

Către,

**CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
DOMNULE PREȘEDINTE,**

Judecător Mariana Ghena, în calitate de președinte al Consiliului Superior al Magistraturii, în temeiul dispozițiilor art. 146 lit. e) din Constituția României, republicată, ale art. 34 și următoarele din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, republicată, cu modificările și completările ulterioare, precum și ale art. 24 alin. (3) din Legea nr. 317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii, republicată, cu modificările ulterioare, formulez prezenta

**CERERE DE SOLUȚIONARE A CONFLICTULUI JURIDIC DE
NATURĂ CONSTITUȚIONALĂ**

- **Dintre autoritatea executivă – Guvernul României și autoritatea legiuitoare – Parlamentul României, precum și**
- **Dintre autoritatea executivă - Guvernul României și autoritatea judecătorească reprezentată de Consiliul Superior al Magistraturii.**

1. Prevederile constituționale asupra cărora poartă conflictul

Pentru a se pronunța, apreciem că, în calitate de unică autoritate de jurisdicție constituțională în România, Curtea Constituțională va trebui să interpreteze prevederile art. 1 alin. (3) - (5), ale art. art. 73 alin. (1) și alin. (3) lit. h), precum și ale art. 115 alin. (4) din Constituția României, republicată, asupra cărora poartă conflictul.

"Art. 1 - (3) România este stat de drept, democratic și social, în care demnitatea omului, drepturile și libertățile cetățenilor, libera dezvoltare a personalității umane, dreptatea și pluralismul politic reprezintă valori supreme, în spiritul tradițiilor



1 9 0 9

Consiliul Superior
al Magistraturii

*"Consiliul Superior al Magistraturii
este garantul independenței justiției"*

*(art. 133 alin. 1 din Constituție,
republicată)*

democratice ale poporului român și idealurilor Revoluției din decembrie 1989, și sunt garantate.

(4) Statul se organizează potrivit principiului separației și echilibrului puterilor - legislativă, executivă și judecătorească - în cadrul democrației constituționale.

(5) În România, respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie."

„Art. 73 - (1) Parlamentul adoptă legi constituționale, legi organice și legi ordinare.

.....
(3) Prin lege organică se reglementează:

.....
h) infracțiunile, pedepsele și regimul executării acestora:”

„Art. 115 - (4) Guvernul poate adopta ordonanțe de urgență numai în situații extraordinare a căror reglementare nu poate fi amânată, având obligația de a motiva urgența în cuprinsul acestora.”

2. Prezentarea situației de fapt

La data de 31.01.2017, 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.

Ordonanța de urgență a fost publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 92/01.02.2017.

Prin Hotărârea nr. 65/25.01.2017, Plenul Consiliului Superior al Magistraturii a avizat negativ o formă anterioară a proiectului acestei ordonanțe de urgență, subliniind, în esență, faptul că reglementarea preconizată nu poate fi adoptată pe calea ordonanței de urgență întrucât nu sunt îndeplinite condițiile art. 115 alin. (4) din Constituția României, republicată.

În ceea ce privește forma adoptată la data de 31 ianuarie 2017 a Ordonanței de urgență nr. 13/2017, proiectul acesteia a fost transmis spre avizare la Consiliul Superior al Magistraturii chiar în după-amiaza zilei de 31 ianuarie 2017.

3. Examinarea condițiilor privind existența unui conflict juridic de natură constituțională

Potrivit instanței de contencios constituțional, conflictul juridic de natură constituțională presupune „acte sau acțiuni concrete prin care o autoritate sau mai multe își



1 9 0 9

Consiliul Superior
al Magistraturii

*"Consiliul Superior al Magistraturii
este garantul independenței justiției"*

*(art. 133 alin. 1 din Constituție,
republicată)*

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" (Decizia nr. 53/28.01.2005, publicată în Monitorul Oficial nr. 144 din 17.02.2005). Aceeași decizie statuează și faptul că autoritățile publice susceptibile de a fi părți implicate în conflictul juridic de natură constituțională sunt acelea prevăzute în Titlul III al Constituției României.

