



# R O M Â N I A

## CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

### CABINETUL PREȘEDINTELUI

---

*Palatul Parlamentului*

*Calea 13 Septembrie nr. 2, Intrarea B1, Sectorul 5, 050711 București 40, România*

*Telefon: (+40-21) 313-2531 Fax: (+40-21) 312-5480*

*E-mail: pres@ccr.ro Internet: <http://www.ccr.ro>*

---

Nr.4901 din 9 noiembrie 2021

Ref. Adresa nr.3/99073/25.10.2021

**Domnului Lucian BODE**

**Ministrul interimar al Justiției**

Având în vedere adresa dvs. înregistrată la Curtea Constituțională sub nr.4901 din 26 octombrie 2021, cu privire la solicitarea de a vă sprijini în elaborarea răspunsului dvs. adresat domnului Didier Reynders referitor la problema principiului priorității de aplicare a dreptului european din perspectiva Deciziei Curții Constituționale nr.390 din 8 iunie 2021<sup>1</sup>, vă comunicăm următoarele precizări:

1. Prin Decizia nr.390/2021, Curtea Constituțională a analizat exclusiv constituționalitatea unor norme din cuprinsul Legii nr.304/2004 privind organizarea judiciară, nu și cu privire la oportunitatea existenței sau inexistenței Secției de Investigare a Infracțiunilor din Justiție (SIIJ), întrucât atât înființarea cât și, prin simetrie, desființarea unei structuri judecătorești sau de parchet nu reprezintă o problemă de constituționalitate, ci de opțiune a legiuitorului ordinar în cadrul politicii sale legislative. Articolele 126 alin.(1) și (4) și 131 alin.(2) din Constituția României stabilesc în sarcina legiuitorului competența constituțională exclusivă de legiferare în domeniul organizării sistemului judiciar. Constatarea constituționalității unei norme nu înseamnă că aceasta nu poate fi modificată sau

---

<sup>1</sup> Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.612 din 22 iunie 2021.

abrogată ulterior. Menționăm în acest sens, că, în data de 19 februarie 2021, Guvernul a inițiat *Proiectul de Lege privind desființarea Secției de investigare a infracțiunilor din justiție, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative din domeniul justiției*, proiect adoptat de Camera Deputaților și aflat, în prezent, la Senat<sup>2</sup>. Ar fi de menționat, în acest context, că proiectul de lege a primit avizul negativ al Consiliului Superior al Magistraturii (CSM). Prin urmare, Curtea Constituțională a României nu poate fi acuzată și nu poate fi responsabilă pentru omisiunea, neglijența sau lipsa de diligență a autorităților publice cu rol în elaborarea politicii legislative și nici pentru voința politică a acestora. În plus, deciziile CCR sunt, potrivit art.147 alin.(4) din Constituție și Legii nr.47/1992, definitive și general obligatorii, astfel că sensul scrisorii dlui Didier Reynders nu poate fi modificarea unei decizii a instanței constituționale, procedură care implică în mod necesar revizuirea Constituției. În realitate, se urmărește obligarea statului român la desființarea SIIIJ, însă CCR nu se numără printre acele autorități ale statului cărora li s-ar putea opune o atare obligație, deoarece CCR nu are atribuții în acest sens. Doar Parlamentul poate reglementa prin lege, în limitele marjei sale de apreciere și a exigențelor constituționale, orice fel de structură cu orice fel de competență în materia cercetării penale a judecătorilor și procurorilor. Imperativ este ca această materie să facă obiectul unei reglementări care să respecte principiile constituționale ale statului de drept, vidul legislativ afectând înseși aceste principii.

