupție, respectiv a actelor de sesizare a parchetului (plângere, denunț sau act de sesizare din oficiu) și a ordonanțelor de începere a urmăririi penale *in rem/in personam*.

52. Ministerul Public – Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție a transmis prin Adresa nr.454/C/416/III-13/2017 din 21 februarie 2017, înregistrată la Curtea Constituțională cu nr.1979 din 21 februarie 2017, actele de sesizare a Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție – Direcția Națională Anticorupție și ordonanța de începere a urmăririi penale *in rem*, acte din Dosarul nr.46/P/2017, înregistrat pe rolul Secției de combatere a infracțiunilor asimilate infracțiunilor de corupție din cadrul Direcției Naționale Anticorupție.

53. De asemenea, la dosarul cauzei a fost depus un înscris, sub titulatura *amicus curiae*, din partea Asociației Romanian Community Coalition, prin care se susține sesizarea formulată de Președintele Senatului și se aduc argumente cu privire la existența unui conflict juridic de natură constituțională între autoritățile publice.

## **CURTEA**

examinând cererea de soluționare a conflictului juridic de natură constituțională dintre Guvernul României și Ministerul Public - Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție - Direcția Națională Anticorupție, cerere formulată de Președintele Senatului, punctele de vedere ale Ministerului Public - Parchetul de pe lângă Înalta Curte de

Casație și Justiție și Guvernului, actele depuse la dosar, raportul întocmit de judecătorul-raportor, susținerile reprezentantului Președintelui Senatului, precum și a părților prezente, prevederile Constituției și ale Legii nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, reține următoarele:

54. În ceea ce privește **admisibilitatea** sesizării, în conformitate cu dispozițiile art. 146 lit. e) din Constituție, Curtea Constituțională „*soluționează conflictele juridice de natură constituțională dintre autoritățile publice*”. În acest sens, autorități publice care ar putea fi implicate într-un conflict juridic de natură constituțională sunt numai cele cuprinse în Titlul III din Constituție, și anume: Parlamentul, alcătuit din Camera Deputaților și Senat, Președintele României, ca autoritate publică unipersonală, Guvernul, organele administrației publice centrale și ale administrației publice locale, precum și organele autorității judecătorești. În aceste condiții, Curtea constată că atât Guvernul României, cât și Ministerul Public - Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție – Direcția Națională Anticorupție sunt autorități publice susceptibile a avea calitatea de părți într-un conflict juridic de natură constituțională. Astfel, conform art.1 alin.(1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.43/2002, Direcția Națională Anticorupție este “*structură cu personalitate juridică, în cadrul Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție*”. Art.1 alin.(3) din același act normativ prevede că “*Procurorul general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție conduce Direcția Națională Anticorupție prin intermediul procurorului șef al acestei direcții.[...]*” Așadar, acest parchet specializat e parte componentă a Ministerului Public și, implicit, parte a autorității judecătorești.

55. Pentru exercitarea competenței prevăzute de Constituție, Curtea este sesizată la cererea “*Președintelui României, a unuia dintre președinții celor două Camere, a primului-ministru sau a președintelui Consiliului Superior al Magistraturii*”. Cu privire la susținerile Ministerului Public privind inadmisibilitatea sesizării Curții Constituționale, întrucât titularul cererii de soluționare a conflictului, Președintele Senatului, nu justifică un interes constituțional propriu vătămat, Curtea

reține că distincția operată de textul constituțional și accentuată prin jurisprudența sa constantă între cele două categorii de subiecte de drept: titularii dreptului de a sesiza Curtea Constituțională, enumerați expres de norma constituțională, respectiv autoritățile publice care pot avea calitatea de parte în conflict, consacrate pe cale jurisprudențială ca fiind toate autoritățile prevăzute de Titlul III din Constituție, are ca scop delimitarea calităților procesuale ale acestora în cauza dedusă judecării Curții. Astfel, prima categorie, prin formularea cererii de sesizare a Curții, acționează în virtutea dreptului conferit de Constituție, fără a dobândi calitatea procesuală de parte a conflictului, în vreme ce a doua categorie dobândește calitatea procesuală de parte a conflictului. Calitatea de titular al dreptului de sesizare a Curții nu este condiționată de justificarea unui interes propriu, care ar urma să fie valorificat sau recunoscut prin soluționarea conflictului. Curtea reține că subiectele de drept cărora Constituția le atribuie rolul de a declanșa procedura prevăzută de art.146 lit.e) sunt cele mai înalte demnități în stat, reprezentante ale autorităților legislative, executive și judecătorești. Acțiunea pe care acestea o deduc judecării Curții vizează conținutul ori întinderea atribuțiilor constituționale ale unor autorități publice sau orice alte situații juridice conflictuale a căror naștere rezidă în mod direct în textele Constituției și are ca scop stabilirea stării de constituționalitate, pretins a fi afectată prin nesocotirea principiului separației puterilor în stat. Așadar, în această situație, interesul titularului sesizării se suprapune cu însuși scopul cererii formulate, care se circumscrie interesului general al societății și anume respectarea Legii fundamentale, a principiilor și valorilor pe care aceasta le consacără și le garantează. Legiuitorul constituant a conferit subiectelor de drept enumerate în conținutul art.146 lit.e) rolul de garant al statului de drept, deci al unui interes public superior, independent de existența unui interes propriu al autorității care formulează sesizarea. În retorica justificării unui interes particular al titularului sesizării, coroborat cu limitarea subiectelor de drept care pot iniția o astfel de procedură, s-ar ajunge la concluzia că norma constituțională restrânge accesul la instanța constituțională în soluționarea conflictelor juridice dintre autorități. Or, o atare

interpretare este inadmisibilă în lumina celor prezentate mai sus. De altfel, jurisprudența Curții Constituționale (Decizia nr.270/2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.290 din 15 aprilie 2008, Decizia nr. 972/2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 800 din 28 noiembrie 2012, Decizia nr. 460/2013, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.762 din 9 decembrie 2013 și Decizia nr. 261/2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.260 din 17 aprilie 2015) ilustrează situații în care sesizarea a aparținut fie Președintelui României, fie președintelui Consiliului Superior al Magistraturii, cu toate că aceste autorități publice nu erau părți ale conflictelor reclamate. Justificarea unui interes constituțional al demersului inițiat, fie că acesta a fost indicat expres (funcția de mediere între puterile statului prevăzută de art.80 alin.(2) din Constituție, în cazul Președintelui României), fie că acesta rezulta din specificul conflictului adus în fața instanței de contencios constituțional (în cazul sesizării formulate de președintele Consiliului Superior al Magistraturii, părți ale conflictului erau autorități componente ale autorității judecătorești – Înalta Curte de Casație și Justiție ori Ministerul Public, astfel încât interesul Consiliului era justificat de rolul său constituțional de garant al independenței justiției, prevăzut de art.133 alin.(1) din Constituție) nu a constituit temeiul legalei investiții a instanței constituționale, care a reținut că ”subiectele de drept pe care Legea fundamentală le îndrituiește a sesiza Curtea sunt limitativ prevăzute, dispoziția constituțională nedistingând după cum autoritățile pe care le reprezintă sunt sau nu părți în conflictul cu care sesizează Curtea”. Prin urmare, Curtea a constatat că acestea sunt în drept să formuleze cereri cu privire la soluționarea unor conflicte juridice de natură constituțională, deși nu sunt părți în aceste conflict, deci nu justifică un interes propriu.

56. Pentru motivele expuse în prealabil, Curtea apreciază că nici cererea Ministerului Public de a extinde cadrul procesual cu privire la introducerea în cauză a Camerei Deputaților nu se justifică.



57. Prin urmare, Curtea urmează a constata că a fost legal sesizată și este competentă, potrivit art.146 lit.e) din Constituție, precum și ale art.1, 10, 34 și 35 din Legea nr.47/1992, să se pronunțe asupra conflictului juridic de natură constituțională dintre autoritățile publice.

58. Examinând cronologia evenimentelor, Curtea constată că, la data de 18 ianuarie 2017, Ministerul Justiției a pus în dezbatere publică un proiect de ordonanță de urgență pentru modificarea și completarea Legii nr. 286/2009 privind Codul penal și a Legii nr. 135/2010 privind Codul de procedură penală și l-a transmis Consiliului Superior al Magistraturii spre avizare. Prin Hotărârea nr. 65 din 25 ianuarie 2017, Plenul Consiliului Superior al Magistraturii a avizat negativ proiectul prezentat, motivând, în esență, faptul că reglementarea preconizată nu poate fi adoptată pe calea ordonanței de urgență a Guvernului, întrucât nu sunt îndeplinite condițiile art. 115 alin. (4) din Constituția României. La data de 31 ianuarie 2017, Ministerul Justiției a transmis Consiliului Superior al Magistraturii, în vederea avizării, un nou proiect de ordonanță de urgență pentru modificarea și completarea Legii nr. 286/2009 privind Codul penal și a Legii nr. 135/2010 privind Codul de procedură penală. Ulterior, în cursul aceleiași zile, 31 ianuarie 2017, Guvernul României a adoptat Ordonanța de urgență nr.13/2017 pentru modificarea și completarea Legii nr.286/2009 privind Codul penal și a Legii nr.135/2010 privind Codul de procedură penală, care este publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.92 din 1 februarie 2017.

59. Potrivit preambulului actului normativ, la adoptarea acestuia, Guvernul a avut în vedere punerea în acord a textelor noului Cod penal și ale noului Cod de procedură penală cu o serie de decizii ale Curții Constituționale pentru a asigura o aplicare unitară și coerentă a textelor de lege. Aceste elemente, alături de necesitatea ”punerii în acord a Codului de procedură penală cu prevederile Directivei 2016/343/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 9 martie 2016 privind consolidarea anumitor aspecte ale prezumției de nevinovăție și a dreptului de a fi prezent la proces în cadrul procedurilor penale”, au fost apreciate de Guvern drept o situație extraordinară a cărei reglementare nu

mai poate fi amânată, în sensul art.115 alin. (4) din Constituție, din cauza efectelor negative ce ar putea fi generate de o interpretare neunitară a legilor.

60. Ordonanța de urgență redefinește conținutul normativ al unor infracțiuni, dezincriminează/incriminează anumite fapte penale și modifică norme de procedură penală. Prin obiectul de reglementare și anume modificarea unor dispoziții ale Codului penal, respectiv ale Codului de procedură penală, *actul are caracter normativ, fiind susceptibil a fi aplicat unui număr nedeterminat de persoane care cad sub incidența ipotezelor dispozițiilor sale.*

61. La data de 31 ianuarie 2017, două persoane fizice au depus un denunț penal la Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție – Direcția Națională Anticorupție împotriva lui Grindeanu Sorin Mihai, prim-ministru al Guvernului, și a lui Iordache Florin, ministru al justiției, pentru comiterea următoarelor infracțiuni: favorizarea făptuitorului, prevăzută de art.269 alin.(1) din Codul penal, și prezentarea cu rea-credință de date inexacte Parlamentului sau Președintelui României cu privire la activitatea Guvernului sau a unui minister, pentru a ascunde săvârșirea unor fapte de natură să aducă atingere intereselor statului, prevăzută de art.8 alin.(1) lit.b) din Legea nr.115/1999 privind responsabilitatea ministerială. Ulterior, în data de 1 februarie 2017, unul dintre petenți și-a completat denunțul formulat inițial, și a sesizat parchetul și cu privire la săvârșirea infracțiunii prevăzute de art.13 din Legea nr.78/2000 pentru prevenirea, descoperirea și sancționarea faptelor de corupție.

62. În baza denunțului formulat, s-a înregistrat Dosarul nr.46/P/2017 al Secției de combatere a infracțiunilor asimilate infracțiunilor de corupție din cadrul Direcției Naționale Anticorupție, în care, prin Ordonanța din 1 februarie 2017, procurorul de caz a dispus începerea urmăririi penale cu privire la săvârșirea următoarelor infracțiuni: *folosirea influenței ori a autorității sale de către persoana care îndeplinește o funcție de conducere într-un partid în scopul obținerii pentru sine ori pentru altul de bani, bunuri sau alte foloase necuvenite, infracțiune prevăzută de art.13 din Legea nr.78/2000, favorizarea făptuitorului, infracțiune prevăzută de art.269 alin.(1) din Codul penal, și prezentarea cu*

*rea-credință de date inexacte Parlamentului sau Președintelui României* cu privire la activitatea Guvernului sau a unui minister, pentru a ascunde săvârșirea unor fapte de natură să aducă atingere intereselor statului, infracțiune prevăzută de art.8 alin.(1) lit.b) din Legea nr.115/1999.

63. În data de 2 februarie 2017, Direcția Națională Anticorupție a remis un comunicat public, prin Adresa nr.126/VIII/3, în care anunță că: ”La Direcția Națională Anticorupție s-a înregistrat o sesizare depusă de mai multe persoane fizice cu privire la posibile fapte aflate în competența de soluționare a instituției, în legătură cu modalitatea de adoptare a unor acte normative. Ca urmare, în conformitate cu prevederile procesual penale, se efectuează acte procedurale cu privire la aspectele sesizate.”

64. Ca urmare a situației create, Președintele Senatului a sesizat Curtea Constituțională pentru soluționarea unui conflict juridic de natură constituțională dintre Guvernul României și Ministerul Public – Direcția Națională Anticorupție, conflict generat prin acțiunea procurorilor de anchetare a oportunității și circumstanțelor elaborării proiectului Ordonanței de urgență a Guvernului nr.13/2017 pentru modificarea și completarea Legii nr.286/2009 privind Codul penal și a Legii nr.135/2010 privind Codul de procedură penală.

65. Curtea reține că, ulterior sesizării sale, în Dosarul nr.46/P/2017 al Secției de combatere a infracțiunilor asimilate infracțiunilor de corupție din cadrul Direcției Naționale Anticorupție, a fost emisă Ordonanța din 24 februarie 2017, prin care, având în vedere și o ordonanță emisă în prealabil, în aceeași zi, prin care se dispusese extinderea urmăririi penale în cauză cu privire la infracțiunile de *sustragere sau distrugere de înscrisuri; sustragere sau distrugere de probe ori de înscrisuri și fals intelectual*, procurorul de caz a dispus: **clasarea** cauzei având ca obiect infracțiunea prevăzută de art.13 din Legea nr.78/2000, respectiv *folosirea influenței ori autorității ca persoană care îndeplinește o funcție de conducere într-un partid, în scopul obținerii pentru sine ori pentru altul de bani, bunuri sau alte foloase necuvenite; disjungerea și declinarea* la Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, spre competență soluționare, sub

aspectul săvârșirii următoarelor infracțiuni: *favorizarea făptuitorului; prezentarea, cu recredință, de date inexacte Parlamentului sau Președintelui României cu privire la activitatea Guvernului sau a unui minister, pentru a ascunde săvârșirea unor fapte de natură să aducă atingere intereselor statului; sustragerea sau distrugerea de înscrisuri; sustragerea sau distrugerea de probe ori de înscrisuri; fals intelectual.*

66. În ceea ce privește **noțiunea de conflict juridic de natură constituțională dintre autorități publice**, Curtea Constituțională a statuat, prin Decizia nr.53 din 28 ianuarie 2005, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 144 din 17 februarie 2005, că acesta presupune “acte sau acțiuni concrete prin care *o autoritate sau mai multe își arogă puteri, atribuții sau competențe, care, potrivit Constituției, aparțin altor autorități publice, ori omisiunea unor autorități publice, constând în declinarea competenței sau în refuzul de a îndeplini anumite acte care intră în obligațiile lor*”. De asemenea, prin Decizia nr.97 din 7 februarie 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.169 din 5 martie 2008, Curtea a reținut: „Conflictul juridic de natură constituțională există între două sau mai multe autorități și *poate privi conținutul ori întinderea atribuțiilor lor decurgând din Constituție*, ceea ce înseamnă că acestea sunt conflicte de competență, pozitive sau negative, și care pot crea blocaje instituționale.” În sfârșit, Curtea a mai statuat că textul art. 146 lit. e) din Constituție „stabilește competența Curții de a soluționa în fond orice conflict juridic de natură constituțională ivit între autoritățile publice, iar nu numai conflictele de competență născute între acestea”. Prin urmare, noțiunea de conflict juridic de natură constituțională „*vizează orice situații juridice conflictuale a căror naștere rezidă în mod direct în textul Constituției*” (a se vedea Decizia Curții Constituționale nr. 901 din 17 iunie 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 503 din 21 iulie 2009).