Prin soluționarea conflictelor juridice de natură constituțională se urmărește înlăturarea unor posibile blocaje instituționale dintre diferite autorități publice constituționale, determinate de conflicte pozitive sau negative de competență (a se vedea Decizia nr. 148 din 16 aprilie 2003 a Curții Constituționale).

A. Conflictul juridic de natură constituțională dintre autoritatea executivă – Guvernul României și autoritatea legiuitoare – Parlamentul României

În interpretarea definiției date de Decizia nr. 53/2005 a Curții Constituționale conflictului juridic de natură constituțională între autorități, se poate observa că acesteia i se circumscrie și ipoteza în care una dintre puteri își atribuie puterile, atribuțiile sau competențele altei autorități, fără a avea o abilitare constituțională efectivă.

Or, tocmai acestei ipoteze i se circumscrie acțiunea Guvernului României constând în adoptarea Ordonanței de urgență nr. 13/2017, cu nesocotirea flagrantă a dispozițiilor art. 1 alin. (4), ale art. 73 alin. (1) și alin. (3) lit. h), precum și ale art. 115 alin. (4) din Constituția României, republicată.

În concret, prin adoptarea acestei ordonanțe de urgență, fără a fi îndeplinită cerința constituțională vizând existența „unor situații extraordinare a căror reglementare nu poate fi amânată”, **Guvernul României a nesocotit competența autorității legiuitoare stabilită de art. 73 alin. (1) și alin. (3) lit. h) din Constituția României, republicată, și a încălcat principiul separației și echilibrului puterilor în stat consacrat la art. 1 alin. (4) din Legea fundamentală.**

Chiar dacă Guvernul României este abilitat de dispozițiile art. 115 alin. (4) să adopte ordonanțe de urgență, competențele acestuia de a reglementa în domeniul legii organice sunt limitate exclusiv la situațiile extraordinare pe care chiar reglementarea constituțională în discuție le circumstanțiază explicit.

Relevantă, în sensul neîndeplinirii cerințelor impuse de art. 115 alin. (4) din Legea fundamentală, este și jurisprudența Curții Constituționale, fiind de menționat, în acest sens, Decizia nr. 255 din 11 mai 2005, prin care s-a reținut că *Guvernul poate adopta ordonanțe de urgență dacă sunt îndeplinite în mod cumulativ următoarele condiții: existența unei situații extraordinare; reglementarea acesteia să nu poată fi amânată; urgența să fie motivată în cuprinsul ordonanței.*



1 9 0 9

Consiliul Superior
al Magistraturii

*"Consiliul Superior al Magistraturii
este garantul independenței justiției"*

*(art. 133 alin. 1 din Constituție,
republicată)*

Astfel, prin modificările adoptate, se restrânge sfera faptelor incriminate, în sensul că în ipoteza cauzării unei pagube materiale, fapta constituie infracțiunea de abuz în serviciu doar dacă valoarea pagubei este mai mare de 200.000 lei. De asemenea, au fost reduse semnificativ limitele pedepselor principale și a fost prevăzută, alternativ, pedeapsa amenzii, atât pentru alin. (1), cât și pentru alin. (2), fiind eliminată și prevederea referitoare la interzicerea exercitării dreptului de a ocupa o funcție publică.

Totodată, a fost introdus un nou alineat la art. 297, în conformitate cu care „dispozițiile alin. (1) și (2) nu se aplică în cazul emiterii, aprobării sau adoptării actelor normative”.

Or, niciuna dintre aceste modificări nu este impusă de menționata decizie a Curții Constituționale, care a avut în vedere alte aspecte. Astfel, prin această decizie s-a constatat că dispozițiile art. 297 alin. (1) din Codul penal sunt constituționale în măsura în care prin sintagma "îndeplinește în mod defectuos" din cuprinsul acestora se înțelege "îndeplinește prin încălcarea legii".

Considerații similare sunt valabile și în ceea ce privește modificarea reglementării infracțiunii de *conflict de interese*, prevăzută la art. 301 din Codul penal.

