

**DECIZIA Nr.358  
din 30 mai 2018**

**asupra cererii de soluționare a conflictului juridic de natură constituțională  
dintre Ministrul justiției, pe de o parte, și Președintele României, pe de altă  
parte**

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

1. Pe rol se află examinarea cererii de soluționare a conflictului juridic de natură constituțională dintre Ministrul justiției, pe de o parte, și Președintele României, pe de altă parte, în principal, și dintre Guvernul României și Președintele României, în subsidiar, determinat de refuzul Președintelui României de a da curs cererii de revocare din funcție a procurorului-șef al Direcției Naționale Anticorupție, doamna Laura Codruța Kövesi, cerere formulată de prim-ministrul Guvernului.

2. Cererea fost formulată în temeiul art.146 lit.e) din Constituție și al art.11 alin.(1) lit.A.e) și art.34 din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, a fost înregistrată la Curtea Constituțională sub nr.3051/23 aprilie 2018 și constituie obiectul Dosarului nr.589E/2018.

3. Dezbaterile au avut loc în ședința publică din data de 10 mai 2018, în prezența domnului Tudorel Toader, în calitate de ministru al justiției și de reprezentant al Guvernului României, și a doamnei Elena Simina Tănăsescu, consilier prezidențial, în calitate de reprezentant al Președintelui României, și au fost consemnate în încheierea de ședință de la acea dată, când Curtea, în temeiul art.57 și art.58 alin.(3) din Legea nr.47/1992, pentru o mai bună studiere a problemelor ce formează obiectul cauzei, a amânat pronunțarea pentru data de 30 mai 2018, dată la care a pronunțat prezenta decizie.

#### **CURTEA,**

având în vedere actele și lucrările dosarului, constată următoarele:

4. Prin Adresa nr.5/2455/23 aprilie 2018, **prim-ministrul Guvernului a sesizat Curtea Constituțională cu cererea de soluționare a conflictului juridic de natură constituțională dintre Ministrul justiției, pe de o parte, și Președintele României, pe de altă parte, în principal, și dintre Guvernul României și Președintele României, în subsidiar, determinat de refuzul Președintelui României de a da curs cererii de revocare din funcție a procurorului-șef al Direcției Naționale Anticorupție, doamna Laura Codruța Kövesi.**

5. **Prin cererea formulată, se solicită Curții Constituționale constatarea existenței unui conflict juridic de natură constituțională dintre Ministrul justiției, respectiv Guvernul României, pe de o parte, și Președintele României, pe de altă parte; constatarea faptului că respectivul conflict a fost generat de refuzul Președintelui României de a da curs cererii de revocare din funcție a procurorului-șef al Direcției Naționale Anticorupție; și soluționarea conflictului juridic de natură constituțională, cu statuarea conduitei de urmat, în sensul că Președintele României are obligația să emită decretul de revocare din funcție a procurorului-șef al Direcției Naționale Anticorupție, doamna Laura Codruța Kövesi.**

6. În cererea formulată se arată, în esență, că, la data de 22 februarie 2018, ministrul justiției a făcut publică declanșarea procedurii de revocare a doamnei Laura Codruța Kövesi din funcția de procuror-șef al Direcției Naționale Anticorupție, în temeiul art.54 alin.(4) din Legea nr.303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor. În acest sens, în temeiul art.54 alin.(4) coroborat cu art.51 alin.(2) lit.b) din Legea nr.303/2004, ministrul justiției a formulat cererea de revocare, fundamentată pe *Raportul privind activitatea managerială de la Direcția Națională Anticorupție*, din care rezulta că procurorul-șef al Direcției Naționale Anticorupție, doamna Laura Codruța Kövesi, și-a exercitat și își exercită în mod discreționar funcția, deturnând activitatea de combatere a corupției și instituția pe care o conduce de la rolul său constituțional și legal.

7. Se arată că propunerea ministrului justiției a fost transmisă Consiliului Superior al Magistraturii – Secția pentru procurori, care a emis un aviz negativ cu privire la aceasta, iar Președintele României a comunicat ministrului justiției faptul că „nu se poate da curs propunerii de revocare din funcția de procuror-șef al Direcției Naționale Anticorupție, a doamnei Laura Codruța Kövesi”, pentru lipsa de „oportunitate” a măsurii propuse.

8. În acest context, se susține că refuzul Președintelui României de a da curs propunerii de revocare a doamnei Laura Codruța Kövesi din funcția de procuror-șef al Direcției Naționale Anticorupție, cu motivarea în sensul lipsei de oportunitate a acestei măsuri, este de natură să creeze un blocaj instituțional, prin împiedicarea finalizării procedurii de revocare inițiate de ministrul justiției, cu consecința unui conflict juridic de natură constituțională între cele două autorități publice de rang constituțional.

9. Cu privire la admisibilitatea cererii, se arată că aceasta privește îndeplinirea competenței/ atribuțiilor constituționale ale Președintelui României, pe de o parte, și ale ministrului justiției, pe de altă parte, în legătură cu procedura de

revocare a procurorului-șef al Direcției Naționale Anticorupție, procedură care trebuie interpretată în lumina principiilor constituționale care consacra statul de drept și cooperarea loială între autorități. În lipsa unor norme exprese ale legii fundamentale sau organice, dar cu aplicarea principiilor și normelor constituționale care consacra rolul și atribuțiile ministrului justiției și, respectiv, Președintelui României, Curtea este chemată să decidă în privința refuzului Președintelui României „de a da curs propunerii de revocare din funcția de procuror-șef al Direcției Naționale Anticorupție a doamnei Laura Codruța Kovesi”, și să traseze conduita de urmat. Lipsa unei intervenții a Curții Constituționale pentru eliminarea acestui blocaj instituțional, pe motiv că Legea fundamentală nu ar cuprinde dispoziții exprese, ar fi de natură să acrediteze și să susțină ideea că oricând, în orice împrejurare, și indiferent de motive, discreționar, Președintele României ar putea refuza să dea curs unor proceduri legale. Prin urmare, se consideră că, sub aspectul obiectului, cererea este admisibilă.

10. În privința calității prim-ministrului de a sesiza Curtea Constituțională cu un conflict juridic de natură constituțională, precum și a ministrului justiției/ Guvernului, respectiv a Președintelui României de a fi părți într-un astfel de conflict, se arată că, potrivit jurisprudenței Curții Constituționale, organele administrației publice centrale, cuprinse în art.116 din Constituție, sunt autorități publice care ar putea fi implicate într-un asemenea conflict. Aceste autorități se referă atât la ministere, cât și la organele de specialitate organizate în subordinea Guvernului ori a ministerelor sau ca autorități administrative autonome. Consacrarea distinctă în Titlul III al Constituției a unui minister/ ministru, reprezentant al autorității executive, precum și reținerea sa în arhitectura unei autorități, alta decât Guvernul, și anume autoritatea judecătorească, semnifică rolul major pe care îl are ministrul justiției în rândul autorităților publice de rang constituțional și, respectiv, în organizarea și funcționarea autorității judecătorești. De aceea, și actele date în aplicarea Constituției

și legii caracterizează Ministerul Justiției ca fiind organul de specialitate al administrației publice centrale, cu personalitate juridică, în subordinea Guvernului, care contribuie la buna funcționare a sistemului judiciar și la asigurarea condițiilor îndeplinirii justiției ca serviciu public, apărarea ordinii de drept și a drepturilor și libertăților cetățenești. Prin urmare, întrucât cererea este formulată de prim-ministru, aceasta este admisibilă atât sub aspectul calității procesului a autorului acesteia, cât și al autorităților aflate în conflict.

11. De asemenea, se subliniază că, dată fiind natura juridică și structura Guvernului, respectiv raporturile Ministerului Justiției cu Guvernul, acest conflict poartă deopotrivă între Președintele României și Guvern. În acest sens, este invocată Decizia Curții Constituționale nr.45 din 30 ianuarie 2018, par.165, care prevede, între altele, referitor la art.132 alin.(1) din Constituție, că, „legiuitorul a optat pentru o procedură în cadrul căreia Guvernul și Președintele să conlucreze”. Astfel, se arată că un eventual conflict juridic de natură constituțională în legătură cu interpretarea și aplicarea art.132 alin.(1) din Constituție va purta, în mod firesc, nu doar între Ministerul Justiției și Președinte, ci și între Guvern și Președinte. Întrucât ambele autorități au atât calitatea de a sesiza Curtea Constituțională, cât și de a fi părți într-un conflict juridic de natură constituțională, cererea este admisibilă și sub acest aspect.

12. Pe fondul cauzei, se arată că sunt aduse în fața Curții Constituționale acte și fapte concrete circumscrise realizării rolului Președintelui României și ministrului justiției în statul de drept și a obligației de cooperare loială subsumate acestui obiectiv, în legătură cu procedura de revocare a procurorului-șef al Direcției Naționale Anticorupție. Astfel, prezenta cauză privește partajarea de competență între ministrul Justiției și Președintele României în cadrul procedurii de revocare a procurorilor cu funcții de conducere, în condițiile lipsei unor norme exprese care să stabilească întinderea acestei competențe. Întrucât competența rezidă direct din textele Constituției, partajarea trebuie examinată cu directă raportare la normele

constituționale, analizate, la rândul lor, într-o interpretare sistematică și teleologică a Constituției. În acest sens, se prezintă cadrul constituțional și legal aplicabil, respectiv art.1 alin.(3)-(5), art.132 alin.(1) și art.134 alin.(1) din Constituție, precum și art.54 din Legea nr.303/2004, text care valorifică art.132 alin.(1) și art.134 alin.(1) din Constituție.

13. Cu privire la jurisprudența Curții Constituționale, se arată că s-a statuat deja asupra inexistenței unui drept de veto al Președintelui României în legătură cu proceduri constituționale care presupun exercitarea unor competențe identificate de Curte ca fiind „conjuncte” cu cele trei autorități ale statului, cea legislativă, executivă și judecătorească. Astfel, este invocată Decizia nr.356 din 5 aprilie 2007, prin care Curtea a statuat că Președintele României poate să ceară prim-ministrului să facă o altă propunere pentru ocuparea unei funcții de ministru rămase vacantă și a precizat că Președintele nu are un drept de veto, excluzând, astfel, validitatea unui refuz nemotivat, arbitrar. Se mai indică Decizia nr.98 din 7 februarie 2008, prin care Curtea a apreciat că una dintre condițiile realizării obiectivelor fundamentale ale statului român o constituie buna funcționare a autorităților publice, cu respectarea principiilor separației și echilibrului puterilor, fără blocaje instituționale. Se subliniază că instanța constituțională a statuat că „legiutorul constituant a prevăzut la art.77 alin.(2) din Legea fundamentală dreptul Președintelui de a cere Parlamentului reexaminarea unei legi înainte de promulgare, o singură dată. [...] această soluție are valoare constituțională de principiu în soluționarea conflictelor juridice între două sau mai multe autorități publice care au atribuții conjuncte în adoptarea unei măsuri prevăzute de Legea fundamentală și că acest principiu este de aplicațiune generală în cazuri similare. Aplicată la procesul de remaniere guvernamentală și de numire a unor miniștri în caz de vacanță a posturilor, această soluție este de natură să elimine blocajul ce s-ar genera prin eventulul refuz repetat al Președintelui de a numi un ministru la propunerea primului-ministru”. În același sens, se mai invocă Decizia

nr.80 din 16 februarie 2014, prin care Curtea a statuat că Președintele României nu are drept de veto față de propunerea prim-ministrului, dar poate refuza pentru neîndeplinirea condițiilor prevăzute de lege. De asemenea, prin Decizia nr.45 din 30 ianuarie 2018, par.165, Curtea a statuat, în privința expresiei legale a art.132 alin.(1) din Constituție, că „legiuitorul a optat pentru o procedură în cadrul căreia Guvernul și Președintele să conlucreze. Rolul central în această ecuație îl are, însă, ministrul justiției, sub autoritatea acestuia funcționând procurorii constituiți în parchete. Președintele României nu are nicio atribuție constituțională expresă care să justifice un drept de veto în această materie. Prin urmare, dacă legiuitorul organic a ales o asemenea procedură de numire, menținând un veto prezidențial limitat la refuzarea unei singure propuneri de numire în funcții de conducere prevăzute la art.54 alin.(1) din lege, el a respectat rolul constituțional al ministrului justiției în raport cu procurorii, Președintelui conferindu-i-se atribuția de numire în considerarea solemnității actului și a necesității existenței unei conlucrări și consultări permanente în cadrul executivului bicefal”.

14. Se arată că, în procedura de revocare a procurorilor-șefi, rolul principal și decizional aparține ministrului justiției. Președintele României nu are un drept de veto în procedura de revocare, cele stabilite de Curtea Constituțională în materia numirii procurorilor aplicându-se *mutatis mutandis* în procedura de revocare a procurorilor cu funcții de conducere.

15. În interpretarea gramaticală a art.54 alin.(4) din Legea nr.303/2004, Președintele este obligat să revoce procurorul-șef al Direcției Naționale Anticorupție la propunerea ministrului justiției. Aceasta, întrucât acțiunea Președintelui este descrisă prin termenul „revocă”, iar nu de o eventuală sintagmă de tipul „poate revoca”. Este reglementată, așadar, o obligație, iar nu o posibilitate a Președintelui. Față de această interpretare, refuzul Președintelui României de a da curs propunerii de revocare este lipsit de temei legal, cu consecința, în plan constituțional, a



împiedicării ministrului justiției de a-și realiza rolul consfințit de art.132 alin.(1) din Constituție. Din această perspectivă, refuzul Președintelui apare deopotrivă ca un act de încălcare a legii și un act de încălcare a Constituției, generând un conflict de competențe între acesta și ministrul justiției.

16. Cât privește interpretarea logică și sistematică a Constituției, se arată că există o obligație a Președintelui de a da curs cererii de revocare, de natură să pună în valoare principiul cooperării loiale între autoritățile publice. Interpretarea este aceea că, de principiu, într-o procedură care implică mai multe autorități publice, numai una dintre autorități are rol central, decizional, în funcție de sfera de competență vizată de respectiva procedură, celelalte autorități implicate fiind de natură a oferi regularitate procedurii, fără a o putea bloca. Se menționează, în acest sens, și mecanismul expres instituit de art.77 din Constituție în privința cererii de reexaminare. Recunoașterea unei puteri de „blocare” de către o autoritate a unei inițiative ce ține de sfera de competențe a altei autorități ar avea semnificația unei substituiri de competență, ar deschide calea exercitării discreționare a unor atribuții, așadar a abuzului de putere. De aceea, este necesară stabilirea limitelor de competență, circumscrise rolului constituțional al fiecărei autorități într-o astfel de procedură mixtă.

17. Prin urmare, în cadrul procedurii revocării procurorilor cu funcții de conducere, rolul central, decizional în privința declanșării, revine ministrului justiției, concluzie fundamentată pe dispozițiile art.132 alin.(1) din Constituție, potrivit cărora activitatea procurorilor se desfășoară sub autoritatea ministrului justiției. Ministrul justiției are obligația să își întemeieze legal și să își argumenteze propunerea, neputându-se reține, cu siguranță, nici în privința acestuia, o exercitare discreționară a rolului său constituțional.

18. Cât privește Președintele României, acesta nu poate avea decât rolul de a verifica regularitatea procedurii, expresie a conlucrării/ colaborării în cadrul executivului bicefal, în sensul celor precizate de Curtea Constituțională în



jurisprudența invocată. Conform modelului construit de Curtea Constituțională prin analogie, Președintele României ar fi putut invoca doar nelegalitatea procedurii, și ar fi putut cere reexaminarea de către ministrul justiției, fără a-i putea, însă, impune acestuia o soluție și fără a putea bloca procedura pe care ministrul justiției a inițiat-o. Ministrul justiției își putea însuși criticile la solicitarea Președintelui sau putea constata caracterul nefondat al acestora, caz în care Președintele ar fi fost obligat să procedeze la revocarea procurorului-șef, încheind, astfel, procedura deschisă de ministrul justiției.

19. În cauza de față, însă, Președintele României a înțeles să blocheze pur și simplu procedura de revocare, comunicând că nu îi va da curs din considerente de oportunitate. Altfel spus, acesta a opus un răspuns pur politic unei solicitări pur juridice, solicitare întemeiată pe o procedură legală, declanșată și continuată în exercitarea rolului constituțional al ministrului justiției. Răspunsul nu face decât să consfințească în scris poziția exprimată public de Președintele României de îndată ce ministrul justiției a anunțat public declanșarea procedurii de revocare. La acel moment, Președintele României a declarat că „[...] Dacă legea spune că Președintele revocă atunci este o chestiune de oportunitate politică doar Președintele poate decide”. Se apreciază că decizia Președintelui era luată înainte ca solicitarea de revocare să îi fie comunicată, așadar înainte și independent de orice examen de legalitate/regularitate.

20. Rolul Președintelui în procedura de numire/ revocare a procurorilor-șefi nu este și nici nu poate fi unul politic, iar examinarea pe care o realizează în această privință nu poate fi una de oportunitate, ci exclusiv de legalitate. Acceptarea punctului de vedere al Președintelui și, implicit, a răspunsului din cauza de față, ar avea semnificația acceptării faptului că atât numirea, cât și revocarea procurorilor-șefi reprezintă acte politice, ceea ce este inadmisibil într-un stat de drept. Această concluzie se fundamentează atât pe cadrul constituțional român, cât și pe documente

ale unor organisme internaționale de referință în domeniu. În acest sens, sunt menționate: Raportul Ad-hoc privind România (regula 34), adoptat de Grupul de state împotriva corupției (GRECO), la cea de-a 79-a sesiune plenară - Strasbourg, 19-23 martie 2018, sau Raportul privind standardele europene referitoare la independența sistemului judiciar, adoptat de Comisia de la Veneția la cea de-a 85-a sesiune plenară (Veneția, 17-18 decembrie 2010), subliniindu-se pct.30 și 32 al acestui din urmă raport, potrivit căroră „30. Orice fel de «independență» a parchetelor, în însăși esența sa, diferă ca întindere de cea a judecătorilor. Elementul principal al acestei independențe «externe» a parchetelor sau a Procurorului General, constă în imposibilitatea executivului să dea instrucțiuni în cauze individuale Procurorului General (și, desigur, direct altor procurori). Instrucțiunile de ordin general, cum ar fi, de exemplu, cele de a instrumenta cu severitate și celeritate anumite tipuri de infracțiuni, sunt mai puțin problematice. Asemenea instrucțiuni pot fi considerate ca un aspect de politică, care poate fi decis în mod corespunzător de Parlament sau Guvern [...].

32. Pentru a evita instrucțiuni neadecvate, este esențială dezvoltarea unei liste care să cuprindă asumarea de garanții de neinfluențare a activităților procurorului. Neinfluențarea presupune asigurarea faptului că activitățile procurorului în faza de judecată nu sunt supuse nici presiunilor externe, nici altor presiuni nepotrivite sau ilegale interne venite din interiorul sistemului de parchet. Asemenea garanții ar trebui să vizeze numirea, răspunderea disciplinară/eliberarea din funcție, dar și reguli specifice privind managementul de caz și mecanisme de luare a deciziilor”. Astfel, este exclusă numirea sau revocarea politică a procurorilor în/ din funcții de conducere, aspectele de politică penală la care se referă Comisia de la Veneția au o cu totul altă semnificație decât aceea a unor decizii politice de numire/ revocare din funcție. Astfel, este exclusă într-un stat de drept acceptarea acestei posibilități,

respectiv a unui rol al Președintelui statului de decident politic în procedura de numire/revocare a procurorilor de rang înalt.

21. Or, în cauza de față, Președintele României și-a asumat rolul de decident politic, refuzând să dea curs, din considerente de oportunitate, cererii de revocare a procurorului-șef al Direcției Naționale Anticorupție, formulată de ministrul justiției. Este un refuz care, pentru considerentele arătate, încalcă rolul constituțional al ministrului justiției și principiul independenței procurorilor. Chiar dacă nu fac parte din puterea judecătorească și nu beneficiază de independența pe care Constituția o garantează judecătorilor, procurorii se bucură de garanții specifice de independență.

22. Refuzul Președintelui de a da curs cererii de revocare este contrar principiului cooperării loiale între autoritățile publice, principiu de esență statului de drept. Prin conduita sa, Președintele înlătură *a priori* orice colaborare loială, anunțând *ab initio* refuzul său bazat pe convingerea politică și, odată cu transmiterea oficială a acestui refuz, blochează o procedură constituțională și legală. Acest refuz a închis, din punct de vedere procedural, calea ministrului justiției, împiedicând finalizarea procedurii de revocare din funcție a procurorului-șef al Direcției Naționale Anticorupție. În același timp, Președintele nu a emis, nu s-a pronunțat printr-un decret asupra procedurii de revocare, în condițiile în care, pentru asigurarea simetriei actului juridic, se impune emiterea aceluiasi tip de act, în cazul revocării ca și în cazul numirii. Se încalcă, astfel, principiul legalității, prevăzut de art.1 alin.(5) din Constituție. Emiterea unui decret prin care să se pronunțe asupra propunerii de revocare reprezintă o componentă a responsabilității politice pe care președintele o are față de popor și este parte intrinsecă a caracterului reprezentativ al mandatului prezidențial. Cum motivele invocate în refuzul Președintelui nu privesc legalitatea procedurii, nu se poate reține nici o obligație a ministrului justiției de a proceda la reexaminarea solicitării sale. De altfel, o asemenea reexaminare nici nu a fost cerută sau acceptată ca fiind posibilă de către Președintele României.

23. Ca urmare, constatând că, din punct de vedere al competențelor constituționale și legale ale ministrului justiției și ale Secției pentru procurori a Consiliului Superior al Magistraturii, procedura a fost îndeplinită, se solicită Curții Constituționale să procedeze la soluționarea conflictului juridic de natură constituțională, în sensul obligării Președintelui României să dea curs cererii de revocare din funcție a procurorului-șef al Direcției Naționale Anticorupție, Laura Codruța Kövesi. Cum refuzul Președintelui, exprimat deja în cauză, este unul exclusiv politic, iar nu de nelegalitate, a da curs procedurii înseamnă emiterea de către Președintele României a decretului de revocare din funcție a procurorului-șef al Direcției Naționale Anticorupție. Se consideră că acceptarea posibilității Președintelui de a bloca o procedură de revocare a procurorilor-șefi inițiată de ministrul justiției în condițiile legii ar avea semnificația neantizării rolului constituțional al ministrului justiției și al recunoașterii unei subordonări politice, sub semnul rațiunilor de oportunitate, a conducerii de cel mai înalt rang a Parchetelor.

24. În temeiul art.35 alin.(1) din Legea nr.47/1992, au fost solicitate punctele de vedere ale părților aflate în conflict asupra conținutului conflictului și a eventualelor căi de soluționare a acestuia.

25. **Președintele României**, în punctul de vedere comunicat sub nr.CP1/718/3.05.2018 și înregistrat la Curtea Constituțională sub nr.3296/3 mai 2018, susține că nu a existat și nu există un conflict juridic de natură constituțională între ministrul justiției și Președintele României, în principal, și între Guvernul României și Președintele României, în subsidiar.

26. Cu privire la admisibilitatea cererii formulate, se arată că aceasta nu întrunește elementele necesare pentru existența unui conflict juridic de natură constituțională. Astfel, se apreciază că simpla nominalizare a ministrului justiției în Constituție în cadrul unei prevederi ce vizează organizarea internă a autorității judecătorești, respectiv Ministerul Public, nu îndreptățește concluzia că acesta este o

autoritate publică de natură constituțională ce participă nemijlocit la realizarea puterii de stat. Ministrul justiției ocupă o funcție de demnitate publică în cadrul unei autorități publice și nu poate fi asimilat cu autoritatea publică în sensul art.146 lit.e) din Constituție și art.2 alin.(1) lit.b) din Legea contenciosului administrativ nr.554/2004, coroborat cu art.46 din Legea nr.90/2001 privind organizarea și funcționarea Guvernului României și a ministerelor. Ministrul justiției, în calitate de conducător al Ministerului Justiției, este unul dintre membrii Guvernului, organ investit de Parlament și care își exercită atribuțiile colegial și răspunde solidar. Guvernul, și nu ministrul justiției, este, de fapt, autoritatea publică ce exercită nemijlocit puterea de stat și care poate fi parte într-un conflict juridic de natură constituțională. Pentru aceste motive, se solicită „respingerea conflictului juridic de natură constituțională principal ca inadmisibil, în raport de calitatea uneia dintre părți”.