67. Pentru soluționarea cererii ce formează obiectul cauzei de față, Curtea Constituțională trebuie să se raporteze la textele din Legea fundamentală incidente și, prin interpretarea dată, să deslușească intenția legiuitorului constituent, astfel încât, în final, să ajungă la soluționarea conflictelor instituționale invocate.

68. Față de circumstanțierea realizată în jurisprudența citată cu privire la atribuția conferită Curții Constituționale de art.146 lit.e) din Constituție, rezultă că în prezenta cauză Curtea va decide dacă aspectele sesizate în cererea Președintelui Senatului întrunesc elementele constitutive ale unui conflict juridic de natură constituțională între Guvernul României, pe de o parte, și Ministerul Public - Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție – Direcția Națională Anticorupție, pe de altă parte, urmând a analiza dacă prin verificarea circumstanțelor, a legalității și a oportunității adoptării Ordonanței de urgență a Guvernului nr.13/2017 pentru modificarea și completarea Legii nr.286/2009 privind Codul penal și a Legii nr.135/2010 privind Codul de procedură penală, Ministerul Public – Direcția Națională Anticorupție și-a arogat competența de a efectua o anchetă penală într-un domeniu care excedează cadrului legal, cu încălcarea competenței Guvernului de a adopta acte normative.

69. Pentru a decide cu privire la existența sau nu a conflictului, Curtea trebuie în prealabil să **determine cadrul și limitele competențelor constituționale și legale ale autorităților aflate în conflict**, pe de o parte, și să **stabilească starea de fapt**, respectiv să deceleze în funcție de datele concrete ale speței acea conduită (acte, fapte, acțiuni, inacțiuni) care a constituit sau nu sursa conflictului, pe de altă parte. Cu alte cuvinte, în soluționarea cererilor privind conflictele juridice de natură constituțională, *un rol decisiv în pronunțarea soluției îl are situația factuală*, a cărei judicioasă determinare constituie premisa analizei efectuate de Curtea Constituțională. În exercitarea acestei atribuții, *Curtea nu face un control abstract al constituționalității conduitei autorităților publice implicate în conflict, ci ea decide asupra unui conflict concret*, generat de un anumit act/fapt/acțiune/inacțiune, conflict pe care are obligația de a-l soluționa, sancționând abaterea de la normele constituționale.

70. În lumina celor statuate în paragraful anterior, cu privire la **cadrul și limitele competențelor constituționale și legale ale autorităților aflate în conflict**, în ceea ce privește **competența Guvernului** de a adopta ordonanțe de urgență, Curtea observă că art.1 alin.(4) din Constituție a instituit principiul separației și echilibrului puterilor în

cadrul democrației constituționale, ceea ce presupune, pe de o parte, că niciuna dintre cele trei puteri nu poate interveni în activitatea celorlalte puteri, iar pe de altă parte, presupune controlul prevăzut de lege asupra actelor emise de fiecare putere în parte.

71. Potrivit art.102 alin. (1) din Constituție, *"Guvernul, potrivit programului său de guvernare acceptat de Parlament, asigură realizarea politicii interne și externe a țării și exercită conducerea generală a administrației publice"*. Realizarea programului de guvernare acceptat de Parlament presupune și promovarea, respectiv adoptarea de acte normative pentru reglementarea relațiilor sociale vizate la elaborarea acestui program.

72. În ceea ce privește **promovarea actelor normative**, aceasta se poate realiza de către Guvern prin exercitarea dreptului său de inițiativă legislativă, în condițiile art.74 din Constituție (*"inițiativa legislativă aparține, după caz, Guvernului, deputaților, senatorilor sau unui număr de cel puțin 100.000 de cetățeni cu drept de vot [...]"*), urmată de dezbateră legii în cadrul procedurii legislative ordinare, sau prin angajarea răspunderii în fața Parlamentului, în condițiile art. 114 din Constituție (*"Guvernul își poate angaja răspunderea în fața Camerei Deputaților și a Senatului, în ședință comună, asupra unui program, a unei declarații de politică generală sau a unui proiect de lege"*), urmată de dezbateră unei probleme eminentemente politice, legate de păstrarea mandatului sau demiterea Guvernului. Cele două instituții - inițiativa legislativă și angajarea răspunderii - dau expresie unor competențe constituționale ale Guvernului și nu se exclud una pe cealaltă.

73. Cu privire la competența **Guvernului de a adopta acte cu caracter normativ cu putere de lege**, Curtea s-a pronunțat printr-o jurisprudență vastă, exemplu fiind, recenta Decizie nr.63 din 8 februarie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.165 din 27 februarie 2017, în care instanța constituțională a statuat 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. Conceputul de "lege" se definește prin raportare la două criterii: cel formal sau organic și cel material. Potrivit primului criteriu, 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 căroră "Parlamentul este[ ... ] unica autoritate legiuitoare a țării" cu prevederile art.67, 76, 77 și 78, potrivit căroră 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, 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 (paragraful 88).

74. 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 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 delegă, pentru un interval limitat de timp, competența de legiferare în domenii strict delimitate de Constituție și de legea de abilitare. Exercițarea 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. Mai mult, sub aspectul competenței de legiferare, Curtea a reținut că relația dintre puterea legislativă și cea executivă se desăvârșește prin *competența conferită Guvernului de a adopta ordonanțe de urgență în condițiile stabilite de art.115 alin.(4)-(6) din Constituție. Astfel, ordonanța de urgență, ca act normativ ce permite Guvernului, sub controlul Parlamentului, să facă față unei situații extraordinare, 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 (paragrafele 89-91).*

75. 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 dezbatere 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, drepturile, libertățile și îndatoririle prevăzute de Constituție, drepturile electorale și nu poate viza măsuri de trecere silită a unor bunuri în proprietatea publică. Având în vedere aceste considerente, Curtea a reținut că, pe lângă monopolul legislativ al Parlamentului, Constituția, în art.115, consacră delegarea legislativă, în virtutea căreia Guvernul poate emite ordonanțe simple [art.115 alin.(1)-(3)] sau ordonanțe de urgență [art.115 alin.(4)-(6)]. Astfel, transferul unor atribuții legislative către autoritatea executivă se realizează printr-un act de voință al Parlamentului ori, pe cale constituțională, în situații extraordinare, și numai sub control parlamentar (paragrafele 92-93).

76. Analizând existența unui conflict juridic de natură constituțională între Guvernul României și Parlament, sub aspectul atribuțiilor de legiferare, prin Decizia nr.63



din 8 februarie 2017, Curtea, având în vedere considerentele reținute în jurisprudența sa constantă, pe de o parte, și dispozițiile constituționale ale art.115, pe de altă parte, a constatat că *prin adoptarea Ordonanței de urgență nr.13/2017* pentru modificarea și completarea Legii nr.286/2009 privind Codul penal și a Legii nr.135/2010 privind Codul de procedură penală, *Guvernul a exercitat o competență proprie, prevăzută în mod expres de dispozițiile art.115 din Legea fundamentală.*

77. În ceea ce privește **controlul respectării procedurii de adoptare a unei ordonanțe simple sau de urgență a Guvernului și a conținutului normativ al acesteia, sub aspectul legalității**, așa cum a fost precizat în prealabil, 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, iar prin dispozițiile cuprinse în art.115 alin.(3)-(6), competența Guvernului de a emite ordonanțe de urgență, în condițiile prevăzute expres în însăși norma constituțională.

78. *Din punct de vedere material*, al conținutului de drept substanțial, ordonanțele simple sau de urgență ale Guvernului au **putere de lege**, fiind considerate acte de reglementare primară. 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 caz contrar, în măsura în care domeniul de incidență a reglementării este determinat concret, având în vedere rațiuni *intuitu personae*, legea are caracter individual, fiind aplicabilă unui singur caz prestabilit fără echivoc, și, implicit, își pierde legitimitatea constituțională, încălcând principiul egalității în drepturi a cetățenilor și principiul separației puterilor în stat (a se vedea Decizia nr. 600

din 9 noiembrie 2005, Decizia nr. 970 din 31 octombrie 2007, Decizia nr. 494 din 21 noiembrie 2013).

79. *Din punct de vedere formal, al autorității emitente, atât legislația secundară (hotărârile de Guvern), cât și legislația primară (ordonanțele simple și de urgență) reprezintă **acte administrative**. Dreptul comun în materia controlului actelor administrative îl constituie Legea contenciosului administrativ nr.554/2004, care prevede la art.1 alin.(1) că ”Orice persoană care se consideră vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim, de către o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, se poate adresa instanței de contencios administrativ competente, pentru anularea actului, recunoașterea dreptului pretins sau a interesului legitim și repararea pagubei ce i-a fost cauzată. Interesul legitim poate fi atât privat, cât și public”.* Cu toate acestea, prin derogare de la regula de drept comun, **ordonanțele simple sau de urgență ale Guvernului** nu sunt supuse controlului de legalitate efectuat de instanța judecătorească de drept comun, ci, **în virtutea calității lor de acte de reglementare primară, deci echivalente legii, sunt supuse controlului de constituționalitate consacrat de art.146 lit.d) din Constituție**. Astfel, în temeiul normei constituționale și a dispozițiilor Legii nr.47/1992, pot face obiect al controlului de constituționalitate a posteriori, pe care invocării unei excepții de neconstituționalitate, o ordonanță, în ansamblul său, ori doar anumite dispoziții din aceasta. Controlul vizează *aspecte de constituționalitate extrinsecă, anume procedura de adoptare a actului, și aspecte de constituționalitate intrinsecă, respectiv conținutul normativ al actului*. Cu alte cuvinte, **cercetarea aspectelor de legalitate a ordonanțelor simple sau de urgență ale Guvernului vizează exclusiv raportarea la Legea fundamentală**, care consacră procedura de adoptare a acestui tip de act normativ, precum și drepturile și libertățile fundamentale pe care conținutul acestuia trebuie să le respecte. Or, în temeiul art.142 alin.(1) din Constituție, Curtea Constituțională este garantul supremației Legii fundamentale, iar, potrivit art.1 alin.(2) din legea nr.47/1992, aceasta este unica autoritate de jurisdicție constituțională din România. Cu alte cuvinte, în conformitate cu dispozițiile

constituționale și legale în vigoare, **doar Curtea Constituțională este abilitată să efectueze controlul asupra ordonanțelor simple sau de urgență ale Guvernului, nicio altă autoritate publică neavând competența materială în acest domeniu.**

80. Potrivit dispozițiilor art.147 alin.(1) din Constituție, *„Dispozițiile din legile și ordonanțele în vigoare, precum și cele din regulamente, constatate ca fiind neconstituționale, își încetează efectele juridice la 45 de zile de la publicarea deciziei Curții Constituționale dacă, în acest interval, Parlamentul sau Guvernul, după caz, nu pun de acord prevederile neconstituționale cu dispozițiile Constituției. Pe durata acestui termen, dispozițiile constatate ca fiind neconstituționale sunt suspendate de drept”*. Deciziile Curții Constituționale prin care s-a constatat neconstituționalitatea unor ordonanțe ori a unor dispoziții din acestea sunt general obligatorii (erga omnes), iar dispozițiile normative nu mai pot fi aplicate de nicio autoritate publică de la data publicării în Monitorul Oficial a deciziei Curții Constituționale. *„Decizia de constatare a neconstituționalității face parte din ordinea juridică normativă, prin efectul acesteia prevederea neconstituțională încetându-și aplicarea pentru viitor”* (a se vedea în acest sens Decizia nr.847 din 8 iulie 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.605 din 14 august 2008). Așa fiind, *constatarea lipsei de conformitate cu legea superioară, Constituția, lipsește de efecte juridice actul normativ, sancțiunea aplicată vizând exclusiv îndepărtarea actului din fondul activ al dreptului, fără a constitui premisa unei răspunderi juridice a persoanelor implicate în procedura de legiferare sau în actul decizional.*

81. Cu privire la acest aspect, Constituția prevede în mod expres în art.72 alin.(1) – *Imunitatea parlamentară, că ”deputații și senatorii nu pot fi trași la răspundere juridică pentru voturile [...] exprimate în exercitarea mandatului.”* Reglementarea constituțională a imunității parlamentare este justificată de necesitatea protecției mandatului parlamentar, ca **garanție a îndeplinirii prerogativelor constituționale și, totodată, o condiție a funcționării statului de drept.** În activitatea sa, *parlamentarul trebuie să se bucure de o reală libertate de gândire, expresie și acțiune, astfel încât să își exercite mandatul în mod*

*eficient* (a se vedea în acest sens Decizia nr.799 din 17 iunie 2011 asupra proiectului de lege privind revizuirea Constituției României). ***Această imunitate care vizează actul decizional de legiferare este aplicabilă mutatis mutandis și membrilor Guvernului, în activitatea lor de legiuitor delegat.*** Astfel, odată cu delegarea legislativă se transferă și garanțiile aferente prevăzute de Constituție pentru exercitarea acestei prerogative în deplina libertate. Ca atare, niciun ministru nu poate fi tras la răspundere pentru opiniile politice sau acțiunile exercitate în vederea elaborării ori adoptării unui act normativ cu regim de lege. A admite contrariul înseamnă a lasă, indirect, posibilitatea intruziunii în procesul legislativ a unei alte puteri, cu consecința directă a încălcării separației puterilor în stat. ***Exonerarea de răspundere pentru activitatea de legiferare este o garanție a exercitării mandatului față de eventuale presiuni sau abuzuri ce s-ar comite împotriva persoanei care ocupă funcția de parlamentar sau de ministru, imunitatea asigurându-i acesteia independența, libertatea și siguranța în exercitarea drepturilor și a obligațiilor ce îi revin potrivit Constituției și legilor.***

82. În acest context, Curtea apreciază relevante cele reținute prin Decizia nr.405 din 15 iunie 2016, paragraful 79, când, analizând noțiunea de "act", folosită de legiuitor în cuprinsul reglementării infracțiunii de abuz în serviciu, Curtea a observat că aceasta poate fi interpretată fie în sensul de act material realizat de o persoană, *fie de act juridic normativ, definit ca izvorul de drept creat de organe ale autorității publice, investite cu competențe normative (Parlament, Guvern, organe administrative locale), fie ca act al puterii judecătorești.* Din această perspectivă, Curtea a observat că ***«modalitatea de interpretare a noțiunii de "act" poate determina o aplicare a legii care, într-o anumită măsură, interferează cu proceduri judiciare reglementate de legiuitor în mod expres printr-o legislație distinctă de cea penală, cum ar fi procedura excepției de nelegalitate [n.r. mutatis mutandis, procedura excepției de neconstituționalitate] sau procedura căilor de atac împotriva hotărârilor judecătorești».***

83. Având în vedere aceste considerente, Curtea apreciază că argumentele reținute în decizia precitată sunt pe deplin aplicabile în materia procedurilor de adoptare a

actelor cu caracter normativ ale Guvernului, în acest caz, **sanctiunea aplicată pentru nerespectarea dispozițiilor legale sau constituționale fiind una de drept constituțional, extrapenal**, respectiv constatarea neconstituționalității ordonanței simple sau de urgență a Guvernului de către Curtea Constituțională, în temeiul art.146 lit.d) din Constituție, cu consecința lipirii ei de efecte juridice.

84. În ceea ce privește **controlul respectării procedurii de adoptare a unei ordonanțe simple sau de urgență a Guvernului și a conținutului normativ al acesteia, sub aspectul oportunității**, Curtea reține 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.

85. 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 (...)*."