2. Decizia nr.390/2021 a fost pronunțată cu luarea în considerare a Hotărârii din 18 mai 2021 a CJUE, care, în esență, a stabilit că, pentru respectarea dreptului UE, reglementările care guvernează înființarea în cadrul Ministerului Public a unei Secții pentru investigarea infracțiunilor din justiție trebuie: (i) să fie justificate de imperative obiective și verificabile legate de buna administrare a justiției, (ii) să fie însoțite de garanții specifice care să înlăture orice risc care să aducă atingere independenței judecătorilor și procurorilor și (iii) în cadrul procedurii de investigare, judecătorii și procurorii să beneficieze de dreptul la o cale de atac

---

<sup>2</sup>A se vedea pagina [http://www.cdep.ro/pls/proiecte/upl\\_pck2015.proiect?cam=2&idp=19177](http://www.cdep.ro/pls/proiecte/upl_pck2015.proiect?cam=2&idp=19177), consultată la data de 04.11.2021

eficientă și la un proces echitabil, de prezumția de nevinovăție și de dreptul la apărare. Având în vedere cele trei aspecte asupra cărora s-a pronunțat CJUE, care decurg din dreptul Uniunii și, în special, din valoarea statului de drept prevăzută la art.2 din TUE, CCR a analizat în ce măsură principiul statului de drept, care are consacrare expresă în dreptul național, în art. 1 alin. (3) din Constituția României, este afectat prin reglementările care guvernează înființarea SIIJ și a conchis că **reglementarea care prevede înființarea SIIJ reprezintă o opțiune a legiuitorului național, în acord cu prevederile constituționale cuprinse în art. 1 alin. (3) referitoare la statul de drept și în art. 21 alin. (1) și (3) referitoare la accesul liber la justiție, dreptul la un proces echitabil și soluționarea cauzelor într-un termen rezonabil și, implicit, în acord cu prevederile art. 2 și ale art. 19 alin. (1) din TUE. [par.56-76].** Curtea a fost consecventă în raport cu jurisprudența sa în aceeași materie, concretizată prin Decizia nr.33/2018, Decizia nr.250/2018, Decizia nr.137/2019 și Decizia nr.547/2020.

3. Cu referire la stabilirea caracterului Deciziei 2006/928 și, respectiv, al rapoartelor MCV, reiterăm, pentru o mai clară înțelegere, precizările cuprinse în Hotărârea din 18 mai 2021 a CJUE. Cu referire la Decizia 2006/928, CJUE a statuat că *"este obligatorie în toate elementele sale pentru România atât timp cât nu a fost abrogată. Obiectivele de referință care figurează în anexa la aceasta urmăresc să asigure respectarea de către acest stat membru a valorii statului de drept prevăzute la articolul 2 TUE și au caracter obligatoriu pentru statul membru respectiv, în sensul că acesta din urmă este ținut să ia măsurile adecvate pentru atingerea acestor obiective"* (par.178). Cât privește rapoartele întocmite de Comisie în temeiul Deciziei 2006/928, acestea *„sunt, în temeiul articolului 2 primul paragraf din aceasta (n.n. Decizia 2006/928), adresate nu României, ci Parlamentului și Consiliului. În plus, deși aceste rapoarte conțin o analiză a situației din România și formulează cerințe în privința acestui stat membru, concluziile cuprinse în ele adresează «recomandări» statului membru respectiv întemeindu-se pe aceste cerințe.[...] Referitor în special la recomandările care figurează în aceste rapoarte, ele sunt formulate, după cum a arătat și Comisia, în vederea atingerii obiectivelor*

*respective și pentru a orienta reformele statului membru menționat în această privință*" (par. 174 și 175). Prin urmare, din lectura celor două acte juridictionale - Hotărârea CJUE din 18 mai 2021 și Decizia CCR nr.390/2021 (precum și alte decizii CCR din precedent) – se desprind aceleași concluzii fără echivoc: 1) Decizia 2006/928 este un act de drept european cu caracter obligatoriu pentru România, în temeiul art.148 alin.(4) din Constituția României; 2) rapoartele MCV, pe de o parte, se adresează nu României în mod direct, ci Parlamentului și Consiliului European și, pe de altă parte, cuprind recomandări - deci au caracter de recomandare – pentru atingerea unor cerințe/obiective stabilite prin Decizia 2006/928, fără a preciza însă modalități concrete de realizare a acestor cerințe deoarece acestea intră în marja de apreciere a statului respectiv. Prin Decizia nr.390/2021, Curtea Constituțională a reținut că CJUE, declarând caracterul obligatoriu al Deciziei Comisiei Europene 2006/928, a limitat efectele acesteia dintr-o dublă perspectivă: pe de o parte, a stabilit că obligațiile ce rezultă din decizie cad în sarcina autorităților române competente să colaboreze instituțional cu Comisia Europeană (paragraful 177 din hotărâre), deci în sarcina instituțiilor politice, Parlamentul și Guvernul României, și, pe de altă parte, că obligațiile se exercită în temeiul principiului colaborării loiale, prevăzut de art. 4 din TUE. Din ambele perspective, **obligațiile din decizia antereferită a Comisiei Europene nu pot incumba instanțelor de judecată, organe ale statului care nu sunt abilitate să colaboreze cu o instituție politică a Uniunii Europene** [par.84]. Adăugăm, în acest context, că aceste obligații nu pot viza, cu atât mai puțin, Curtea Constituțională.