27. Cu privire la cererea subsidiară de soluționare a conflictului juridic de natură constituțională dintre Guvernul României și Președintele României, se arată că Guvernul poate fi parte într-un conflict juridic de natură constituțională, fiind o autoritate publică în sensul art 146 lit.e) din Constituție.

28. Cu privire la obiectul cererii de constatare a conflictului juridic de natură constituțională, se arată că aspectele învederate nu vizează un conflict de competență pozitiv sau negativ născut între autoritățile publice constituționale sau o situație conflictuală a cărei naștere rezidă în mod direct din textul Constituției. Se arată că refuzul Președintelui României de a da curs propunerii de revocare din funcție a procurorului-șef al Direcției Naționale Anticorupție este reglementat de art.54 alin.(4) din Legea nr.303/2004 și nu poate fi, astfel, calificat, din punct de vedere juridic, drept o exercitare a unei competențe ce rezidă în mod direct din textul Constituției. De altfel, nici în ceea ce îl privește pe ministrul justiției nu se poate justifica o competență ce rezidă în mod direct în textul Constituției, propunerea sa fiind

întemeiată pe aceleași dispoziții de rang legal, iar nu de rang constituțional. Astfel, nici pentru Președintele României și nici pentru ministrul Justiției nu există vreo atribuție constituțională expresă care să permită calificarea situației expuse ca reprezentând un conflict juridic de natură constituțională, motiv pentru care se impune respingerea acestuia ca inadmisibil. Aceeași concluzie se impune și în privința pretinsului conflict juridic de natură constituțională dintre Guvern și Președinte, Guvernul neavând atribuții de rang constituțional sau legal în materia revocării procurorilor din funcțiile de conducere.

29. Cu privire la conduita impușată, se arată că aceasta nu reprezintă o problemă de constituționalitate prin ea însăși, ci una de legalitate, ce intră în sfera de competență a instanțelor judecătorești. Astfel, din modul în care este indicat obiectul conflictului juridic de natură constituțională, se apreciază că se solicită Curții Constituționale pronunțarea unei decizii interpretative asupra unor dispoziții legale în vigoare, respectiv art.54 alin.(4) din Legea nr.303/2004, ceea ce înseamnă că solicitarea excedează procedurii prevăzute de art.146 lit.e) din Constituție.

30. Cu privire la invocarea principiilor constituționale care consacră statul de drept și cooperarea loială între autorități, se arată că, în speță, este incident în egală măsură și principiul legalității, atribuția Președintelui fiind în mod expres înscrisă la art.54 alin.(4) și limitată la motivele prevăzute de art.51 alin.(2)-(6) din Legea nr.303/2004. Astfel, nicio autoritate publică, în aplicarea acestei proceduri, nu poate adopta soluții care să contravină normelor legale, doar sub pretextul evitării unui conflict juridic de natură constituțională, o asemenea conduită neputând fi calificată drept circumscrisă principiului colaborării loiale și al respectului reciproc. Se mai arată că Decizia nr.270 din 10 martie 2008, invocată de autorul sesizării, nu are incidență în cauză.

31. Dintr-o altă perspectivă, în cadrul procedurii revocării, actul în care se materializează decizia Președintelui României reprezintă un act administrativ, supus

controlului instanțelor de contencios administrativ. Astfel, dacă autorul sesizării consideră că refuzul Președintelui României de a da curs propunerii de revocare este nejustificat sau intră în sfera excesului de putere se poate adresa instanței de contencios administrativ în condițiile art.126 alin.(6) din Constituție și ale Legii nr.554/2004. Ca atare, instanța constituțională nu poate impune obligarea la emiterea acestui act administrativ. În caz contrar, Curtea ar proceda ca o instanță de contencios administrativ, ceea ce ar avea semnificația unei schimbări a statutului Curții Constituționale, din arbitru între puterile statului în parte componentă a uneia dintre acestea.

32. Se mai arată că nu există niciun blocaj instituțional. Astfel, pe de o parte, prin comunicarea refuzului de revocare din funcție a procurorului-șef al Direcției Naționale Anticorupție, procedura legală este încheiată; în acest context, conflictul juridic de natură constituțională este inadmisibil, întrucât nu poate viza o *facta praeterita*, adică faptele constitutive, modificatoare sau extinctive de situații juridice realizate în întregime.

33. Pe de altă parte, nu poate exista un blocaj instituțional între Guvern și Președinte din moment ce Guvernul nu are nicio atribuție în materie de revocare a procurorilor-șefi, astfel încât nu se poate susține că Președintele ar fi ignorat o competență ce îi aparține Guvernului.

34. În concluzie, se arată că, din modul de structurare a sesizării, nu rezultă care este autoritatea publică parte în conflict cu Președintele României, nu este indicat în ce constă blocajul instituțional și nu rezultă rațiunea introducerii cererii, câtă vreme modul de interpretare și aplicare a dispozițiilor legale incidente intră în sfera de îndăptuire a actului de justiție.

35. Cu privire la existența conflictului juridic de natură constituțională, se arată că, prin Decizia nr.375 din 6 iulie 2005, Curtea a statuat că „dacă Președintele României nu ar avea niciun drept de examinare și de apreciere asupra propunerilor



făcute de Consiliul Superior al Magistraturii pentru numirea judecătorilor și procurorilor sau în anumite funcții de conducere ori dacă nu ar putea refuza numirea nici motivat și nici măcar o singură dată, atribuțiile Președintelui României, prevăzute de art.94 lit.c) coroborat cu art.125 alin.(1) din Constituție, ar fi goale de conținut și importantă”. În același sens, este invocată Decizia nr.551 din 18 octombrie 2009.

36. Se citează din punctul de vedere al Guvernului reat în Decizia nr.375 din 6 iulie 2005, menționându-se că, în procedura de numire a judecătorilor și procurorilor, rolul Președintelui nu este unul formal, ci de substanță, că nu poate fi făcută nicio paralelă între rolul pe care îl are Președintele în această procedură cu cel pe care îl are în procedura numirii unor miniștri care au primit votul de încredere de la Parlament și că are deplin suport constituțional faptul că numirea principalelor funcții de conducere din Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție și Direcția Națională Anticorupție se face de către Președintele României, la propunerea ministrului justiției și cu avizul Consiliului Superior al Magistraturii. Se concluzionează că, astfel, Curtea Constituțională și-a însușit punctul de vedere al Guvernului. În același sens, se invocă Decizia nr.683 din 27 iunie 2012.

37. În consecință, având în vedere cele prezentate, se arată că deciziile invocate de autorul sesizării, respectiv Decizia nr.356 din 5 aprilie 2007, Decizia nr.98 din 7 februarie 2008 și Decizia nr.80 din 16 februarie 2014, nu pot fi aplicate prin analogie în materia revocării procurorilor din funcțiile de conducere. Cu privire la invocarea Deciziei nr.45 din 30 ianuarie 2018, par.165, se arată că aceasta vizează numirea procurorilor în funcțiile de conducere, nu și revocarea acestora, astfel încât nu poate fi aplicată *mutatis mutandis* la cauza de față.

38. Se apreciază că, atât în cadrul procedurii de numire, cât și în cea de revocare, Președintele României trebuie să facă o analiză de legalitate, pe de o parte, și de oportunitate, pe de altă parte, prevăzută chiar de art.54 alin.(3) și (4) din Legea nr.303/2004, și să aplice aceste norme legale de fiecare dată când i se înaintează o

propunere de numire sau de revocare, analiza sa neputând fi altfel limitată. Se conferă, pe de o parte, o greutate sporită dreptului de apreciere asupra legalității acestei măsuri, iar, pe de altă parte, sub aspectul oportunității, aduce în discuție puterea discreționară de care beneficiază administrația, concept care nu se confundă cu excesul de putere. În plus, „dreptul de veto” nu este o noțiune consacrată pe planul dreptului administrativ, fiind recunoscut doar în cadrul anumitor proceduri constituționale, ce implică o puternică componentă politică (numire/ revocare miniștri), proceduri ce nu se finalizează cu emiterea unor acte administrative supuse controlului judecătoresc, constituind un fiș de neprimire în sensul art.126 alin.(6) din Constituție. Astfel, în cazul de față nu se poate susține că Președintele României a acționat politic, ci analiza sa a vizat atât legalitatea, cât și oportunitatea măsurii propuse.

39. Se mai arată că, prin Decizia nr.45 din 30 ianuarie 2018, Curtea a recunoscut un rol central ministrului justiției într-o ecuație în care sunt implicați și alți actori constituționali, în acord cu rolul și atribuțiile fiecăruia în ceea ce privește statul de drept, independența justiției și cariera magistraților, aspecte ce nu pot fi privite marginal și contextual.

40. Art.54 alin.(4) din Legea nr.303/2004 nu are un caracter imperativ, în sensul că Președintele ar fi obligat să emită decretul de revocare dacă ministrul justiției propune acest lucru, întrucât, în speță, trebuie aplicate prevederile art.51 alin.(2) din aceeași lege, iar manifestarea de voință a ministrului justiției nu poate avea aceeași forță juridică cu actul administrativ la baza căruia stă. *Per absurdum*, dacă s-ar aprecia că Președintele României nu are un drept de apreciere cu privire la legalitatea și oportunitatea revocării procurorilor din funcții de conducere, nu s-ar fi folosit noțiunea de „propunere” formulată de ministrul justiției, neexistând în terminologia juridică noțiunea de „propunere conformă”. Astfel, nu se poate susține că în sarcina Președintelui incumbă o obligație de revocare.

41. Se arată că, în interpretarea autorului sesizării, rolul constituțional al Consiliului Superior al Magistraturii este diminuat și că nu ministrul justiției este destinatarul avizului Consiliului Superior al Magistraturii. Cel mult, ca urmare a avizului nefavorabil, ministrul justiției ar putea reveni asupra propriei propuneri, însă nu ar putea impune Președintelui României propria soluție.

42. Se susține că, din perspectiva Rapoartelor Comisiei Europene privind progresele înregistrate de România în cadrul Mecanismului de Cooperare și Verificare, publicate în lunile ianuarie și noiembrie 2017, ceea ce transpare este că, în pofida presiunilor exercitate de factorul politic ce a solicitat inițierea procedurii de demitere a procurorului-șef al Direcției Naționale Anticorupție, menținerea eforturilor instituțiilor judiciare care combat corupția la nivel înalt rămâne cel mai important semnal de consolidare a luptei anticorupție. Pentru evitarea unui astfel de risc politic, în termeni constituționali, tipul de raport juridic stabilit în procedura revocării constituie o perfectă punere în practică legislativă a principiului constituțional al separației și echilibrului puterilor prevăzut de art.1 alin.(4) din Constituție. Se precizează că această competență de revocare din funcție a procurorului general a aparținut Președintelui României încă din anul 1990, menționându-se, în acest sens, Decretul Președintelui României nr.73/1990. Prin urmare, prevederile legale incidente nu reprezintă altceva decât expresia consolidării acestei prerogative a Președintelui României. Se mai subliniază dispozițiile art.80 din Constituție, referitoare la rolul Președintelui României.

43. Realizându-se o paralelă cu Decizia Curții Constituționale nr.727 din 9 iulie 2012, prin care aceasta nu a admis diminuarea atribuțiilor sale, se arată *mutatis mutandis* că golirea de conținut și importanță a atribuției Președintelui României în materia revocării din funcții de conducere a procurorilor nu poate fi justificată decât prin prisma unor elemente exterioare, ce nu țin de statul de drept și democrația constituțională. Având în vedere că încă de la începutul tranziției democratice și al

instaurării statului de drept în România, Președintele a avut atribuția de a numi și de a revoca procurori în/ din funcții de conducere, există așteptarea legitimă, în sensul jurisprudenței constante a Convenției pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, ca rolul său în materie să nu fie diminuat.

44. A admite interpretarea propusă de autorul sesizării, ce inversează raporturile dintre Președintele României și ministrul justiției, numit în funcție prin decret prezidențial, ar însemna să nu se țină seama de necesitatea echilibrului între puterile statului ori în interiorul aceleiași puteri și nici de eforturile depuse în consolidarea democrației, iar, pentru a da satisfacție într-o acțiune conjuncturală, să se modifice competențe consacrate/ câștigate.

45. Prin urmare, se solicită constatarea faptului că nu a existat și nu există un conflict juridic de natură constituțională între ministrul justiției și Președintele României, în principal, și între Guvernul României și Președintele României, în subsidiar.

46. **Prim-ministrul și ministrul justiției**, în punctele de vedere comunicate sub nr.5/2506/2018, respectiv nr.4/33938/3.05.2018, înregistrate la Curtea Constituțională sub nr.3314/4 mai 2018, respectiv nr.3256/3 mai 2018, reiau, în esență, motivarea cuprinsă în sesizarea adresată Curții Constituționale de către prim-ministru și se solicită, în consecință, admiterea cererii, astfel cum a fost formulată.

#### **CURTEA,**

examinând cererea de soluționare a conflictului juridic de natură constituțională dintre ministrul justiției, pe de o parte, și Președintele României, pe de altă parte, în principal, și dintre Guvernul României și Președintele României, în subsidiar, înscrisurile depuse, raportul întocmit de judecătorul-raportor, susținerile ministrului justiției și ale reprezentantului Președintelui României, prevederile Constituției și ale

Legii nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, reține următoarele:

**(1) Prezentarea situației de fapt**

47. În ceea ce privește situația de fapt a cauzei, Curtea reține că, la data de 22 februarie 2018, ministrul justiției a făcut publică declanșarea procedurii de revocare a doamnei Laura Codruța Kövesi din funcția de procuror-șef al Direcției Naționale Anticorupție, în temeiul art.54 alin.(4) coroborat cu art.51 alin.(2) lit.b) din Legea nr.303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor. În acest sens, ministrul justiției a întocmit și prezentat un *Raport privind activitatea managerială de la Direcția Națională Anticorupție*, precizând că perioada de referință a evaluării este februarie 2017-februarie 2018, iar etapele instituționale premergătoare evaluării le constituie: raportul de evaluare a eficienței manageriale și a modului de îndeplinire a obligațiilor procurorului-șef al Direcției Naționale Anticorupție, în urma pronunțării Deciziei Curții Constituționale nr.68 din 27 februarie 2017 și Raportul Direcției de inspecție judiciară pentru procurori nr.5115/IJ/982/DIP/2017, având ca obiect „eficiența managerială și modul de îndeplinire a atribuțiilor ce decurg din legi și regulamente, de către conducerea structurii centrale a Direcției Naționale Anticorupție, precum și respectarea normelor procedurale și a regulamentelor de către procurori și personalul auxiliar de specialitate din cadrul parchetului vizat”, aprobat prin Hotărârea Consiliului Superior al Magistraturii - Secția pentru procurori nr.686/31 octombrie 2017, împreună cu măsurile stabilite prin acest raport. Analiza cuprinsă în *Raportul* ministrului justiției a fost structurată pe 20 de puncte, după cum urmează:

„1) Situație fără precedent în cadrul raporturilor dintre autoritățile publice din România: într-un singur an trei conflicte juridice de natură constituțională în care Direcția Națională Anticorupție, prin conducerea acesteia, a fost chemată în fața instanței constituționale la sesizarea altor autorități publice care au invocat încălcări

ale competențelor lor de către DNA și comportamentul lipsit de loialitate constituțională a procurorului-șef DNA; trei conflicte juridice de natură constituțională în care Curtea Constituțională a circumstanțiat ferm competența DNA, iar, în două dintre ele, a sancționat comportamentul procurorului-șef DNA, contrar loialității constituționale;

2) Decizia nr.68/2017 a Curții Constituționale – DNA a acționat *ultra vires*, și-a arogat o competență pe care nu o posedă;

3) Decizia nr.611/2017 a Curții Constituționale – prin conduita sa, procurorul-șef al DNA nu numai că înlătură *a priori* orice colaborare loială cu autoritatea care exercită suveranitatea poporului – Parlamentul României, ci refuză să participe la clarificarea unor aspecte legate de un eveniment de interes public; prin refuzul procurorului-șef al DNA este încălcată autoritatea Parlamentului României, organ reprezentativ al poporului, și este împiedicată desfășurarea activității acestuia, sub aspectul îndeplinirii atribuțiilor de control prin intermediul comisiilor parlamentare;

4) Decizia nr.757/2017 a Curții Constituționale – parchetul/DNA nu au competența de a începe urmărirea penală în privința oportunității emiterii actelor administrative individuale;

5) Acreditarea competenței DNA de evaluare a aspectelor de oportunitate a elaborării unor hotărâri de Guvern;

6) Lipsa de asumare a unei încălcări a dispozițiilor constituționale și legale, respectiv a corectării unei astfel de conduite;

7) Încălcarea principiilor care guvernează exercitarea funcției de conducere a unei autorități publice. «Performanța» procurorului-șef DNA de a determina Curtea Constituțională să explice pe larg că instituția DNA nu este nici Guvern, nici Parlament, nici Curte Constituțională, nici instanță de judecată și că, în calitate de conducător al acestei instituții, trebuie să respecte competențele legale ale DNA, precum și să aibă o conduită constituțională loială;

8) Comportamentul excesiv de autoritar, discreționar, contrar obligațiilor de rezervă și deontologice impuse magistraților;

9) Implicarea în anchetele altor procurori, anchete realizate cu încălcarea competențelor constituționale;

10) Prioritizarea soluționării dosarelor cu impact mediatic. Atitudini nedemne. Încălcarea standardelor minimale de etică și deontologie ale unui magistrat;

11) Contestarea actelor și autorității Curții Constituționale;

12) Contestarea autorității și actelor Parlamentului;

13) Critici vehemente cu referire la unele propuneri de modificare legislativă; soluțiile legislative respective au fost dovedite ulterior ca fiind constituționale;

14) Încălcarea rolului și locului procurorilor într-un stat de drept. Acreditarea unui alt statut al procurorului decât cel consacrat de Constituție;

15) Încercarea de a obține condamnări cu orice preț;

16) Creșterea numărului de achitări. Sporirea cheltuielilor. Raportări eronate;

17) Lipsa de implicare a procurorului-șef DNA în identificarea și eliminarea comportamentelor abuzive ale procurorilor;

18) Lipsa de măsură în cazuri grave constatate de instanțele de judecată – falsificarea transcrierii unor convorbiri telefonice;

19) Tergiversarea soluționării cauzelor, cu consecința prescrierii răspunderii penale;

20) Lipsa de reacție în verificarea activității profesionale și conduitei unor procurori”.

48. Raportul și propunerea de revocare a procurorului-șef al Direcției Naționale Anticorupție au fost transmise, prin adresa nr.2/17472/23.02.2018, atât către Consiliul Superior al Magistraturii - Secția pentru procurori, cât și Președintelui României „pentru a decide potrivit competențelor legale”.



49. La ședința din 27 februarie 2018 a Consiliului Superior al Magistraturii - Secția pentru procurori, au fost prezenți atât domnul Tudor Toader, ministrul justiției, care și-a susținut propunerea de revocare, cât și doamna Laura Codruța Kövesi, procuror-șef al Direcției Naționale Anticorupție, care a arătat că propunerea ministrului justiției este neîntemeiată și nedovedită. Prin Hotărârea nr.52 din 27 februarie 2018, Consiliul Superior al Magistraturii - Secția pentru procurori a avizat nefavorabil propunerea ministrului justiției de revocare a doamnei Laura Codruța Kövesi din funcția de procuror-șef al Direcției Naționale Anticorupție.

50. Președintele României a transmis ministrului justiției, cu adresa nr.CP1/616/17.04.2018, răspunsul său cu privire la propunerea de revocare inițiată, prin care a constatat că „în analiza prezentată în *Raport* au fost dezvoltate ca motive distincte de revocare aspecte care, în fapt, se subsumează aceluiași motiv principal, au fost avute în vedere concluzii din rapoarte ale Inspecției Judiciare sau din hotărâri ale Consiliului Superior al Magistraturii prin care se rețin împrejurări diferite de cele prezentate, au fost valorificate considerente din decizii ale Curții Constituționale care nu susțin concluziile documentului ori au fost indicate date statistice ce exced perioadei de referință a evaluării” și că, „deși *Raportul* invocă drept temei juridic art.51 alin.(2) lit.b) din Legea nr.303/2004, argumentele prezentate sunt fie improprii, fie nu sunt relevante pentru tipul de evaluare avut în vedere de art.51 alin.(2) lit.b) coroborat cu art.51 alin.(3)-(6) din Legea nr.303/2004”. S-a mai indicat că avizul Consiliului Superior al Magistraturii – Secția pentru procurori are relevanță „nu doar ca un element adițional într-o evaluare a competențelor manageriale ale unei persoane, ci și pentru toate autoritățile publice implicate în această procedură, oferind o fundamentare tehnică pentru decizia ce urmează a fi luată”. În consecință, Președintele României a apreciat că „argumentele cuprinse în *Raportul privind activitatea de la Direcția Națională Anticorupție* nu sunt de natură să creeze convingerea cu privire la oportunitatea măsurii propuse și, prin urmare, nu se poate

da curs propunerii de revocare din funcția de procuror-șef al Direcției Naționale Anticorupție a doamnei Laura Codruța Kövesi”.

51. Având în vedere refuzul Președintelui României de a da curs propunerii ministrului justiției de revocare a doamnei Laura Codruța Kövesi din funcția de procuror-șef al Direcției Naționale Anticorupție, prim-ministrul, în temeiul art.146 lit.e) din Constituție, a formulat, prin adresa nr.5/24.5.23 aprilie 2018, prezenta cerere de soluționare a conflictului juridic de natură constituțională dintre ministrul justiției, pe de o parte, și Președintele României, pe de altă parte, în principal, și dintre Guvernul României și Președintele României, în subsidiar, determinat de refuzul Președintelui României de a da curs cererii de revocare din funcție a procurorului-șef al Direcției Naționale Anticorupție, doamna Laura Codruța Kövesi.

**(2) Admisibilitatea cererii formulate de către prim-ministrul Guvernului**

52. Sub aspectul titularului dreptului de a sesiza Curtea Constituțională cu soluționarea unui conflict juridic de natură constituțională, Curtea constată că prim-ministrul este titular al acestui drept, conform art.146 lit.e) din Constituție. De asemenea, Curtea observă că cererea formulată, deși vizează o singură conduită care constituie sursa prezentului conflict, respectiv refuzul Președintelui României de a da curs cererii ministrului justiției de revocare din funcție a procurorului-șef al Direcției Naționale Anticorupție, menționează, în mod alternativ, autoritățile publice aflate în conflict. Astfel, prim-ministrul, prin cererea formulată, precizează faptul că acestea ar fi ministrul justiției și Președintele României, în principal, respectiv prim-ministrul și Președintele României, în subsidiar. Pentru a stabili părțile între care poartă pretinsul conflict juridic de natură constituțională, Curtea trebuie să determine atât calitatea acestora de autoritate publică, în sensul Titlului III din Constituție, cât și specificul problemei de drept care a generat formularea cererii de față.

53. Jurisprudența Curții Constituționale (Decizia nr.270 din 10 martie 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.290 din 15 aprilie 2008,

Decizia nr.838 din 27 mai 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.461 din 3 iulie 2009, Decizia nr.972 din 21 noiembrie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.800 din 28 noiembrie 2012, Decizia nr.460 din 13 noiembrie 2013, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.762 din 9 decembrie 2013, Decizia nr.261 din 8 aprilie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.260 din 17 aprilie 2015, Decizia nr.68 din 27 februarie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.181 din 14 martie 2017, par.55, sau Decizia nr.757 din 23 noiembrie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.33 din 15 ianuarie 2018, par.59) ilustrează situații în care sesizarea a aparținut fie Președintelui României, fie președintelui Consiliului Superior al Magistraturii, fie președintelui Senatului, cu toate că aceste autorități publice nu erau părți ale conflictelor reclamate. 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 subiectele de drept prevăzute de art.146 lit.e) din Constituție 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.** Așadar, textul constituțional al art.146 lit.e) operează o distincție 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 și 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.

54. În cauza de față, Curtea reține că, sub aspectul autorităților publice indicate a fi în conflict, autorul cererii aduce în discuție calitatea de parte a ministrului justiției și, în măsura în care Curtea va constata o atare calitate a acestuia, cererea subsidiară rămâne fără obiect, fără a fi, desigur, necesar a fi respinsă ca atare. Astfel, Curtea urmează să stabilească dacă Guvernul, reprezentat de prim-ministru, este parte în acest conflict și atunci cumulează calitatea de titular al dreptului de sesizare cu cel de parte, sau dacă prim-ministrul este doar titular al dreptului de sesizare, iar parte în cadrul conflictului este ministrul justiției.