86. 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.**

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

88. În continuare, Curtea observă că delegarea legislativă, consacrată expres de Legea fundamentală, presupune o excepție de la principiul constituțional al separației

puterilor în stat și o derogare de la prevederile art. 61 alin. (1) din Constituție, potrivit căroră *"Parlamentul este organul reprezentativ suprem al poporului român și unica autoritate legiuitoare a țării"*. Mandatul atribuit Guvernului, în temeiul art. 115, trebuie să fie dublat de un mandat legal - legea specială de abilitare, adoptată de Parlament - în cazul ordonanțelor simple, sau izvorăște direct din Constituție - în cazuri extraordinare a căror reglementare nu poate fi amânată - în cazul ordonanțelor de urgență. Regimul constituțional al celor două tipuri de ordonanțe este complet diferit, ele neputând fi încadrate în raportul gen proxim/diferență specifică. Cu toate acestea, din interpretarea logico-sistematică a dispozițiilor art. 115 din Constituție rezultă că, în cadrul delegării legislative, ea însăși o derogare de la principiile constituționale menționate mai sus, *regula o constituie delegarea aprobată de titularul originar al puterii legiuitoare - Parlamentul, prin intermediul legii de abilitare a Guvernului de a emite ordonanțe simple, în vreme ce delegarea întemeiată pe dispozițiile art. 115 alin. (4), care are ca efect adoptarea ordonanțelor de urgență, reprezintă o excepție, de care Guvernul nu poate uza decât în situații cu un grad mare de abatere de la normal. Un argument constituțional care justifică o atare interpretare îl constituie prevederile referitoare la aprobarea de către Parlament a actelor Guvernului. Astfel, dacă în cazul ordonanțelor simple, Constituția prevede aprobarea acestora, potrivit procedurii legislative, până la împlinirea termenului de abilitare, numai dacă legea de abilitare o cere expres, întrucât operează prezumția că autoritatea delegată a executat un mandat atribuit de Parlament, în limitele stabilite de acesta, în cazul ordonanțelor de urgență, aprobarea de către Parlament, în procedură de urgență, este obligatorie, tocmai pentru că, în acest din urmă caz, evenimentul legislativ a survenit în afara unei delegări din partea titularului dreptului de a legifera, astfel încât se impune controlul parlamentar asupra actului administrativ cu forță de lege, în temeiul art. 61 alin. (1) din Constituție.* De altfel, pentru a garanta statutul Parlamentului de unică autoritate legiuitoare a țării, legiuitorul constituant a condiționat intrarea în vigoare a ordonanței de urgență de declanșarea controlului parlamentar asupra acestui act normativ, prevăzând obligația Guvernului de a-l depune spre dezbatere în

procedură de urgență la Camera competentă să fie sesizată (a se vedea în acest sens Decizia nr.336 din 25 iunie 2014, par.37).

89. În concluzie, Curtea reține că **aprecierea oportunității adoptării unei ordonanțe de urgență, sub aspectul deciziei legiferării, constituie un atribut exclusiv al legiuitorului delegat, care poate fi cenzurat doar în condițiile prevăzute expres de Constituție, respectiv doar pe calea controlului parlamentar exercitat potrivit art.115 alin.(5) din Constituție.** Așadar, doar Parlamentul poate decide soarta actului normativ al Guvernului, adoptând o lege de aprobare sau de respingere. Cu ocazia dezbaterilor parlamentare, forul legislativ suprem are competența de a cenzura ordonanța de urgență a Guvernului, atât sub aspectul legalității, cât și *al oportunității*, dispozițiile art.115 alin.(8) din Constituție, statuând că, prin legea de aprobare sau de respingere se vor reglementa, dacă este cazul, măsurile necesare cu privire la efectele juridice produse pe perioada de aplicare a ordonanței.

90. Având în vedere prevederile constituționale invocate, Curtea constată că ***nicio altă autoritate publică, aparținând altei puteri decât cea legislative, nu poate controla actul normativ al Guvernului din perspectiva oportunității actului de legiferare.***

91. În contextul analizei efectuate, Curtea apreciază relevante pentru soluționarea prezentei cauze, considerentele reținute în ***Raportul privind ”Relația dintre răspunderea politică și răspunderea penală în ceea ce privește activitatea membrilor Guvernului”***, adoptat de Comisia Europeană pentru Democrație prin Drept (***Comisia de la Veneția***) cu ocazia celei de-a 94-a Sesiune Plenară, desfășurată la Veneția, în 8-9 martie 2013 (CDL-AD(2013)001). Astfel, ”La nivel general, Comisia de la Veneția consideră că standardul de bază ar trebui să presupună ca *procedurile penale să nu fie folosite pentru a sancționa divergențele politice.* Miniștrii Guvernului trebuie trași la răspundere politică pentru acțiunile lor politice, iar aceasta reprezintă modalitatea democratică corectă de a asigura angajarea răspunderii lor în cadrul sistemului politic. Procedurile penale trebuie aplicate doar faptelor penale. Acțiunile și deciziile miniștrilor sunt adesea controversate din punct



de vedere politic și se pot, ulterior, dovedi neinspirate și contrare intereselor naționale. Dar aceste aspecte trebuie clarificate de sistemul politic. Procedurile de punere sub acuzare sau alte proceduri penale nu trebuie folosite împotriva adversarilor politici din motive politice, ci trebuie invocate doar în acele câteva și extraordinare cazuri în care un ministru este suspectat de o încălcare clară a legii”. (paragrafele 76-77)

92. De asemenea, în document se mai arată că «Atunci când se trage linia între răspunderea penală și cea politică, trebuie să se țină seama și de particularitățile procedurii de luare a deciziilor politice și de „jocul politic”. Este important pentru o democrație ca miniștrii să aibă marjă de manevră pentru implementarea politicilor pentru care au fost aleși, cu o marjă largă de eroare, fără a fi amenințați de sancțiuni penale. *Într-o democrație funcțională, miniștrii sunt trași la răspundere pentru deciziile lor politice prin mijloace politice, nu recurgându-se la dreptul penal.*[...]» (paragraful 79)

93. În fine, ”Comisia de la Veneția consideră că abilitatea unui sistem constituțional național de a separa și de a face distincția între răspunderea politică și cea penală a miniștrilor (foști și în funcție) este un indicator al nivelului de bună funcționare și maturitate democratică, precum și de respectare a statului de drept. Urmărirea penală nu trebuie folosită pentru a incrimina greșelile și divergențele politice. Acțiunile politice ale miniștrilor trebuie să facă obiectul unor proceduri de angajare a răspunderii politice. Procedurile penale trebuie rezervate faptelor penale.”(paragrafele 105-106)

94. În concluzie, Curtea reține că instanța constituțională este singura abilitată să efectueze controlul asupra legalității/constituționalității ordonanțelor simple sau de urgență ale Guvernului (atât sub aspectul procedurii de adoptare, cât și a conținutului normativ), nicio altă autoritate publică neavând competența materială în acest domeniu. În ceea ce privește aprecierea oportunității adoptării unei ordonanțe de urgență, sub aspectul deciziei legiferării, Curtea constată că aceasta constituie un atribut exclusiv al legiuitorului delegat, care poate fi cenzurat doar în condițiile prevăzute expres de Constituție, respectiv doar pe calea controlului parlamentar, exercitat potrivit art.115 alin.(5) din Constituție. În fine, Curtea reține că, într-un stat de drept, guvernat de principiul separației puterilor,

miniștrii sunt trași la răspundere pentru deciziile lor politice prin mijloace politice, iar nu prin mijloace de drept penal.

95. În ceea ce privește **competențele constituționale și legale ale Ministerului Public**, dispozițiile art.131 din Constituție stabilesc că *"(1) În activitatea judiciară, Ministerul Public reprezintă interesele generale ale societății și apără ordinea de drept, precum și drepturile și libertățile cetățenilor"*, iar procurorii constituiți în parchete *"conduc și supraveghează activitatea de cercetare penală a poliției judiciare, în condițiile legii."* De asemenea, art.132 alin.(1) din Constituție prin care se reglementează Statutul procurorilor statuează că *"Procurorii își desfășoară activitatea potrivit principiului legalității, al imparțialității și al controlului ierarhic, sub autoritatea ministrului justiției"*.

96. Atribuțiile Ministerului Public sunt reglementate de dispozițiile art.62 din Legea nr.304/2004 privind organizarea judiciară, care la alin.(3) și (4) prevăd că *"Procurorii își exercită funcțiile în conformitate cu legea, respectă și protejează demnitatea umană și apără drepturile persoanei"*, respectiv că *"Parchetele sunt independente în relațiile cu instanțele judecătorești, precum și cu celelalte autorități publice."* Dispozițiile art.63 din Legea nr.304/2004 prevăd în mod expres atribuțiile procurorilor, care vizează, în principal, efectuarea urmăririi penale în cazurile și în condițiile prevăzute de lege, conducerea și supravegherea activității de cercetare penală a poliției judiciare, sesizarea instanțelor judecătorești pentru judecarea cauzelor penale, exercitarea căilor de atac împotriva hotărârilor judecătorești, în condițiile prevăzute de lege. Dispozițiile art.64 din același act normativ prevăd că *"în soluțiile dispuse, procurorul este independent, în condițiile prevăzute de lege"*, iar *"soluțiile adoptate de procuror pot fi infirmate motivat de către procurorul ierarhic superior, când sunt apreciate ca fiind nelegale"*. Legalitatea și temeinicia soluțiilor adoptate de către procuror pot face obiect al cenzurii de către procurorul ierarhic superior și de către judecătorul de drepturi și libertăți, potrivit dispozițiilor prevăzute de art.339-341 din Codul de procedură penală și de către

instanța de judecată, în cadrul procedurii de cameră preliminară, în temeiul prevederilor art.342-348 din Codul de procedură penală.

97. Totodată, potrivit art.3 alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.43/2002 privind Direcția Națională Anticorupție, atribuțiile acestui parchet vizează efectuarea urmăririi penale, în condițiile prevăzute în Codul de procedură penală, în Legea nr. 78/2000 pentru prevenirea, descoperirea și sancționarea faptelor de corupție și în prezenta ordonanță de urgență, pentru infracțiunile prevăzute în Legea nr.78/2000 care sunt, potrivit art. 13, în competența Direcției Naționale Anticorupție. În temeiul art.24 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.43/2002, dispozițiile din Codul de procedură penală, dispozițiile procedurale din Legea nr.78/2000 și din Legea nr.115/1999 se aplică în mod corespunzător și în cauzele de competența Direcției Naționale Anticorupție.

98. Organele de urmărire penală pot fi sesizate fie de o persoană fizică sau juridică, fie de un organ de constatare, fie se pot sesiza din oficiu. Sesizarea organelor de urmărire penală impune acestora obligativitatea efectuării de acte procedurale care implică verificarea regularității sesizării, analiza oportunității începerii urmăririi penale și administrarea mijloacelor de probă, astfel încât să fie obținute informațiile necesare pentru dispunerea unei soluții.

99. Potrivit dispozițiilor art.294 din Codul de procedură penală, organul de cercetare penală sau procurorul are obligația de a examina sesizarea. Astfel, se procedează la verificarea competenței (în cazul în care se constată că nu este competent, actul de sesizare va fi trimis organului cu competență în domeniu), la analiza modului în care a fost descrisă fapta (în cazul în care descrierea este incompletă ori neclară, actul de sesizare se restituie pe cale administrativă petiționarului, cu indicarea elementelor care lipsesc) și la analiza îndeplinirii condițiilor de formă prevăzute de lege cu privire la plângere sau denunț, prevăzute de art.289 și art.290 din Codul de procedură penală. Conform art.294 alin.(3), atunci când sesizarea îndeplinește condițiile de admisibilitate, dar din cuprinsul acesteia rezultă vreunul din cazurile de împiedicare a exercitării acțiunii penale prevăzute de art.16 alin.(1) din Codul de procedură penală, organul de cercetare penală înaintează

procurorului actele împreună cu propunerea de clasare. Deși acest text se referă la ipoteza în care organul de cercetare penală efectuează actele de urmărire penală, Curtea observă că prin plasarea acestui articol în Titlul I. Urmărirea penală, Capitolul 2. Sesizarea organelor de urmărire penală, Secțiunea 1. Reglementări generale, *textul este aplicabil și în ipoteza în care procurorul efectuează el însuși urmărirea penală.*

100. În toate cauzele în care **organul de urmărire penală a fost sesizat în mod legal, iar din cuprinsul sesizării nu rezultă vreunul dintre cazurile de împiedicare a exercitării acțiunii penale prevăzute de art.16 alin.(1) lit.a)-j) din Codul de procedură penală** (fapta nu există; fapta nu este prevăzută de legea penală ori nu a fost săvârșită cu vinovăția prevăzută de lege; nu există probe că o persoană a săvârșit infracțiunea; există o cauză justificativă sau de neimputabilitate; lipsește plângerea prealabilă, autorizarea sau sesizarea organului competent ori o altă condiție prevăzută de lege, necesară pentru punerea în mișcare a acțiunii penale; a intervenit amnistia sau prescripția, decesul suspectului ori al inculpatului persoană fizică sau s-a dispus radierea suspectului ori inculpatului persoană juridică; a fost retrasă plângerea prealabilă, în cazul infracțiunilor pentru care retragerea acesteia înlătură răspunderea penală, a intervenit împăcarea ori a fost încheiat un acord de mediere în condițiile legii; există o cauză de nepedepsire prevăzută de lege; există autoritate de lucru judecat; a intervenit un transfer de proceduri cu un alt stat), potrivit dispozițiilor art.305 din Codul de procedură penală, *procurorul dispune prin ordonanță începerea urmăririi penale cu privire la faptă (in rem)*. Atunci când există probe din care să rezulte bănuiala rezonabilă că o anumită persoană a săvârșit fapta pentru care s-a început urmărirea penală și nu există vreunul dintre cazurile prevăzute la art.16 alin.(1), organul de urmărire penală dispune ca urmărirea penală să se efectueze în continuare față de aceasta (*in personam*), care dobândește calitatea de suspect. Potrivit art.309 alin.(1) din Codul de procedură penală, acțiunea penală se pune în mișcare de procuror, prin ordonanță, în cursul urmăririi penale, când acesta constată că există probe din care rezultă că o persoană a săvârșit o infracțiune și nu există vreunul dintre cazurile de împiedicare prevăzute la art.16 alin.(1).

101. Atunci când **sesizarea îndeplinește condițiile legale de admisibilitate, dar din cuprinsul acesteia rezultă vreunul dintre cazurile de împiedicare a exercitării acțiunii penale prevăzute de art.16 alin.(1)**, procurorul, din oficiu sau la propunerea organelor de cercetare penală, *dispune prin ordonanță clasarea, fără a efectua acte de urmărire penală în cauză*. Cu alte cuvinte, dacă se constată că, de exemplu, fapta denunțată nu este prevăzută de legea penală [art.16 alin.(1) lit.b) teza întâi], că există o cauză justificativă sau de neimputabilitate [art.16 alin.(1) lit.d)] sau că a intervenit amnistia ori prescripția [art.16 alin.(1) lit.f)], procurorul va dispune prin ordonanță, soluția de clasare, în temeiul art.315 alin.(1) lit.b) din Codul de procedură penală. Curtea reține că, așa cum s-a explicat și în doctrină, **acest caz de clasare poate interveni în oricare dintre fazele în care se află dosarul, prin raportare la începerea sau nu a urmăririi penale, a dobândirii calității de suspect sau a celei de inculpat**. Dacă intervine după ce sesizarea este verificată și declarată admisibilă sub aspectul condițiilor de fond și de formă, dar din conținutul ei, rezultă fără echivoc incidența unui caz de împiedicare a exercitării acțiunii penale, *clasarea are natura juridică a unei soluții de neurmărire*, iar dacă soluția de clasare intervine după începerea urmăririi *in rem*, *clasarea are valențele unei soluții de netrimitere în judecată*.

102. Așa cum Curtea a enunțat în paragraful 69, pentru a decide cu privire la existența sau nu a conflictului, **Curtea** după ce a determinat cadrul și limitele competențelor constituționale și legale ale autorităților aflate în conflict, **urmează să stabilească starea de fapt**, respectiv să deceleze în funcție de datele concrete ale speței acea conduită (acte, fapte, acțiuni, inacțiuni) care a constituit sau nu sursa conflictului. În acest scop, Curtea va analiza actele de sesizare din Dosarul nr.46/P/2017, înregistrat pe rolul Secției de combatere a infracțiunilor asimilate infracțiunilor de corupție din cadrul Direcției Naționale Anticorupție, precum și actele procesuale emise de organul de urmărire penală, respectiv procurorul de caz, în dosarul menționat.