Astfel, prin Decizia Curții Constituționale nr. 603/2015 s-a constatat că sintagma "raporturi comerciale" din cuprinsul dispozițiilor art. 301 alin. (1) din Codul penal este neconstituțională. Rațiunile avute în vedere de Curtea Constituțională porneau, însă, de la constatarea faptului că noțiunea de raport comercial nu mai este expres definită prin legislația în vigoare, astfel încât sintagma "raporturi comerciale" din cuprinsul dispozițiilor art. 301 alin. (1) din Codul penal este lipsită de claritate și previzibilitate, nepermițând determinarea exactă a conținutului constitutiv al infracțiunii de conflict de interese.

Prin urmare, în raport de aspectele la care s-a raportat Curtea Constituțională, se justifică o intervenție legislativă în sensul clarificării textului art. 301 din Codul penal, iar nu al eliminării ipotezei în discuție.

Intervenția normativă operată cu referire la alin. (1) este, însă, mult mai largă decât o impunea decizia Curții, fiind restrânsă sfera faptelor incriminate, prin eliminarea ipotezelor în care folosul patrimonial s-a obținut „pentru o altă persoană cu care s-a aflat în raporturi comerciale ori de muncă în ultimii 5 ani sau din partea căreia a beneficiat ori beneficiază de foloase de orice natură”.

Tot referitor la modificarea art. 308 alin. (1) din Codul penal, subliniem faptul că eliminarea incriminării faptei de conflict de interese prevăzută de art. 301 din Codul penal, săvârșită de către sau în legătură cu persoanele care exercită permanent ori temporar, cu sau fără o remunerație, o însărcinare de orice natură în serviciul unei persoane fizice dintre cele prevăzute la art. 175 alin. (2) din Codul penal, nu este impusă de decizia Curții Constituționale nr. 603/2015, ci, dimpotrivă, nu ține seama de cele reținute în cuprinsul acesteia, la par. 28-29:

„28. Art. 175 alin. (2) din Codul penal asimilează, sub aspectul tratamentului penal, cu funcționarii publici persoanele care exercită un serviciu de interes public pentru

care au fost investite de autoritățile publice sau care sunt supuse controlului ori supravegherii acestora cu privire la îndeplinirea respectivului serviciu public. Cu titlu de exemplu, intră în această categorie profesii precum notarii publici și lichidatorii judiciari. Întrucât aceștia au fost investiți de o autoritate publică în vederea exercitării unui serviciu public sau sunt supuși controlului ori supravegherii unei autorități publice cu privire la îndeplinirea respectivului serviciu public, Curtea constată că subzistă, în privința persoanelor care exercită, permanent ori temporar, cu sau fără o remunerație, o însărcinare de orice natură în serviciul lor, interesul incriminării faptelor de conflict de interese, prevăzute la art. 301 alin. (1) din Codul penal.

29. Situația este însă diferită în ceea ce privește incriminarea aceluiași fapte săvârșite de persoanele care exercită, permanent ori temporar, cu sau fără o remunerație, o însărcinare de orice natură în cadrul oricărei persoane juridice. Practic, în această ultimă categorie se încadrează, spre exemplu, orice formă de societate definită prin Codul civil, Legea societăților nr. 31/1990, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1.066 din 17 noiembrie 2004, sau Legea nr. 1/2005 privind organizarea și funcționarea cooperăției, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 368 din 20 mai 2014."

Prin urmare, și din această perspectivă Ordonanța de urgență a Guvernului României nr. 13/2017 nesocotește dispozițiile art. 115 alin. (4), precum și pe cele art. 1 alin. (4) și ale art. 73 alin. (1) și alin. (3) lit. h) din Legea fundamentală.

În egală măsură, abrogarea art. 298 din Codul penal care reglementa infracțiunea de neglijență în serviciu, precum și completarea art. 290 alin. (2) din Codul de procedură penală referitor la *denunț*, nu sunt fundamentate din perspectiva punerii în acord a textelor cu vreo decizie de neconstituționalitate, și nici nu a fost justificată urgența acestora în vreun alt fel.

În fine, deși dezincriminarea sau incriminarea unei fapte țin de politica penală a statului, calea prin care aceasta se realizează trebuie să fie conformă cu exigențele Legii fundamentale.