55. Potrivit jurisprudenței constante a Curții Constituționale, autoritățile 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 [Decizia nr.611 din 3 octombrie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.877 din 7 noiembrie 2017, par.58], respectiv Înalta Curte de Casație și Justiție, Ministerul Public și Consiliul Superior al Magistraturii [Decizia nr.988 din 1 octombrie 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.784 din 24 noiembrie 2008].

56. Prin Decizia nr.285 din 21 mai 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.478 din 28 iunie 2014, par.45, Curtea a statuat că „actul contrasemnării reprezintă o **atribuție proprie a primului-ministru** în raporturile sale cu Președintele României și vizează nemijlocit conduita sa proprie, care, desigur, în final, angajează răspunderea Guvernului. Chiar dacă, prin Decizia nr.988 din 1 octombrie 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.784 din noiembrie 2008, Curtea a menționat doar Guvernul, și nu și prim-ministrul, ca autoritate publică prevăzută în Titlul III al Constituției care poate avea calitate

procesuală activă, aceasta nu înseamnă că primul-ministru, ca reprezentant constituțional al Guvernului, nu poate fi parte în conflict în condițiile în care se contestă însăși maniera în care își exercită o atribuție proprie. Având în vedere cele arătate, Curtea constată că, în cauza de față, se contestă chiar modul în care prim-ministrul a înțeles să își exercite atribuția de contrasemnare a decretelor de conferire a decorațiilor, astfel încât Curtea reține că părți în cadrul prezentului litigiu sunt Președintele României și prim-ministrul”. Prin Decizia nr.901 din 17 iunie 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.503 din 21 iulie 2009, Curtea a statuat: „cu privire la susținerea existenței unui conflict juridic de natură constituțională între autoritatea judecătorească, reprezentată de Consiliul Superior al Magistraturii, pe de o parte, și autoritatea executivă, reprezentată de Ministerul Justiției și Libertăților Cetățenești, organ de specialitate al administrației publice centrale de specialitate în subordinea Guvernului, pe de altă parte, motivat de faptul că misiunile de audit efectuate de Ministerul Justiției și Libertăților Cetățenești și-au depășit atribuțiunile, se constată că o atare susținere este fără suport constituțional”. De asemenea, prin Decizia nr.270 din 10 martie 2008, pct.4 lit.b), Curtea a constatat că „nu poate reține implicarea Ministerului Justiției în conflict[ul]” juridic de natură constituțională. Prin urmare, Curtea nu a avut nicio obiecție cu privire la calitatea de parte a acestui minister, însă, a constatat că nu există un conflict între Ministerul Justiției și Președintele României. Totodată, din Decizia nr.108 din 5 martie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.257 din 9 aprilie 2014, Curtea reține că **prefectul, reprezentantul Guvernului pe plan local, a fost calificat de instanța constituțională, chiar dacă nu expres, ca fiind parte într-un conflict juridic de natură constituțională**; în sensul calificării prefectului drept autoritate publică ce ar putea fi implicată într-un conflict juridic de natură constituțională, se reține faptul că a fost solicitat punctul de vedere al

prefectului județului Suceava, acesta a fost reprezentat în ședința Curții Constituționale și i s-a comunicat și decizia.

57. Prin urmare, din cele patru exemple de mai sus, rezultă că pot fi părți în conflictul juridic de natură constituțională prim-ministrul, atunci când își exercită o atribuție proprie, Ministerul Justiției sau chiar prefectul. Prin urmare, raportat la cauza de față, Curtea urmează să aprecieze dacă ministrul justiției este o autoritate publică în sensul Titlului III din Constituție și dacă exercită, în această calitate, o competență proprie și, astfel, poate fi parte în cadrul conflictului juridic de natură constituțională.

58. În ceea ce privește calitatea de autoritate publică a Ministerului Justiției, relevante sunt Deciziile nr.270 din 10 martie 2008 și nr.901 din 17 iunie 2009, Curtea reținând că, sub acest aspect, se poate încadra în conceptul de autoritate publică în sensul Titlului III din Constituție, fiind un organ al administrației publice centrale. În acest sens, se rețin dispozițiile art.34 din Legea nr.90/2001 privind organizarea și funcționarea Guvernului României și a ministerelor, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.164 din 2 aprilie 2001, potrivit căreia „Ministerele sunt organe de specialitate ale administrației publice centrale care realizează politica guvernamentală în domeniile de activitate ale acestora”. De asemenea, art.35 alin.(2) și (3) și art.46 alin.(2) din aceeași lege prevăd că „(2) *Ministerele sau alte organe de specialitate organizate în subordinea Guvernului sunt conduse de miniștri*, în urma acordării votului de încredere de către Parlament. (3) *Miniștrii răspund de întreaga activitate a ministerului în fața Guvernului, precum și, în calitate de membri ai Guvernului, în fața Parlamentului*”, respectiv „(2) *Ministrul reprezintă ministerul în raporturile cu celelalte autorități publice, cu persoanele juridice și fizice din țară și din străinătate, precum și în justiție*”.

59. Ministerele au o consacrare constituțională expresă în dispozițiile art.116 și 117 din Constituție, fiind autorități publice în sensul Titlului III din Constituție. În



consecință, Ministerul Justiției este tot o autoritate publică în sensul Titlului III din Constituție. Totuși, **în corpul Constituției nu este menționat acest minister, ca exponent al Guvernului, ci referirea este făcută la ministrul justiției.** În acest sens, se rețin art.72 alin.(3), art.132 alin.(1), art.133 alin.(2) lit.c) și art.134 alin.(2) din Constituție. Astfel, Constituția recunoaște ministrului justiției o putere și o autoritate proprie, **fiind lato sensu o autoritate publică în raporturile constituționale în care este expres nominalizat.**

60. Dezvoltând acest din urmă aspect, Curtea constată că, pentru ca o autoritate publică să poată fi parte, în nume propriu, într-un conflict juridic de natură constituțională, trebuie să își exercite o competență proprie. În cauza de față, Curtea constată că textul Constituției nu consacră o competență a Guvernului, ci o competență distinctă și proprie a ministrului justiției, membru al Guvernului, și care conduce Ministerul Justiției, ce se organizează și funcționează în subordinea Guvernului [art.35 alin.(1) din Legea nr.90/2001]. 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. Or, autoritatea ministrului justiției, astfel cum aceasta este prevăzută de art.132 alin.(1) din Constituție, nu se exercită în raport cu programul de guvernare, neavând nicio contingență cu acesta, ci reprezintă o expresie a unui raport specific de putere care vizează activitatea desfășurată de procurori.

61. Autoritatea ministrului justiției nu vizează un aspect ce ține de realizarea politicii interne în sensul textului constituțional antereferit, întrucât, potrivit jurisprudenței Curții Constituționale, aceasta are în vedere atribuțiile constituționale ale Guvernului normativizate în legea de organizare și funcționare a acestuia, adoptată conform art.73 alin.(3) lit.e) din Constituție, respectiv, în momentul de față, Legea nr.90/2001. În acest sens, Curtea, prin Decizia nr.64 din 20 aprilie 1999, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.249 din 2 iunie 1999, a



constatat că atribuțiile astfel normativizate în legea antereferită [la acel moment fiind vorba de Legea nr.37/1990 pentru organizarea și funcționarea Guvernului României, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.137 din 8 decembrie 1990] sunt atribuțiile constituționale ale Guvernului. Or, autoritatea ministrului justiției asupra activității desfășurate de procurori, deși *lato sensu* reflectă o chestiune de politică internă, ca expresie a suveranității naționale, nu se încadrează în conținutul normativ al art.102 alin.(1) din Constituție. De asemenea, autoritatea ministrului justiției nu vizează **conducerea generală a administrației publice, ci raporturile specifice dintre un organ al administrației publice centrale și Ministerul Public**, entitate care nu face parte din puterea sau autoritatea executivă.

62. În acest context, prin prisma celor anterior expuse, Curtea constată că **ministrul justiției poate fi parte într-un conflict juridic de natură constituțională atât ca reprezentant al ministerului pe care îl conduce pentru aspecte ce vizează competența generală a Guvernului, cât și distinct, în măsura în care există reglementată în sarcina sa o atribuție/ competență constituțională specială și expresă, care nu are legătură cu competența generală a Guvernului, precum în cazul de față.** Asadar, autoritatea ministrului justiției asupra activității desfășurate de către procurori este o atribuție/ competență proprie acestuia, și nu o atribuție/ competență constituțională proprie a Guvernului. Faptul că, pentru actele ministrului justiției, Guvernul răspunde politic în fața Parlamentului [a se vedea *mutatis mutandis* situația contrasemnării decretelor președintelui României de către prim-ministru în privința conferirii unor decorații – Decizia nr.285 din 21 mai 2014] nu înseamnă că ministrul justiției exercită o competență specifică Guvernului, ci reprezintă un aspect al controlului parlamentar asupra Guvernului. Prin urmare, ministrul justiției, în temeiul art.132 alin.(1) din Constituție, își exercită o atribuție proprie în procesul de revocare a procurorului-șef al Direcției Naționale Anticorupție, ceea ce duce la concluzia irefragabilă că **ministrul justiției** este parte în acest conflict, și nu

Guvernul sau Ministerul Justiției, drept pentru care Curtea urmează a reține spre analiză cererea principală, cea subsidiară rămânând fără obiect.

63. Potrivit jurisprudenței Curții Constituționale, conflictul juridic de natură constituțională presupune acte sau acțiuni concrete prin care o autoritate ori mai multe își arogă puteri, atribuții sau competențe care, potrivit Constituției, aparțin altor autorități publice, ori omisiunea unor autorități publice, constând în declinarea competenței ori în refuzul de a îndeplini anumite acte care intră în obligațiile lor (Decizia nr.53 din 28 ianuarie 2005, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.144 din 17 februarie 2005). Totodată, conflictul juridic de natură constituțională există între două sau mai multe autorități și poate privi conținutul ori îndeplinirea atribuțiilor lor decurgând din Constituție, ceea ce înseamnă că acestea sunt conflicte de competență, pozitive sau negative, și care pot crea blocaje instituționale (Decizia nr.97 din 7 februarie 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.169 din 5 martie 2008). Mai mult, Curtea a 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” (Decizia nr.270 din 10 martie 2008). Prin urmare, potrivit jurisprudenței Curții, conflictele juridice de natură constituțională „nu se limitează numai la conflictele de competență, pozitive sau negative, care ar putea crea blocaje instituționale, ci 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, Decizia nr.1525 din 24 noiembrie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.818 din 7 decembrie 2010, Decizia nr.108 din 5 martie 2014, sau Decizia nr.285 din 21 mai 2014).

64. Raportat la cauza de față, Curtea constată că cererea formulată de prim-ministru **vizează o situație litigioasă**, întrucât privește un diferend între ministrul Justiției și Președintele României, **iar litigiul are un caracter juridic**, întrucât

refuzul Președintelui României de a da curs cererii de revocare din funcție a procurorului-șef al Direcției Naționale Anticorupție, doamna Laura Codruța Kövesi, este în legătură cu întinderea și valorizarea competențelor autorităților publice antereferite. Astfel, rezultă, în mod evident, că cele două autorități publice au realizat acte cu semnificație juridică, ceea ce înseamnă că între acestea **s-a stabilit un raport juridic**, apt în sine să genereze un conflict de natură juridică. Prin urmare, instanța constituțională este chemată să soluționeze diferendul ivit pe fondul neînțelegerilor dintre ministrul justiției și Președintele României cu privire la întinderea atribuțiilor/competențelor lor.

65. În continuare, Curtea urmează să stabilească dacă această situație juridică litigioasă are natură constituțională. Cu privire la acest aspect, Curtea constată că, în esență, **problema de drept asupra căreia poartă obiectul sesizării este aceea de a determina întinderea și conținutul sintagmei „sub autoritatea ministrului justiției” din cuprinsul art.132 alin.(1) din Constituție, prin raportare la art.94 lit.c) din Constituție**. Astfel, Curtea reține că ministrul justiției își întemeiază autoritatea asupra procurorilor pe dispozițiile art.132 alin.(1) din Constituție, în timp ce Președintele României își întemeiază competența de a revoca procurorul din funcția de conducere pe art.94 lit.c) din Constituție, care, deși reglementează expres numai numirea în funcții publice, se referă în mod firesc și la revocarea din respectivele funcții publice, cu excepția cazului în care Constituția prevede, în mod expres, o altă procedură. Curtea mai observă, contrar susținerilor Președintelui României, potrivit cărora cele două autorități publice de rang constituțional aflate în divergență ar exercita doar competențe legale, nu și constituționale exprese [pag.7 și 8 din punctul de vedere al Președintelui României comunicat Curții Constituționale], că nicio competență legală nu poate exista, din punct de vedere normativ, fără un reazem constituțional general sau special; în caz contrar, dispoziția legală respectivă ar fi lipsită de suport constituțional.

66. Curtea constată că cele două texte constituționale antereferite vizează esențialmente **organizarea puterii publice**. Puterea publică în mod axiomatic are caracter unic și organizat, iar, în sistemul de drept continental, instrumentul juridic primar care ordonează puterea publică este actul fundamental al statului, respectiv Constituția sau Legea fundamentală, după caz. Acesta, prin natura sa, implică, pe de o parte, o dimensiune constitutivă, care vizează stabilirea/ instituirea puterilor statului și a autorităților publice fundamentale, și, pe de altă parte, o dimensiune atributivă, care vizează conferirea și definirea atribuțiilor/ competențelor autorităților publice antereferite. Așadar, puterea publică nu exclude, ci, dimpotrivă, presupune diviziunea funcțiilor între diferitele autorități publice, iar în privința celor de rang constituțional aceasta își are, în mod evident, temeiul direct și originar în Constituție. Prin urmare, Constituția, de principiu, trebuie să realizeze o diviziune coerentă și complementară a funcțiilor puterii publice între autoritățile publice de rang constituțional, revenind Curții Constituționale competența ca, în ipoteza unor conflicte apărute în interpretarea normelor constituționale, să tranșeze problema de drept constituțional.

67. În consecință, în prezenta cauză, instanța constituțională este chemată, din perspectiva dimensiunii atributive a Constituției, să stabilească atât **întinderea atribuțiilor și competențelor constituționale ale celor două autorități publice în legătură lato sensu cu activitatea Ministerului Public, cât și limitele acestora**. Prin urmare, **stabilirea și delimitarea atribuțiilor/ competențelor constituționale între două autorități publice de natură constituțională reflectă un raport de drept constituțional pur**, în sensul că ele formează obiectul de reglementare al Constituției, neputând fi reglementate prin norme juridice aparținând altor ramuri de drept. În aceste condiții, din confruntarea conținutului normativ al art.94 lit.c) și art 132 alin.(1) din Constituție, Curtea urmează să stabilească justul echilibru existent între atribuțiile/ competențele ministrului justiției și ale Președintelui României în procedura de revocare a procurorului din funcțiile de conducere, prevăzute de art.54

alin.(1) din Legea nr.303/2004. Prin urmare, **raporturile care se stabilesc între ministrul justiției și Președintele României în legătură cu exercitarea puterii publice, respectiv a atribuțiilor și competențelor conferite de art.94 lit.c) și art.132 alin.(1) din Constituție, constituie, în mod evident, raporturi de drept constituțional pur.**

68. De asemenea, Curtea Constituțională, în procedura de numire a procurorului în funcțiile de conducere, prevăzute de art.54 alin.(1) din Legea nr.303/2004, prin Decizia nr.45 din 30 ianuarie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.199 din 5 martie 2018, par.165, a folosit termenul de **veto prezidențial, termen specific raporturilor de drept constituțional**, astfel cum recunoaște și Președintele României în punctul său de vedere [pag.18]. Acest termen juridic s-a folosit tocmai pentru a concilia atribuția constituțională expresă și specială a ministrului justiției de a exercita autoritatea asupra procurorilor și atribuțiunea constituțională generală a Președintelui României de a numi în funcții publice. Aceeași situație este în cazul revocării, fiind vorba tot de raporturi pure de drept constituțional între cele două autorități publice.

69. Faptul că decretul Președintelui este un act administrativ nu înseamnă că toate raporturile pe care acesta le are cu celelalte autorități publice, care conduc la emiterea decretului, sunt raporturi de drept administrativ. Într-o asemenea paradigmă, raporturile de drept din cadrul puterii executive ar fi calificate *tale quale* ca fiind de drept administrativ, ceea ce reprezintă o abatere nepermisă de la principiile care stau la baza Constituției; exemplificativ, Curtea reține că un raport de drept constituțional pur, și nu de drept administrativ, este și contrasemnarea decretului de conferire a unei distincții, Președintele neputându-l chema în judecată pe prim-ministru în fața instanțelor de contencios-administrativ pentru refuzul contrasemnării acestuia [*ad similes*, a se vedea Decizia nr.285 din 21 mai 2014].

70. De asemenea, chiar dacă actul rezultat din consumarea raportului juridic de drept constituțional este unul de drept administrativ **nu înseamnă că poate fi angajată competența instanței de contencios administrativ pentru verificarea desfășurării raportului juridic antereferit.** Dacă s-ar accepta această teză, s-ar recunoaște competența instanței de contencios administrativ de a aplica și interpreta textul Constituției în detrimentul competenței Curții Constituționale, garantul supremației Constituției [art.142 alin.(1) din Constituție] și unica autoritate de jurisdicție constituțională din România [art.1 alin.(2) din Legea nr.47/1992]. Astfel, în cazul de speță, s-ar ajunge la situația în care instanța judecătorească, și anume, în cazul de față, Curtea de Apel București, să determine întinderea și conținutul sintagmei „*sub autoritatea ministrului justiției*” din cuprinsul art.132 alin.(1) din Constituție, prin raportare la art.94 lit.c) din Constituție și să realizeze un control de constituționalitate *sui generis* cu privire la propunerea ministrului justiției și refuzul Președintelui României de a emite decretul în cauză, ceea ce este inadmisibil. Or, potrivit jurisprudenței constante a Curții Constituționale, în România, competența de a exercita controlul de constituționalitate aparține, în exclusivitate, singurei autorități de jurisdicție constituțională, și anume Curtea Constituțională. De altfel, în mod axiomatic, în cadrul modelului european de control al constituționalității este exclusă competența instanțelor judecătorești de a exercita un asemenea control, această activitate revenind, în întregime, curților constituționale specializate [a se vedea Decizia nr.377 din 31 mai 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.586 din 21 iulie 2017, par.71]. Aceasta este singura autoritate competentă în materia controlului de constituționalitate, fiind exclusă orice partajare sub acest aspect cu instanțele de drept comun [Decizia nr.766 din 15 iunie 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.549 din 3 august 2011, și Decizia nr.377 din 31 mai 2017, par.69]. Astfel, nu țin de competența instanțelor judecătorești interpretarea și aplicarea la cauze concrete a Constituției, pentru că, astfel, ele s-ar



substitui Curții Constituționale. În acest sens, Curtea a stabilit că instanțele judecătorești pot aplica în mod direct Constituția numai dacă Curtea Constituțională a constatat neconstituționalitatea unei soluții legislative și a autorizat, prin decizia respectivă, aplicarea directă a unor prevederi constituționale, în lipsa unei reglementări legale a situației juridice create în urma deciziei de admitere a excepției de neconstituționalitate [a se vedea, cu privire la aplicarea directă a Constituției, Decizia nr.186 din 18 noiembrie 1999, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.213 din 16 mai 2000, Decizia nr.774 din 10 noiembrie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.8 din 6 ianuarie 2016, Decizia nr.895 din 17 decembrie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.84 din 4 februarie 2016, Decizia nr.24 din 20 ianuarie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.276 din 12 aprilie 2016, par.34, Decizia nr.794 din 15 decembrie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.1029 din 21 decembrie 2016, par.37, sau Decizia nr.377 din 31 mai 2017, par.65]. „Acordarea unui rol decizional instanțelor judecătorești în realizarea controlului de constituționalitate implică [...] interpretarea noțiunilor și conceptelor constituționale, determinarea sferei și limitelor drepturilor și libertăților fundamentale sau explicitarea organizării și funcționării **în cadrul raporturilor de drept constituțional** a autorităților statului [...] Astfel, se subminează competența Curții Constituționale, care ar rămâne în sfera contenciosului constituțional al normelor, iar instanțele judecătorești ar prelua competența aplicării în concret la cazuri de speță a prevederilor Constituției” [Decizia nr.377 din 31 mai 2017, par.70]. De asemenea, Curtea subliniază faptul că, potrivit jurisprudenței sale, „curțile constituționale beneficiază de o competență prin atribuire, dar au **plenitudine de jurisdicție în privința atribuțiilor stabilite**. Curtea Constituțională a României se supune numai Constituției și legii ei organice de organizare și funcționare nr.47/1992, competența sa fiind stabilită de art.146 din Legea fundamentală și de Legea nr.47/1992” [Decizia



nr.302 din 27 martie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.361 din 29 mai 2012].

71. Cu privire la posibilitatea, invocată de Președintele României, ca ministrul justiției să atace refuzul Președintelui în contencios administrativ, Curtea constată că acest controlul judecătoresc se exercită **numai în limitele unui control de legalitate a refuzului Președintelui României, fără a putea fi, însă, antamate aspecte de constituționalitate ce privesc întinderea competențelor celor două autorități**. Instanța de contencios administrativ nu poate cerceta raportul de drept constituțional dintre ministrul justiției și Președintele României din moment ce, între cele două autorități, în problema dată, nu se stabilesc raporturi de drept administrativ, ci de drept constituțional. De altfel, în acest sens, se constată că art.126 alin.(6) din Constituție prevede: „*controlul judecătoresc al actelor administrative ale autorităților publice, pe calea contenciosului administrativ, este garantat*”, ceea ce înseamnă că textul constituțional se referă atât la actele unilaterale cu caracter individual sau normativ emise de o autoritate publică, în regim de putere publică, în vederea organizării executării legii sau a executării în concret a legii, care dau naștere, modifică sau sting raporturi juridice [art.2 alin.(1) lit.c) din Legea nr.554/2004, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.1154 din 7 decembrie 2004], **raporturi care pot fi numai de drept administrativ**, cât și la refuzul nejustificat de a soluționa o cerere [art.2 alin.(1) lit.i) din Legea nr.554/2004], refuz ce intervine tot într-un **raport de drept administrativ**. Astfel, având în vedere întinderea competenței sale funcționale și materiale, **instanța de contencios administrativ nu are competența de a interpreta și aplica normele constituționale și, prin urmare, de a soluționa raporturi pure de drept constituțional, respectiv situații în care sunt incidente numai norme constituționale**. Instanța de contencios administrativ are competența de a verifica numai conformitatea actului administrativ cu legea, și nu cu

**Constituția; astfel, acestea efectuează un control de legalitate *stricto sensu* și nu de constituționalitate.**

72. Din cele de mai sus rezultă că, într-o primă fază, între ministrul justiției și Președintele României se stabilesc raporturi de drept constituțional, iar actul emis de Președintele României sau refuzul emiterii acestuia dă naștere unui raport de drept administrativ numai în limitele verificării legalității desfășurării procedurii de revocare din funcția de conducere. De aceea, în prima fază, este angajată competența Curții Constituționale, iar, în cea de-a doua, cea a instanței de contencios administrativ.

73. Problema de drept cu care Curtea Constituțională a fost sesizată este aceea de a determina întinderea și conținutul sintagmei „*sub autoritatea ministrului justiției*” din cuprinsul art.132 alin.(1) din Constituție, prin raportare la art.94 lit.c) din Constituție, aspect care se subsumează unui raport de drept constituțional pur. În funcție de interpretarea dată de către Curte acestei sintagme, se obiectivizează și întinderea competenței ministrului justiției, respectiv a Președintelui României. Prin urmare, cele două autorități vor aplica decizia Curții Constituționale, iar controlul aplicării și respectării deciziei de către acestea nu va reveni instanței de contencios administrativ, ci tot celei constituționale. Astfel, **instanța de contencios administrativ va reține numai competența de control *stricto sensu* a legalității decretului/ refuzului emiterii acestuia, respectiv: emitent, temei de drept, existența propunerii ministrului justiției de revocare a procurorului din funcția de conducere și a comunicării acesteia în vederea emiterii avizului de către Consiliul Superior al Magistraturii - Secția pentru procurori, semnătura și, după caz, publicarea în Monitorul Oficial al României, în timp ce instanța constituțională are competența de a soluționa conflictele de competență dintre cele două autorități rezultate ca urmare a unor interpretări diferite date de către acestea a textelor constituționale incidente, precum în cazul de față.**

74. Prin urmare, astfel fiind stabilită competența instanței constituționale, rezultă că numai aceasta are competența de a soluționa raporturi pure de drept constituțional și, în consecință, de a decide cu privire la întinderea atribuțiilor constituționale ale celor două autorități publice de rang constituțional; de aceea, în această ecuație, competența instanțelor de contencios administrativ este exclusă. În aceste condiții, sancțiunea greșitei aprecieri a întinderii competenței, prevăzute de Constituție, a unei autorități publice de rang constituțional, obiectivizată în acte/ fapte concrete, ce se subsumează unui raport de drept constituțional, este, în mod firesc, una de drept constituțional, distinctă de cea administrativă, respectiv constatarea existenței unui conflict juridic de natură constituțională de către Curtea Constituțională, cu consecința revenirii la starea de constituționalitate.