103. Autorii denunțului consideră că ministrul justiției și prim-ministrul se fac vinovați de săvârșirea infracțiunii de **favorizarea făptuitorului**, prevăzute de **art.269 din**

**Codul penal**, întrucât reiese ”*intenția clară de a promova aceste acte normative* [n.r. Ordonanța de urgență nr.13/2017 pentru modificarea și completarea Legii nr.286/2009 privind Codul penal și a Legii nr.135/2010 privind Codul de procedură penală și proiectul de act normativ care vizează grațierea unor persoane care au comis fapte penale] *în folosul unor făptuitori din dosare și în disprețul Constituției și al legilor României*”, precum și ”*intenția clară a numiților Iordache Florin și Grindeanu Sorin de a împiedica tragerea la răspundere penală sau, după caz, executarea pedepsei de către persoanele cărora le sunt dedicate cele două acte normative*”. Se mai susține în denunț că există indicii temeinice în sensul că ”*scopul ordonanțelor susținute și promovate de ministrul justiției și prim-ministrul Guvernului este să zădărnicească tragerea la răspundere penală și executarea unor pedepse în folosul unor colegi de partid, prieteni sau sponsori politici condamnați, trimiși în judecată sau anchetați penal în ultimii ani*”. Autorii denunțului consideră, prin urmare, că ”*este necesar să se verifice circuitul de inițiere și avizare de la emitent (în speță, Ministerul Justiției) și să se afle cu exactitate împrejurările inițierii redactării ordonanțelor*”.

104. De asemenea, denunțătorii reclamă și săvârșirea infracțiunii de **prezentarea, cu rea-credință, de date inexacte Parlamentului sau Președintelui României cu privire la activitatea Guvernului sau a unui minister, pentru a ascunde săvârșirea unor fapte de natură să aducă atingere intereselor statului**, prevăzute de **art.8 alin.(1) lit.b) din Legea nr.115/1999** privind responsabilitatea ministerială, întrucât „*în mod deliberat, ministrul justiției a dezinformat Parlamentul României cu privire la intențiile lui de a promova acte normative privind grațierea și modificarea Codului penal, prin procedura ordonanței de urgență*” și pentru că ”*în mod deliberat, prim-ministrul României și ministrul justiției l-au dezinformat pe Președintele României înaintea ședinței de Guvern din 18 ianuarie 2017 că nu aveau intenția să treacă pe ordinea de zi cele două ordonanțe*”.

105. În completarea denunțului, unul dintre denunțători a sesizat organele de urmărire penală și cu privire la săvârșirea infracțiunii de **folosire a influenței ori a autorității sale de către persoana care îndeplinește o funcție de conducere într-un partid**

*în scopul obținerii pentru sine ori pentru altul de bani, bunuri sau alte foloase necuvenite*, prevăzute de **art.13 din Legea nr.78/2000**, de către Liviu Dragnea, întrucât acesta l-ar fi abordat pe ministrul justiției, Iordache Florin, și *”i-ar fi solicitat imperativ promovarea și adoptarea O.U.G. privind modificarea abuzului în serviciu”*, fiind *”principalul beneficiar al modificării infracțiunii de abuz în serviciu, în condițiile în care este judecat de Î.C.C.J. chiar de instigare la această infracțiune”*.

106. Având în vedere actele din Dosarul nr.46/P/2017, înregistrat pe rolul Secției de combatere a infracțiunilor asimilate infracțiunilor de corupție din cadrul Direcției Naționale Anticorupție, respectiv denunțul formulat de două persoane fizice și de completarea acestuia, **în Ordonanța din 1 februarie 2017 de începere a urmăririi penale, procurorul de caz reține că** *”în conținutul denunțului se realizează o prezentare cronologică a pozițiilor publice avute de ministrul Iordache Florin care, inițial, în perioada 4-6 ianuarie 2017, a susținut că orice proiecte de legi privind amnistia și grațierea, respectiv de modificare a Codului penal sau a Codului de procedură penală trebuie discutate și adoptate doar de Parlament”*, iar, ulterior, în data de 18 ianuarie 2017, cu susținerea prim-ministrului Grindeanu Sorin Mihai, a anunțat public intenția Guvernului de a promova prin ordonanță de urgență aceste proiecte normative. Fapta reclamată este aceea că ministrul justiției și prim-ministrul i-ar fi prezentat președintelui României, care a participat la ședința Guvernului din data de 18 ianuarie 2017, date inexacte pentru a ascunde intenția lor reală. Denunțatorii susțin că *«modificările legislative nu sunt justificate, argumentele [...] referitoare la supraaglomerarea din penitenciare și o posibilă condamnare ”pilot” la CEDO, nefiind adevărate»*.

107. De asemenea, se arată în ordonanța procurorului, *”tot în cuprinsul denunțului se precizează că beneficiarul real al celor două proiecte de acte normative ar fi numitul Dragnea Liviu, președintele pe linie de partid al celor doi membri ai Guvernului care, pe de-o parte, este condamnat definitiv într-un dosar penal la o pedeapsă cu închisoare, dar a cărei executare este suspendată, iar pe de altă parte, în prezent, este judecat de Înalta Curte de Casație și Justiție, în alt dosar pentru instigare la abuz în serviciu, astfel că ambele*

proiecte îl vor ajuta în mod direct să scape de răspundere penală și de efectele condamnării penale anterioare”.

108. Cea de-a treia faptă reclamată este ”modalitatea prin care, în seara zilei de 31 ianuarie 2017, ministrul Iordache Florin, având susținerea prim-ministrului și a celorlalți miniștri, a prezentat și, ulterior, chiar a fost adoptată de către Guvernul României, o ordonanță de urgență prin care s-a modificat și completat Legea nr.286/2009 privind Codul penal și Legea nr.135/2010 privind Codul de procedură penală.” În ordonanța procurorului se reține că ”în completarea denunțului se precizează că există suspiciunea în sensul că în cursul zilei de 31 ianuarie 2017, Dragnea Liviu [...] i-a impus ministrului justiției Iordache Florin să promoveze actul privind modificarea infracțiunii de abuz în serviciu, ceea ce îi profită în mod direct [...]. Această suspiciune, precizează denunțatorul, este susținută de faptul că respectiva ordonanță de urgență a fost promovată fără să fie consultat Consiliul Legislativ, fără să se aștepte avizul Consiliului Superior al Magistraturii, fără a fi trecută pe ordinea de zi sau cea suplimentară a ședinței Guvernului din 31 ianuarie 2017, conform înțelegerii existente între Dragnea Liviu și Iordache Florin chiar în ziua de 31 ianuarie 2017”.

109. Prin urmare, ”văzând că actul de sesizare îndeplinește condițiile prevăzute de lege și că ***nu există vreunul dintre cazurile care împiedică punerea în mișcare sau exercitarea acțiunii penale, prevăzute la art.16 alin.(1) din Codul de procedură penală***”, în temeiul art.305 alin.(1) și (2) din cod, ordonanța procurorului dispune începerea urmăririi penale în cauză cu privire la săvârșirea următoarelor infracțiuni: *folosirea influenței ori a autorității sale de către persoana care îndeplinește o funcție de conducere într-un partid în scopul obținerii pentru sine ori pentru altul de bani, bunuri sau alte foloase necuvenite*, infracțiune prevăzută de art.13 din Legea nr.78/2000, *favorizarea făptuitorului*, infracțiune prevăzută de art.269 alin.(1) din Codul penal, și *prezentarea cu rea-credință de date inexacte Parlamentului sau Președintelui României cu privire la activitatea Guvernului sau a unui minister, pentru a ascunde săvârșirea unor fapte de*



*natură să aducă atingere intereselor statului*, infracțiune prevăzută de art.8 alin.(1) lit.b) din Legea nr.115/1999.

110. Având în vedere faptele reclamate și cele reținute în ordonanța procurorului de caz, Curtea apreciază că ***toate elementele prezentate drept elemente materiale constitutive ale infracțiunilor imputate nu constituie altceva decât aprecieri personale sau critici ale autorilor denunțului cu privire la legalitatea și oportunitatea actului adoptat de Guvern.*** Astfel, circumstanțele adoptării actului normativ, luările de poziție publice contradictorii ale ministrului justiției și ale prim-ministrului, urmate de decizia adoptării Ordonanței de urgență a Guvernului nr.13/2017 pentru modificarea și completarea Legii nr.286/2009 privind Codul penal și a Legii nr.135/2010 privind Codul de procedură penală, ”fără să fie consultat Consiliul Legislativ, fără să se aștepte avizul Consiliului Superior al Magistraturii, fără a fi trecută pe ordinea de zi sau cea suplimentară a ședinței Guvernului din 31 ianuarie 2017” constituie, în mod evident, aspecte privind legalitatea și oportunitatea adoptării actului criticat, care nu pot intra în sfera de competență a procurorilor, respectiv nu pot face obiectul activității de cercetare penală. Mai mult, susținerea potrivit căreia «modificările legislative nu sunt justificate, argumentele [...] referitoare la supraaglomerarea din penitenciare și o posibilă condamnare ”pilot” la CEDO, nefiind adevărate» vizează nemotivarea caracterului urgent și a situației extraordinare care a generat reglementarea, deci o *problemă de constituționalitate* a actului normativ, care, în mod evident, nu cade în atribuția de verificare a organelor de cercetare penală. Suspiciunea în sensul că o anumită persoană beneficiază în mod direct de noua reglementare, ceea ce ar conferi ordonanței de urgență un caracter *intuitu personae*, apare, de asemenea, ca fiind lipsită de fundament juridic. Este evident că, adresându-se unui număr nedeterminat de subiecte de drept, cum este cazul Ordonanței de urgență nr.13/2017, în mod implicit toate persoanele care se regăsesc în ipoteza normei cad sub incidența noului act normativ.

111. Curtea, analizând încadrarea juridică a faptelor denunțate, așa cum este ea configurată de către procuror în ordonanța de începere a urmăririi penale *in rem*, reține, în

ceea ce privește infracțiunea de *favorizare a făptuitorului*, prevăzută de art.269 din Codul penal, că *această infracțiune nu poate fi comisă prin adoptarea unui act normativ*. Este evident că un act normativ de clemență (de grațiere) ori de dezincriminare a anumitor infracțiuni este favorabil unor persoane care au comis faptele penale care cad sub incidența respectivului act normativ, dar *acest aspect nu se poate converti nicicum în "ajutorul dat făptuitorului", ca element material al infracțiunii de favorizare a făptuitorului*. Art.269 din Codul penal are în vedere alte ipoteze, respectiv acte individualizate strict care pot constitui un folos dat făptuitorului, menit să împiedice înlăptuirea justiției într-o cauză penală concretă. Actele normative de clemență sau de dezincriminare reprezintă întotdeauna voința legiuitorului, iar opțiunea acestuia este justificată de anumite nevoi sociale, juridice, economice, raportate la un anumit moment din evoluția societății. Este evident că prin caracterul lor normativ, legile și ordonanțele Guvernului au aplicabilitatea generală și își extind efectele asupra unui număr nedeterminat de subiecte vizate de ipoteza normelor. În această logică, devine posibil ca în sfera de aplicabilitate a acestor acte să intre și cei care le-au adoptat sau rudele, prietenii, cunoștințele lor. A aprecia altfel, înseamnă că niciodată legiuitorul primar sau delegat nu ar putea adopta acte normative fără a fi sancționat penal, întrucât caracterul mai favorabil al normelor adoptate ar favoriza întotdeauna anumiți făptuitori. Or, Curtea reține că tocmai caracterul de generalitate a actului normativ, aplicabilitatea sa asupra unui număr nedefinit de persoane distinge actul normativ de actul individual, singurul care poate fi susceptibil de a produce foloase, avantaje, ajutor, în sensul prevăzut de legea penală.

112. *Așadar nu este de acceptat ca autoritatea legiuitoare primară sau delegată (parlamentari sau miniștri) să intre sub incidența legii penale prin însuși faptul adoptării sau participării la actul decizional al adoptării actului normativ, aceasta îndeplinindu-și o atribuție constituțională. În virtutea imunității care însoțește actul decizional de legiferare, care, așa cum Curtea a reținut în prealabil, este aplicabilă mutatis mutandis și membrilor Guvernului, niciun parlamentar sau ministru nu poate fi tras la răspundere pentru opiniile politice sau acțiunile exercitate în vederea elaborării ori adoptării unui act*

normativ cu putere de lege. A admite contrariul înseamnă a lasă, indirect, posibilitatea intruziunii în procesul legislativ a unei alte puteri, cu consecința directă a încălcării separației puterilor în stat. Lipsa răspunderii juridice pentru activitatea de legiferare este o garanție a exercitării mandatului față de eventuale presiuni sau abuzuri ce s-ar comite împotriva persoanei care ocupă funcția de parlamentar sau de ministru, imunitatea asigurându-i acesteia independența, libertatea și siguranța în exercitarea drepturilor și a obligațiilor ce îi revin potrivit Constituției și legilor.

113. În acest sens, reglementează și Codul penal în cadrul Titlului V. Infrațiuni de corupție și de serviciu, Capitolul 2. Infrațiuni de serviciu, respectiv infracțiunea de conflict de interese, prevăzută de art.301. Dispozițiile alin.(2) al acestui articol stabilesc o condiție negativă, și anume că dispozițiile incriminatoare de la alin.(1) ***nu se aplică în cazul emiterii, aprobării sau adoptării actelor normative.*** În justificarea acestei condiții negative, în doctrină se arată că rațiunea acestei formulări a fost aceea de a evita riscul pentru legiuitor să fie acuzat de conflict de interese, în condițiile în care actele normative emise, aprobate sau adoptate produc, de regulă, efecte asupra tuturor persoanelor, fiind astfel posibil ca și persoane apropiate emitenților actului normativ să beneficieze de acele acte. Situația este identică și în ceea ce privește infracțiunea de favorizare a făptuitorului, chiar dacă legiuitorul nu a prevăzut expres clauza exoneratoare de răspundere penală în cuprinsul art.269 din Codul penal.

114. De altfel, Curtea a antamat subiectul incidenței legii penale în cazul adoptării unui act juridic normativ cu ocazia pronunțării Deciziei nr.405 din 15 iunie 2016, mai sus citată, analizând noțiunea de "act", existentă în conținutul infracțiunii de abuz în serviciu. Cu acel prilej, Curtea a arătat că în sfera de cuprindere a acestei noțiuni nu poate intra și actul juridic normativ, întrucât, în această situație, legislația penală ar interfera cu proceduri judiciare reglementate de legiuitor în mod expres printr-o legislație distinctă, respectiv excepția de nelegalitate/excepția de neconstituționalitate.

115. În ceea ce privește infracțiunea prevăzută de ***art.13 din Legea nr.78/2000***, Curtea reține că aceasta sancționează fapta persoanei care îndeplinește o funcție de

conducere într-un partid de a-și folosi influență sau autoritatea sa *în scopul obținerii pentru sine sau pentru altul de foloase necuvenite*. Pentru considerentele arătate mai sus, tocmai datorită caracterului de generalitate al unei legi sau ordonanțe, *”folosul” din textul incriminator are în vedere alte ipoteze și nicidecum ”beneficiul” obținut de o persoană ca urmare a adoptării unui act normativ*, astfel că acesta nu poate fi în niciun caz element constitutiv al laturii obiective a unei infracțiuni și astfel nu poate determina răspunderea penală.