Or, din această perspectivă, dezincriminarea infracțiunii de „Neglijență în serviciu”, prevăzută în art. 298 din Codul penal, sau incriminarea infracțiunii de „Consum de alcool sau de alte substanțe ulterior producerii unui accident de circulație”, în cuprinsul art. 336¹ din Codul penal, printr-o ordonanță de urgență, nu respectă cerințele constituționale ale art. 115 alin. (4) și, prin urmare, nesocotește competențele autorității legiuitoare, statuate prin art. 73 alin. (1) și alin. (3) lit. h) și art. 1 alin. (4) din Legea fundamentală.

Față de cele menționate, apreciem că sunt îndeplinite condițiile existenței unui conflict juridic de natură constituțională între autoritatea executivă, reprezentată în cauză de către Guvernul României, pe de-o parte, și autoritatea legiuitoare, reprezentată de Parlamentul României, pe de altă parte, generat de arogarea de către Guvern a

competenței de legiferare în domeniul legii organice în alte situații decât cele premise de dispozițiile art. 115 alin. (4) din Constituția României, republicată.

B. Conflictul juridic de natură constituțională dintre autoritatea executivă - Guvernul României și autoritatea judecătorească, reprezentată de Consiliul Superior al Magistraturii

Art. 1 alin. (3) din Constituția României, republicată, prevede că „România este stat de drept, democratic și social, în care demnitatea omului, drepturile și libertățile cetățenilor, libera dezvoltare a personalității umane, dreptatea și pluralismul politic reprezintă valori supreme, în spiritul tradițiilor democratice ale poporului român și idealurilor Revoluției din decembrie 1989, și sunt garantate.” Acest text cuprinde obiectivele fundamentale ale statului roman și, așa cum chiar Curtea Constituțională a statuat în practica sa, una dintre condițiile realizării acestor obiective o constituie „buna funcționare a autorităților publice, cu respectarea principiilor separației și echilibrului puterilor, fără blocaje instituționale”.

Același articol prevede, la alin. (4), că „Statul se organizează potrivit principiului separației și echilibrului puterilor - legislativă, executivă și judecătorească - în cadrul democrației constituționale”.

Raporturile constituționale dintre autoritățile publice se caracterizează prin implicări reciproce ale unora în sfera de activitate a celorlalte, implicări ce semnifică echilibru prin colaborare și control, prin intermediul unor mecanisme prevăzute tot de lege.

Unul dintre aceste mecanisme este instituit prin art. 38 alin. (3) din Legea nr. 317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii, republicată, cu modificările ulterioare, care prevede că „Plenul Consiliului Superior al Magistraturii avizează proiectele de acte normative ce privesc activitatea autorității judecătorești”. Codul penal și Codul de procedură penală sunt incontestabil acte normative care privesc activitatea autorității judecătorești, care trebuie transmise Consiliului pentru avizare.

De altfel, chiar Ministerul Justiției a trimis, la avizare, în după-amiaza zilei de 31 ianuarie 2017, două proiecte de acte normative care vizau aceleași modificări ale Codului penal și ale Codului de procedură penală, unul fiind un proiect de ordonanță de urgență, iar celălalt, un proiect de lege, așa cum rezultă fără echivoc din adresele pe care le atașăm.

În îndeplinirea competențelor ce revin instituțiilor care exercită atribuțiile puterilor enumerate de art. 1 alin. (4) din Legea fundamentală, acestea trebuie să respecte prevederile legale și să-și dimensioneze demersurile în funcție de atribuțiile fiecăreia și de specificul activității lor. **Atributul Consiliului de a aviza actele normative care privesc activitatea autorității judecătorești este prevăzut de lege ca mecanism al realizării echilibrului puterilor în stat, care nu poate fi ignorat.**