75. *Mutatis mutandis*, Curtea, prin Decizia nr.68 din 27 februarie 2017, a statuat că „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” [par.79]. În aceeași decizie, Curtea a statuat că sancțiunea aplicată pentru nerespectarea dispozițiilor constituționale referitoare la emiterea actelor de reglementare primară de către Guvern este 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 [par.83].

76. În aceste condiții, Curtea reține că este exclusă posibilitatea ministrului justiției de a ataca actul/ refuzul Președintelui în fața instanței de contencios administrativ în sensul obligării acestuia la emiterea decretului de revocare a procurorului din funcțiile de conducere, prevăzute de art.54 alin.(1) din Legea nr.303/2004, pe motiv că Președintele României ar fi încălcat competența sa constituțională. Cadrul procesual din fața instanței de contencios administrativ este configurat și circumscris numai motivelor de legalitate antereferite ale refuzului emiterii decretului, astfel că, în cadrul acestei proces, o eventuală excepție de neconstituționalitate care ar privi dispozițiile art.54 alin.(4) din Legea nr.303/2004 este *ab initio* inadmisibilă, tocmai pentru că structurarea cadrului procesual în funcție de competența funcțională a instanței judecătorești nu permite decât pronunțarea acesteia pe cele șase aspecte anterior menționate [emitent, temei de drept, existența propunerii ministrului justiției și a comunicării acesteia la Consiliul Superior al Magistraturii -Secția pentru procurori în vederea emiterii avizului consultativ, semnătura și, după caz, publicarea în Monitorul Oficial al României], astfel cum s-a arătat la paragrafele 71 și 73 ale prezentei decizii. Prin urmare, **orice excepție de neconstituționalitate care ar privi stabilirea raporturilor existente între cele două autorități ar fi *ab initio* inadmisibilă în temeiul art.142 din Constituție și art.29 alin.(1) din Legea nr.47/1992 teza referitoare la legătura cu soluționarea cauzei a textului legal criticat.** De asemenea, potrivit jurisprudenței constante a Curții Constituționale, o cerere în justiție *ab initio* inadmisibilă determină caracterul inadmisibil al excepției de neconstituționalitate pe care aceasta se sprijină, din moment ce nu sunt contestate chiar dispozițiile legale care determină o atare soluție în privința cauzei în care a fost ridicată excepția; aceasta deoarece, indiferent de soluția pronunțată de Curtea Constituțională referitoare la excepția de

neconstituționalitate ridicată într-o cauză *ab initio* inadmisibilă, decizia sa nu va produce niciun efect cu privire la o astfel de cauză (a se vedea Decizia nr.171 din 8 februarie 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.242 din 7 aprilie 2011, Decizia nr.203 din 6 martie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.324 din 14 mai 2012, Decizia nr.94 din 27 februarie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.279 din 16 aprilie 2014, Decizia nr.320 din 9 mai 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.555 din 13 iulie 2017, par.26, și Decizia nr.294 din 26 aprilie 2018, nepublicată la data pronunțării prezentei decizii în Monitorul Oficial al României, Partea I). **Or, în cauza de față, chiar dispozițiile constituționale ale art.142 determină necompetența funcțională și materială a instanței de contencios administrativ, dispoziții care, în mod evident, nu pot forma obiect al excepției de neconstituționalitate.**

77. Astfel, având în vedere raporturile constituționale anterior relevate, Curtea constată că situația litigioasă dintre cele două autorități publice, de rang constituțional, poate fi soluționată numai în cadrul competenței prevăzute de art.146 lit.e) din Constituție.

78. Prin urmare, Curtea constată că relația dintre ministrul justiției și Președintele României sub aspectul revocării procurorului din funcțiile de conducere, prevăzute de art.54 alin (1) din Legea nr.303/2004, se subsumează raporturilor pure (specifice) de drept constituțional, ceea ce înseamnă că determinarea conținutului competenței celor două autorități publice antereferite ține de competența exclusivă a Curții Constituționale. În consecință, nefiind vorba de raporturi de drept administrativ, soluționarea prezentei cauze nu intră în sfera contenciosului administrativ, fără a se altera, astfel, caracterul administrativ al actului Președintelui. De asemenea, având în vedere amploarea, importanța și întinderea raportului de drept

constituțional constatat, raportul de drept administrativ se reduce numai la aspectele de legalitate referite la paragraful 73 al prezentei decizii.

79. Având în vedere cele anterior expuse, Curtea a fost legal sesizată și este competentă, potrivit dispozițiilor art.146 lit.e) din Constituție și ale art.1, 10, 34-36 din Legea nr.47/1992, să se pronunțe asupra cererii de soluționare a conflictului juridic de natură constituțională dintre ministrul justiției, pe de o parte, și Președintele României, pe de altă parte.

### **(3) Analiza pe fond a cererii formulate de prim-ministrul Guvernului**

80. Cu titlu preliminar, Curtea subliniază că poziția instituțională a Ministerului Public, în sistemul exercitării puterii publice, și statutul procurorului sunt reglementate la nivel constituțional și constituie, astfel, probleme pur interne ale statului român. Definiția exactă a naturii și rolului procurorului este o problemă deosebit de complexă [Comisia Europeană pentru Democrație prin Drept (Comisia de la Veneția) în Avizul nr.169/2001 privind legea de revizuire a Constituției României, adoptat la cea de-a 51-a sa reuniune plenară din 5-6 iulie 2002, par.59]. În acest sens, Comisia de la Veneția a indicat că sistemele de justiție penală variază în Europa și sunt ancorate în cultura juridică diferită a acestora, fără să existe un model uniform pentru toate statele, iar Recomandarea Rec(2000)19 a Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei permite o pluralitate de modele, inclusiv modele în care ministerul public este parte sau în subordinea Guvernului. De asemenea, Comisia de la Veneția a subliniat că independența sau autonomia Ministerului Public nu este într-atât de categorică prin natura sa, precum cea a instanțelor judecătorești. Sistemele în care Ministerul Public este în subordinea sau parte a Guvernului sunt conforme cu standardele europene, cu condiția existenței unor măsuri efective de natură a garanta independența sau autonomia Ministerului Public și non-intervenția Guvernului în cauze concrete/ individuale [a se vedea Avizul nr.892/2017 privind Legea referitoare la Ministerul Public din Polonia, astfel cum a fost modificată, adoptat de Comisia de



la Veneția, la cea de-a 113-a sa reuniune plenară din 8-9 decembrie 2017, par.27 și 28, Avizul comun nr.791/2014 privind proiectul de lege referitor la Ministerul Public din Republica Moldova, întocmit de Comisia de la Veneția, Direcția drepturilor omului din cadrul Direcției generale pentru drepturile omului și statul de drept a Consiliului Europei și de Biroul pentru instituții democratice și drepturile omului din cadrul Organizației pentru Securitate și Cooperare în Europa (OSCE), adoptat de Comisia de la Veneția, la cea de-a 102-a sa reuniune plenară din 20-21 martie 2015, par.28, precum și Raportul Comisiei de la Veneția asupra independenței sistemului judiciar, Partea a II-a: Ministerul Public, adoptat la cea de-a 85-a sa sesiune plenară din 17-18 decembrie 2010, par.7]. În consecință, nu există standarde internaționale care să impună independența Ministerului Public [Avizul nr.709/2012 privind proiectele de modificare a legii referitoare la Ministerul Public, adoptat de Comisia de la Veneția, la cea de-a 94-a sa reuniune plenară din 8-9 martie 2013, par.20]

81. Textul constituțional incident în cauza de față, pe care ministrul justiției își întemeiază argumentele de fond ale cererii sale, îl constituie art.132 alin.(1) din Constituție, care prevede că „*Procurorii își desfășoară activitatea potrivit principiului legalității, al imparțialității și al controlului ierarhic, sub autoritatea ministrului justiției*”. Constituția a fost revizuită o singură dată, prin Legea de revizuire a Constituției României nr.429/2003, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.758 din 29 octombrie 2003, însă textul analizat nu a suferit nicio modificare, astfel încât, pentru a determina conținutul acestuia, Curtea trebuie să identifice voința constituentului original, împreună cu motivațiile care au stat la baza acesteia, apelând, astfel, la metoda istorică de interpretare. În măsura în care această voință este neechivocă și nesusceptibilă de interpretări, Curtea nu se poate îndepărta de la voința constituentului original, în sensul că, prin mijlocirea altor metode de interpretare, să dea o nouă/ altă interpretare textului constituțional în discuție, pentru că altminteri s-ar substitui legiuitorului constituent original. Or,



interpretarea nu este o activitate generatoare de norme juridice, ci de explicare a acestora [a se vedea, cu privire la interpretarea normelor juridice, Decizia nr.619 din 11 octombrie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.6 din 4 ianuarie 2017, par.30, și Decizia nr.61 din 7 februarie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.219 din 30 martie 2017, par.36].

82. Astfel, Curtea reține că raportorul Comisiei de redactare a proiectului Constituției României cu privire la Capitolul *Autoritatea judecătorească*, preciza, în cadrul lucrărilor Adunării Constituante pentru adoptarea Constituției României: „în cadrul Comisiei, dezbaterile au prilejuit observarea a trei soluții în privința statutului Ministerului Public: 1. Păstrarea sistemului actual al Procuraturii, de instituție independentă în stat, sistem pe care-l regăsim în toate fostele state socialiste și în Portugalia. 2. Subordonarea Ministerului Public în mod nemijlocit față de Guvernul României. 3. Subordonarea acestei instituții față de ministrul justiției. A fost aleasă această ultimă variantă, întrucât ea răspunde tradițiilor noastre și corespunde practicii internaționale în materie” [a se vedea, *Geneza Constituției României – Lucrările Adunării Constituante*, Ed. R.A. Monitorul Oficial, București, 1998, pag.567].

83. În sensul celor de mai sus, este de observat că, în proiectul de Constituție, statutul procurorilor era reglementat după cum urmează: „*Procurorii își desfășoară activitatea potrivit principiilor legalității, imparțialității și controlului ierarhic, sub autoritatea administrativă a ministrului justiției*”. Comisia de redactare a proiectului Constituției României a admis un amendament la acest text și a **eliminat termenul „administrativă”,** cu următoarea motivare: **„pentru a se asigura răspunderea ministrului justiției cu privire la întreaga activitate a Ministerului Public este necesar ca autoritatea sa să nu fie limitată la aspectul pur administrativ. Altminteri, reducându-se această autoritate exclusiv la aspectele sale administrative, implicit se micșorează răspunderea ministrului față de Parlament și Guvern pentru activitatea procurorilor”** [a se vedea, *Geneza*

*Constituției României – Lucrările Adunării Constituante*, Ed. R.A. Monitorul Oficial, București, 1998, pag.667-668]. Curtea mai reține că s-a mai formulat un amendament în sensul că procurorii ar trebui să fie sub autoritatea procurorului general, însă Comisia a respins, în mod expres, acest amendament cu motivarea că „Subordonarea Ministerului Public față de Ministerul Justiției reprezintă o decizie politică a Adunării Constituante” [a se vedea, *Geneza Constituției României – Lucrările Adunării Constituante*, Ed. R.A. Monitorul Oficial, București, 1998, pag.668]. S-a mai propus, în privința tezelor Constituției, ca Procuratura să fie independentă sau ca procurorii să fie sub autoritatea Consiliului Superior al Magistraturii, **amendamente care au fost respinse în mod expres** [a se vedea, *Geneza Constituției României – Lucrările Adunării Constituante*, Ed. R.A. Monitorul Oficial, București, 1998, pag.595-596].

84. În privința jurisprudenței Curții Constituționale cu referire la textul constituțional analizat, prin Decizia nr.339 din 18 iulie 1997, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.170 din 25 iulie 1997, Curtea a statuat că, „potrivit art.131 alin.(1) [devenit art.132 alin.(1), în urma republicării Constituției, cu consecința renumerotării textelor, în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.767 din 31 octombrie 2003] din Constituție, procurorii își desfășoară activitatea sub autoritatea ministrului justiției, ceea ce, desigur, presupune o subordonare a tuturor procurorilor, din moment ce textul constituțional nu distinge. Pe de altă parte, art.130 alin.(2) [devenit art.131 alin.(2)] din Constituție stabilește că Ministerul Public își exercită atribuțiile prin procurori constituiți în parchete, în condițiile legii. Așa fiind, înseamnă că legea poate concretiza formele sub care se manifestă autoritatea ministrului justiției asupra procurorilor, inclusiv dreptul de a da dispoziție direct procurorilor, în vederea respectării și aplicării legii. Susținerea din sesizarea grupului de deputați, în sensul că această autoritate ar fi numai administrativă, este contrară textului constituțional, ca urmare a acceptării de către Adunarea Constituantă a unui

amendament ce viza eliminarea restricției din proiectul de Constituție, care limita autoritatea ministrului justiției numai la aspectul administrativ”. „Faptul că dispozițiile referitoare la Ministerul Public sunt așezate în Constituție în capitolul referitor la «Autoritatea judecătorească» nu pot duce, din punctul de vedere al aspectului supus judecății, la o altă concluzie, deoarece această împrejurare nu transformă Ministerul Public și unitățile sale în instanțe judecătorești, care să înfăptuiască, potrivit Constituției, justiția. În capitolul privind «Autoritatea judecătorească» sunt plasate și dispozițiile art.131 [devenit art.132] din Constituție, care, în alin.(1), stabilesc că procurorii își desfășoară activitatea potrivit principiului legalității, al imparțialității și al controlului ierarhic, sub autoritatea ministrului justiției. Este fără îndoială că ministrul justiției este reprezentant al executivului. Fără a intra în controversele doctrine privind natura Ministerului Public, din acest text constituțional rezultă, fără dubiu, o legătură a instituției Ministerului Public cu puterea executivă, care este determinată de faptul că aceasta din urmă reprezintă interesele societății în mod permanent și continuu, iar Ministerul Public, potrivit art.130 alin.(1) [devenit art.131 alin.(1)] din Constituție, reprezintă și el în activitatea judiciară interesele generale ale societății și apără ordinea de drept, precum și drepturile și libertățile cetățenilor” [Decizia nr.96 din 24 septembrie 1996, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.251 din 17 octombrie 1996]. „Este adevărat că Ministerul Public face parte, potrivit Constituției, din «autoritatea judecătorească». Totuși el **reprezintă o magistratură specială, care nu îndeplinește atribuții de natură jurisdicțională.** În sensul prevederilor art.131 alin.(1) din Constituție, procurorii își desfășoară activitatea «sub autoritatea ministrului justiției», organ esențialmente executiv, fiind, pe cale de consecință, ei înșiși agenți ai autorității executive” [Decizia nr.73 din 4 iunie 1996, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.255 din 12 octombrie 1996, sau Decizia nr.259 din 24

septembrie 2002, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.770 din 23 octombrie 2002].

85. În continuare, Curtea a reținut că, „astfel cum s-a statuat în jurisprudența Curții Constituționale ulterioară revizuirii din 2003 a Constituției, Ministerul Public este o parte componentă a autorității judecătorești, și nu a puterii executive sau a administrației publice, iar principiul controlului ierarhic este expresia principiului unicității de acțiune a membrilor Ministerului Public, o garanție suplimentară a respectării principiilor legalității și imparțialității în desfășurarea activității judiciare” (a se vedea, în acest sens, Decizia nr.1503 din 18 noiembrie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.8 din 5 ianuarie 2011, Decizia nr.385 din 13 aprilie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.317 din 14 mai 2010, Decizia nr.307 din 5 iunie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.579 din 4 august 2014, par.27). **Totodată, Curtea a reținut că „procurorii, [...] față de care Constituția stabilește controlul ierarhic, activitatea lor desfășurându-se sub autoritatea ministrului justiției [art.132 alin.(1) din Constituție], nu fac parte din puterea judecătorească, ci din autoritatea judecătorească, însă, având în vedere strânsa lor legătură cu înfăptuirea actului de justiție, legiuitorul constituant a ales ca Ministerul Public să nu facă parte din autoritatea executivă, drept care activitatea procurorilor, obiectivizată în instrumentarea fazei de urmărire penală sau a rolului pe care îl joacă în faza judiciară a procesului penal/civil, după caz, nu se află sub control parlamentar, desfășurarea activității acestora fiind realizată sub autoritatea ministrului justiției [art.132 alin.(1) din Constituție]”** [a se vedea Decizia nr.430 din 21 iunie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.655 din 9 august 2017, par.34, și Decizia nr.206 din 3 aprilie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.351 din 23 aprilie 2018, par.108]. **„Ministerul Public a fost instituit, prin art.131 și 132 din Constituția României, ca o magistratură**

**componentă a autorității judecătorești**, având rolul de a reprezenta în activitatea judiciară interesele generale ale societății și de a apăra ordinea de drept, precum și drepturile și libertățile cetățenilor” [Decizia nr.866 din 28 noiembrie 2006, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.5 din 4 ianuarie 2007, și Decizia nr.924 din 1 noiembrie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.787 din 22 noiembrie 2012, pct.7.2.2.].

86. Prin Decizia nr.45 din 30 ianuarie 2018, par.165, Curtea a statuat: „Având în vedere caracterul bicefal al autorității executive, legiuitorul a optat pentru o procedură [în privința numirii procurorilor în funcții de conducere – s.n.] în cadrul căreia Guvernul și Președintele să conlucreze. Rolul central în această ecuație îl are, însă, ministrul justiției, sub autoritatea acestuia funcționând procurorii constituiți în parchete. Președintele României nu are nicio atribuție constituțională expresă care să justifice un drept de veto în această materie. Prin urmare, dacă legiuitorul organic a ales o asemenea procedură de numire [propunere de numire din partea ministrului justiției, aviz al Consiliului Superior al Magistraturii și numire prin decret prezidențial], menținând un veto prezidențial limitat la refuzarea unei singure propuneri de numire în funcțiile de conducere prevăzute la art.54 alin.(1) din lege, el a respectat rolul constituțional al ministrului justiției în raport cu procurorii, Președintelui conferindu-i-se atribuția de numire în considerarea solemnității actului și a necesității existenței unei conlucrări și consultări permanente în cadrul executivului bicefal”.

87. Totodată, prin Decizia nr.136 din 20 martie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.383 din 4 mai 2018, par.62, Curtea a statuat că **„autoritatea pe care ministrul justiției o exercită asupra procurorilor nu are nicio legătură cu activitatea judiciară pe care un procuror o desfășoară în concret, într-o anumită cauză penală, ci vizează activitatea Ministerului Public, în ansamblul său, în exercitarea rolului său de a reprezenta interesele generale**

**ale societății și de a apăra ordinea de drept, precum și drepturile și libertățile cetățenilor**". Legiutorul constituant a dorit crearea unui statut al procurorului care să îi permită menținerea unei echidistanțe față de activitatea puterii legislative și executive [a se vedea, în acest sens Decizia nr.45 din 30 ianuarie 2018, par.168].

88. Din cele de mai sus, **Curtea constată că Ministerul Public nu face parte din puterea judecătorească, ci din autoritatea judecătorească, concepute diferite în esența lor.** Potrivit art.126 alin.(1) din Constituție, „*Justiția se realizează prin Înalta Curte de Casație și Justiție și prin celelalte instanțe judecătorești stabilite de lege*”, ceea ce înseamnă că din cele trei entități cuprinse în autoritatea judecătorească, respectiv în Capitolul VI al Titlului III din Constituție, numai instanțele judecătorești fac parte din puterea judecătorească. Deși nu face parte nici din puterea executivă sau autoritatea executivă, Ministerul Public **nu are o poziție de independență instituțională față de aceasta**, întrucât textul Constituției este foarte clar, activitatea desfășurată de procurori fiind sub autoritatea ministrului justiției. Mai mult, astfel cum s-a arătat în privința tezelor elaborării Constituției s-a respins *expressis verbis* un amendament care prevedea caracterul independent al Ministerului Public în cadrul organizării puterii publice, astfel că nu poate fi ignorată și încălcată voința constituantului original, care nu a dorit conferirea unei astfel de poziții instituționale. În consecință, interpretarea textului constituțional urmează, în mod firesc, voința legiutorului constituțional expres normativizată sub forma punerii activității desfășurate de procurori sub autoritatea ministrului justiției.

89. Curtea Europeană a Drepturilor Omului a subliniat că, pe terenul art.6 par.1 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, în România, procurorii, acționând în calitate de reprezentanți ai Ministerului Public, subordonați, mai întâi, procurorului general, apoi ministrului justiției, nu îndeplinesc condiția de independență în raport cu puterea executivă; or, independența față de executiv este inclusă printre garanțiile pe care le presupune noțiunea de „*magistrat*”,



în sensul art.5 par.3 din Convenție [Hotărârea din 22 mai 1998, pronunțată în cauza *Vasilescu împotriva României*, par.40 și 41, sau Hotărârea din 3 iunie 2003, pronunțată în Cauza *Pantea împotriva României*, par.238]; mai mult, această jurisprudență a Curții Europene a Drepturilor Omului a fost reflectată și în jurisprudența Curții Constituționale [a se vedea, în acest sens, Decizia nr.629 din 8 octombrie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.868 din 20 noiembrie 2015, par.17]. În consecință, **procurorii nu pot invoca o poziție de independență**, asemenea judecătorilor, cu privire la care art.124 alin.(3) prevede expres că „*Judecătorii sunt independenți și se supun numai legii*”, din moment ce activitatea acestora se desfășoară sub control ierarhic și sub autoritatea ministrului justiției. În acest sens, Comisia de la Veneția a subliniat că politica judiciară – penală sau civilă - a unui stat este determinată, într-un context democratic, de Guvern, emanație a majorității parlamentare. Această politică trebuie să fie executată de agenți ai Guvernului, și anume de procurori, astfel încât exigențele referitoare la independența completă a judecătorilor nu sunt aplicabile în aceeași măsură și procurorilor [Avizul nr.169/2001 privind legea de revizuire a Constituției României, adoptat la cea de-a 51-a sa reuniune plenară din 5-6 iulie 2002, par.60 și 61]. Totodată, Comisia de la Veneția a reiterat că Ministerul Public nu trebuie să fie, în mod necesar, independent, fiind de preferat ca acesta să depindă de Ministerul justiției [Avizul suplimentar nr.169/2001 privind legea de revizuire a Constituției României, adoptat la cea de-a 52-a sa reuniune plenară din 18-19 octombrie 2002, par.23].

90. O situație similară se regăsește și în Franța, unde, potrivit art.5 din Ordonanța nr.58-1270 din 22 decembrie 1958, magistrații din cadrul parchetului sunt plasați sub îndrumarea și controlul șefilor lor ierarhici și sub autoritatea ministrului justiției, iar independența acestora se referă la libera exercitare a acțiunilor lor în fața jurisdicțiilor; de asemenea, această independență trebuie conciliată cu prerogativele



Guvernului și nu poate asigura aceleași garanții magistraților parchetului precum cele aplicabile judecătorului de scaun [a se vedea Decizia Consiliului Constituțional francez nr.2017-680 QPC din 8 decembrie 2017, par.9]. Mai mult, în Germania, potrivit art.147 din Legea privind constituirea instanțelor, ministrul federal de justiție deține dreptul de a superviza și îndruma procurorul general federal și procurorii federali, iar membrii parchetului trebuie să se conformeze îndrumărilor oficiale date de superiorii lor [art.146 din aceeași lege].