116. Referitor la infracțiunea prevăzută de **art.8 alin.(1) lit.b) din Legea nr.115/1999**, Curtea observă că aceasta incriminează fapta de prezentare, cu rea-credință, de date inexacte Parlamentului sau Președintelui României cu privire la activitatea Guvernului sau a unui minister, *pentru a ascunde săvârșirea unor fapte de natură să aducă atingere intereselor statului*. Această infracțiune a fost introdusă în Legea responsabilității ministeriale prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr.130/1999, prin art.6<sup>1</sup>, nota de fundamentare prevăzând necesitatea completării legii cu *”două infracțiuni specifice activității unui membru al Guvernului în exercițiul funcției sale”*. Din analiza elementelor constitutive ale acestei infracțiuni reiese că această normă este incidentă atunci când prezentarea de către membrii Guvernului a datelor inexacte este rezultatul îndeplinirii unei obligații legale față de cei îndrituiți să solicite aceste date, Parlamentul, respectiv Președintele României. Or, raportat la starea de fapt descrisă în denunțul formulat și reținută în ordonanța de începere a urmăririi penale emisă de organul judiciar, potrivit căreia *”în mod deliberat ministrul justiției a dezinforma Parlamentul României cu privire la intențiile lui a promova acte normative [...] prin procedura ordonanței de urgență”* și că *”în mod deliberat, prim-ministrul României și ministrul justiției l-au dezinforma pe Președintele României, înaintea ședinței de Guvern că nu aveau intenția să treacă pe ordinea de zi cele două ordonanțe”*, Curtea constată că *”datele inexacte”* se referă la necomunicarea unor intenții, care, în viziunea autorilor denunțului și a organului judiciar, se convertește în *”dezinformare”*. Nicio normă legală sau constituțională nu obligă Guvernul să-l informeze pe Președintele României cu privire la *”intențiile”* sale în sensul

includerii pe ordinea de zi a unei ședințe de Guvern a actelor normative supuse adoptării și nici să informeze Parlamentul cu privire la ”intenția” sa de a adopta ordonanțe de urgență. Cu privire la acest din urmă aspect, singura obligație a Guvernului este de a depune, după adoptare, ordonanța de urgență spre dezbateră în procedură de urgență la Camera competentă pentru ca aceasta să intre în vigoare, conform art.115 alin.(5) din Constituție.

117. Având în vedere toate aspectele prezentate mai sus, Curtea constată că starea de fapt descrisă în actul de sesizare a organului judiciar și încadrată juridic în dispozițiile art.269 din Codul penal, art.13 din Legea nr.78/2000 și în cele ale art.8 alin.(1) lit.b) din Legea nr.115/1999 constituie cadrul procesual reținut și asumat de Ministerul Public – Direcția Națională Anticorupție, care prin Ordonanța din 1 februarie 2017 a dispus începerea urmăririi penale *in rem*, cu privire la faptele reclamate. Toate argumentele expuse mai sus, impuneau însă organului judiciar soluția de clasare, în baza art.294 alin.(3) din Codul de procedură penală, fără a efectua acte de urmărire penală, ca urmare a incidenței art.16 alin.(1) din același cod, întrucât ***toate faptele reclamate priveau în realitate aspecte legate de procedura de adoptare a unui act normativ***, respectiv *aspecte de oportunitate și legalitate care nu cad sub incidența controlului organelor de cercetare penală, indiferent de încadrarea juridică stabilită de către procuror*. Întrucât, ***doar prin ea însăși, adoptarea actelor normative nu poate constitui elementul material al unor infracțiuni***, Curtea constată că ***faptele reclamate prin denunțul care a stat la baza întocmirii Dosarului nr.46/P/2017, înregistrat pe rolul Secției de combatere a infracțiunilor asimilate infracțiunilor de corupție din cadrul Direcției Naționale Anticorupție, nu pot intra sub incidența legii penale, indiferent de încadrarea juridică dată***.

118. De altfel, această concluzie rezultă și din examinarea Ordonanței din 24 februarie 2017 de clasare, disjungere și declinare a cauzei, unde la ”*Situația de fapt, așa cum a rezultat în urma efectuării urmăririi penale*” pentru cele trei infracțiuni, *procurorul face referire (filele 2-7 din ordonanță) exclusiv la aspecte ce țin de procedura de legiferare*, respectiv cronologia evenimentelor, întocmirea proiectelor de ordonanță de

urgență, opiniile critice exprimate de specialiștii din Ministerul de Justiție, lipsa unor avize, emiterea unor avize incomplete ori cu observații, nemotivarea urgenței proiectului de ordonanță de urgență, suplimentarea ordinii de zi a Guvernului etc.

119. În legătură cu mențiunea de la fila 2 din Ordonanța din 24 februarie 2017 de clasare, disjungere și declinare a cauzei, potrivit căreia ***în aceeași zi, printr-o altă ordonanță, procurorul a dispus extinderea urmăririi penale*** pentru alte trei infracțiuni, respectiv infracțiunea de sustragere sau distrugere de înscrisuri, prevăzută de art.259 alin.(1) și (2) din Codul penal, infracțiunea de sustragere sau distrugere de probe ori de înscrisuri, prevăzută de art.275 din Codul penal, și pentru infracțiunea de fals intelectual, prevăzută de art.321 din Codul penal, *Curtea constată că nici una dintre infracțiunile pentru care s-a dispus extinderea nu intră în sfera de competență a Direcției Naționale Anticorupție. Or, extinderea urmăririi penale cu privire la aceste fapte în condițiile în care procurorul dispune în aceeași zi declinarea competenței la Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, tocmai pentru că nu era îndrituit să efectueze urmărirea penală, nu este în logica firească a cursului cauzei. Oricum aceste împrejurări, prezentate Curții Constituționale în ziua dezbaterilor, 27 februarie 2017, nu sunt de natură a schimba starea de fapt și de drept a cauzei și, implicit raționamentul Curții Constituționale în analiza și soluționarea conflictului juridic de natură constituțională dintre Ministerul Public și Guvern.*

120. Pentru aceste considerente, având în vedere că prin Ordonanța din 1 februarie 2017 a Direcției Naționale Anticorupție se reține că ”nu există vreunul dintre cazurile care împiedică punerea în mișcare sau exercitarea acțiunii penale” și, în consecință, se dispune începerea urmăririi penale și se efectuează acte de urmărire penală cu privire la săvârșirea infracțiunilor menționate în denunț, apare cu evidență faptul că *Ministerul Public, ca parte a autorității judecătorești, s-a considerat competent să verifice oportunitatea, respectarea procedurii legislative și, implicit, legalitatea adoptării ordonanței de urgență a Guvernului. O astfel de conduită echivalează cu o încălcare gravă a principiului separației puterilor în stat, garantat de art.1 alin.(4) din Constituție, deoarece Ministerul*

*Public nu doar că își depășește atribuțiile prevăzute de Constituție și de lege, dar își arogă atribuții ce aparțin puterii legislative sau Curții Constituționale.* În activitatea sa de interpretare și aplicare a legii, procurorul trebuie să realizeze un echilibru între spiritul și litera legii, între exigențele de redactare și scopul urmărit de legiuitor, fără a avea competența de a se substitui autorităților competente în acest domeniu. *Obligația care incumbă procurorilor derivă direct din normele constituționale ale art.131 din Constituție, potrivit căroră, în activitatea judiciară, ei reprezintă interesele generale ale societății și apără ordinea de drept, precum și drepturile și libertățile cetățenilor.*

121. În această lumină, Curtea constată că *prin verificarea circumstanțelor în care a fost adoptată Ordonanța de urgență a Guvernului nr.13/2017 pentru modificarea și completarea Legii nr.286/2009 privind Codul penal și a Legii nr.135/2010 privind Codul de procedură penală, Ministerul Public – Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție - Direcția Națională Anticorupție și-a arogat competența de a efectua o anchetă penală într-un domeniu care excedează cadrului legal, ce poate conduce la un blocaj instituțional din perspectiva dispozițiilor constituționale ce consacră separația și echilibrul puterilor în stat.* Astfel, în condițiile în care începerea urmăririi penale presupune activități de cercetare și anchetă penală cu privire la modul în care Guvernul și-a îndeplinit atribuțiile de legiuitor delegat, acțiunea Ministerului Public încetează să mai fie una legitimă, devenind abuzivă, întrucât depășește competența stabilită de cadrul legal în vigoare. Mai mult, acțiunea Ministerului Public creează o presiune asupra membrilor Guvernului care afectează buna funcționare a acestei autorități **sub aspectul actului legiferării**, având drept consecință descurajarea/intimidarea legiuitorului delegat de a-și exercita atribuțiile constituționale. Declanșarea unei ample anchete penale care s-a concretizat prin descinderi la Ministerul Justiției, ridicarea de acte, audierea unui număr mare de funcționari publici, secretari de stat și miniștri a determinat o stare de tensiune, de presiune psihică, chiar pe durata derulării unor proceduri de legiferare, creându-se premisele unui blocaj în activitatea de legiferare. Astfel, sub imperiul unei temeri declanșate de activitatea de cercetare penală și de formularea unor viitoare acuzații care

pot determina incidența răspunderii penale, Guvernul este blocat în activitatea sa de legiuitor. Împrejurarea creată ***golește de conținut garanția constituțională referitoare la imunitatea inerentă actului decizional de legiferare, de care beneficiază membrii Guvernului***, garanție care are ca scop tocmai protejarea mandatului față de eventuale presiuni sau abuzuri ce s-ar comite împotriva persoanei care ocupă funcția de ministru, imunitatea asigurându-i acesteia independența, libertatea și siguranța în exercitarea drepturilor și a obligațiilor ce îi revin potrivit Constituției și legilor. Prin conduita sa, Ministerul Public – Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție - Direcția Națională Anticorupție a acționat *ultra vires*, și-a arogat o competență pe care nu o posedă – controlul modului de adoptare unui act normativ, sub aspectul legalității și oportunității sale, ceea ce a afectat buna funcționare a unei autorități, care își are remediul în dispozițiile art. 146 lit. e) din Constituție, care prevăd soluționarea conflictelor juridice de natură constituțională dintre autoritățile publice de către Curtea Constituțională.

122. ***Prin urmare, Curtea constată existența unui conflict juridic de natură constituțională între Ministerul Public – Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție - Direcția Națională Anticorupție, pe de o parte, și Guvernul României, pe de altă parte.***

123. Odată constatat acest conflict, Curtea Constituțională, în virtutea dispozițiilor art. 142 alin. (1) din Constituție, potrivit cărora ea "*este garantul supremației Constituției*", are obligația să soluționeze conflictul, arătând conduita în acord cu prevederile constituționale la care autoritățile publice trebuie să se conformeze. În acest sens, Curtea are în vedere prevederile art. 1 alin. (3), (4) și (5) din Constituție, în conformitate cu care România este stat de drept, organizat potrivit principiului separației și echilibrului puterilor - legislativă, executivă și judecătorească, stat în care respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie. De aceea, apreciază că una dintre condițiile realizării obiectivelor fundamentale ale statului român, definite în textul citat, o constituie buna funcționare a autorităților publice, cu respectarea principiilor separației și echilibrului puterilor, fără blocaje instituționale.



124. Potrivit art. 147 alin. (4) din Constituție, *"Deciziile Curții Constituționale se publică în Monitorul Oficial al României. De la data publicării, deciziile sunt general obligatorii și au putere numai pentru viitor"*. Efectul *ex nunc* al actelor Curții constituie o aplicare a principiului neretroactivității, garanție fundamentală a drepturilor constituționale de natură a asigura securitatea juridică și încrederea cetățenilor în sistemul de drept, o premisă a respectării separației puterilor în stat, contribuind în acest fel la consolidarea statului de drept. Pe cale de consecință, efectele deciziei Curții nu pot viza decât actele, acțiunile, inacțiunile sau operațiunile ce urmează a se îndeplini în viitor de către autoritățile publice implicate în conflictul juridic de natură constituțională.

125. În ceea ce privește Ministerul Public – Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție - Direcția Națională Anticorupție, *conduita conformă Constituției transpare din cele statuate mai sus, și anume exercitarea competențelor stabilite de lege în conformitate cu prevederile constituționale referitoare la separația puterilor în stat și, deci, abținerea de la orice acțiune care ar avea ca efect subrogarea în atribuțiile altei autorități publice. Prin urmare, Ministerul Public nu are competența de a desfășura activități de cercetare penală cu privire la legalitatea și oportunitatea unui act normativ adoptat de legiuitor.*

126. Având în vedere considerentele expuse, dispozițiile art.146 lit.e) din Constituție, precum și prevederile art.11 alin.(1) lit.A.e), ale art.34 și 35 din Legea nr.47/1992, cu majoritate de voturi,

## **CURTEA CONSTITUȚIONALĂ**

### **În numele legii**

### **DECIDE:**

Constată că a existat și există un conflict juridic de natură constituțională între Ministerul Public – Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție - Direcția Națională Anticorupție și Guvernul României, generat de acțiunea Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție - Direcția Națională Anticorupție de a-și aroga atribuția de a verifica legalitatea și oportunitatea unui act normativ, respectiv Ordonanța de urgență

a Guvernului nr.13/2017, cu încălcarea competențelor constituționale ale Guvernului și Parlamentului, prevăzute de art.115 alin.(4) și (5) din Constituție, respectiv ale Curții Constituționale, prevăzute de art.146 lit.d) din Constituție.

Definitivă și general obligatorie.

Decizia se comunică Președintelui Senatului României, Ministerului Public – Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție - Direcția Națională Anticorupție și Guvernului și se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I.

Pronunțată în ședința din 27 februarie 2017.

### **OPINIE SEPARATĂ**

În dezacord cu soluția pronunțată cu majoritate de voturi de Curtea Constituțională, considerăm că **instanța de contencios constituțional ar fi trebuit să constate că în cauză nu există un conflict juridic de natură constituțională între Ministerul Public-Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție-Direcția Națională Anticorupție și Guvernul României, deoarece, față de stadiul actual al anchetei penale, nu se poate stabili o imixtiune a Ministerului Public în exercitarea competenței Guvernului de inițiere și adoptare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr.13/2017.**

**Motive:**

#### **I. Interpretarea sintagmei ”*conflict juridic de natură constituțională*”**

Reamintim, mai întâi, jurisprudența Curții Constituționale prin care s-a definit sintagma ”*conflict juridic de natură constituțională*” dintre autorități publice, pentru a proceda, apoi, la examinarea situației dedusă judecății, în raport de cadrul fixat chiar de instanța constituțională pentru acest tip de cauze.

Astfel, Curtea Constituțională a statuat, prin Decizia nr.53 din 28 ianuarie 2005, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.144 din 17 februarie 2005, că

**un conflict juridic de natură constituțională presupune „acte sau acțiuni concrete prin care o autoritate sau mai multe își arogă puteri, atribuții sau competente, care, potrivit Constituției, aparțin altor autorități publice, ori omisiunea unor autorități publice, constând în declinarea competenței sau în refuzul de a îndeplini anumite acte care intră în obligațiile lor”.**

De asemenea, prin Decizia nr.97 din 7 februarie 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.169 din 5 martie 2008, Curtea a reținut: „**Conflictul juridic de natură constituțională există între două sau mai multe autorități și poate privi conținutul ori întinderea atribuțiilor lor decurgând din Constituție, ceea ce înseamnă că acestea sunt conflicte de competență, pozitive sau negative, și care pot crea blocaje instituționale.**”

În sfârșit, Curtea a mai statuat că textul art.146 lit.e) din Constituție „**stabilește competența Curții de a soluționa în fond orice conflict juridic de natură constituțională ivit între autoritățile publice, iar nu numai conflictele de competență născute între acestea”. Prin urmare, noțiunea de conflict juridic de natură constituțională „vizează orice situații juridice conflictuale a căror naștere rezidă în mod direct în textul Constituției” (a se vedea Decizia Curții Constituționale nr.901 din 17 iunie 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.503 din 21 iulie 2009).**

**II. Motivarea Președintelui Senatului, autor al sesizării. Obiectul verificărilor Curții Constituționale în cadrul cererilor de soluționare a conflictelor juridice de natură constituțională.**

În esență, prin cererea formulată în prezenta cauză, s-a solicitat instanței de contencios constituțional să constate existența unui conflict juridic de natură constituțională între Guvern și Ministerul Public, prin Direcția Națională Anticorupție, generat ”prin acțiunea procurorilor de **verificare a oportunității și circumstanțelor**

elaborării proiectului de act normativ”, cu referire la Ordonanța de urgență a Guvernului nr.13/2017 pentru modificarea și completarea Legii nr.286/2009 privind Codul penal și a Legii nr.135/2010 privind Codul de procedură penală. De asemenea, s-a solicitat Curții Constituționale să statueze ”faptul că, pe viitor, organele de urmărire penală nu pot ancheta oportunitatea actelor normative.”