4. În ceea ce privește afirmațiile din conținutul scrisorii dlui Didier Reynders, potrivit cărora „*decizia Curții Constituționale contravine principiilor fundamentale ale dreptului UE, în special principiului conform căruia dreptul Uniunii prevalează asupra dreptului național și că hotărârile CJUE sunt obligatorii pentru toate instanțele naționale și pentru toate celelalte autorități ale statelor membre*” și că aceasta „*contestă autoritatea CJUE care interpretează tratatele UE, inclusiv în ceea ce privește cerințele de independență a justiției consacrate de art.19*

*alin.(1) al doilea paragraf din TUE și la art.47 din Carta drepturilor fundamentale a UE*”, considerăm că sunt necesare anumite precizări mai ample:

Avem convingerea de principiu că o hotărâre a CJUE și o decizie a unei instanțe constituționale nu pot fi privite în contrast, ci într-o relație de complementaritate, așa cum a declarat și președintele CJUE, dl. Koen Lenaerts. Avem aici în vedere, în primul rând, rolul și competențele pe care fiecare dintre cele două înalte jurisdicții le au, precum și efectul juridic obligatoriu al actelor emise de către acestea.

Astfel, CJUE are rolul de a asigura unitatea de interpretare a dreptului UE (drept primar și secundar) în spațiul UE, actele sale sunt obligatorii pentru autoritățile statelor membre și contribuie, astfel, la asigurarea standardului de compatibilitate a dreptului intern al statelor membre cu dreptul UE.

Pe de altă parte, CCR contribuie la asigurarea compatibilității dintre normele de drept intern (de nivelul legii și al ordonanțelor Guvernului) cu prevederile Constituției, deciziile sale fiind definitive și general obligatorii în România. Cât privește rolul de interpretare judiciară unitară, acesta este exercitat în parametrii stabiliți de Constituție, și anume, cu privire la Constituție, exclusiv de către CCR, în timp ce, referitor la legislația infraconstituțională, acesta revine Înaltei Curți de Casație și Justiție.

În exercitarea rolului său constituțional, CCR utilizează ca normă de referință, pe lângă prevederile Legii fundamentale, și norme din dreptul UE, dacă sunt îndeplinite cumulativ două condiții: (1) să aibă relevanță constituțională – adică să complinească o lacună a Legii fundamentale sau să stabilească un standard mai ridicat de protecție decât normele constituționale în vigoare și (2) respectiva normă să fie suficient de clară, precisă și neechivocă prin ea însăși sau înțelesul acesteia să fi fost stabilit în mod clar, precis și neechivoc de CJUE (Decizia CCR nr.668/2011).

Prin urmare, sunt distincte deopotrivă instrumentele de lucru ale CJUE și CCR (dreptul UE, respectiv Constituția României), obiectul activității judiciare și aria de competență.

Totodată, art.148 din Constituția României stabilește, la alin.(2), principiul priorității de aplicare a tratatelor constitutive UE și a celorlalte reglementări europene cu caracter obligatoriu, față de dispoziții contrare din legile interne, cu respectarea prevederilor actului de aderare. În aplicarea acestui principiu, alin.(4) al aceluiași art.148 stabilește obligația Parlamentului, a Președintelui României, a Guvernului și a autorității judecătorești *de a garanta* aducerea la îndeplinire a obligațiilor rezultate din actul aderării și din prevederile alin.(2).