91. Curtea reține, de asemenea, că autoritatea ministrului justiției nu este una administrativă, din contră, acesta are plenitudine de competență sub aspectul autorității asupra procurorilor. Această plenitudine este limitată doar prin dispozițiile constituționale exprese, respectiv cele referitoare la numirea în funcția de procuror și la aplicarea sancțiunilor disciplinare [art.134 alin.(1) și (2) din Constituție], acestea fiind dispuse de Președintele României, respectiv de Consiliul Superior al Magistraturii. Noțiunea de autoritate are o semnificație foarte puternică, ea fiind definită drept putere de a da dispoziții sau de a impune cuiva ascultare, însă, în contextul constituțional dat, acesta se referă la o **putere de decizie în privința gestionării carierei procurorilor** [spre exemplu, potrivit art.69 alin.(1) și (2) din Legea nr.304/2004, ministrul justiției, când consideră necesar, din proprie inițiativă sau la cererea Consiliului Superior al Magistraturii, exercită controlul asupra procurorilor, prin procurori anume desemnați de procurorul general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție sau, de procurorul-șef al Direcției Naționale Anticorupție, de procurorul-șef al Direcției de Investigare a Infrațiunilor de Criminalitate Organizată și Terorism ori de ministrul justiției. Controlul constă în verificarea eficienței manageriale, a modului în care procurorii își îndeplinesc atribuțiile de serviciu și în care se desfășoară raporturile de serviciu cu justițiabilii și cu celelalte persoane implicate în lucrările de competența parchetelor. Controlul nu poate viza măsurile dispuse de procuror în cursul urmăririi penale și soluțiile

adoptate] și a **modului de realizare a politicii penale generale a statului** [a se vedea *mutatis mutandis*, cu privire la atribuțiile ministrului Justiției în raport cu magistrații din cadrul parchetului, atât art.69 alin.(3) din Legea nr.304/2004, potrivit căruia ministrul justiției poate să ceară procurorului general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție sau, după caz, procurorului general al Direcției Naționale Anticorupție informări asupra activității parchetelor și să dea îndrumări scrise cu privire la măsurile ce trebuie luate pentru prevenirea și combaterea eficientă a criminalității, cât și Decizia Consiliului Constituțional francez nr.2017-680 QPC din 8 decembrie 2017, par.11, *potrivit căreia autoritatea ministrului justiției se manifestă, în special, prin exercitarea unei puteri de a numi și sancționa, ipoteze în care, pe de o parte, Președintele Republicii numește în funcție procurorul la propunerea ministrului justiției, cu avizul secției competente a Consiliului Superior al Magistraturii, iar, pe de altă parte, ministrul justiției sancționează procurorul cu avizul secției competente a Consiliului Superior al Magistraturii. Totodată, ministrul justiției poate adresa magistraților Ministerului Public instrucțiuni generale de politică penală, în special, cu privire la necesitatea asigurării pe tot teritoriul Republicii egalitatea cetățenilor în fața legii*]. În caz contrar, dacă s-ar interpreta textul constituțional în sensul de subordonare ierarhică a procurorilor față de ministrul justiției, s-ar ajunge la situația neavută în vedere de constituantul originar și de la care a dorit să se îndepărteze, potrivit căreia ministrul justiției ar fi șeful suprem al membrilor parchetului, cărora le poate da ordine și instrucțiuni privitor la urmărirea crimelor și delictelor [a se vedea, în acest sens, art.66 din Legea pentru organizarea ministerelor din 2 august 1929, promulgată cu Decretul nr.2710/929 și publicată în Monitorul Oficial nr.169 din 2 august 1929]. Prin urmare, Curtea constată că **textul constituțional consacră un evident element de discontinuitate față de tradiția interbelică în privința relației dintre ministrul justiției și procurori.**

92. În sensul celor de mai sus, Curtea reține, astfel cum s-a arătat la paragraful 87 al prezentei decizii, că **activitatea judiciară pe care un procuror o desfășoară în concret, într-o anumită cauză penală nu are legătură cu autoritatea ministrului justiției, acestea fiind două probleme distincte.** De aceea, în activitatea judiciară, „în soluțiile dispuse, procurorul este independent, în condițiile prevăzute de lege” [art.64 alin.(2) teza întâi din Legea nr.304/2004 privind organizarea judiciară, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.827 din 2 septembrie 2005]. Comisia de la Veneția a apreciat că aplicarea a unei politici nu presupune în nici un caz existența unor ordine precise date personal procurorilor într-un anumit dosar. Fiecare dintre aceștia își menține libertatea deciziei, dar în cadrul circularilor ministeriale care determină principalele orientări ale politicii judiciare a statelor. Un stat nu poate avea multiple politici penale care să fie la discreția opiniilor sau convingerilor procurorilor, ci doar o singură politică penală. Cu toate acestea, în aprecierea modului în care aceasta trebuie să se aplice cazurilor individuale, fiecare procuror trebuie să fie independent [Avizul Comisiei de la Veneția nr.169/2001 privind legea de revizuire a Constituției României, adoptat la cea de-a 51-a sa reuniune plenară din 5-6 iulie 2002, par.62]. Acesta este și sensul Deciziei nr.873 din 25 iunie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.433 din 28 iunie 2010, prin care Curtea a statuat că una dintre componentele independenței justiției este cea instituțională, care nu se referă exclusiv la judecători, ci acoperă sistemul judiciar în întregime, aspect care justifică acordarea pensiilor de serviciu și procurorilor. În consecință, Curtea constată că o asemenea soluție dă consistență tendinței - și nu unei reguli - generale europene către un minister public mai independent față de unul subordonat sau legat de executiv [a se vedea și Avizul comun nr.811/2015 privind proiectul de lege referitor la Ministerul Public din Georgia, întocmit de Comisia de la Veneția, Consiliul Consultativ al Procurorilor Europeni din cadrul Consiliului Europei și de Biroul pentru instituții democratice și

drepturile omului din cadrul Organizației pentru Securitate și Cooperare în Europa (OSCE), adoptat de Comisia de la Veneția, la cea de-a 104-a sa reuniune plenară din 23-24 octombrie 2015, par.16].

93. De asemenea, același art.64, la alin.(1), stabilește, în virtutea controlului ierarhic care caracterizează activitatea procurorilor, că *„Dispozițiile procurorului ierarhic superior, date în scris și în conformitate cu legea, sunt obligatorii pentru procurorii din subordine”*. Astfel, rechizitoriul emis de procuror este verificat sub aspectul legalității și temeiniciei de prim-procurorul parchetului sau, după caz, de procurorul general al parchetului de pe lângă curtea de apel, iar când a fost întocmit de acesta, verificarea se face de procurorul ierarhic superior. Când a fost întocmit de un procuror de la Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, rechizitoriul este verificat de procurorul-șef de secție, iar când a fost întocmit de acesta, verificarea se face de către procurorul general al acestui parchet [art.328 alin.(1) teza a doua și a treia din Codul de procedură penală]. Totodată, Curtea, cu titlu exemplificativ, subliniază că soluționarea plângerilor împotriva măsurilor luate sau a actelor efectuate de procuror ori efectuate pe baza dispozițiilor date de acesta se rezolvă de către prim-procurorul parchetului, de procurorul general al parchetului de pe lângă curtea de apel, de procurorul-șef de secție al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, conform art.339 din Codul de procedură penală, iar plângerea formulată împotriva soluțiilor de neurmărire și netrimitere în judecată se realizează în condițiile art.340 și 341 din Codul de procedură penală, apelându-se, aşadar, în final, la instanța judecătorească, fără ca ministrul justiției să aibă vreo atribuție/ competență în acest sens. De asemenea, potrivit art.318 alin.(10) din Codul de procedură penală, *„Ordonanța [procurorului – s.n.] prin care s-a dispus renunțarea la urmărirea penală este verificată sub aspectul legalității și temeiniciei de prim-procurorul parchetului sau, după caz, de procurorul general al parchetului de pe lângă curtea de apel, iar când a fost întocmită de acesta, verificarea se face de*

procurorul ierarhic superior. Când a fost întocmită de un procuror de la Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, ordonanța este verificată de procurorul-șef de secție, iar când a fost întocmită de acesta, verificarea se face de către procurorul general al acestui parchet”, iar alineatul 12 al aceluiași text stabilește că „Ordonanța prin care s-a dispus renunțarea la urmărirea penală, verificată potrivit alin.(10), se comunică în copie, după caz, persoanei care a făcut sesizarea, părților, suspectului, persoanei vătămate și altor persoane interesate și se transmite, **spre confirmare**, în termen de 10 zile de la data la care a fost emisă, **judecătorului de cameră preliminară** de la instanța careia i-ar reveni, potrivit legii, competența să judece cauza în primă instanță”. Prin urmare, Curtea subliniază că **actele procurorului în situații individuale/ concrete ale activității sale judiciare nu sunt supuse niciunui control al ministrului justiției, ci procurorului ierarhic superior sau instanței judecătorești competente, după caz, tocmai pentru că autoritatea ministrului justiției nu vizează și se delimitează de această ipoteză.**

94. Puterea de decizie a ministrului justiției, subsumată autorității exercitate, a fost eliminată, astfel cum s-a arătat, în privința numirii în funcție și a constatării și aplicării sancțiunilor disciplinare, și pentru a nu fi/ deveni arbitrară, poate fi supusă condițiilor legii în privința celorlalte elemente ale carierei procurorului. În privința acestor din urmă situații, Curtea subliniază că textele Constituției nu elimină autoritatea ministrului justiției, ci permit supunerea exercitării acesteia unor condiții legale. Așadar, **autoritatea ministrului justiției poate fi supusă, sub aspectul revocării procurorilor din funcții de conducere, unor condiții legale, pentru că ea în sine să nu se manifeste în mod nemărginit, arbitrar, exclusiv la libera sa apreciere.**

95. În acest sens, art.54 alin.(4) raportat la art.51 alin.(2) din Legea nr.303/2004 stabilește cazurile de revocare. Astfel, în privința revocării procurorilor

din funcția de conducere, dispozițiile art.51 alin.(2) coroborate cu cele ale art.54 alin.(4) din Legea nr.303/2004 au reglementat trei ipoteze distincte, respectiv:

a) în cazul în care nu mai îndeplinesc una dintre condițiile necesare pentru numirea în funcția de conducere;

b) în cazul exercitării necorespunzătoare a atribuțiilor manageriale privind organizarea eficientă, comportamentul și comunicarea, asumarea responsabilităților și aptitudinile manageriale;

c) în cazul aplicării uneia dintre sancțiunile disciplinare.

96. Prin urmare, **ministrul justiției poate propune, numai în aceste trei ipoteze, revocarea din funcția de conducere a Procurorului general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, a prim-adjunctului și adjunctului acestuia, a procurorului general al Direcției Naționale Anticorupție, a adjunctilor acestuia, a procurorilor șefi de secție ai acestor parchete, precum și a procurorului-șef al Direcției de Investigare a Infracțiunilor de Criminalitate Organizată și Terorism și a adjunctilor acestora.**

97. În continuare, Curtea constată că legea instituie un anumit mecanism procedural pentru revocarea procurorilor din funcțiile de conducere prevăzute la art.54 alin.(1) din Legea nr.303/2004, respectiv: propunerea ministrului justiției, avizul consultativ al Consiliului Superior al Magistraturii și actul Președintelui României. În acest mecanism procedural, se pune problema dacă actul Președintelui României reflectă o competență legată față de propunerea ministrului justiției sau, din contră, justifică o competență discreționară, bazată pe criterii de oportunitate, față de propunerea formulată. Pentru a răspunde la problema ridicată, Curtea urmează să analizeze raportul existent între art.132 alin.(1) și art.94 lit.c) din Constituție.

98. Art.94 lit.c) din Constituție este un text cu caracter general, de principiu, în sensul că Președintele României numește în funcții publice, în condițiile legii. Cu privire la acest text, Curtea a statuat că „**Președintele României nu își asumă vreo**



**răspundere politică, ci doar juridică în sensul legalității desfășurării procedurii care se finalizează cu decretul de numire**” și că „nu se pune problema vreunei răspunderi politice, ci doar cea vizând legalitatea desfășurării procedurii de numire în funcție”. Curtea a mai subliniat că atribuția Președintelui României de a numi în funcții publice este prevăzută de art.94 lit.c) din Constituție, text care prevede expres, spre deosebire de celelalte litere ale sale, că numirea în funcții publice se realizează „*în condițiile prevăzute de lege*” [a se vedea Decizia nr.285 din 21 mai 2014, par.68 și 69]. Curtea reiterează cele menționate la paragraful 65 al prezentei decizii că acest text constituțional, chiar dacă nu prevede și ipoteza revocării/ eliberării din funcție, se aplică și în aceste ipoteze, în virtutea principiului simetriei, cu excepția cazului în care Constituția prevede, în mod expres, o altă procedură. Este opțiunea exclusivă a legiuitorului de a stabili expresia normativă concretă a acestui text constituțional, întrucât acesta din urmă nu impune ca, în mod obligatoriu, actul de numire/ revocare/ eliberare în/ din orice funcție publică să fie emis de Președintele României. Astfel, cu excepția condiționărilor constituționale exprese, legiuitorul ordinar/ organic are competența exclusivă de a stabili categoriile de funcții publice și/ sau nivelul funcțiilor publice [de execuție/ conducere] cu privire la care actul de numire/ revocare/ eliberare din funcție aparține Președintelui României, caz în care acesta atestă, în temeiul art.94 lit.c) din Constituție, **legalitatea desfășurării procedurii de numire/ revocare/ eliberare din funcție.**

99. În schimb, art.132 alin.(1) din Constituție este un text cu caracter special, care stabilește o putere de decizie a ministrului justiției asupra activității desfășurate de procurori. El nu indică, în mod expres, că numirea în funcții de conducere se realizează de ministrul justiției, ci faptul că în această procedură ministrul are un rol central [a se vedea Decizia nr.45 din 30 ianuarie 2018]. Astfel, în ceea ce privește numirea, Curtea constată că ministrul justiției are o marjă largă de apreciere, marjă a cărei exercitare poate fi limitată prin stabilirea unor condiții legale



pe care procurorul trebuie să le întrunească pentru a fi eligibil să fie numit în funcția de conducere. În schimb, marja de apreciere a ministrului Justiției nu poate fi anihilată/ denaturată prin atribuirea unor competențe în sarcina altor autorități publice care să afecteze echilibrul și să se reconfigureze, în mod implicit, competențele constituționale ale acestora.

100. De asemenea, textul constituțional al art.132 alin.(1), astfel cum s-a arătat, este unul cu caracter special, care stabilește competența ministrului Justiției în privința activității procurorilor, astfel încât, în măsura în care legiuitorul organic a optat ca actul de numire în funcție să fie emis de Președinte, în temeiul prevederilor art.94 lit.c) din Constituție, **acestui din urmă nu i se poate recunoaște o putere discreționară, ci o putere de verificare a regularității procedurii.** Prin urmare, chiar dacă în ședința publică a Curții Constituționale din 10 mai 2018 s-a susținut că autoritățile publice care au o legitimitate politică mai largă dispun și de o competență discreționară mai mare, în schimb, autoritățile publice care au o legitimitate politică mai mică, cele tehnice sau cele rezultate dintr-un act de numire dispun de o competență discreționară mai limitată, Curtea constată că o atare susținere nu poate fi acceptată, pentru că, în mod primar, Constituția și, în dezvoltarea acesteia, legea sunt cele care stabilesc atribuțiile/ competențele autorităților publice, legitimitatea politică diferită a unei autorități publice în raport cu alta neputând justifica o încălcare a atribuțiilor/ competențelor celeilalte autorități publice, prin deplasarea și preluarea acestora de către o altă autoritate publică aleasă prin vot. Exemplificativ, Curtea reține că o putere discreționară a Președintelui României există în privința atribuțiilor de acordare/ conferire prevăzute de art.94 lit.a), b) și d) din Constituție, putere care, de asemenea, trebuie exercitată în condițiile legii, în timp ce în privința literei c), care stabilește că numirile în funcții publice se realizează „*în condițiile legii*”, Președintele României verifică doar regularitatea procedurii, neavând, așadar, în temeiul acestui text constituțional, nici o putere discreționară. De aceea, atribuția

Președintelui României, în cazul revocării/ eliberării din funcție dispuse în temeiul art.94 lit.c) din Constituție, se subsumează numai unor condiții de regularitate strict stabilite de lege, și nu unei puteri discreționare proprii de apreciere.

101. Prin urmare, în privința propunerii de numire în funcțiile de conducere prevăzute la art.54 alin.(1) din Legea nr.303/2004, Curtea constată că ministrul justiției deține o largă marjă de apreciere, din moment ce limitările impuse de lege, sub forma condițiilor necesare a fi întrunite, în mod obiectiv, de către procuror pentru a fi numit în funcția de conducere, sunt minime [respectiv ca procurorul să aibă o vechime minimă de 10 ani în funcția de judecător sau procuror, să nu fi făcut parte din serviciile de informații înainte de 1990 sau a colaborat cu acestea, să nu aibă un interes personal, ce influențează sau ar putea influența îndeplinirea cu obiectivitate și imparțialitate a atribuțiilor prevăzute de lege, a se vedea art.54 alin.(1) și (2), prin raportare la art.48 alin.(10)-(12) din Legea nr.303/2004], și, în aceste condiții, ca o contrapondere, Președintele României îi poate opune un **drept de veto limitat** în ideea unei conlucrări și consultări permanente în cadrul executivului bicefal, **întemeiată pe dispozițiile art.1 alin.(5) și art.80 alin.(2) teza doua din Constituție**, potrivit căruia „*Președintele României veghează la respectarea Constituției și la buna funcționare a autorităților publice. În acest scop, Președintele exercită funcția de mediere între puterile statului, precum și între stat și societate*”, neputând, însă, bloca acea procedură de numire. Aceasta reflectă existența unei competențe discreționare minime a Președintelui României în cadrul acestei proceduri, tocmai pentru a se respecta rolul preeminent al ministrului justiției asupra activității procurorilor. În schimb, dacă refuzul de numire al Președintelui României se întemeiază pe aspecte de legalitate, în condițiile art.94 lit.c) din Constituție, procedura de numire încetează, ea trebuind a fi reluată.

102. Aceeași paradigmă constituțională se aplică și în privința procedurii de revocare, în sensul că tot ministrul justiției are un rol central și în cadrul acestei

proceduri. Dacă în cazul numirii în funcția de conducere ministrul justiției deține o marjă largă de apreciere, iar Președintele României una limitată, **în cazul revocării, ministrul justiției are o marjă de apreciere minimă, din moment ce limitările impuse de lege sunt extrem de stricte, și, în aceste condiții, Președintele României îi poate opune numai dreptul său de a verifica legalitatea propunerii, putând-o refuza doar în cazul în care propunerea nu respectă condițiile legii, caz în care procedura încetează.** Desigur, niciun text constituțional nu se opune ca între cele două autorități publice să existe consultări în temeiul art.1 alin.(5) și art.80 alin.(2) teza a doua din Constituție, însă, **având în vedere că întreaga procedură se desfășoară în condițiile în care competența discreționară/ marja de apreciere a ministrului justiției - ministru care joacă un rol central în cadrul procedurii - este minimă, competența discreționară/ marja de apreciere a Președintelui nu poate fi recunoscută în niciun fel. Prin urmare, Președintele României are doar o competență legată în cadrul acestei proceduri, limitată la verificarea condițiilor de legalitate a procedurii.**

103. În caz contrar, și anume în situația în care unei competențe discreționare minime, aparținând chiar autorității publice care joacă un rol central în cadrul procedurii de revocare din funcția de conducere a procurorilor, i s-ar opune o competență discreționară largă/ minimă a unei alte autorități publice, bazată pe ideea de conlucrare și consultare permanentă, ar însemna o alterare a autorității ministrului justiției și o modificare, pe cale legală, a unei prevederi constituționale exprese, în sensul că, în realitate, procurorii și-ar desfășura activitatea sub autoritatea Președintelui României. De altfel, Curtea reține că nu se poate susține teza potrivit căreia două autorități publice în cadrul aceleiași proceduri în care sunt implicate dispun de competențe identice. În realitate, fiecare dintre aceste autorități dispun de competențe proprii și diferite, ceea ce înseamnă că în niciun caz două autorități

constituționale nu pot exercita în cadrul aceleiași proceduri aceeași atribuție/competență decizională.

104. Aplicând raționamentul din Decizia nr.45 din 30 ianuarie 2018, par.165, și la ipoteza revocării, Curtea constată că art.54 alin.(4) din Legea nr.303/2004, potrivit căruia „*Revocarea procurorilor din funcțiile de conducere prevăzute la alin.(1)* [și anume Procurorul general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, prim-adjunctul și adjunctul acestuia, procurorul general al Parchetului Național Anticorupție, adjuncții acestuia, procurorii-șefi de secție ai acestor parchete, precum și procurorul-șef al Direcției de Investigare a Infracțiunilor de Criminalitate Organizată și Terorism și adjuncții acestora – s.n.] *se face de către Președintele României, la propunerea ministrului justiției care se poate sesiza din oficiu, la cererea adunării generale sau, după caz, a procurorului general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție ori a procurorului general al Direcției Naționale Anticorupție, cu avizul Consiliului Superior al Magistraturii, pentru motivele prevăzute la art.51 alin.(2) care se aplică în mod corespunzător*”, nu poate altera art.132 alin.(1) din Constituție, în sensul de a schimba, chiar și în mod implicit, autoritatea publică sub autoritatea căreia procurorii își desfășoară activitatea, ipoteză în care textul în cauză ar fi neconstituțional. Or, norma juridică se bucură de prezumția de constituționalitate, ceea ce înseamnă că nicio autoritate publică nu poate aduce o interpretare care să plaseze norma juridică sau o parte a conținutului său normativ în afara Constituției. Drept pentru care, ori de câte ori există o posibilitate de a o interpreta într-un mod constituțional, instanța constituțională este datoră să dea precădere unei interpretări conforme cu Constituția [a se vedea, în acest sens, Decizia nr.223 din 13 martie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.256 din 18 aprilie 2012, Decizia nr.163 din 12 martie 2013, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.190 din 4 aprilie 2013, pct.6, sau Decizia nr.448 din 29 octombrie 2013 publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I,

nr.5 din 7 ianuarie 2014]. Prin urmare, neexistând un conflict ce se naște între dispoziții de reglementare primară și Constituție, ci de o interpretare conformă a textului legal incident cu Constituția, nu se poate susține că, în realitate, prezenta cerere s-ar subsuma constatării neconstituționalității art.54 alin.(4) din Legea nr.303/2004, caz în care soluționarea acesteia ar fi trebuit să formeze obiectul unei alte atribuțiuni a Curții Constituționale, și anume, având în vedere distincția de la paragraful 76 al prezentei decizii, celei prevăzute de art.146 lit.d) teza a doua din Constituție, respectiv obiectul controlului de constituționalitate în care este verificată compatibilitatea normelor de reglementare primară cu Constituția [a se vedea *mutatis mutandis* Decizia nr.259 din 8 aprilie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.334 din 15 mai 2015, par.50, Decizia nr.231 din 9 mai 2013, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.347 din 12 iunie 2013, sau Decizia nr.63 din 8 februarie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.145 din 27 februarie 2017, par.97]. Prin urmare, Curtea constată că sintagma „revocarea [...] se face”, din cuprinsul art.54 alin.(4) din Legea nr.303/2004, are un înțeles clar, univoc și imperativ, și nu acordă Președintelui României opțiunea de a revoca, ceea ce indică faptul că Președintele României nu are o putere discreționară cu privire la propunerea de revocare înaintată de ministrul justiției.

105. Astfel, și în această ipoteză, solemnitatea actului, dezbaterea publică și transparența actului de revocare au impus o atare soluție legislativă perfect constituțională. Propunerea ministrului justiției de revocare trebuie transmisă Consiliului Superior al Magistraturii – Secția pentru procurori, unde atât procurorul față de care se solicită revocarea din funcția de conducere, cât și ministrul justiției își pot expune argumentele de fond cu privire la aspectele imputate, fiecare putându-și apăra/ reconsidera/ nuanța punctul său de vedere. Consiliul Superior al Magistraturii – Secția pentru procurori emite un **aviz consultativ**, care este un reper pentru ministrul justiției în decizia sa de a-și susține în continuare propunerea de revocare.

Dacă își susține propunerea de revocare, ministrul justiției o transmite Președintelui României; de asemenea, Președintelui României i se va comunica și avizul consultativ al Consiliului Superior al Magistraturii.