Față de aceste solicitări, și în raport de cadrul specific de soluționare a unui conflict juridic de natură constituțională, Curtea Constituțională trebuia să verifice dacă ”acțiunea procurorilor”, respectiv **actele concrete realizate de aceștia, în această cauză**, au depășit competența constituțională a Ministerului Public, încălcând-o pe cea a Guvernului de adoptare a unui act normativ concret, respectiv Ordonanța de urgență a Guvernului nr.13/2017, și apoi să statueze, pentru viitor, asupra competenței celor două autorități publice părți în conflict. Altfel spus, nu s-a cerut Curții Constituționale doar pronunțarea unei decizii de principiu, ci pronunțarea mai întâi asupra unor acte și acțiuni concrete ale unei autorități publice (Ministerul Public), și **a efectului acestora, nu doar a aptitudinii lor, de a determina un conflict juridic de natură constituțională**, și abia apoi, în situația constatării unui astfel de conflict, să statueze de principiu în sensul arătat.

Vom examina așadar, în continuare, actele și lucrările dosarului, cu raportare la competențele celor două autorități publice pretins a fi într-un conflict juridic de natură constituțională, pentru a conchide asupra modului în care au fost respectate aceste competențe prin actele/acțiunile concrete întreprinse, și a soluției pe care Curtea ar fi trebuit, în consecință, să o pronunțe.

### **III. Actele și lucrările dosarului**

**Întrucât cererea Președintelui Senatului nu a fost însoțită de nicio probă în susținerea sa**, pentru soluționarea acestei cauze Curtea Constituțională s-a adresat Ministerului Public - Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție pentru

comunicarea de documente din dosarul înregistrat pe rolul Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție – Direcția Națională Anticorupție, respectiv actul/actele de sesizare și ordonanțele de începere a urmăririi penale *in rem/in personam* la care sesizarea înregistrată pe rolul Curții Constituționale făcea referire.

Față de actele comunicate, precum și față de cele depuse în ședința publică a Curții Constituționale din data de 27 februarie 2017, rezultă următoarea situație de fapt, respectiv acte/acțiuni/fapte concrete realizate în cauză:

- **31 ianuarie 2017** - depunerea de către două persoane fizice a unui **denunț penal** împotriva domnului Sorin Mihai Grindeanu, prim ministru al Guvernului, și a domnului Florin Iordache, ministru al justiției, pentru comiterea următoarelor infracțiuni: favorizarea făptuitorului, prevăzută de art.269 alin.(1) din Codul penal și prezentarea cu rea-credință de date inexacte Parlamentului sau Președintelui României cu privire la activitatea Guvernului sau a unui minister, pentru a ascunde săvârșirea unor fapte de natură să aducă atingere intereselor statului, prevăzută de art.8 alin.(1) lit b) din Legea nr.115/1999 privind responsabilitatea ministerială, denunț înregistrat la Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție-Direcția Națională Anticorupție, constituindu-se **Dosarul 46/P/2017**;

-**1 februarie 2017** – **completarea denunțului** inițial de către unul dintre petenți, în sensul sesizării și cu privire la săvârșirea infracțiunii prevăzute de art.13 din Legea nr.78/2000 pentru prevenirea, descoperirea și sancționarea faptelor de corupție, de către persoane ce dețin funcții de conducere într-un partid politic care și-ar fi exercitat autoritatea sau influența politică în vederea adoptării, în seara zilei de 31 ianuarie 2017, a unei ordonanțe de urgență prin care au fost modificate codurile penal și de procedură penală, cu scopul favorizării unor persoane urmărite penal sau judecate, care în felul acesta au beneficiat direct sau indirect de foloase necuvenite;

- **1 februarie 2017** – în Dosarul nr.46/P/2017 s-a emis **Ordonanța prin care s-a dispus începerea urmăririi penale *in rem*** cu privire la săvârșirea următoarelor infracțiuni: folosirea, de către o persoană ce deține o funcție într-un partid politic, a influenței sau autorității sale în scopul obținerii de foloase necuvenite pentru sine sau pentru altul, prevăzută de art.13 din Legea nr.78/2000; favorizarea făptuitorului prevăzută de art.269 alin.1 din Codul penal; prezentarea, cu rea-credință, de date inexacte Parlamentului sau Președintelui României cu privire la activitatea Guvernului sau a unui minister, pentru a ascunde săvârșirea unor fapte de natură să aducă atingere intereselor statului, prevăzută de art.8 alin.(1) lit.b) din Legea nr.115/1999;

- **8 februarie 2017** - **sesizarea Curții Constituționale** de către președintele Senatului, pentru soluționarea unui conflict juridic de natură constituțională între Guvern și Ministerul Public prin Direcția Națională Anticorupție, generat de demersurile procurorilor din cadrul Direcției Naționale Anticorupție, constând în anchetarea circumstanțelor în care a fost elaborat proiectul Ordonanței de urgență a Guvernului nr.13/2017;

- **24 februarie 2017** – în Dosarul nr.46/P/2017 al Secției de combatere a infracțiunilor asimilate infracțiunilor de corupție s-a emis **ordonanță** prin care s-a dispus: **extinderea urmăririi penale**, cu privire la infracțiunile de *sustragere sau distrugere de înscrisuri*, prevăzută de art.259 alin.1 și 2 din Codul penal; *sustragere sau distrugere de probe ori de înscrisuri* prevăzută de art.275 din Codul penal, *fals intelectual* prevăzut de art.321 din Codul penal;

- **24 februarie 2017** – în Dosarul nr.46/P/2017 al Secției de combatere a infracțiunilor asimilate infracțiunilor de corupție s-a emis **Ordonanța** prin care s-a dispus: *clasarea cauzei* având ca obiect infracțiunea prevăzută de art.13 din Legea nr.78/2000 (infracțiune care a atras competența Direcției Naționale Anticorupție); *disjungerea și declinarea cauzei la Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, spre competență soluționare, sub aspectul săvârșirii următoarelor infracțiuni*: favorizarea

făptuitorului prevăzută de art.269 alin.1 din Codul penal, prezentarea, cu rea-credință, de date inexacte, Parlamentului sau Președintelui României cu privire la activitatea Guvernului sau a unui minister, pentru a ascunde săvârșirea unor fapte de natură să aducă atingere intereselor statului, prevăzută de art.8 alin.1 lit.b) din Legea nr.115/1999, sustragerea sau distrugerea de înscrisuri, prevăzută de art.259 alin.1 și 2 din Codul penal, sustragerea sau distrugerea de probe ori de înscrisuri prevăzută de art.275 din Codul penal, fals intelectual prevăzut de art.321 din Codul penal. În cuprinsul Ordonanței din 24 februarie 2017 este prezentată situația de fapt, așa cum a rezultat în urma efectuării urmăririi penale, de la data de 16.01.2017 când ministrul justiției, domnul Florin Iordache, ”a avut inițiativa modificării Codului Penal și a Codului de procedură penală”, și până la data adoptării Ordonanței de urgență a Guvernului nr.13/2017.

**Acestea sunt singurele documente aflate în dosarul cauzei din care rezultă activitatea desfășurată de Ministerul Public - Direcția Națională Anticorupție, activitate despre care se susține de către autorul sesizării că ar privi anchetarea ”oportunității” și ”circumstanțelor” adoptării proiectului Ordonanței de urgență a Guvernului nr.13/2017.**

În opinia noastră, **actele depuse la dosar probează anchetarea unor posibile infracțiuni săvârșite în procesul de adoptare a actului normativ menționat** (așadar ”circumstanțele” din această perspectivă), sens în care ne vom referi în cele ce urmează la competența Guvernului și formele de control al activității de legiferare a acestuia, precum și la competența Ministerului Public.

**IV. Cadrul constituțional al competenței Guvernului de adoptare a ordonanțelor de urgență. Forme de control al respectării cadrului constituțional de referință.**

**Instituția delegării legislative** este reglementată de prevederile art.115 din Constituție, caracterizându-se prin statutul său de excepție în materia legiferării. Plenitudinea competenței de legiferare revine Parlamentului, în conformitate cu art.61 din Constituție. Cât privește Guvernul, rolul său fundamental este acela ca, ”*potrivit programului său de guvernare acceptat de Parlament*”, să asigure ”*realizarea politicii interne și externe a țării*” și să exercite ”*conducerea generală a administrației publice*”[art.102 alin.(1) din Constituție]. În considerarea acestui statut special, limitele legiferării pe calea ordonanțelor de urgență sunt stabilite la nivel constituțional și, tot la nivel constituțional, sunt prevăzute mecanismele de control al respectării acestor limite.

Distingem astfel, în raport de ansamblul normelor constituționale, între ***controlul de oportunitate*** și ***controlul de legalitate*** a adoptării ordonanțelor de urgență, cu precizarea că nu vom dezvolta în acest cadru complexa problematică a raportului dintre oportunitate și legalitate și fațetele sale, ci doar vom evidenția aceste elemente cu raportare la cauza dedusă judecării Curții Constituționale, respectiv pentru ilustrarea interferențelor de competențe constituționale pe care le implică examinarea oportunității și, respectiv, a legalității adoptării ordonanțelor de urgență ale Guvernului.

**Oportunitatea** constituie o consecință a dreptului de apreciere a autorității emitente a ordonanței de urgență. Cu referire la oportunitatea actelor administrative, doctrina de specialitate a reținut că se referă la ”realizarea sarcinilor și atribuțiilor legale în termenul optim, cu cheltuieli minime (...), precum și alegerea celor mai potrivite mijloace pentru realizarea scopului legii”,<sup>1</sup> definiție ce poate fi reținută, *mutatis mutandis*, și pentru materia pe care o analizăm aici. Libertatea de apreciere a oportunității actelor administrative nu contravine *de plano* principiului legalității, întrucât ”puterea discreționară nu înseamnă o libertate în afara legii, ci una permisă de lege.”<sup>2</sup> **Controlul de oportunitate** a adoptării ordonanțelor de urgență este unul eminamente politic, exercitat de Parlament. Astfel cum s-a arătat însă în doctrina de

---

<sup>1</sup> I.Iovănaș, Dreptul administrativ și elemente ale științei administrației, Ed.Didactică și pedagogică, 1977, București, p.240

<sup>2</sup> R.A. Lazăr, Legalitatea actului administrativ, All Beck, 2004, București, p.165



specialitate, **controlul politic nu exclude, ci ”implică el însuși consecințe juridice sau provoacă eventuala producere a unor asemenea consecințe.”**<sup>3</sup>

Cât privește **controlul de legalitate**, acesta este realizat, de asemenea, de către Parlament, care poate respinge, prin lege, ordonanța de urgență, în condițiile și cu consecințele prevăzute de art.115 din Constituție. De asemenea, acesta se poate materializa sub forma unui **control de constituționalitate**, specific și specializat, sens în care sunt dispozițiile exprese ale art.146 lit.d), care stabilesc competența Curții Constituționale de a se pronunța asupra excepțiilor de neconstituționalitate a legilor și ordonanțelor, dar și prevederile art.126 alin.(6) din Constituție, potrivit cărora *”controlul judecătoresc al actelor administrative ale autorităților publice, pe calea contenciosului administrativ, este garantat, cu excepția celor care privesc raporturile cu Parlamentul, precum și a actelor de comandament cu caracter militar. Instanțele de contencios administrativ sunt competente să soluționeze cererile persoanelor vătămate prin ordonanțe sau, după caz, prin dispoziții din ordonanțe declarate neconstituționale.”*

**Controlul de constituționalitate, exercitat de către Curtea Constituțională** în baza unei competențe specifice, stabilite de legea fundamentală, și care poate conduce la constatarea neconstituționalității ordonanței de urgență a Guvernului, cu consecințele prevăzute de art.147 din Constituție, **nu exclude controlul de legalitate exercitat de Parlament**. Altfel spus, chiar dacă nu există o sesizare a Curții Constituționale și, prin urmare, o decizie de constatare a neconstituționalității, nimic nu împiedică Parlamentul să constate el însuși, cu ocazia dezbaterii ordonanței de urgență, încălcarea de către aceasta a normelor constituționale de referință, și să o respingă în consecință. Așa cum s-a precizat și în doctrină, cu referire la actele Guvernului, **atunci când o comisie parlamentară ar constata că ”unele acte ale**

---

<sup>3</sup> I.Deleanu- Instituții și proceduri constituționale – în dreptul român și în dreptul comparat, Ed. C.H.Beck, București, 2006, p.662

**Guvernului sunt cel puțin discutabile sub aspectul legalității sau/și al oportunității lor, ea ar trebui să sesizeze Camera sau, după caz, Parlamentul, pentru ca acesta să decidă: fie în sensul anulării (...), fie în sensul obligării Guvernului să emită un alt act, legal și oportun, fie în sensul sesizării organelor judiciare, dacă s-au săvârșit infracțiuni.”<sup>4</sup> Același autor precizează că ”în orice caz, dacă nu există temeuri de natură penală, controlul n-ar putea aparține organelor judiciare.”<sup>5</sup>**

*Per a contrario*, dacă există temeuri de natură penală (fapte prevăzute de legea penală), controlul (în legătură cu un act emis de Guvern, fie că este individual, fie că este normativ) aparține și organelor autorității judecătorești (Ministerul Public, instanțele de judecată), conform atribuțiilor lor constituționale și legale.

În concluzie, controlul de oportunitate și cel de legalitate al ordonanțelor de urgență ale Guvernului interferează, iar dimensiunea legalității și a controlului circumscris acesteia cuprinde și controlul respectării legii penale în procesul de adoptare a acestei categorii de acte normative.

Tot astfel, existența oricăruia dintre remediile enunțate, fie sub aspectul controlului de oportunitate, fie al celui de legalitate, nu le exclude pe celelalte, întrucât fiecare dintre autoritățile implicate acționează în temeiul și în limitele unei competențe specifice, sens în care ne vom referi în continuare la competența Ministerului Public.

Acesta este, de altfel, și sensul **Raportului privind ”Relația dintre răspunderea politică și răspunderea penală în ceea ce privește activitatea membrilor Guvernului”** (adoptat de Comisia Europeană pentru Democrație prin Drept - Comisia de la Veneția, cu ocazia celei de-a 94-a Sesiuni Plenare,

---

<sup>4</sup> op.cit., p.663

<sup>5</sup> Ibidem, p.664

**desfășurate la Veneția, în 8-9 martie 2013),** în care se distinge între răspunderea ”politică”, ”legală” și ”penală” a miniștrilor, arătându-se, la pct.10, următoarele: răspunderea politică și cea legală a membrilor Guvernului pot fi concepute precum două cercuri, dintre care cel referitor la răspunderea politică este cel mai larg, acoperind în principiu tot ceea ce face un ministru; răspunderea legală este un concept mult mai restrâns, acoperind numai situațiile în care un ministru încalcă legea, și aceasta poate atrage sancțiuni penale ori alte forme de sancționare; ca urmare, răspunderea penală a miniștrilor este o subcategorie a răspunderii legale. Concluziile Comisiei, începând cu pct.105 din Raport sunt tocmai în sensul că abilitatea unui sistem constituțional național de a separa și distinge între răspunderea politică și cea penală a miniștrilor este un semn al nivelului de maturitate și de bună funcționare a democrației, precum și de respectare a statului de drept. Mai exact, ambele forme de răspundere subzistă, fiind guvernate de norme distincte și presupunând implicarea unor autorități distincte, cu competențe specifice.

## **V. Cadrul constituțional al competenței Ministerului Public. Dezvoltarea infraconstituțională prin normele de procedură penală.**

### **1. Competența Ministerului Public**

Potrivit art.131 alin.(1) din Constituție, ”*în activitatea judiciară, Ministerul Public reprezintă interesele generale ale societății și apără ordinea de drept, precum și drepturile și libertățile cetățenilor*” iar, potrivit alin.(3) al art.131, ”*parchetele funcționează pe lângă instanțele de judecată, conduc și supraveghează activitatea de cercetare penală a poliției judiciare, în condițiile legii*”.