În jurisprudența constituțională cu privire la Decizia 2006/928 a Comisiei Europene - jurisprudență anterioară Deciziei nr.390/2021 -, CCR a reținut, din perspectiva dispozițiilor art. 148 alin. (4) din Legea fundamentală, că, „aderând la ordinea juridică a Uniunii Europene, România a acceptat ca, în domeniile în care competența exclusivă aparține Uniunii Europene, [...], implementarea obligațiilor rezultate din acestea să fie supusă regulilor Uniunii [...]” și că, „în virtutea clauzei de conformare cuprinse chiar în textul art. 148 din Constituție, România nu poate adopta un act normativ contrar obligațiilor la care s-a angajat în calitate de stat membru”. Totodată, Curtea a remarcat că înțelesul Deciziei 2006/928/CE a Comisiei Europene din 13 decembrie 2006, act adoptat anterior aderării României la Uniunea Europeană, nu a fost interpretat de CJUE în ceea ce privește conținutul, caracterul și întinderea temporală și dacă acestea se circumscriu celor prevăzute în Tratatul de aderare, care face parte din ordinea normativă internă, astfel încât Decizia 2006/928/CE nu poate constitui normă de referință în cadrul controlului de constituționalitate prin prisma art. 148 din Constituție. (Decizia nr. 104 din 6 martie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 446 din 29 mai 2018). Mai mult, Curtea a statuat că Decizia 2006/928/CE, act de drept european cu caracter obligatoriu pentru statul român, este lipsită și de relevanță constituțională. Curtea a conchis că, chiar dacă aceste acte (Decizia 2006/928/CE și rapoartele MCV) ar avea un înțeles clar stabilit de CJUE, *respectivele acte nu constituie norme care se circumscriu nivelului de relevanță constituțională necesar efectuării controlului de constituționalitate prin raportare la ele*. Nefiind întrunită condiționalitatea cumulativă stabilită în jurisprudența constantă a instanței constituționale, Curtea a

reținut că acestea nu pot fundamenta o posibilă încălcare de către legea națională a Constituției, ca unică normă directă de referință în cadrul controlului de constituționalitate (Decizia nr. 137 din 13 martie 2019). Așadar, potrivit acestui raționament de principiu stabilit în jurisprudența Curții, încălcarea unei norme de drept european nu poate fi constatată decât cu aplicarea art.148 alin.(2) din Constituție și în condițiile în care norma europeană invocată îndeplinește cumulativ cele două cerințe mai sus menționate.

Prin Decizia nr.390/2021, CCR a constatat, din perspectiva controlului de constituționalitate, că Hotărârea CJUE din 18 mai 2021 nu a adus, față de deciziile sale anterioare, elemente de noutate cu privire la conținutul și efectele juridice pe care le produc Decizia 2006/928 și rapoartele MCV întocmite de Comisie pe baza acesteia. CJUE a stabilit, așa cum o făcuse în prealabil și instanța constituțională română, caracterul obligatoriu al Deciziei 2006/928 și caracterul de recomandare al rapoartelor MCV, România având sarcina de a colabora cu bună-credință cu Comisia "pentru a surmonta [...] dificultățile întâmpinate cu privire la realizarea obiectivelor de referință menționate". Prin urmare, CCR și-a menținut jurisprudența anterioară și a constatat că singurul act care, în virtutea caracterului său obligatoriu, ar fi putut constitui normă interpusă controlului de constituționalitate realizat prin raportare la art.148 din Constituție - Decizia 2006/928 -, prin dispozițiile și obiectivele pe care le impune, nu are relevanță constituțională, **întrucât nu complinește o lacună a Legii fundamentale și nici nu dezvoltă normele acesteia prin stabilirea unui standard mai ridicat de protecție**. Prin urmare, Curtea nu și-a putut exercita controlul de constituționalitate prin raportare la Decizia nr.2006/928 (care, deși este o normă de drept european cu caracter obligatoriu, asupra căreia CJUE s-a pronunțat, nu are relevanță constituțională, adică nu complinește și nici nu depășește standardul de protecție asigurat prin Constituție) și, cu atât mai puțin, la rapoartele MCV (care au caracter de recomandare, și nu obligatoriu).