106. Toate aceste aspecte, **de ordin legal**, nu pot denatura **autoritatea constituțională** a ministrului justiției. Rezultă că Președintele României nu își poate exercita competențele legale într-un sens care să afecteze textul constituțional. De aceea, competența sa este de control al legalității măsurii, și anume a propunerii de revocare, neputând invoca aspecte de oportunitate sau să realizeze el însuși o evaluare a activității procurorului-șef/ general, astfel cum s-a întâmplat în cazul de speță. Prin urmare, **competența decizională a Președintelui României se limitează la condițiile de legalitate a propunerii de revocare înaintate.**

107. Nu se poate aplica teza din art.77 din Constituție în sensul că Președintele ar putea refuza o singură dată propunerea de revocare, acest principiu general recunoscut și aplicat extensiv de Curtea Constituțională prin Decizia nr.98 din 7 februarie 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.140 din 22 februarie 2008, putând viza numai situația numirilor în funcție. De altfel, prin decizia menționată, Curtea a stabilit că, „în ceea ce privește numărul de cazuri în care Președintele României poate cere primului-ministru să facă altă nominalizare pentru funcția de ministru vacantă, [...], pentru preîntâmpinarea apariției unui blocaj instituțional în procesul de legiferare, legiuitorul constituant a prevăzut la art.77 alin.(2) din Legea fundamentală dreptul Președintelui de a cere Parlamentului reexaminarea unei legi înainte de promulgare, o singură dată. Curtea apreciază că această soluție are valoare constituțională de principiu în soluționarea conflictelor juridice între două sau mai multe autorități publice care au atribuții conjuncte în adoptarea unei măsuri prevăzute de Legea fundamentală și că acest principiu este de aplicațiune generală **în cazuri similare**”. Or, ipoteza analizată nu se încadrează în coordonatele deciziei antereferite.



108. De asemenea, Curtea subliniază faptul că Decizia Curții Constituționale nr.375 din 6 iulie 2005, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.591 din 8 iulie 2005, nu a abordat, astfel cum se acreditează în punctul de vedere al Președintelui României, problema dreptului de apreciere al acestuia în materia revocării procurorilor din funcțiile de conducere, ci a analizat raportul existent între art.125 alin.(1) și (2), art.134 alin.(1) și art.94 lit.c) din Constituție, respectiv numirea în funcție sau în funcțiile de conducere, astfel încât decizia antereferită nu este aplicabilă în cauza de față. Se reține că, prin redarea punctului de vedere al Guvernului în corpul Deciziei nr.375 din 6 iulie 2005, solicitat și comunicat conform art.16 alin.(2) și art.17 din Legea nr.47/1992, Curtea și-a respectat și a dat expresie unei obligații legale și, pe cale de consecință, nu se poate susține că instanța constituțională și-ar fi însușit punctul de vedere al Guvernului, acesta neputând avea caracter general obligatoriu asemenea considerentelor și soluției rezultate din decizia Curții Constituționale.

109. Colaborarea loială între autorități înseamnă un dialog permanent între acestea, Președintelui fiindu-i permis să inițieze discuții, să încerce să îl convingă pe ministrul justiției să își retragă propunerea de revocare, să renunțe la anumite motive de revocare, menținându-le pe celelalte, **dar nu îi este permis să o infirme decât strict pe motive de legalitate.**

110. **Raportat la cauza de față, Curtea observă că, în răspunsul său, Președintele a considerat că argumentele ministrului justiției „nu sunt de natură să creeze convingerea cu privire la oportunitatea măsurii propuse”, ceea ce înseamnă că acesta a realizat o analiză a argumentelor ministrului justiției și, printr-un act decizional propriu, a determinat soluția pe care a considerat-o mai adecvată. Or, o competență de verificare a legalității propunerii de revocare nu echivalează cu și nu are drept scop analizarea evaluării realizate de ministrul**

**justiției în considerarea art.51 alin.(2) lit.b) din Legea nr.303/2004, astfel cum a procedat Președintele României.**

111. Ministrul justiției realizează această evaluare în conformitate cu art.51 alin.(3)-(6) din Legea nr.303/2004, potrivit căruia „(3) *La verificarea organizării eficiente a activității vor fi avute în vedere, în principal, următoarele criterii: folosirea adecvată a resurselor umane și materiale, evaluarea necesităților, gestionarea situațiilor de criză, raportul resurse investite - rezultate obținute, gestionarea informațiilor, organizarea pregătirii și perfecționării profesionale și repartizarea sarcinilor în cadrul instanțelor sau parchetelor.*

*(4) La verificarea comportamentului și comunicării vor fi avute în vedere, în principal, comportamentul și comunicarea cu judecătorii, procurorii, personalul auxiliar, justițiabilii, persoanele implicate în actul de justiție, alte instituții, mass-media, asigurarea accesului la informațiile de interes public din cadrul instanței sau parchetului și transparența actului de conducere.*

*(5) La verificarea asumării responsabilității vor fi avute în vedere, în principal, îndeplinirea atribuțiilor prevăzute de lege și regulamente, implementarea strategiilor naționale și secvențiale în domeniul justiției și respectarea principiului distribuirii aleatorii sau, după caz, al repartizării pe criterii obiective a cauzelor.*

*(6) La verificarea atitudinilor manageriale vor fi avute în vedere, în principal, capacitatea de organizare, capacitatea rapidă de decizie, rezistența la stres, autoperfecționarea, capacitatea de analiză, sinteză, previziune, strategie și planificare pe termen scurt, mediu și lung, inițiativă și capacitatea de adaptare rapidă”.*

112. **Textul legal antereferit normează o anumită metodologie a evaluării. Conformarea la și respectarea acestei metodologii îi incumbă, în exclusivitate, inițiatorului măsurii. Președintele nu este îndrituit să realizeze o**

analiză decizională asupra modului în care este motivată propunerea. În schimb, acesta poate deschide un dialog cu ministrul justiției cu privire la aceste aspecte.

113. Nu este nici rolul Președintelui României și nici cel al Curții Constituționale de a efectua un control al acestei evaluări pentru că, într-un atare caz, ar denatura rolul ministrului justiției și s-ar transforma în autorități de control al modului în care ministrul justiției înțelege să își exercite competența constituțională discreționară minimală ce se reflectă în evaluarea realizată. Or, Curtea constată că Președintele României a realizat în cazul dat o „evaluare a evaluării” ministrului justiției, cu alte cuvinte a temeiniciei motivelor cuprinse în propunerea de revocare, plasându-se deasupra autorității ministrului justiției, ceea ce încalcă art.132 alin.(2) din Constituție. În acest sens, Curtea reține următoarele pasaje folosite în răspunsul Președintelui României: „în analiza prezentată în Raport au fost dezvoltate ca motive distincte de revocare aspecte care, în fapt, se subsumează aceluiași motiv principal, au fost avute în vedere concluzii din rapoarte ale Inspecției Judiciare sau din hotărâri ale Consiliului Superior al Magistraturii prin care se rețin împrejurări diferite de cele prezentate, au fost valorificate considerente din decizii ale Curții Constituționale care nu susțin concluziile documentului ori au fost indicate date statistice ce exced perioadei de referință a evaluării”; sau „argumentele [Raportului – s.n.] prezentate sunt fie improprii, fie nu sunt relevante pentru tipul de evaluare avut în vedere de art.51 alin.(2) lit.b) coroborat cu art.51 alin.(3)-(6) din Legea nr.303/2004”.

114. Curtea reține că, potrivit art.109 alin.(1) din Constituție, „Guvernul răspunde politic numai în fața Parlamentului pentru întreaga sa activitate. Fiecare membru al Guvernului răspunde politic solidar cu ceilalți membri pentru activitatea Guvernului și pentru actele acestuia”, iar potrivit art.35 alin.(3) din Legea nr.90/2001, „Miniștrii răspund de întreaga activitate a ministerului în fața Guvernului, precum și, în calitate de membri ai Guvernului, în fața Parlamentului”.

Or, prin locul și rolul său, derivate din alegerea directă de către popor - ceea ce îi conferă un grad echivalent de legitimitate cu Parlamentul, de asemenea ales direct-, Președintele României nu poate fi participant la o dezbatere parlamentară, deoarece aceasta ar însemna să își angajeze răspunderea politică, ceea ce este contrar poziției sale constituționale, situându-l într-o poziție similară cu aceea a Guvernului, care, potrivit art.109 alin.(1) din Constituție, răspunde politic în fața Parlamentului. Așadar, rezultă că Președintele României nu răspunde politic în fața Parlamentului [Decizia nr.87 din 30 septembrie 1994, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.292 din 14 octombrie 1994, sau Decizia nr.285 din 21 mai 2014, par.54]. Prin urmare, **argumentele cuprinse în propunerea de revocare a procurorului din funcția de conducere, prevăzută de art.54 alin.(1) din Legea nr.303/2004, precum și temeinicia acestora se subsumează competenței discreționare a ministrului justiției, și nu a Președintelui României**, generând, astfel, o răspundere politică, în primul rând, a ministrului justiției și, în al doilea rând, a Guvernului în fața Parlamentului, putând deveni incidente chiar dispozițiile art.113 și art.114 din Constituție, referitoare la votarea unei moțiuni simple sau de cenzură, după caz.

115. De asemenea, Curtea constată că Hotărârea Consiliului Superior al Magistraturii – Secția pentru procurori, **care are valoare consultativă**, poate cuprinde considerații privind atât temeinicia, cât și legalitatea propunerii. Or, atât timp cât competența Președintelui României valorifică numai controlul legalității procedurii de revocare, acesta nu poate invoca drept motiv de refuz a propunerii ministrului justiției faptul că Consiliul Superior al Magistraturii – Secția pentru procurori a constatat că „aspectele sesizate de ministrul justiției nu denotă deficiențe în exercitarea atribuțiilor manageriale de către procurorul-șef al Direcției Naționale Anticorupție” sau că „în Raportul ministrului justiției sunt enumerate generic componentele manageriale, fără o individualizare concretă a resurselor nelegal folosite, a deficiențelor comportamentale, a atribuțiunilor legale neîndeplinite sau a

aptitudinilor manageriale inexistente sau manifestate defectuos”. Astfel cum s-a arătat, Hotărârea Consiliului Superior al Magistraturii – Secția pentru procurori este un reper consultativ pentru ministrul justiției atât în privința legalității, cât și a temeiniciei propunerii, însă, **Președintele României, dată fiind competența sa, o poate valorifica, tot cu valoare consultativă, numai pe aspecte de legalitate a procedurii.**

116. Celelalte critici ale Președintelui României vizează modul de redactare a documentului, în sensul că acesta este intitulat „Raport privind activitatea managerială de la Direcția Națională Anticorupție”, că în corpul său sunt abordate numai aspecte ce țin de activitatea procurorului-șef al Direcției Naționale Anticorupție, și nu cu privire la activitatea altor procurori cu funcții de conducere din Direcția Națională Anticorupție, că autorul raportului califică actul în cauză ca fiind o „luare de poziție” sau că autorul documentului își prezintă anumite aspecte din cariera sa profesională chiar în cuprinsul Raportului. Or, toate aceste critici nu țin de legalitatea desfășurării procesului de revocare. Textul legal impune realizarea unei evaluări a exercitării necorespunzătoare a atribuțiilor manageriale privind organizarea eficientă, comportamentul și comunicarea, asumarea responsabilităților și aptitudinile manageriale, fără a stabili titlul pe care documentul trebuie să îl poarte. Atât timp cât documentul este întocmit, astfel cum reține până la urmă și Președintele României, pentru a susține propunerea de revocare a procurorului-șef al Direcției Naționale Anticorupție, în sensul art.54 alin.(4) coroborat cu art.51 alin.(2) lit.b) din Legea nr.303/2004, înseamnă că sunt îndeplinite cerințele de legalitate a propunerii de revocare. De asemenea, având în vedere că a fost solicitat și obținut avizul – negativ – al Consiliului Superior al Magistraturii – Secția pentru procurori, sub forma Hotărârii nr.52/2018, Președintele României ar fi trebuit să se pronunțe strict asupra regularității procedurii de revocare. Practic, actul trebuie să consfințească

regularitatea sau lipsa de regularitate a procedurii, și nu oportunitatea sau lipsa de oportunitate a acesteia.

117. Se mai reține că, având în vedere competența discreționară redusă a ministrului justiției în procedura de revocare a procurorilor din funcțiile de conducere prevăzute la art.54 alin.(1) din Legea nr.303/2004, propunerea de revocare trebuie și, în consecință, a fost fundamentată pe argumente juridice, și nu de oportunitate. Antitetic, Președintele României a dat mai multă consistență argumentelor de oportunitate, rezultate din percepția proprie, și valorizate ca fiind mai adecvate situației date, sens în care a realizat o comparație între cele constatate, pe de o parte, de instituțiile interne abilitate legal și de cele de la nivel european sau internațional, iar, pe de altă parte, de ministrul justiției [a se vedea, exemplificativ, pag.1 par.4 al adresei Președintelui României înregistrate sub nr.CP1/616/17.04.2018]. Astfel, Președintele României, în mod deschis, și-a arogat o putere discreționară proprie, inexistentă potrivit Constituției care a anihilat, pe cale de consecință, competența discreționară minimală a ministrului justiției, ceea ce reprezintă *eo ipso* o încălcare a prevederilor art.132 alin.(1) din Constituție.

118. Prin urmare, analizând textele constituționale și legale subsumate acestora, Curtea constată că procedura de revocare inițiată de ministrul justiției, în condițiile în care Președintele României nu a avut nici o obiecție cu privire la regularitatea acesteia, îndeplinește criteriile de legalitate, astfel încât Președintele României ar fi trebuit să emită decretul de revocare din funcție a procurorului-șef al Direcției Naționale Anticorupție. Refuzând emiterea acestuia, Curtea urmează a aprecia dacă Președintele României a creat un blocaj în privința exercitării autorității ministrului justiției asupra activității procurorilor. Se poate susține, în acest sens, că, arogându-și un rol *contra legem*, Președintele României a împiedicat realizarea unei competențe constituționale proprii a ministrului justiției, blocând-o, fără ca textul Constituției să îi acorde o asemenea competență. Prin urmare, conduita Președintelui



României de a nu-și exercita competențele potrivit Constituției a determinat imposibilitatea ministrului justiției să își exercite competențele constituționale conferite de art.132 alin.(1) din Constituție. A rezultat, astfel, un blocaj instituțional între cele două autorități, care a împiedicat valorizarea și finalizarea propunerii ministrului justiției de revocare potrivit art.132 alin.(1) din Constituție, în sensul ca aceasta să producă efecte depline în conformitate cu textul constituțional antereferit. În consecință, propunerea ministrului justiției de revocare a produs numai efecte procedurale, respectiv a fost inițiată, avizată de către Consiliul Superior al Magistraturii și transmisă Președintelui României, fiindu-i refuzate, însă, efectele substanțiale care rezidă tocmai în textul art.132 alin.(1) din Constituție. Or, autoritatea ministrului justiției asupra activității procurorilor impune efecte constituționale similare în privința actului emis în legătură cu cariera procurorului, aspect refuzat, însă, de Președintele României, care a ales să nu dea cursul constituțional firesc propunerii ministrului justiției, blocând-o și creând, astfel, o situație evidentă de blocaj instituțional între cele două autorități. Astfel, se constată împiedicarea ministrului justiției de a-și îndeplini rolul constituțional în legătură cu revocarea procurorului-șef al Direcției Naționale Anticorupție.

119. În consecință, din analiza adresei Președintelui României prin care a refuzat să dea curs propunerii de revocare din funcția de procuror-șef al Direcției Naționale Anticorupție a doamnei Laura Codruța Kövesi, Curtea reține că **Președintele României a constatat regularitatea și legalitatea procedurii de revocare** singurele obiecții ale acestuia vizând oportunitatea măsurii. În acest context, Curtea constată existența unui conflict juridic de natură constituțională între ministrul justiției și Președintele României, generat de refuzul Președintelui României de a da curs propunerii de revocare din funcție a procurorului-șef al Direcției Naționale Anticorupție, doamna Laura Codruța Kövesi.

120. Odată constatat un conflict juridic de natură constituțională, Curtea Constituțională, în virtutea dispozițiilor art.142 alin.(1) din Constituție, potrivit cărora „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, iar colaborarea între autoritățile/instituțiile statului se fundamentează pe principiul colaborării loiale și al respectului reciproc [Decizia nr.460 din 13 noiembrie 2013, Decizia nr.261 din 8 aprilie 2015, par.49, Decizia nr.68 din 27 februarie 2017, par.123, sau Decizia nr.611 din 3 octombrie 2017, par.139]. Una dintre condițiile realizării obiectivelor fundamentale ale statului român o constituie buna funcționare a autorităților publice, cu respectarea principiilor separației și echilibrului puterilor, fără blocaje instituționale [Decizia nr.460 din 13 noiembrie 2013, Decizia nr.261 din 8 aprilie 2015, par.49, sau Decizia nr.68 din 27 februarie 2017, par.123]. De asemenea, textul art.146 lit.e) din Constituție nu conferă Curții Constituționale atribuția de a constata doar existența conflictelor juridice de natură constituțională, ci pe aceea de a soluționa aceste conflicte. Prin urmare, în exercitarea atribuției sale, Curtea aplică o procedură în două trepte, și anume analiza existenței conflictului juridic de natură constituțională și, în măsura unui răspuns afirmativ, indicarea conduitei de urmat de către autoritățile publice implicate în conflict.

121. Astfel, indiferent de autoritatea care a generat conflictul juridic de natură constituțională, aceasta are obligația, în coordonatele statului de drept, să respecte și să se conformeze celor constatate prin decizia Curții Constituționale. Raportat la cauza de față, Curtea constată că, din adresa Președintelui României prin care a

refuzat să dea curs propunerii de revocare din funcția de procuror-șef al Direcției Naționale Anticorupție a doamnei Laura Codruța Kövesi, rezumă în mod indubitabil, îndeplinirea condițiilor referitoare la regularitatea și legalitatea procedurii, sens în care este și aprecierea Curții Constituționale. Prin urmare, Președintele României urmează să emită decretul de revocare din funcție a procurorului-șef al Direcției Naționale Anticorupție, doamna Laura Codruța Kövesi.

122. Curtea reiterează faptul că autoritatea de lucru judecat ce însoțește actele jurisdicționale, deci și deciziile Curții Constituționale, se atașează nu numai dispozitivului, ci și considerentelor pe care se sprijină acesta [a se vedea, în acest sens, Decizia Plenumului Curții Constituționale nr.1 din 17 ianuarie 1995, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.16 din 26 ianuarie 1995, Decizia nr.414 din 14 aprilie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.291 din 4 mai 2010, sau Decizia nr.392 din 6 iunie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.504 din 30 iunie 2017, par.52]. De asemenea, potrivit art.147 alin.(4) din Constituție, deciziile Curții Constituționale se publică în Monitorul Oficial al României și, de la data publicării, sunt general obligatorii și au putere numai pentru viitor.

123. 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:**

1. Constată existența unui conflict juridic de natură constituțională între Ministrul justiției și Președintele României, generat de refuzul Președintelui

României de a da curs propunerii de revocare din funcție a procurorului-șef al Direcției Naționale Anticorupție, doamna Laura Codruța Kövesi.

2. Președintele României urmează să emită decretul de revocare din funcție a procurorului-șef al Direcției Naționale Anticorupție, doamna Laura Codruța Kövesi.

Definitivă și general obligatorie.

Decizia se comunică Președintelui României, prim-ministrului și ministrului justiției și se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I.

Pronunțată în ședința din 30 mai 2018.

### OPINIE CONCURRENTĂ

1. În procedura de numire a procurorilor în funcții de conducere și de revocare a acestora din funcțiile respective, **este necesară o colaborare loială între Consiliul Superior al Magistraturii (CSM) – secția de procurori și ministrul justiției.**

Astfel, pe de o parte trebuie avute în vedere **atribuțiile constituționale ale CSM, de garant al independenței justiției** (art.133 alin.(1) și art.134 alin.(4) din Constituție) **și competențele sale privind cariera procurorilor** (prevederile constituționale cuprinse în art.133 alin.(2) pct.a) și cele legale – cum sunt, spre exemplu, cele cuprinse în art.51 al Legii nr.303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor, republicată).

Pe de altă parte, trebuie reținute **rolul și atribuțiunile unice, distincte, ale ministrului justiției, ca membru al Guvernului, în arhitectura constituțională, și anume consacrarea autorității sale în ceea ce privește desfășurarea activității procurorilor** (art.132 alin.(1) din Constituție), cât și **consacrarea distinctă a calității sale de membru al CSM** (art.133 pct.2 lit.c), prin care trebuie să își poată valorifica și atribuțiile prevăzute de la art.132 alin.(1). Prin urmare, ministrul justiției are un statut distinct, ca membru al CSM, de care secția de procurori a CSM trebuie să țină seama, astfel încât ministrul să își poată exercita prerogativele constituționale privind autoritatea sa asupra activității procurorilor (care, în acest caz, s-a concretizat în cererea de revocare din funcție, formulată în temeiul art.132 din Constituție și al art 54 alin.(4) raportat la art.51 alin.(2) lit.b) și alin.(3) din Legea nr.303/2004).

2. Principiul colaborării loiale între CSM – secția de procurori și ministrul justiției trebuie să se reflecte în adoptarea împreună a unor criterii clare de evaluare a

activității procurorului, pe care se fundamentează cererea de revocare, evitând arbitrarul. Ca urmare, **esența conflictului juridic de natură constituțională și-a avut originea în aceste aspecte și a premers conduitei funcționale a Președintelui României, determinând ulterior opțiunea acestuia.** Practic, conflictul a fost generat de disfuncțiile preexistente în cadrul raporturilor dintre CSM – secția de procurori și ministrul justiției.

3. Necesitatea concordanței, în aspectele esențiale, a opiniilor exprimate de cele două entități implicate – ministrul justiției și secția de procurori a CSM - privind criteriile de revocare din funcție a procurorilor, poate preveni un eventual caracter discreționar ori nelegal al propunerii de revocare înaintate de ministru. Pe de altă parte, ignorarea ca atare, de către CSM – secția de procurori, a propunerilor și obiecțiunilor pe care ministrul justiției este îndrituit să le formuleze, poate genera o evaluare *ad hoc*, fundamentată mai ales pe „jocul majorității” voturilor exprimate.

4. Principiul simetriei în ce privește procedura numirii în funcție de conducere, în raport cu cea a revocării, are un caracter relativ, prin consecințele pe care le comportă și, de aceea, el nu se aplică automat. Astfel, în timp ce promovarea în funcția de conducere reprezintă o vocație profesională, care potențează cariera magistratului și îi conferă noi valențe, revocarea din funcția de conducere are un veritabil caracter sancționator. Datorită consecințelor severe, de o importanță aparte, pe care revocarea din funcție le are față de cariera magistratului respectiv, și chiar în raport cu parametrii optimi de funcționare a instituției pe care o conduce, cel puțin temporar (generate de vacantarea postului, necesitatea desemnării unei conduceri interimare până la o nouă numire în funcția respectivă, care, oricum, trebuie să parcurgă toate etapele prevăzute de lege etc.), revocarea din funcție a magistratului trebuie să aibă la bază o abordare justificată – rezultat al colaborării loiale, instituționale, între ministrul justiției și secția de procurori a CSM.

În mod special trebuie să se țină seama de aspectele mai-sus precizate, în cazul în care propunerea de revocare din funcție se face la sesizarea din oficiu a ministrului justiției [potrivit art.54 alin.(4) al Legii nr.303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor, republicată], pentru a nu afecta atribuțiile ministrului în materie, precum și rolul său constituțional și legal, de a iniția o astfel de procedură, dar având în vedere și rolul secției de procurori a CSM în gestiunea carierei magistraților, precum și principiul legalității și cel al imparțialității, care trebuie să guverneze activitatea procurorilor, potrivit art.132, alin.(1) din Constituție.

**Divergența între CSM – secția de procurori și ministrul justiției a condus, în acest caz, la transmiterea către Președinte a premiselor unui conflict care urma să fie soluționat de către acesta, prin verificarea respectării regularității condițiilor legale ale propunerii de revocare și, în consecință, prin emiterea unui act juridic.**

**5. Autoritatea ministrului justiției cu privire la desfășurarea activității procurorilor trebuie înțeleasă în sensul că implică anumite responsabilități constituționale ale acestuia, în temeiul prevederilor art.132 alin.(1) din Constituție. În acest sens este și Decizia CCR nr.375/2005<sup>1</sup>, care a consfințit modificările operate în anul 2005 la Legea nr.303/2004, în sensul reintroducerii atribuțiilor ministrului justiției de a formula propunerile de numire, respectiv revocare din funcție a procurorilor, arătând că ele sunt constituționale, și subliniind că „nu există niciun text constituțional care să reglementeze numirea în funcțiile de conducere din parchete, ceea ce înseamnă că aceasta se face în condițiile reglementate de lege” (implicat și revocarea n.n.).**

Curtea a subliniat, cu acel prilej, că „potrivit art.132 alin.(1) din Constituție, procurorii își desfășoară activitatea potrivit principiului legalității, al imparțialității și al controlului ierarhic, sub autoritatea ministrului justiției. De aceea, ministrul justiției răspunde pentru eficiența parchetelor. În aceste condiții, ministrul justiției trebuie să vegheze la conducerea parchetelor pe baza principiului responsabilității și al eficienței”.