În dezvoltarea normelor constituționale de referință, **art.63 din Legea nr.304/2004** privind organizarea judiciară stabilește **următoarele atribuții ale Ministerul Public, prin procurori:**

*”a) efectuează urmărirea penală în cazurile și în condițiile prevăzute de lege și participă, potrivit legii, la soluționarea conflictelor prin mijloace alternative;*

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

*c) sesizează instanțele judecătorești pentru judecarea cauzelor penale, potrivit legii;*

*d) exercită acțiunea civilă, în cazurile prevăzute de lege;*

*e) participă, în condițiile legii, la ședințele de judecată;*

*f) exercită căile de atac împotriva hotărârilor judecătorești, în condițiile prevăzute de lege;*

*g) apără drepturile și interesele legitime ale minorilor, ale persoanelor puse sub interdicție, ale dispăruților și ale altor persoane, în condițiile legii;*

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

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

*j) verifică respectarea legii la locurile de deținere preventivă;*

*k) exercită orice alte atribuții prevăzute de lege.”*

Cu referire specială la **atribuțiile Direcției Naționale Anticorupție**, reținem prevederile **art.3 alin.(1) lit.a) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.43/2002** privind Direcția Națională Anticorupție, potrivit cărora acestea constau în *”a)efectuarea urmăririi penale, în condițiile prevăzute în Codul de procedură penală,*

în Legea nr. 78/2000 pentru prevenirea, descoperirea și sancționarea faptelor de corupție și în prezenta ordonanță de urgență, pentru infracțiunile prevăzute în Legea nr. 78/2000 care sunt, potrivit art. 13, în competența Direcției Naționale Anticorupție”. Totodată, potrivit art.22 din Legea nr.78/2000 și art.13 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.43/2002, procurorii din cadrul Direcției Naționale Anticorupție efectuează, în mod obligatoriu, urmărirea penală pentru infracțiunile date în competența acestei structuri.

În conformitate cu **art.24 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.43/2002**, ”dispozițiile din Codul de procedură penală, dispozițiile procedurale din Legea nr. 78/2000 pentru prevenirea, descoperirea și sancționarea faptelor de corupție și din Legea nr.115/1999 privind responsabilitatea ministerială, republicată, se aplică în mod corespunzător și în cauzele de competența Direcției Naționale Anticorupție.”

## **2. Modurile de sesizare a organului de urmărire penală**

Potrivit **art.288 alin.(1) din Codul de procedură penală**, ”(1)**Organul de urmărire penală este sesizat prin plângere sau denunț, prin actele încheiate de alte organe de constatare prevăzute de lege ori se sesizează din oficiu**” iar, conform **art.290 din Codul de procedură penală**, ”**Denunțul este încunoștințarea făcută de către o persoană fizică sau juridică despre săvârșirea unei infracțiuni**”. Așadar, denunțul privește **sesizarea organului de urmărire penală, înțeleasă ca modalitate de investire a sa, având ca efect juridic obligația organului de urmărire penală de a se pronunța cu privire la declanșarea sau nu a procesului penal pentru infracțiunea cu care a fost sesizat.**

**Sesizarea organelor de urmărire penală** impune acestora efectuarea de acte procedurale care implică verificarea regularității sesizării și administrarea mijloacelor

de probă, astfel încât să fie obținute informațiile necesare pentru dispunerea unei soluții.

***Examinarea sesizării*** reprezintă o etapă prealabilă declanșării procesului penal care vizează regularitatea actului de sesizare, competența organului judiciar și eventuala existență a unor impedimente dintre cele prevăzute de art.16 alin.(1) din Codul de procedură penală, **impedimente care trebuie să rezulte, fără echivoc, din cuprinsul sesizării.**

Astfel, în conformitate cu prevederile art.294 din Codul de procedură penală, cu denumirea marginală *Examinarea sesizării*:

*”(1) La primirea sesizării, organul de urmărire penală procedează la verificarea competenței sale, iar în cazul prevăzut la art.58 alin.(3) înaintează procurorului cauza, împreună cu propunerea de trimitere a sesizării organului competent.*

*(2) În situația în care plângerea sau denunțul nu îndeplinește condițiile de formă prevăzute de lege ori descrierea faptei este incompletă sau neclară, se restituie pe cale administrativă petiționarului, cu indicarea elementelor care lipsesc.*

*(3) Atunci când sesizarea îndeplinește condițiile legale de admisibilitate, dar **din cuprinsul acesteia** (n.a. al sesizării) rezultă vreunul dintre cazurile de împiedicare a exercitării acțiunii penale prevăzute de art.16 alin.(1), organele de cercetare penală înaintează procurorului actele, împreună cu propunerea de clasare.*

*(4) În cazul în care procurorul apreciază propunerea întemeiată, dispune, prin ordonanță, clasarea.”*

**În doctrină au fost calificate ca fiind astfel de impedimente, care au drept consecință clasarea directă a sesizării, situațiile de ordinul evidenței, care pot fi încadrate, în mod direct, în cazurile expres și limitativ prevăzute de art.16 alin.(1)**

**din Codul de procedură penală, iar nu acele situații care presupun efectuarea de cercetări, administrarea de probe, pentru a se putea constata incidența cazurilor de împiedicare a punerii în mișcare sau de exercitare a acțiunii penale.** Constituie exemple de astfel de situații, acelea în care plângerea ori denunțul vizează fapte pentru care s-a împlinit termenul de prescripție a răspunderii penale ori fapte care au fost săvârșite de un minor care nu răspunde penal.

În cauza de față asemenea impedimente (**de ordinul evidenței și care nu implicau efectuarea de cercetări**) nu au reieșit direct din conținutul sesizării, astfel că, în mod corect, organul de urmărire penală (procurorul), a dispus începerea urmăririi penale, conform art.305 din Codul de procedură penală. Dimpotrivă, **în cuprinsul sesizării erau reclamate fapte penale concrete ce se impuneau a fi investigate.**

### **3. Începerea urmăririi penale**

Sub acest aspect reținem că faptul că noul cod de procedură penală a adus o serie de modificări în privința instituției **începerii urmăririi penale**. Astfel, dacă potrivit legii vechi urmărirea penală se putea începe fie *in rem*, fie *in personam*, noul cod obligă ca **prima etapă să vizeze exclusiv cercetarea faptei într-o urmărire penală începută, in rem**. Noua structură a procesului penal, în cursul urmăririi penale, **nu mai prevede o fază a actelor premergătoare**, reglementată în trecut de art.224 din Codul de procedură penală din 1968, ci doar **două faze: faza de investigare a faptei și faza de investigare a persoanei**, în cadrul acestor faze urmărirea penală având ca obiect, conform art.285 din Codul de procedură penală, strângerea probelor necesare cu privire la existența infracțiunilor, identificarea persoanelor care au săvârșit o infracțiune și stabilirea răspunderii penale a acestora, pentru a se constata dacă este sau nu cazul să se dispună trimiterea în judecată.

În doctrină s-au analizat sintagmele utilizate de legiuitor în definiția obiectului urmăririi penale, arătându-se că prin *”strângerea probelor necesare”* se înțelege

operațiile de descoperire, de adunare și de conservare a probelor, fără de care nu s-ar putea cunoaște dacă s-a comis sau nu o faptă care ar putea fi o infracțiune și dacă cel presupus că a săvârșit-o este făptuitorul. Prin ”*existența infracțiunilor*” se înțelege în primul rând existența materială a unei fapte și, în al doilea rând, dacă acea faptă este prevăzută de legea penală și constituie o tentativă pedepsibilă sau o faptă consumată. Prin expresia ”*identificarea făptuitorului*” se înțelege că probele adunate trebuie să procure și date necesare pentru cunoașterea făptuitorilor (autori, instigatori, complici), atât în privința persoanei lor fizice, cât și cu privire la identitate. Prin ”stabilirea răspunderii” se înțelege că probele necesare trebuie să privească nu numai materialitatea faptelor, ci și date suficiente pentru a se putea cunoaște dacă făptuitorii au lucrat sau nu în mod vinovat, dacă pot fi trași la răspundere penală pentru faptele săvârșite și ”*dacă este sau nu cazul*” să se dispună trimiterea în judecată.

Menționăm totodată că, prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr.18/2016 pentru modificarea și completarea Legii nr. 286/2009 privind Codul penal, Legii nr. 135/2010 privind Codul de procedură penală, precum și pentru completarea art. 31 alin. (1) din Legea nr. 304/2004 privind organizarea judiciară, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 389 din 23 mai 2016, **art.305 din Codul de procedură penală, cu denumirea marginală *Începerea urmăririi penale a căpătat o nouă redactare, cu importante consecințe juridice.***

Astfel, în redactarea anterioară modificării prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr.18/2016, art.305 din Codul de procedură penală avea următorul cuprins: ”(1)*Când actul de sesizare îndeplinește condițiile prevăzute de lege și se constată că nu există vreunul dintre cazurile care împiedică exercitarea acțiunii penale prevăzute la art. 16 alin. (1), organul de urmărire penală dispune începerea urmăririi penale cu privire la faptă.*

(2)*Începerea urmăririi penale se dispune prin ordonanță care cuprinde, după caz, mențiunile prevăzute la art. 286 alin. (2) lit. a)-c) și g).*



*(3) Ordonanța de începere a urmăririi penale emisă de organul de cercetare penală este supusă confirmării prin efectuarea unei mențiuni pe aceasta de către procurorul care exercită supravegherea activității de cercetare penală, în termen de cel mult 5 zile de la data începerii urmăririi penale, organul de cercetare penală fiind obligat să prezinte totodată și dosarul cauzei.”*

În redactarea dată prin art.II pct.76 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.18/2016, în vigoare de la data de 23 mai 2016, art.305 din Codul de procedură penală are următorul cuprins: ” **(1) Când actul de sesizare îndeplinește condițiile prevăzute de lege, organul de urmărire penală dispune începerea urmăririi penale cu privire la fapta săvârșită ori a cărei săvârșire se pregătește, chiar dacă autorul este indicat sau cunoscut.**

*(2) Începerea urmăririi penale și respectiv continuarea efectuării urmăririi penale se dispun prin ordonanță care cuprinde, după caz, mențiunile prevăzute la art. 286 alin. (2) lit. a)-c) și g).*

*(3) Atunci când există probe din care să rezulte bănuiala rezonabilă că o anumită persoană a săvârșit fapta pentru care s-a început urmărirea penală și nu există vreunul dintre cazurile prevăzute la art. 16 alin. (1), organul de urmărire penală dispune ca urmărirea penală să se efectueze în continuare față de aceasta, care dobândește calitatea de suspect. Măsura dispusă de organul de cercetare penală se supune, în termen de 3 zile, confirmării procurorului care supraveghează urmărirea penală, organul de cercetare penală fiind obligat să prezinte acestuia și dosarul cauzei.”*

De asemenea, potrivit art.306 alin.(1)-(3) din Codul de procedură penală,

*”(1) Pentru realizarea obiectului urmăririi penale, organele de cercetare penală au obligația ca, după sesizare, să caute și să strângă datele ori informațiile cu privire la existența infracțiunilor și identificarea persoanelor care au săvârșit infracțiuni, să*

ia măsuri pentru limitarea consecințelor acestora, să strângă și să administreze probele cu respectarea prevederilor art. 100 și 101.

(2) Organele de cercetare penală au obligația de a efectua actele de cercetare care nu suferă amânare, chiar dacă privesc o cauză pentru care nu au competența de a efectua urmărirea penală.

(3) După începerea urmăririi penale, organele de cercetare penală strâng și administrează probele, atât în favoarea, cât și în defavoarea suspectului ori inculpatului.”

Așadar, din data de 23 mai 2016 (data intrării în vigoare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr.18/2016), începerea urmăririi penale are loc, inițial, exclusiv cu privire la faptă, și este supusă unei singure condiții, respectiv o sesizare legală. **Doar îndeplinirea acestei condiții trebuie verificată în această etapă de către procuror, nu și existența vreunui dintre cazurile care împiedică exercitarea acțiunii penale prevăzute la art.16 alin.(1)**<sup>6</sup>. Abia după ce din probele administrate într-o urmărire penală începută *in rem* rezultă bănuiala rezonabilă că o anumită persoană a săvârșit fapta pentru care s-a început urmărirea penală, organul de urmărire penală verifică dacă nu există vreunul dintre cazurile prevăzute la art.16 alin. (1), și,

---

<sup>6</sup> **Art. 16 alin.(1)** : ”Acțiunea penală nu poate fi pusă în mișcare, iar când a fost pusă în mișcare nu mai poate fi exercitată dacă:

a) fapta nu există;

b) fapta nu este prevăzută de legea penală ori nu a fost săvârșită cu vinovăția prevăzută de lege;

c) nu există probe că o persoană a săvârșit infracțiunea;

d) există o cauză justificativă sau de neimputabilitate;

e) lipsește plângerea prealabilă, autorizarea sau sesizarea organului competent ori o altă condiție prevăzută de lege, necesară pentru punerea în mișcare a acțiunii penale;

f) a intervenit amnistia sau prescripția, decesul suspectului ori al inculpatului persoană fizică sau s-a dispus radierea suspectului ori inculpatului persoană juridică;

g) a fost retrasă plângerea prealabilă, în cazul infracțiunilor pentru care retragerea acesteia înlătură răspunderea penală, a intervenit împăcarea ori a fost încheiat un acord de mediere în condițiile legii;

h) există o cauză de nepedepsire prevăzută de lege;

i) există autoritate de lucru judecat;

j) a intervenit un transfer de proceduri cu un alt stat, potrivit legii.”

dacă nu există vreunul dintre aceste cazuri, dispune ca urmărirea penală să se efectueze în continuare față de aceasta, conform art.305 alin.(3) din Codul de procedură penală.

Prin urmare, **începerea urmăririi penale *in rem* creează doar cadrul procesual în care se pot strânge primele probe cu privire la o anumită faptă, asigurând atât cadrul procesual al actelor de cercetare, cât și o garanție, în sensul ca nicio persoană să nu fie pusă sub acuzare în lipsa existenței unei bănuieli rezonabile că a săvârșit fapta pentru care s-a început urmărirea penală.**

**Noua configurație a instituției urmăririi penale este, de altfel, subliniată chiar de Curtea Constituțională în jurisprudența sa, prin care s-a reținut (cu referire la redactarea dată art.305 din Codul de procedură penală înainte de modificarea acestuia prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr.18/2016) că «prin noile reglementări procesual penale, legiuitorul a renunțat la faza actelor premergătoare, **instituind, ca regulă, caracterul obligatoriu al începerii urmăririi penale anterior efectuării oricăror acte de cercetare.** Referitor la noua reglementare, în expunerea de motive a Legii privind Codul de procedură penală s-a arătat că *„simplificarea etapei de urmărire penală s-a realizat, pe de o parte, prin reglementarea unei proceduri rapide de verificare a sesizării adresate organelor de urmărire penală, ce permite ca, atunci când din cuprinsul acesteia rezultă faptul că s-a săvârșit o faptă prevăzută de legea penală și nu există vreunul din cazurile care împiedică exercitarea acțiunii penale, organul de urmărire penală să dispună începerea urmăririi penale cu privire la faptă, prin declanșarea fazei de investigare a faptei fiind conturat cadrul procesului penal”*».** (Decizia nr. 260 din 5 mai 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.599 din 5 august 2016, par.22)

Tot astfel, prin Decizia nr.236 din 19 aprilie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.426 din 7 iunie 2016 (citată în par.25, 26 din Decizia nr. 260 din 5 mai 2016), Curtea a reținut că **”începerea urmăririi penale *in rem* legitimează organul de cercetare penală să demareze activitățile specifice care duc la**

**realizarea obiectului urmăririi penale, sens în care, după sesizare, are obligația să caute și să strângă datele ori informațiile cu privire la existența infracțiunii, să ia măsuri pentru limitarea consecințelor acesteia și să strângă și să administreze probele necesare, cu respectarea exigențelor consacrate de art.100 și 101 din Codul de procedură penală referitoare la administrarea probelor în acord cu principiul loialității**". Astfel, Curtea a apreciat că "faza procesuală a urmăririi penale *in rem* este o fază destinată strângerii de probe în baza cărora se pot contura indicii rezonabile care pot sta la baza unei învinuiri aduse unei persoane". Curtea a mai reținut că "învinuirea adusă unei persoane concretizată în ordonanța procurorului prin care se dispune efectuarea în continuare a urmăririi penale, *in personam*, are caracterul unei acuzații în materie penală, în sensul dat de Curtea Europeană a Drepturilor Omului acestei noțiuni. Prin consecințele pe care formularea unei învinuiri *in personam* le are în planul drepturilor persoanei, aceasta nu poate fi consecința unei simple înregistrări a unei sesizări împotriva unei persoane, aceasta trebuind fundamentată de o serie de elemente — indicii rezonabile — administrate prin mijloacele de probă prevăzute de lege."