Modalitatea în care Ministerul Justiției a înțeles să parcurgă procedura de avizare, punând, practic, pe avizator, în imposibilitatea de a decide asupra proiectelor de acte normative, trimițând către Consiliu nu mai puțin de 4 proiecte de acte normative deosebit

de importante (pe lângă cele două menționate anterior, fiind transmise alte două proiecte de lege vizând grațierea unor pedepse și modificarea Legii nr. 254/2013 privind executarea pedepselor și a măsurilor privative de libertate dispuse de organele judiciare în cursul procesului penal), deși ședința de guvern s-a derulat într-un interval de timp care nu permitea nicio analiză a acestora, înseamnă o nesocotire a mecanismelor de realizare a echilibrului puterilor în stat. Acest fapt trebuie să conducă, față de modalitatea concretă în care a fost nesocotită atribuția Consiliului în procedura premergătoare adoptării actului normativ, la constatarea existenței conflictului de natură constituțională între puterea executivă și autoritatea judecătorească.

Dispozițiile art. 146 din Constituția României, republicată, și ale Legii nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale stabilesc competența materială a Curții Constituționale, ca garant al supremației Legii fundamentale.

Așa cum însăși Curtea Constituțională a arătat în repetate rânduri în deciziile sale, pentru îndeplinirea atribuției referitoare la soluționarea conflictelor juridice de natură constituțională dintre autoritățile publice. Curtea realizează, în toate cazurile, o **analiză a conduitei părților** sub aspectul îndeplinirii competențelor conform prevederilor constituționale.

Or, în situația expusă, atitudinea Ministerului Justiției, ca parte a executivului, dar și a Guvernului, în întregul său, care a adoptat proiectul de act normativ fără să constate că nu există avizele necesare și fără să se fi permis avizatorilor analizarea proiectului de act normativ, din cauza timpului fizic pus la dispoziția acestora pentru a parcurge procedura de avizare, reprezintă o conduită care nu poate să rămână nesancționată de către Curtea Constituțională.

Spre deosebire de alte situații analizate anterior de Curte, felul în care, de această dată, reprezentanții executivului au ascuns intenția reală, prin trimiterea a două tipuri de acte normative având același obiect, în timp ce ședința de guvern urma să înceapă, prin neanunțarea pe ordinea de zi a ședinței de guvern a acestui proiect de act normativ și neinformarea președintelui Consiliului cu privire la momentul în care urma să fie supus spre aprobare proiectul de ordonanță de urgență, deși ministrul justiției a fost invitat la ședința Plenumului Consiliului stabilită pentru a doua zi, precum și prin desfășurarea ședinței de guvern intempestiv, **constituie argumente în sensul deturnării tuturor mecanismelor legale prin care se asigură separația și echilibrul puterilor în stat și reprezintă o amenințare la adresa statului de drept, democratic, expres prevăzut de art. 1 alin. (3) din Constituție.**

Nu în ultimul rând, modificarea dispozițiilor din Codul penal și din Codul de procedură penală pe calea ordonanței de urgență atrage o serie de alte consecințe pentru activitatea instanțelor judecătorești, în special legate de momentul intrării sale în vigoare.

Astfel, potrivit art. III alin. (2) din actul normativ, acesta intră în vigoare de la data publicării în Monitorul Oficial al României, **cu excepția prevederilor art. I, care intră în vigoare la 10 zile de la data publicării în Monitorul Oficial al României.**



1 9 0 9

Consiliul Superior
al Magistraturii

*"Consiliul Superior al Magistraturii
este garantul independenței justiției"*

*(art. 133 alin. 1 din Constituție,
republicată)*

În conformitate cu alin. (1) al aceluiași articol, în acest interval de timp, judecătorul delegat cu executările penale va trebui să examineze cauzele judecate definitiv și să sesizeze instanța competentă pentru a se stabili incidența art. 4 sau a art. 6 din Codul penal pentru aceste cauze, în condițiile în care s-a prevăzut că judecata se va face de urgență, la intrarea în vigoare a art. I, pentru cauzele în care s-au aplicat pedepse sau măsuri privative de libertate.