Astfel, Curtea a consacrat o responsabilitate a ministrului justiției în ce privește eficiența parchetelor, ceea ce presupune, în mod evident, o atitudine activă a acestuia în evaluarea managerială a șefilor parchetelor. Pe de altă parte, în sensul celor anterior precizate, Decizia CCR nr.375/2005 reține fără echivoc în ce constă esența independenței procurorilor: „Ministrul justiției nu controlează în niciun caz soluțiile procurorilor, aceștia fiind independenți”.

În consecință, exercitarea atribuțiilor legale în materie, ale ministrului justiției și, respectiv, ale secției de procurori a CSM, trebuie să se desfășoare în condițiile unui echilibru stabil, pe care îl pretinde principiul colaborării loiale între autoritățile publice – factor esențial în asigurarea unității sistemice etatice, în condițiile respectării principiului separației și echilibrului puterilor în stat, prevăzut

<sup>1</sup> Decizia nr.375 din 6 iulie 2005 referitoare la sesizările de neconstituționalitate a Legii privind reforma în domeniile proprietății și justiției, precum și unele măsuri adiacente, publicată în M.Of.nr.591 din 08.07.2005, pct.2, lit.e)



de art.1, alin.(4) al Constituției României. În acest mod, ar urma să fie evitată deplasarea conflictului juridic de natură constituțională, de la nivelul unde a apărut și unde trebuia soluționat, la nivelul superior, al decidentului final.

Judecători,

dr.Marian Enache

dr.Simona-Maya Teodoroiu

### 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 a existat un conflict juridic de natură constituțională între Ministrul Justiției, pe de o parte, și Președintele României, pe de altă parte, în principal, și între Guvernul României și Președintele României, în subsidiar, generat – așa cum au susținut autorii sesizării – de refuzul Președintelui României de a da curs propunerii de revocare din funcție a Procurorului-șef al Direcției Naționale Anticorupție, deoarece:**

**- Ministrul Justiției nu reprezintă o autoritate publică constituțională în sensul articolului 146 lit.e) din Constituția României și deci nu poate fi parte într-un conflict juridic de natură constituțională;**

**Guvernul României, deși poate avea calitatea de parte într-un conflict juridic de natură constituțională, reprezentând o autoritate publică constituțională, în sensul art.146 lit.e) din Legea fundamentală, nu are însă nici o competență, nici o atribuție – nici de rang constituțional și nici de rang legal – în ceea ce privește cariera magistraților, astfel că nu se poate constata că Președintele României și-ar fi arogat, competențe care potrivit Constituției să**

aparțină Guvernului sub acest aspect, deci nu se poate pune în discuție existența unui conflict juridic de natură constituțională între aceste două autorități publice;

- în cadrul procedurii de revocare a Procurorului-șef al Direcției Naționale Anticorupție (DNA), Președintele României a pronunțat o hotărâre, în sensul nerevocării din funcție a acestuia, încheind, finalizând practic procedura declansată de Ministrul Justiției, astfel că nu poate fi pusă în discuție problema creării de către Președinte de stat al unui blocaj instituțional;

- nu s-a putut stabili o depășire din partea Președintelui României a limitelor de competență pe care legea i le conferă în procedura de revocare a Procurorului-șef al Direcției Naționale Anticorupție, doamna Laura Codruța Kovesi;

- nu s-a putut stabili o imixtiune a Președintelui României în competențele celorlalte instituții implicate în procedura de revocare a Procurorului-șef DNA, respectiv în competențele Ministrului Justiției și ale Consiliului Superior al Magistraturii;

- nu s-a putut stabili o încălcare a principiului cooperării loiale între autorități din partea Președintelui României.

#### 1. Motivarea autorului sesizării

La data de 23 aprilie 2018 Primul Ministru al României, doamna Vasilica Viorica Dăncilă, a sesizat Curtea Constituțională cu o cerere de soluționare a unui conflict juridic de natură constituțională între Ministrul Justiției pe de o parte, și Președintele României, pe de altă parte, în principal, și între Guvernul României și Președintele României, în subsidiar, conflict determinat de refuzul Președintelui României, domnul Klaus Werner Johannis, de a da curs propunerii de revocare din

funcție a Procurorului șef al DNA, doamna Laura Codruța Kovesi, propunere formulată de Ministrul Justiției, domnul Tudorel Toader.

Prin această cerere s-a solicitat Curții Constituționale pronunțarea unei decizii prin care instanța de contencios constituțional:

" 1. să constate existența unui conflict juridic de natură constituțională între Ministrul Justiției, respectiv, Guvernul României, pe de o parte, și Președintele României, pe de altă parte;

2. să constate faptul că respectivul conflict a fost generat de refuzul Președintelui de a da curs solicitării Ministrului Justiției de revocare din funcție a procurorului șef al Direcției Naționale Anticorupției;

3. să soluționeze conflictul juridic de natură constituțională, statuând conduita de urmat, în sensul că Președintele României are obligația să emită decretul de revocare din funcție a procurorului șef DNA, doamna Laura Codruța Kovesi."

## **2. Noțiunea de conflict juridic de natură constituțională. Cadrul legal**

Potrivit dispozițiilor articolului 146 lit.e) din Constituția României, Curtea Constituțională soluționează **conflictele juridice de natură constituțională dintre autoritățile publice**, la cererea Președintelui României, a unuia dintre președinții celor două Camere, a Primului ministru sau a Președintelui Consiliului Superior al Magistraturii.

Concretizarea legislativă a acestei prevederi constituționale o regăsim în dispozițiile art.34 din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, conform căroră:

(1) Curtea Constituțională soluționează **conflictele juridice de natură constituțională dintre autoritățile publice**, la cererea Președintelui României, a

unuia dintre președinții celor două Camere, a Primului ministru sau a Președintelui Consiliului Superior al Magistraturii.

(2) Cererea de soluționare a conflictului va menționa **autoritățile publice aflate în conflict**, textele legale asupra cărora poartă conflictul, prezentarea poziției părților și opinia autorului cererii.

### **3. 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 judecării, 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 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).

De asemenea, cu referire la competența materială de a soluționa conflictele juridice de natură constituțională dintre autoritățile publice, Curtea Constituțională, prin **Decizia nr. 148 din 16 aprilie 2003** privind constituționalitatea propunerii legislative de revizuire a Constituției României, a reținut următoarele:

*"Este vorba de conflictele de autoritate. Într-un atare caz Curtea Constituțională soluționează sau aplanează litigii constituționale între autorități. Aceste litigii pot privi conflicte între două sau mai multe autorități constituționale cu privire la conținutul ori îndeplinirea atribuțiilor lor, decurgând din Constituție. Aceasta este o măsură necesară, urmărind înlăturarea unor posibile blocaje instituționale. Pentru a se evita antrenarea Curții în soluționarea unor conflicte politice este necesar să se prevadă că este vorba doar de blocajele instituționale, respectiv de conflictele pozitive sau negative de competență. "*

Totodată, în **Decizia nr. 108/05.03.2014**, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.257/9.04.2014, Curtea Constituțională a stabilit că:

*"V. În ceea ce privește noțiunea de conflict juridic de natură constituțională dintre autorități publice*

*Fără a-i defini conținutul, atât Constituția, cât și Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale utilizează sintagma de "conflict juridic de natură constituțională". Prin urmare, pentru stabilirea trăsăturilor conținutului conflictului juridic de natură constituțională, principalul reper l-a constituit jurisprudența Curții Constituționale și doctrina în materie.*

Astfel, aceste conflicte au următoarele trăsături:

- sunt conflicte juridice;
- sunt conflicte juridice de natură constituțională;
- creează blocaje instituționale;
- vizează nu numai conflictele de competență (pozitive sau negative) născute între autoritățile publice, ci și orice situații conflictuale a căror naștere rezidă în mod direct din textul Constituției;

- se referă numai la anumite autorități care pot apărea ca subiecte ale acestuia.

Toate aceste trăsături au caracter cumulativ și nicidecum alternativ, neîndeplinirea vreuneia dintre ele fiind, ab inițiu, o cauză de respingere a sesizării.

1. Doctrina în materie, a relevat că un conflict juridic de natură constituțională „privește «competențele» sau «atribuțiile» autorităților publice; aceste «competențe» sau «atribuții» pentru a fi de «natură constituțională» trebuie să derive din Legea fundamentală, nu exclusiv dintr-un act normativ subsecvent Constituției (a se vedea, în acest sens I. Deleanu, Instituții și proceduri constituționale, Ed. C.H. Beck, București, 2006, p. 867).

Totodată, art. 146 lit. e) din Constituție nu privește orice conflict, probabil și posibil, între autoritățile publice, ci numai conflictul juridic, deci nu și pe cel politic, și bineînțeles numai conflictul care să privească competențe constituționale (a se vedea în acest sens, I. Muraru, E.S. Tănăsescu, Constituția României, Comentariu pe articole, Ed. C. H. Beck, București, 2008, p. 1.405).”

Din jurisprudența Curții Constituționale expusă mai sus rezultă că, pentru a ne afla în prezența unui conflict juridic de natură constituțională, Curtea trebuie să circumscrie analizei sale următoarele aspecte:

- să verifice dacă există o **situație conflictuală între două autorități publice;**



- în ipoteza constatării existenței unei situații conflictuale între două autorități publice să verifice dacă aceasta rezultă în mod direct, din textul Constituției (a se vedea și Decizia Curții Constituționale nr.1525 din 24 noiembrie 2010 publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.818 din 7 decembrie 2010, punctul II).

#### **4. Obiectul verificărilor Curții în cadrul prezentei cereri de soluționare a conflictului juridic de natură constituțională**

Față de jurisprudența Curții Constituționale relevată anterior și prin care au fost definite, determinate, trăsăturile conflictului juridic de natură constituțională, precum și cerința ca acestea să fie întrunite, în mod cumulativ, vom examina în continuare, în raport de actele și lucrările dosarului, dacă aspectele invocate în prezenta cerere de către autorul sesizării și calificate de acesta ca fiind generatoare a unui conflict juridic de natură constituțională se circumscriu sau nu dispozițiilor art.146 lit.e) din Constituția României.

##### **4.1. Autoritățile publice constituționale ce pot fi părți în cadrul unui conflict juridic de natură constituțională**

Potrivit art. 146 lit.e) din Constituția României "Curtea Constituțională soluționează conflictele juridice de natură constituțională **dintre autoritățile publice**".

Instanța de contencios constituțional a fost sesizată cu o cerere de soluționare a unui conflict juridic de natură constituțională între Ministrul Justiției, pe de o parte, și Președintele României, pe de altă parte, în principal în principal, și între Guvernul României și Președintele României, în subsidiar.

**4.1.1. Cu privire la cererea principală de soluționare a conflictului juridic de natură constituțională între Ministrul Justiției, pe de o parte, și Președintele României, pe de altă parte**

Potrivit jurisprudenței Curții Constituționale, **nu orice autoritate publică poate fi parte a unui conflict juridic de natură constituțională. Pentru a fi subiect (parte) al/a unui conflict juridic de natură constituțională, autoritățile publice trebuie să îndeplinească următoarele exigențe:**

- să fie **autorități de natură constituțională**, respectiv să participe nemijlocit la realizarea puterii de stat;
- să fie **nominalizate expres în Titlul III al Constituției**, cu precizarea atribuțiilor ce le revin în realizarea puterii de stat.

În acest sens, prin **Decizia nr.838/27.05.2009** publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.461/03.07.2009 **Curtea Constituțională a stabilit, punctual, care sunt autoritățile publice ce ar putea fi implicate într-un conflict juridic de natură constituțională, și anume: Parlamentul, alcătuit din Camera Deputaților și Senat, Președintele României, în calitate de autoritate publică unipersonală, Guvernul României, organele administrației publice centrale și ale administrației publice locale, precum și organele autorității judecătorești.**

Or, simpla nominalizare în Constituție a Ministrului Justiției în cadrul unei prevederi se vizează organizarea internă a autorității judecătorești, respectiv a Ministerului Public (dispozițiile art.132 alin.(1) din Constituție, conform căreia "Procurorii își desfășoară activitatea ... sub autoritatea Ministrului Justiției") nu poate conduce, în nici un mod, la concluzia - susținută în opinia majoritară – că acesta ar fi o autoritate publică de natură constituțională care să participe nemijlocit la realizarea puterii de stat, cerință precizată clar de instanța de contencios constituțional, prin jurisprudența sa anterioară,

cu privire la autoritățile publice ce se pot afla într-un conflict juridic de natură constituțională.

Este adevărat că Ministrul Justiției, ca de altfel oricare dintre membrii Guvernului, ocupă o funcție de demnitate publică în cadrul unei autorități publice de natură constituțională, dar aceasta nu înseamnă că el ar putea fi asimilat cu autoritatea publică la care se referă textul art.146 lit.e) raportat la Titlul III din Constituție, precum și textul art.2 alin.(1) lit.b) din Legea contenciosului administrativ nr.554/2004, coroborat cu art.46 din Legea nr.90/2001 privind organizarea și funcționarea Guvernului României și a ministerelor, dispoziții potrivit cărora miniștrii au calitatea de conducători ai ministerelor și reprezintă ministerele în raporturile cu celelalte autorități publice, cu persoanele juridice și fizice din țară și străinătate, precum și în justiție.

Ministrul Justiției, în calitate de conducător al Ministerului Justiției, este unul dintre membrii Guvernului – organ investit de Parlament, care își exercită atribuțiile colegial și răspunde solidar.

Drept urmare, Guvernul și nu Ministrul Justiției este de fapt autoritatea publică ce exercită nemijlocit puterea de stat și care poate fi parte într-un conflict juridic de natură constituțională.

Pentru aceste considerente, s-ar fi impus ca instanța de contencios constituțional să constate că în cauză nu a existat un conflict juridic de natură constituțională între Ministrul Justiției, pe de o parte, și Președintele României, pe de altă parte, în raport de lipsa calității de autoritate publică de natură constituțională, în sensul art.146 lit.e) din Constituția României, a Ministrului Justiției.

4.1.2. Cu privire la cererea subsidiară de soluționare a conflictului juridic de natură constituțională între Guvernul României și Președintele României

Spre deosebire la Ministrul Justiției, care nu poate avea calitatea de parte într-un conflict juridic de natură constituțională, Guvernul României reprezintă o autoritate publică de natură constituțională, în sensul art 146 lit.e) raportat la Titlul III din Constituție.

În prezenta cauză însă, deși Guvernul României are această calitate, nu se poate pune în discuție existența unui conflict juridic de natură constituțională între Președintele României și Guvernul României, ca urmare a inexistenței între cele două autorități publice a unui raport juridic în privința gestionării carierei procurorilor.

Guvernul României, în materia revocării procurorilor din funcțiile de conducere de la nivelul Parchetelor de rang înalt, nu are atribuții, nici de rang constituțional și nici de rang legal.

În lipsa unor atribuții ale Guvernului României în ceea ce privește cariera magistraților, instanța de contencios constituțional, în prezenta cauză, nu a avut, practic, ce să analizeze, nici sub aspectul conținutului și nici sub cel al întinderii unor atribuții care nu există, astfel că nu a putut constata că Președintele României și-ar fi arogat competențe care potrivit Constituției sau legii să fi aparținut Guvernului.

Pentru aceste considerente, s-ar fi impus ca instanța de contencios constituțional să constate că în cauză nu a existat un conflict juridic de natură constituțională între Guvernul României, pe de o parte, și Președintele României, pe de altă parte, având în vedere că Guvernul României nu are nici o competență, nici o atribuție – nici de rang constituțional și nici de rang legal – în ceea ce privește cariera magistraților.

**5. Aspectele invocate de autorul sesizării în cererea formulată nu vizează un conflict de competență (pozitiv sau negativ) născut între autorități publice**

constituționale și nici o situație conflictuală a cărei naștere să rezide, în mod direct, din textul Constituției.

### 5.1.Modalitatea de numire și revocare a procurorilor de grad înalt

În prezent, procedura de numire și revocare a procurorilor de grad înalt este reglementată de Legea nr.317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii (CSM) și de Legea nr.303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor, astfel:

**Art.40 lit.h) din Legea nr.317/2004:** "Secțiile CSM au următoarele atribuții referitoare la cariera judecătorilor și procurorilor: **h) avizează propunerea ministrului justiției de numire și revocare a procurorului general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție (PÎCCJ), a procurorului șef al Direcției Naționale Anticorupție (DNA), a adjuncților acestora, a procurorilor șefi de secție din aceste parchete, precum și a procurorului șef al Direcției de Investigare a Infracțiunilor de Criminalitate Organizată și Terorism (DIICOT) și a adjunctului acestuia."**

**Art.54 alin.(1) din Legea nr.303/2004:** "Procurorul general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, prim-adjunctul și adjunctul acestuia, procurorul general al Parchetului Național Anticorupție, adjuncții acestuia, procurorii șefi de secție ai acestor parchete, precum și procurorul șef al Direcției de Investigare a Infracțiunilor de Criminalitate Organizată și Terorism și adjuncții acestora **sunt numiți de Președintele României, la propunerea Ministrului Justiției, cu avizul Consiliului Superior al Magistraturii**, dintre procurorii care au o vechime minimă de 10 ani în funcția de judecător sau procuror, pe o perioadă de 3 ani, cu posibilitatea reînvestirii o singură dată."

**Art.54 alin.(4) din Legea nr.303/2004:** "Revocarea procurorilor din funcțiile de conducere prevăzute la alin. (1) se face de către Președintele

**României, la propunerea Ministrului Justiției** care se poate sesiza din oficiu, la cererea adunării generale sau, după caz, a procurorului general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție ori a procurorului general al Parchetului Național Anticorupție, **cu avizul Consiliului Superior al Magistraturii**, pentru motivele prevăzute la art. 51 alin. (2) care se aplică în mod corespunzător.”

Prin urmare, **în procedura de revocare a procurorilor din funcțiile de conducere prevăzute în art.54 alin.(1)** – în cauza noastră, în procedura de revocare a Procurorului-șef DNA -, conform art.54 alin.(4) din Legea nr.303/2004 există **trei părți implicate**, respectiv:

- Ministrul Justiției, care face propunerea;
- Consiliul Superior al Magistraturii, care avizează propunerea, avizul fiind însă consultativ;
- Președintele României, care ia decizia.

**Articolul 51 alin.(2) din Legea nr.303/2004** stabilește că revocarea din funcțiile de conducere a procurorilor de la nivelul parchetelor de rang înalt se dispune pentru următoarele motive:

- a) în cazul în care nu mai îndeplinesc una dintre condițiile necesare pentru numirea în funcția de conducere;
- b) în cazul exercitării necorespunzătoare a atribuțiilor manageriale privind organizarea eficientă, comportamentul și comunicarea, asumarea responsabilităților și aptitudinile manageriale;
- c) în cazul aplicării uneia dintre sancțiunile disciplinare.

**Tot Legea nr.303/2004 stabilește și criteriile** pentru verificarea organizării eficiente a activității [art.51 alin.(3)], pentru verificarea comportamentului și comunicării [art.51 alin.(4)], pentru verificarea asumării responsabilității [art.51



alin.(5)], respectiv pentru verificarea aptitudinilor manageriale [art.51 alin.(5)] de către procurorii șefi ai Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, DNA și DIICOT.

**Aceste criterii legale se impun a fi avute în vedere de către Ministrul Justiției atunci când apreciază necesară formularea unei propuneri de revocare din funcțiile de conducere menționate în art.54 alin (1) din Legea nr.303/2004.**

**Însă nu se poate susține că, toate celelalte autorități cu atribuții în procedura de revocare (Consiliul Superior al Magistraturii și Președintele României) ar fi ținute în exercitarea propriilor atribuții doar de interpretarea Ministrului Justiției cu privire la activitatea procurorului cu funcție de conducere, consemnată în propunerea de revocare, și nu de aceleași criterii legale care au stat la baza formulării propunerii de revocare din funcție.**

**Așa cum Ministrul Justiției are puterea de a aprecia, prin raportare la criteriile prevăzute de lege, menționate mai sus, dacă procurorul cu funcție de conducere și-a exercitat necorespunzător atribuțiile manageriale privind organizarea eficientă, comportamentul și comunicarea, asumarea responsabilităților și aptitudinile manageriale, tot astfel, și Consiliul Superior al Magistraturii, atunci când evaluează propunerea de revocare formulată de Ministrul Justiției trebuie să țină cont de aceleași criterii prevăzute de lege și să își formuleze opinia de specialitate, sub forma unui aviz consultativ, astfel încât acest aviz să fie în conformitate cu legea.**

**În mod identic, Președintele României trebuie să țină cont în luarea deciziei proprii, tot de criteriile prevăzute de lege, precum și de conținutul celorlalte două operațiuni administrative realizate de Ministrul Justiției (propunerea), respectiv de CSM (avizul).**

Orice altă interpretare, inclusiv cea care ar conferi Ministrului Justiției o competență unică și absolută de apreciere a criteriilor prevăzute în Legea nr.303/2004, cu privire la modul de revocare stabilit în art.51 alin.(2) lit.b), s-ar constitui într-o excludere a competențelor Consiliului Superior al Magistraturii și ale Președintelui României, transformând prerogativele acestora în manifestări de voință formale care, ar avea doar rolul de a consolida juridic o propunere a Ministrului Justiției de revocare din funcția de conducere a procurorului.

Prin urmare, textul art.54 alin.(4) din Legea nr.303/2004 are un înțeles de sine stătător și nu creează confuzii, deoarece face referire clară la înaintarea unei propuneri de revocare a procurorului cu funcție de conducere (în cauza noastră a Procurorului-șef DNA) de către Ministrul Justiției, după care stabilește competența, atribuția subsecventă a Consiliului Superior al Magistraturii de avizare a propunerii, pentru ca, în final, să stabilească decidentul, respectiv autoritatea care are competența să dispună sau nu revocarea Procurorului-șef, iar această autoritate publică este reprezentată de Președintele României.

Totodată, nu poate fi pus în discuție un eventual mod eliptic ori confuz de redactare a textului art.54 alin.(4) din Legea nr.303/2004, textul fiind apt să ofere destinatarilor săi o garanție împotriva arbitrariului acelor persoane/instituții ce ar fi competente să dispună revocarea din funcțiile de procuror de rang înalt. Suficienta definite în cuprinsul actului normativ a instituțiilor implicate în procedura de revocare a Procurorului-șef DNA, a competențelor fiecareia demonstrează respectarea de către legiuitor a normelor de tehnică legislativă și a raționamentelor logico-juridice, condiții primordiale pentru asigurarea aplicabilității fluente și eficiente a dreptului.

În opinia majoritară s-a mai susținut că, atribuțiile, competențele Președintelui României, pe de o parte, și ale Ministrului Justiției, pe de altă parte, în procedura

revocării procurorilor din funcțiile de conducere de la nivelul Parchetelor de rang înalt sunt atribuții, competențe de rang constituțional, fiind invocate în acest sens dispozițiile art.94 alin.(1) lit.c) și art.132 alin.(1) din Constituția României.

Astfel, potrivit:

- art.94 alin.(1) lit.c) din Legea fundamentală "Președintele României numește în funcții publice, în condițiile prevăzute de lege."

- art.132 alin.(1) din Legea fundamentală "Procurorii își desfășoară activitatea (...) sub autoritatea Ministrului Justiției"

Din dispozițiile constituționale menționate mai sus, cât și din prevederile art.54 raportat la art.51 din Legea nr.303/2004, relevate anterior, rezultă, cu claritate, că în ceea ce privește **propunerea Ministrului Justiției de revocare a unui procuror dintr-o funcție de conducere**, cât și în ceea ce privește **decizia (hotărârea) Președintelui României de a da sau nu curs propunerii de revocare din funcție a aceluia procuror**, acestea nu pot fi calificate din punct de vedere juridic, drept o exercitare a unor competențe care să rezide, în mod direct din textul Constituției, nefiind prevăzute expres în Constituția României, ci doar în Legea infraconstituțională nr.303/2004.