Considerentele enunțate de Curtea Constituțională în deciziile anterior menționate sunt aplicabile, *mutatis mutandis*, cu atât mai mult în privința noii reglementări a instituției începerii urmăririi penale, potrivit art.305 din Codul de procedură penală, în redactarea dată prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr.18/2016, și în care începerea urmăririi penale *in rem* nu mai este condiționată de verificarea existenței vreunui dintre cazurile prevăzute de art.16 alin.(1) din codul de procedură penală.

În ceea ce privește caracterul procedurii din cursul urmăririi penale, în noua reglementare, confirmând opiniile doctrinare care s-au exprimat în legătură cu regulile de desfășurare a fazei de urmărire penală, **legiuitorul a prevăzut expres caracterul nepublic al acesteia [art.285 alin.2 din Codul de procedură penală: "Procedura**

*din cursul urmăririi penale este nepublică”]*, ce constituie unul dintre cele trei principii specifice acestei faze a procesului penal, alături de caracterul preponderent scris și cel al lipsei de contradictorialitate.

**VI. Imposibilitatea de a determina, față de stadiul actual al anchetei penale, o imixtiune a Ministerului Public în exercitarea competenței Guvernului de adoptare a unui act normativ, respectiv Ordonanța de urgență a Guvernului nr.13/2017.**

Ceea ce se constată din actele și lucrările dosarului, prin raportare la dispozițiile constituționale și legale mai sus reținute, este că, în cauză, Direcția Națională Anticorupție a acționat ca urmare a denunțului depus, așadar **ca urmare a unei sesizări legale**, făcând aplicarea **normelor de procedură obligatorii în vigoare la momentul înregistrării denunțului**, și conformându-se acestora.

Astfel cum am subliniat, efectul juridic al denunțului este **obligația** organului de urmărire penală de a se pronunța cu privire la declanșarea sau nu a procesului penal pentru infracțiunea cu care a fost sesizat prin denunț. Pentru a se pronunța, **organul de urmărire penală trebuie să parcurgă etapele obligatorii prevăzute de lege**, mai sus arătate și explicitate, iar **actele depuse la dosar sunt de natură să probeze realizarea acestei obligații legale a reprezentanților Ministerului Public.**

De altfel, așa cum rezultă din Ordonanța procurorului din 24 februarie 2017, urmare cercetării efectuate, pe lângă faptele sesizate prin denunț (favorizarea făptuitorului prevăzută de art.269 alin.1 din Codul penal și prezentarea, cu rea-credință, de date inexacte, Parlamentului sau Președintelui României cu privire la activitatea Guvernului sau a unui minister, pentru a ascunde săvârșirea unor fapte de natură să aducă atingere intereselor statului, prevăzută de art.8 alin.1 lit.b) din Legea nr.115/1999), s-au conturat indiciile săvârșirii și a altor infracțiuni, reținute ca atare în cuprinsul ordonanței, dispunându-se, în consecință, **extinderea urmăririi penale în**

**cauză** cu privire la sustragerea sau distrugerea de înscrisuri, prevăzută de art.259 alin.1 și 2 din Codul penal, sustragerea sau distrugerea de probe ori de înscrisuri prevăzută de art.275 din Codul penal, fals intelectual prevăzută de art.321 din Codul penal. Aceasta întrucât, potrivit celor reținute în Ordonanța procurorului din 24 februarie 2017 ”*pe parcursul urmăririi penale au rezultat probe în sensul că primul aviz, cel cu observații și propuneri, transmis prin fax de la Ministerul pentru Relația cu parlamentul către Ministerul Justiției, a fost distrus în interiorul ultimului minister menționat*”, ”*originalul primului aviz, cel cu observații și propuneri, emis de MRP și predat reprezentanților Ministerului Justiției a fost sustras*”, ”*au fost făcute mențiuni nereale în condica de predare-primire de la cabinetul ministrului Justiției cu privire la primul aviz transmis prin fax de la MRP și înregistrat oficial cu număr și ștampilă la nivelul Ministerului Justiției*” și ”*există date că ar fi fost plăsmuite și alte documente care să justifice mențiunile nereale din condica de predare - primire de la cabinetul Ministrului Justiției.*”

Potrivit art.311 alin.(1) din noul Cod de procedură penală, cu denumirea marginală *Extinderea urmăririi penale sau schimbarea încadrării juridice*, extinderea urmăririi penale poate fi dispusă prin ordonanță, atât de către procuror, cât și de către organul de cercetare penală, legiuitorul conferind acest drept organelor de urmărire penală care, potrivit art.55 din același Cod, pot fi: procurorul, organele de cercetare penală ale poliției judiciare și organele de cercetare penală speciale.

**Instituția extinderii urmăririi penale** reglementată de art.311 din Codul de procedură penală vizează situația în care, după începerea urmăririi penale, prin strângerea de date și informații cu privire la fapta sau persoana ce formează obiectul urmăririi penale, organul de urmărire penală descoperă, fie fapte noi, fie date privind implicarea altor persoane, astfel că dispune extinderea urmăririi penale. **Practic se produce o lărgire a limitelor investirii inițiale, obiectul urmăririi penale extinzându-se la fapte (cazul în speță) și/sau la persoane noi.** Consecințele unei

astfel de proceduri duc, fie la o **extindere a urmării penale *in rem* (cazul în speță)**, fie la o extindere a urmării penale *in personam*.

Astfel fiind, rezultă că ”**activitatea procurorilor**”, la care sesizarea **Președintele Senatului face referire, nu reprezintă altceva decât expresia unor competențe constituționale și legale proprii**, fără a se putea determina, în raport de stadiul actual al anchetei, o imixtiune în activitatea de legiferare specifică Guvernului.

Altfel spus, activitatea menționată ar putea avea aptitudinea să conducă la un conflict juridic de natură constituțională, **dacă ne-am imagina** că ar avea ca obiect oportunitatea și constituționalitatea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.13/2017, iar nu fapte penale. Dosarul penal în discuție se află însă în faza de urmărire penală *in rem*, care, așa cum am arătat, are un caracter esențialmente nepublic, iar din **documentele depuse la dosar, nu rezultă că s-a anchetat oportunitatea sau legalitatea/constituționalitatea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.13/2017, ci fapte penale** cu privire la care Ministerul Public a fost sesizat prin denunțul formulat, dispunându-se apoi, prin ordonanță a procurorului, **extinderea urmării penale cu privire la fapte noi, și ulterior clasarea pentru parte dintre cele cuprinse în denunț.**

De altfel, **constatarea pe care Curtea Constituțională a făcut-o în soluția adoptată cu majoritate de voturi, nu ar putea fi decât subsecventă unei pronunțări a instanței de judecată, și nu anterioară acesteia**, așadar, numai în măsura în care în cadrul controlului de legalitate și temeinicie al actelor procurorului s-ar constata că acesta și-a încălcat competențele sub aspectele menționate. Aceasta întrucât, **obiectul urmării penale, activitatea de anchetă sunt supuse controlului instanțelor judecătorești**, în cadrul funcției de verificare a legalității trimiterii ori netrimiterii în judecată, funcție exercitată de judecător în procedura de cameră preliminară.

Cu referire la această fază procesuală, Curtea a reținut că, potrivit concepției legiuitorului reflectată în Codul de procedură penală, **instituția camerei preliminare** nu aparține nici urmăririi penale, nici judecării, fiind echivalentă **unei noi faze a procesului penal**. Obiectul procedurii desfășurate în camera preliminară îl constituie verificarea, după trimiterea în judecată, a competenței și a legalității sesizării instanței, precum și **verificarea legalității administrării probelor și a efectuării actelor de către organele de urmărire penală**. Prin urmare, acesta se circumscrie unor aspecte referitoare la competență și la legalitatea, fie a sesizării, fie a administrării probelor care fundamentează acuzația în materie penală. Nu în ultimul rând, Curtea a constatat că **obiectivul acestei proceduri este de a stabili dacă urmărirea penală și rechizitoriul sunt apte să declanșeze faza de judecată ori trebuie refăcute, iar, în ipoteza începerii judecării, de a stabili care sunt actele asupra cărora aceasta va purta și pe care părțile și ceilalți participanți își vor putea întemeia susținerile ori pe care trebuie să le combată** (a se vedea Decizia nr.838 din 8 decembrie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.158 din 1 martie 2016, citată în Decizia nr.257 din 5 mai 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 543 din 19 iulie 2016, par.23-30). Curtea a mai constatat că în procedura camerei preliminare, **judecătorul va analiza și se va pronunța, în consecință, asupra legalității sesizării instanței, a administrării probelor și a efectuării actelor de urmărire penală**.

Pe de altă parte, în Titlul III - *Judecata*, al Părții speciale a Codului de procedură penală, mai exact în Capitolul II, Secțiunea a II-a, ce vizează *Deliberarea și hotărârea instanței*, legiuitorul în art.393 din Codul de procedură penală, cu denumirea marginală *Obiectul deliberării*, statuează că deliberarea pe care o face completul de judecată poartă ”*asupra chestiunilor de fapt*” și ”*asupra chestiunilor de drept*”; deliberarea poartă ”*asupra existenței faptei și vinovăției inculpatului (...)*”. Cât privește *rezolvarea acțiunii penale*, art.396 din Codul de procedură penală stabilește, în alin.(1), că ”**Instanța hotărăște asupra învinuirii aduse inculpatului, pronunțând, după caz,**



*condamnarea, renunțarea la aplicarea pedepsei, amânarea aplicării pedepsei, achitarea sau încetarea procesului penal”, iar în alin.(2), că o condamnare se pronunță ”**dacă instanța constată**, dincolo de orice îndoială rezonabilă, că fapta există, constituie infracțiune și a fost săvârșită de inculpat.”*

**Curtea Constituțională nu se poate substitui nici judecătorului de cameră preliminară** (în a cărei competență intră verificarea legalității administrării probelor și a efectuării actelor de către organele de urmărire penală) și **nici instanței de judecată** (competentă să hotărască asupra învinuirii adusă inculpatului și să constate, dincolo de orice îndoială rezonabilă, că fapta există, constituie infracțiune și a fost săvârșită de inculpat).

**Soluționarea conflictelor juridice de natură constituțională nu poate avea semnificația încălcării chiar de către instanța de contencios constituțional a competenței altei autorități publice, de aceea examenul său este circumscris normelor și principiilor constituționale, și nu trebuie să transgreseze cadrul constituțional, pentru a analiza fapte și acțiuni concrete în raport de norme cu caracter infraconstituțional, respectiv de a analiza încadrarea juridică a faptelor pentru care s-a formulat denunț în prezenta cauză.**

În concluzie, față de **stadiul actual al anchetei și în lipsa unei constatări a instanței de judecată, nu se poate reține o încălcare a competenței Guvernului sau Parlamentului**, întrucât actele depuse la dosar nu probează verificarea de către Ministerul Public a oportunității și legalității Ordonanței de urgență a Guvernului nr.13/2017 (circumscrisă normelor constituționale de referință care conturează regimul juridic al delegării legislative).

Chiar dacă expunerea situației de fapt reținută în Ordonanțele procurorului, depuse la dosar, se referă și la circumstanțele adoptării actului normativ menționat, **cercetarea penală nu poartă asupra oportunității ori legalității în sine a actului**

**normativ în discuție, ci asupra faptelor penale cu privire la care Ministerul Public a fost sesizat, sens în care sunt și infracțiunile cu privire la care Direcția Națională Anticorupție și-a declinat competența** (favorizarea făptuitorului, prezentarea cu recredință de date inexacte, sustragerea sau distrugerea de înscrisuri, sustragerea sau distrugerea de probe sau înscrisuri, fals intelectual). **Pretinsele ”nelegalități” ale anchetei penale nu formau și nu pot forma obiectul controlului pe care Curtea Constituțională îl exercită. Acceptarea ideii contrare, cu consecința cenzurării legalității actelor de urmărire penală îndeplinite în cauză, ar însemna acceptarea încălcării, chiar de către Curtea Constituțională a competenței altor autorități publice, respectiv cea a instanțelor de judecată.**

**Cu atât mai puțin se poate vorbi despre încălcarea de către Ministerul Public a competenței Curții Constituționale, astfel cum s-a reținut în soluția adoptată cu majoritate de voturi de Curtea Constituțională, pentru că niciunul dintre documentele cauzei nu este de natură să probeze că ancheta penală ar viza respectarea condițiilor stabilite de art.115 din Constituție pentru adoptarea de ordonanțe de urgență** (caracterul extraordinar, urgența, afectarea unor drepturi fundamentale/regimului unor instituții fundamentale).

**De altfel, constatând existența unui conflict juridic de natură constituțională constând inclusiv în încălcarea competenței Parlamentului și a competenței Curții Constituționale de către Ministerul Public, Curtea a depășit limitele sesizării cu care a fost investită, sesizare care privea raporturi juridice, respectiv competențe ale altor autorități publice (Guvernul și Ministerul Public).**

Oricum, nu poate fi opusă competența specială și specializată a Curții Constituționale de control al constituționalității actelor normative, competenței Ministerului Public de a ancheta posibile fapte penale săvârșite în legătură cu adoptarea respectivelor acte normative, în sensul că această competență a Curții Constituționale nu o poate înlătura pe cea a Ministerului Public.

În plus, cu specială referire la această cauză, respectiv cele anterior soluționate și care au vizat un conflict juridic de natură constituțională<sup>7</sup>, respectiv o excepție de neconstituționalitate având ca obiect Ordonanța de urgență a Guvernului nr.13/2017<sup>8</sup>, se constată că remediile aflate la dispoziția Curții Constituționale pentru exercitarea controlului de constituționalitate s-au dovedit ineficiente, prin reținerea de către Curtea Constituțională, prin soluțiile adoptate cu majoritate de voturi în cauzele menționate, a incidenței unor cauze de autolimitare a competenței, respectiv de inadmisibilitate.

Pentru toate aceste motive, considerăm că **instanța de contencios constituțional ar fi trebuit să constate că în cauză nu există un conflict juridic de natură constituțională între Ministerul Public-Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție - Direcția Națională Anticorupție și Guvernul României, deoarece, față de stadiul actual al anchetei penale, nu se poate stabili o imixtiune a Ministerului Public în exercitarea competenței Guvernului de inițiere și adoptare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr.13/2017.**

**Judecător,**

**Livia Doina STANCIU**

---

<sup>7</sup> a se vedea în acest sens Decizia nr.63 din 8 februarie 2017 referitoare la cererile de soluționare a conflictelor juridice de natură constituțională dintre autoritatea executivă — Guvernul României, pe de o parte, și autoritatea legiuitoare — Parlamentul României, pe de altă parte, precum și dintre autoritatea executivă — Guvernul României, pe de o parte, și autoritatea judecătorească — Consiliul Superior al Magistraturii, pe de altă parte, cereri formulate de președintele Consiliului Superior al Magistraturii, respectiv de Președintele României, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 145 din 27 Februarie 2017

<sup>8</sup> a se vedea Decizia nr.64 din 9 februarie 2017 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor Ordonanței de urgență a Guvernului nr.13/2017 pentru modificarea și completarea Legii nr.286/2009 privind Codul penal și a Legii nr.135/2010 privind Codul de procedură penală, publicată în Monitorul Oficial nr.145 din 27 februarie 2017