Or, aceste prevederi sunt de natură a crea serioase dificultăți în realizarea actului de justiție, prin intervalul extrem de scurt în care judecătorii vor trebui să analizeze incidența dispozițiilor actului normativ în cauzele judecate definitiv și să le dea eficiență juridică. Aceasta cu atât mai mult cu cât prin actul normativ, pe lângă dezincriminarea în integralitate a unor infracțiuni (cum este cazul infracțiunii de neglijență în serviciu prevăzută la art. 298 din Codul penal), s-a procedat și la o dezincriminare „parțială” a unor infracțiuni, în sensul că au fost eliminate din conținutul normativ al acestora unele ipoteze de incriminare.

Menționăm, astfel, modificările aduse infracțiunii de conflict de interese prevăzute la art. 301 din Codul penal, în sensul eliminării ipotezelor în care folosul patrimonial s-a obținut „*pentru o altă persoană cu care s-a aflat în raporturi comerciale ori de muncă în ultimii 5 ani sau din partea căreia a beneficiat ori beneficiază de foloase de orice natură*”.

Tot astfel, sunt de precizat și modificările aduse infracțiunii de abuz în serviciu, prevăzută de art. 297 din Codul penal, în sensul că în ipoteza cauzării unei pagube materiale, fapta constituie infracțiunea de abuz în serviciu doar dacă valoarea pagubei este mai mare de 200.000 lei.

În conformitate cu dispozițiile ordonanței de urgență, judecătorul delegat va trebui să analizeze într-un termen extrem de scurt dacă se impune sau nu sesizarea instanței competente, în cauzele judecate definitiv, pentru stabilirea incidenței dispozițiilor art. 4 din Codul penal referitoare la aplicarea legii penale de dezincriminare ori ale art. 6 referitoare la aplicarea legii penale mai favorabile după judecarea definitivă a cauzei.

Analiza care trebuie făcută în vederea aplicării legii penale mai favorabile și a constatării situațiilor de fapt dezincriminate din conținutul amplu al celor două infracțiuni, care puteau îmbrăca multiple forme de săvârșire, este una complexă, ce necesită un interval de timp rezonabil pentru un astfel de demers, cu atât mai mult cu cât, intervalul de timp trecut de la judecarea definitivă a cauzei poate fi destul de mare. În multe situații infracțiunile de abuz în serviciu și conflict de interese au fost săvârșite în concurs cu alte infracțiuni, chiar pedepsite mai grav, fapt care poate conduce la situația în care unele persoane se află și în prezent în executarea unor pedepse rezultante mari, aplicate în urmă cu mai mulți ani.

Or, în măsura în care modificările aduse Codului penal ar fi fost operate în procedura legislativă obișnuită sau chiar în procedura legislativă de urgență la care se referă art. 76 alin. (3) din Constituția României, revizuită („*La cererea Guvernului sau din proprie inițiativă, Parlamentul poate adopta proiecte de legi sau propuneri legislative cu procedură de urgență, stabilită potrivit regulamentului fiecărei Camere.*”), autoritatea

juducătorească nu ar mai fi fost împiedicată să își exercite atribuția constituțională de înfăptuire a justiției, în condițiile impuse de regulile unui stat de drept.

4. Pentru toate aceste motive, solicităm admiterea cererii și pronunțarea unei decizii prin care să se constate existența atât a conflictului juridic de natură constituțională între autoritatea executivă și autoritatea legiuitoare, cât și a conflictului juridic de natură constituțională între autoritatea executivă și autoritatea judecătorească, precum și dispunerea măsurilor pe care Curtea Constituțională le va socoti necesare și utile pentru restabilirea ordinii constituționale, care trebuie să existe între autoritățile statului.

Din această perspectivă, un remediu efectiv pentru restabilirea ordinii constituționale referitoare la competențele autorităților publice în materia legiferării îl constituie lipsirea actului normativ adoptat de Guvernul României, cu depășirea competențelor normative prevăzute de Legea fundamentală, de orice efect juridic, ca act care nu poate genera, modifica sau stinge raporturi juridice conform intenției autorului.

Viciile grave care afectează acest act normativ produc efecte nu doar în sfera constituționalității sale, ci sunt de natură a genera un conflict juridic de natură constituțională, afectând în mod esențial echilibrul și separația puterilor în statul de drept.

Președintele Consiliului Superior al Magistraturii,
Judecător Mariana Ghiera