În logica acestei expuneri de argumente, CCR a constatat, prin Decizia nr.390/2021, că aplicarea pct.7 din dispozitivul hotărârii CJUE, potrivit căruia o instanță de judecată "*este autorizată să lase neaplicată din oficiu o dispoziție*

națională care intră în domeniul de aplicare al Deciziei 2006/928 și pe care o consideră, în lumina unei hotărâri a Curții, ca fiind contrară acestei decizii sau articolului 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE", nu are temeii în Constituția României, întrucât, așa cum s-a menționat în prealabil, **art. 148 din Constituție consacră prioritatea de aplicare a dreptului european obligatoriu față de dispozițiile contrare din legile interne. Or, rapoartele MCV, întocmite în baza Deciziei 2006/928, prin conținutul și efectele lor, astfel cum acestea au fost stabilite prin Hotărârea C.J.U.E. din 18 mai 2021, nu constituie norme de drept european, pe care instanța de judecată să le aplice cu prioritate, înlăturând norma națională.** Cu alte cuvinte, art.148 alin.(2) din Constituție nu poate fi incident, deoarece rapoartelor MCV le lipsește caracterul de normă de drept european cu caracter obligatoriu. Prin urmare, judecătorul național nu poate fi pus în situația de a decide aplicarea prioritara a unor recomandări în detrimentul legislației naționale din moment ce ipoteza normativă a art.148 din Constituție, care permite acest lucru, nu își poate găsi aplicarea/incidența în situația rapoartelor MCV. Mai mult, Curtea a arătat că rapoartele MCV nu întrunesc nici condiția de „normă”, deoarece **nu conțin reglementări juridice**, deci nu sunt susceptibile de a intra într-un conflict cu legislația internă. Această concluzie se impune cu atât mai mult în ipoteza în care legislația națională a fost declarată conformă Constituției de către instanța constituțională națională prin prisma dispozițiilor art.148 din Constituție.

La constatarea constituționalității prevederilor criticate din Legea nr.303/2004, Curtea, în Decizia nr.390/2021, a avut în vedere exigențele principiului statului de drept, enunțat și în Hotărârea CJUE din 18 mai 2021, precizând că acest principiu, consacrat de art.1 alin.(3) din Constituție, presupune **securitate juridică, aceeași securitate/stabilitate juridică invocată și în scrisoarea dlui Didier Reynders, raportată însă la cadrul normativ european.** Or, în măsura în care unele instanțe judecătorești naționale, în spețe de aceeași natură, aplică anumite dispoziții interne, considerându-le conforme dreptului european, în timp ce altele lasă neaplicate aceleași dispoziții, deoarece le consideră ca fiind contrare dreptului european, *standardul de previzibilitate al normei ar fi puternic afectat, ceea ce ar genera o*



*gravă insecuritate juridică și, implicit, încălcarea principiului statului de drept și a ordinii de drept.*

Considerăm că de esența principiului cooperării loiale este tocmai colaborarea eficientă dintre instituțiile abilitate de la nivel european cu cele de la nivel național, astfel încât să fie evitate anumite disfuncționalități de sistem. Numai o asemenea abordare poate duce la prevenirea oricărui conflict de jurisdicție.

Conchizând cu privire la răspunsul pe care îl solicitați și pe care, la rândul Dvs, domnule ministru, trebuie să îl formulați, credem că acesta ar trebui să se refere explicit la faptul că, în contextul actual constituțional, Decizia nr.390/2021 nu poate fi modificată.

În realitate, dacă se dorește desființarea SIIJ, aceasta se poate realiza numai prin lege adoptată de Parlament.

Vă asigurăm, domnule Ministru, de întreaga noastră considerație.

**Președinte,**

**prof. univ. dr. Valer DORNEANU**