Așadar, în această materie a revocării procurorilor din funcțiile de conducere din cadrul parchetelor prevăzute în art.54 alin.(1) din Legea nr.303/2004, nici pentru Președintele României și nici pentru Ministrul Justiției nu există vreo atribuție constituțională expresă, care să permită calificarea situației expuse, în prezenta cauză, ca reprezentând un conflict juridic de natură constituțională.

Atât atribuția Ministrului Justiției de a propune revocarea procurorilor din funcțiile de conducere din cadrul parchetelor de rang înalt, cât și atribuția Președintelui României de a revoca sau nu din funcție pe acești procurori sunt doar atribuții de rang legal, prevăzute în art.54 alin.(4) din Legea nr.303/2004.

Nici Președintele României și nici Ministrul Justiției nu s-au abătut de la competențe constituționale, ci au exercitat competențe ce izvorăsc dintr-o lege infraconstituțională, mai exact dintr-o lege subsecventă Legii fundamentale, astfel că în cauza de față nu ne aflăm în prezența unui conflict juridic de natură constituțională.

6. Conduita imputată Președintelui României de către autorul sesizării – de refuz a revocării din funcție a Procurorului-șef DNA – nu reprezintă o problemă de constituționalitate, ci una de legitimitate, ce intră în sfera de competență a instanțelor de judecată

6.1. Din modul în care este indicat, de către autorul sesizării, obiectul conflictului juridic de natură constituțională rezultă că, **nu s-a solicitat Curții Constituționale să pronunțe o decizie cu privire la conținutul și întinderea unor atribuții de rang constituțional ale unor autorități publice, ci, în realitate, s-a solicitat Curții să pronunțe o decizie interpretativă asupra unor dispoziții legale în vigoare, respectiv a celor cuprinse în art. 54 alin. (4) din Legea nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor, în care este prevăzută procedura de revocare din funcțiile de conducere a procurorilor de la nivelul parchetelor de rang înalt, astfel că, din această perspectivă, solicitarea autorului sesizării excede – din punctul nostru de vedere - procedurii prevăzute în art. 146 lit. e) din Constituție, ce vizează conflictul juridic de natură constituțională.**

6.2. În cadrul procedurii revocării prevăzută în art.54 alin.(4) din Legea nr.303/2004, **actul în care se materializează decizia (hotărârea) Președintelui României reprezintă un act administrativ, supus controlului instanțelor de judecată de contencios administrativ.**

Astfel, atât art. 52 din Constituție, cât și Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 recunosc persoanei vătămate 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, dreptul de a se 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.

**Legea contenciosului administrativ prevede în art.2 alin.(1) lit.c) faptul că, actul administrativ este actul unilateral cu caracter individual sau normativ emis de o autoritate publică, în regim de putere publică, în vederea organizării executării legii sau a executării în conștință a legii, care dă naștere, modifică sau stinge raporturi juridice.**

De asemenea, la art.2 alin.(2) se prevede că se asimilează actelor administrative unilaterale și refuzul nejustificat de a rezolva o cerere referitoare la un drept sau la un interes legitim ori, după caz, faptul de a nu răspunde solicitantului în termenul legal.

**Refuzul nejustificat de a soluționa o cerere** este definit la art.2 alin.(1) lit.i) drept exprimarea explicită, cu exces de putere, a voinței de a nu rezolva cererea unei persoane. Este asimilată refuzului nejustificat și nepunerea în executare a actului administrativ emis ca urmare a soluționării favorabile a cererii sau, după caz, a plângerii prealabile.

La art.2 alin.(1) lit.n), **excesul de putere** este definit drept exercitarea dreptului de apreciere al autorităților publice prin încălcarea limitelor competenței prevăzute de lege sau prin încălcarea drepturilor și libertăților cetățenilor.

**6.3. Natura juridică a propunerii Ministrului Justiției, a avizului Consiliului Superior al Magistraturii și a refuzului Președintelui României de a revoca din funcție pe Procurorul-șef DNA, prin raportare la dispozițiile art.54 alin.(4) din Legea nr.303/2004**

**Propunerea formulată de Ministrul Justiției, fundamentată prin raportare la art.51 alin.(2) lit.b) din Legea nr.303/2004 nu produce efecte juridice prin ea înseși, în sensul că nu determină revocarea din funcție a Procurorului-șef DNA. În schimb ea generează efecte juridice, în temeiul legii, respectiv deschide procedura de revocare din funcție a Procurorului-șef DNA, procedură care mai cuprinde, în mod necesar, un aviz din partea CSM și care se încheie cu o decizie (act de autoritate) a Președintelui României.**

**Propunerea Ministrului Justiției de revocare din funcție are natura juridică a unei operațiuni administrative și nu poate avea natura juridică a unui act administrativ, manifestare unilaterală de voință care prin ea însăși dă naștere, modifică sau stinge raporturi juridice.**

**Avizul Consiliului Superior al Magistraturii cu privire la propunerea înaintată de Ministrul Justiției reprezintă o opinie de specialitate a autorității publice de rang constituțional care îndeplinește rolul de garant al independenței justiției.** Avizul este unul consultativ, nu conform, astfel încât conținutul acestuia nu este obligatoriu, nici pentru Președintele României și nici pentru Ministrul Justiției, deși trebuie solicitat și nu poate fi ignorat.

**Președintele României încheie procedura de revocare din funcție a Procurorului-șef DNA prin adoptarea unui act administrativ:**

- **fie decret de revocare**, în condițiile în care dă curs propunerii Ministrului Justiției;
- **fie prin refuzul de a emite un decret de revocare din funcție**, în condițiile în care decide să nu dea curs propunerii Ministrului Justiției.

Ca atare, **Președintele României emite un decret, ca act administrativ, numai în situația în care dă curs propunerii Ministrului Justiției, în sensul revocării din funcția de conducere a persoanei pentru care ministrul a solicitat revocarea.**

Potrivit art.100 din Constituția României "Președintele, în exercitarea atribuțiilor sale, emite decrete care se publică în Monitorul Oficial al României".

La o primă interpretare a textului constituțional s-ar putea desprinde concluzia că toate atribuțiile Președintelui se concretizează prin emiterea unor decrete, care se publică în Monitorul Oficial.

**Deși legiuitorul constituant s-a exprimat generic, nu toate atribuțiile Președintelui, ci doar anumite atribuții ale acestuia, sunt exercitate prin emiterea de decrete.**

În îndeplinirea atribuțiilor sale definite de Constituție, Președintele României recurge la toate **cele patru categorii de activitate**, prin care, în statele democratice moderne, este îndeplinită funcția executivă, respectiv: **actele juridice, faptele materiale juridice, operațiunile administrative și actele exclusiv politice.**

Ca atare, atribuțiile Președintelui pot fi exercitate prin următoarele forme:

- **prin acte juridice – decrete;**
- **prin acte politice – mesaje, declarații, apeluri, cereri de încuviințare, sesizări ș.a.**
- **prin operațiuni administrative – acreditarea reprezentanților diplomatici ai altor state, consultarea Guvernului, a Parlamentului, acestea fiind combinate, de multe ori cu fapte materiale concrete, cum ar fi participarea la ședințele Guvernului, primirea scrisorilor de acreditare, ș.a.**

Din cele expuse mai sus rezultă că **atribuțiile Președintelui** urmează a se realiza în conformitate cu **două principii**:

- **unele vor îmbrăca forma unor decrete**, forma pe care Constituantul o prescrie, o stabilește, fie expres, fie implicit;



- altele urmează a se realiza în forma pe care o decide Președintele, care are deplina libertate în a hotărî sub ce formă și să concretizeze o anumită atribuție.

De altfel, în doctrină, teoreticienii au susținut, în mod constant, că emiterea decretelor de către Președintele României nu este limitată de Constituție, care însă nu statuează nici când poate Președintele să recurgă la decrete și nici când va emite alte tipuri de acte. Aceasta deoarece Constituția se limitează a stabili regula generală, fără a preciza însă, când în îndeplinirea atribuțiilor sale, Președintele României urmează să recurgă la calea decretelor și când va utiliza alte forme de activitate. De aceea, în doctrină s-a susținut că Președintele este cel care își definește singur limitele și disponibilitatea de a emite decrete. Președintele nu este puternic doar datorită imaginii funcției și a faptului că beneficiază de legitimitatea votului național. Puterea sa derivă și din lipsa limitelor în ceea ce privește actele, instrumentele de acțiune, pe care le are la dispoziție.

Având în vedere că, așa cum s-a arătat anterior, Președintele României încheie procedura de revocare din funcție a Procurorului-șef DNA, prin adoptarea unui act administrativ (fie decret de revocare – în situația în care dă curs propunerii de revocare, fie prin refuzul de a emite un decret de revocare din funcție – în condițiile în care nu dă curs propunerii formulată de Ministrul Justiției), în ambele situații descrise mai sus, Președintele României se manifestă în calitate de autoritate decidentă, decizia sa constituind un act administrativ, de autoritate, în sensul Legii contenciosului administrativ, prin care se dă naștere sau se sting anumite raporturi juridice.

Dacă Procurorul-șef DNA ar fi fost revocat din funcție, atunci se stingeau raporturile juridice născute în baza decretului de numire în funcție.

Întrucât Procurorul-șef DNA nu a fost revocat din funcție, atunci se continuă raporturile juridice născute în baza decretului de numire în funcție și se naște, totodată, dreptul persoanei vătămate într-un drept subiectiv sau interes legitim – public sau privat – de a solicita anularea actului administrativ în instanța de contencios administrativ.

Pe cale de consecință, întrucât dispozițiile art.54 alin.(4) din Legea nr.303/2004 prevăd ca două instituții – Ministrul Justiției și Consiliul Superior al Magistraturii – să realizeze două operațiuni administrative prealabile, pentru ca o a treia instituție – Președintele României – să emită un act administrativ, în sensul de manifestare unilaterală de voință, care produce prin ea însăși efecte juridice, considerăm că, în prezenta cauză, nu se poate susține că situația litigioasă dedusă judecării Curții Constituționale ar avea natură constituțională și nici că soluționarea acesteia ar fi de competența exclusivă a instanței de contencios constituțional – așa cum s-a apreciat în opinia majoritară.

De asemenea, dacă autorul sesizării a considerat că, refuzul Președintelui României de a da curs propunerii de revocare din funcție a Procurorului-șef DNA, este nejustificat sau intră în sfera excesului de putere se putea adresa tot instanței de contencios administrativ.

Și actul administrativ și refuzul emiterii actului administrativ intră în sfera contenciosului administrativ, în sensul art. 126 alin. (6) din Constituție și al Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004, astfel că punctul de vedere exprimat în opinia majoritară, în sensul că situația litigioasă dedusă judecării Curții în prezenta cauză este de competență exclusivă a instanței de contencios constituțional, și nu a instanțelor de judecată, este neîntemeiat și reprezintă o soluție izolată în jurisprudența Curții.

Astfel, prin Decizia nr. 270 din 10 martie 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 290 din 15 aprilie 2008, Curtea a statuat că *"neîndeplinirea unor obligații de sorginte legală (s.n. obligații prevăzute într-o lege infraconstituțională și nu în Legea fundamentală – în prezenta cauză obligațiile ce revin celor trei actori implicați în procedura de revocare a Procurorului-șef DNA, respectiv Ministrul Justiției, Consiliul Superior al Magistraturii și Președintele României, nu sunt prevăzute în Constituție, ci în art.54 alin.(4) din Legea nr.303/2004) nu generează automat un conflict juridic de natură constituțională, întrucât eventuala ignorare a unei atribuții de competențe a unei instituții sau autorități publice, fie ea nominalizată în chiar Titlul III al Constituției României, nu reprezintă eo ipso o problemă de constituționalitate, ci una de legalitate, pentru că raportul acestora poate fi cenzurat în fața instanțelor de judecată. In acest sens s-a pronunțat Curtea Constituțională și prin Decizia nr. 901 din 17 iunie 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 503 din 21 iulie 2009.*

Prin urmare, Curtea Constituțională nu poate da dezlegare unor probleme litigioase care intră în competența altor autorități și instituții publice, motiv pentru care modul de interpretare și aplicare al dispozițiilor legale incidente intră în sfera de înfăptuire a actului de justiție, cu condiția ca instanțele judecătorești să fie sesizate prin acțiuni specifice.

Așa fiind, intervenția Curții devine legitimă doar atunci când autoritățile și instituțiile publice menționate în Titlul III din Constituție ignoră sau își asumă competențe constituționale de natură a crea blocaje ce nu pot fi înlăturate în alt mod. Aceasta este esența unui conflict juridic de natură constituțională."

În același sens, instanța de contencios constituțional s-a mai pronunțat și prin Decizia nr. 108/05.03.2014, publicată în Monitorul Oficial, Partea I, nr.257/9.04.2014.

Pentru toate aceste considerente, apreciem că solicitarea autorului sesizării de la pct. 3 al pct. III intitulat „Concluzii” din sesizare, prin care a cerut Curții Constituționale să soluționeze conflictul juridic de natură constituțională „statuând conduita de urmat, în sensul că Președintele României are obligația să emită decretul de revocare din funcție a procurorului șef DNA, doamna Laura Codruța Kovesi” este inadmisibilă, fiind fără echivoc faptul că, instanța constituțională - în raport cu respectarea propriului statut jurisdicțional - nu poate impune obligarea Președintelui României la emiterea, într-un anumit mod și cu un anumit conținut stabilit de ea, acestui act administrativ.

Aceasta deoarece Curtea Constituțională s-ar substitui atribuțiilor unei instanțe de contencios administrativ, mai exact ar acționa în fapt ca o instanță de contencios administrativ care, potrivit art. 18 din Legea nr. 554/2004 are competența de a constata refuzul nejustificat și de a obliga la emiterea actului administrativ.

A admite faptul că, în cadrul contenciosului constituțional, se poate constata refuzul nejustificat și se poate dispune obligarea autorității publice la emiterea actului administrativ, ar avea semnificația unei schimbări a statutului Curții Constituționale, din arbitru între puterile statului, în parte componentă a uneia dintre acestea.

Prin obligarea Președintelui României de a emite decretul de revocare din funcție a Procurorului-șef al Direcției Naționale Anticorupție, doamna Laura Codruța Kovesi, instanța de contencios constituțional, din punctul nostru de vedere, a depășit cadrul specific de soluționare a unui conflict juridic de natură constituțională, întrucât procedura de revocare era deja epuizată, finalizată, la momentul sesizării Curții, încălcând astfel dispozițiile art.142 alin.(1) din Constituție, potrivit cărora ”este garantul supremației Constituției.”

Curtea Constituțională nu se poate substitui Președintelui României, în a  
cărui competență intră verificarea legalității și oportunității solicitării de revocare a  
Procurorului-șef DNA.

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.

6.4. Cu privire la efectele prezentei decizii a Curții Constituționale facem  
trimitere la **considerentele exprimate în paragraful 124 al Deciziei nr.68 din 27  
februarie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.181 din  
14 martie 2017. Astfel, în această decizie Curtea a statuat că:**

”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.**”

Aplicând prezentei cauze aceste raționamente corecte ale Curții, exprimate  
în Decizia nr.68/2017, se poate lesne observa că instanța de contencios  
constituțional nu îl putea obliga pe Președintele României să emită un decret de  
revocare din funcție a Procurorului-șef al DNA, într-o procedură deja finalizată,

în care Președintele și-a exercitat competențele, în conformitate cu dispozițiile legale.

7. Conduita Președintelui României, materializată în refuzul revocării Procurorului-șef DNA, nu a fost de natură a determina un blocaj instituțional, întrucât în cadrul procedurii de revocare, fiecare instituție implicată în această procedură și-a exercitat atribuțiile, conform competențelor prevăzute de lege, respectiv prevăzute în art.54 alin.(4) din Legea nr.703/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor

În cererea formulată, autorul sesizării a susținut că:

*"Prezenta cauză privește partajarea de competență între Ministrul Justiției și Președintele României în cadrul procedurii de revocare a procurorilor cu funcții de conducere, în condițiile lipsei unor norme care să stabilească expres întinderea acestei competențe. În esență, întrebarea principală este dacă Președintele României are un drept de veto în procedura de revocare a procurorilor șefi, răspunsul la această întrebare oferind și soluțiile pentru eliminarea blocajului instituțional și stabilirea conduitei de urmat pentru părțile în conflict. "*

S-au invocat, în susținerea cererii, considerentele Deciziei nr. 98/07.02.2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.140/22.02.2008, prin care Curtea Constituțională a statuat că „Pentru soluționarea conflictului juridic de natură constituțională cu care a fost sesizată, Curtea trebuie, în consecință, să caute înțelesul normei (...) din Constituție în litera acestui text, cât și în principiile de bază și în spiritul Legii fundamentale.”

Cu privire la procedura de revocare a procurorilor din funcții de conducere, procedură nereglementată la nivel constituțional, Curtea Constituțională a stabilit deja, înțelesul normelor legale în materie, tocmai prin raportare la principiile de bază și la spiritul Legii fundamentale, prin trei decizii pe

care însă, atât autorul sesizării, cât și opinia majoritară din prezenta cauză, le-au înlăturat, le-au exclus de la orice evaluare (respectiv, Decizia nr. 375/6.07.2005, publicată în Monitorul Oficial, Partea I, nr.591/8.07.2005, Decizia nr. 551/09.04.2009, publicată în Monitorul Oficial, Partea I, nr.357/27.05.2008, precum și Decizia nr. 683/27.06.2012, publicată în Monitorul Oficial, Partea I, nr.479/12.07.2012).

7.1. Astfel, prin Decizia nr. 375/6.07.2005, publicată în Monitorul Oficial, Partea I, nr.591/8.07.2005, Curtea Constituțională a statuat că:

*„(...) sunt criticate și prevederile art. 30, art. 31 și art. 52 din Legea nr. 303/2004 prin care se stabilește dreptul Președintelui României de a refuza numirea în funcție a judecătorilor și procurorilor propuși de Consiliul Superior al Magistraturii și de a face numirile în cele mai înalte funcții din Ministerul Public la propunerea ministrului justiției, cu avizul consultativ al Consiliului Superior al Magistraturii. Autorii sesizării susțin că aceste prevederi ale legii contravin dispozițiilor art. 134 din Constituție. Referitor la aceste critici, Curtea constată că numirea judecătorilor și procurorilor urmează a se face la propunerea Consiliului Superior al Magistraturii în continuare, iar numirea în anumite funcții de conducere, se face dintre persoanele numite anterior în funcția de procuror. Dacă Președintele României nu ar avea nici un drept de examinare și de apreciere asupra propunerilor făcute de Consiliul Superior al Magistraturii pentru numirea judecătorilor și procurorilor sau în anumite funcții de conducere ori dacă nu ar putea refuza numirea nici motivat și nici măcar o singură dată, atribuțiile Președintelui României, prevăzute de art 94*

*lit c) coroborat cu art 125 alin. (1) și art.134 alin.(1) din Constituție, ar fi golite de conținut și importanță."*

7.2. Totodată, prin Decizia nr. 551/09.04.2009, publicată în Monitorul Oficial, Partea I, nr.357/27.05.2008, Curtea Constituțională a statuat că:



„Art. 134 alin. (1) din Constituția României prevede atribuția Președintelui României de a-i numi în funcție pe judecători și pe procurori, cu excepția celor stagiați, la propunerea Consiliului Superior al Magistraturii. In aplicarea acestor prevederi, legiuitorul are libertatea de a reglementa competența Președintelui României de a-i numi în funcție, inclusiv în funcții de conducere, și de a-i revoca pe toți magistrații la care textul constituțional se referă. Participarea Președintelui României la constituirea în acest mod a autorității judecătorești concordă în egală măsură cu principiul echilibrului puterilor în stat, consacrat prin art 1 alin. (4) din Constituția României, și nu este de natură să afecteze în vreun fel independența judecătorilor, instituită prin dispozițiile art 124 alin. (3) din Constituție, și exercitarea de către procurori a atribuțiilor lor, cu respectarea principiilor legalității și imparțialității prevăzute în art 132 alin. (1) din Legea fundamentală.”

7.3. De asemenea, prin Decizia nr. 375/2005, Curtea Constituțională, însușindu-și punctul de vedere comunicat de Guvernul României, a reținut că:

„Nu contravin Constituției nici noile prevederi care dau posibilitatea Președintelui României să refuze numirea judecătorilor și procurorilor propuși de Consiliul Superior al Magistraturii. Prevederea legală citată dă eficiență prevederilor art. 1 alin. (3) din Constituție care caracterizează România ca stat „democratic”. Trebuie amintit că spre deosebire de alte state, în România judecătorii și procurorii nu sunt aleși prin vot popular. Președintele României însă este ales democratic, prin vot popular și prin urmare este singurul exponent al voinței populare în raporturile cu autoritatea judecătorească. Această ultimă calitate justifică instituirea, în favoarea Președintelui, a unei „căi de atac” în cazul în care s-apreciază că propunerea CSM privind numirea unui judecător sau procuror nu ar fi justificată și se impune a fi reanalizată tot de către CSM. Esențial este faptul că, într-o astfel de dispută, Consiliul Superior al Magistraturii are ultimul cuvânt, deci își păstrează integral și neștirbit dreptul de a decide asupra chestiunii

menționate (Președintele nu are posibilitatea unui al doilea refuz în cazul renominalizării aceleiași persoane de către CSM). În termeni constituționali acest tip de raport juridic dintre Președinte și CSM constituie o perfectă punere în practica legislativă a principiului constituțional al „separației și echilibrului puterilor” pe care îl menționează art. 1 alin. 4 din Legea fundamentală.

**Analogia pe care semnatarul sesizării o fac cu situația în care Președintele nu poate să refuze numirea unor miniștri care au primit votul de încredere de la Parlament este inexactă și mai cu seamă irelevantă.** Spre deosebire de CSM, Parlamentul se constituie ca urmare a exprimării, prin vot, a voinței populare. Mult mai adecvată ar fi analogia cu procedura conform căreia Președintele poate refuza o singură dată promulgarea unei legi adoptate de Parlament, situație în care respectiva lege este reexaminată de forumul legiuitor care o poate adopta însă tot în forma inițială. În plus, Guvernul apreciază că trebuie respectat principiul simetriei, consacrat și aplicat în doctrină și practica juridică. Art. 125 alineatul 1 din Constituția României statuează că judecătorii sunt numiți de Președintele României. **Or, principiul simetriei actelor funcționează și în cazul actelor Președintelui, în sensul că semnătura Președintelui de numire a unui judecător nu este una formală, ci una de substanță, neputându-se susține că semnătura Președintelui este de fapt o simplă formalitate.** Numirea unui judecător implică o responsabilitate juridică pentru Președintele României, fapt pentru care este pe deplin explicabilă posibilitatea refuzului numirii unei persoane. Or, textul nou nuanțează acest refuz, eliminând posibilitatea unui abuz al Președintelui, în sensul că Președintele României poate refuza o singură dată numirea unui judecător sau procuror, pe când vechiul text nu prevedea o asemenea limitare, Președintele putând refuza nelimitat și fără a motiva numirea în funcție a judecătorilor și procurorilor. **Au de asemenea un deplin suport constituțional prevederile legale nou introduse care stabilesc că numirea principalelor funcții de conducere din Parchetul de pe lângă Înalta Curte**

de Casație și Justiție și Parchetul Național Anticorupție se face de către Președintele României, la propunerea Ministrului Justiției și cu avizul Consiliului Superior al Magistraturii.

Potrivit art. 94 litera c) din Constituție, Președintele are ca atribuție numirea în funcții publice, iar această numire se face în condițiile legii. Nu există nici un text constituțional care să reglementeze numirea în funcții de conducere din parchete, ceea ce înseamnă că aceasta se face în condițiile reglementate de lege.

Pe de altă parte, potrivit art.132 alin.(1) din Constituție, procurorii își desfășoară activitatea sub autoritatea Ministrului Justiției. Ministrul Justiției nu controlează în nici un caz soluțiile procurorilor, aceștia fiind independenți potrivit art. 4 alin. (1) din proiectul de modificare a Legii nr. 303/2004, iar nu numai stabili, așa cum se prevede în actuala formă a Legii nr. 303/2004. Independența procurorilor este consacrată și prin art. 61 alin. 2 din modificările aduse Legii 304/2004 privind organizarea judiciară. În plus, dezbaterile din CSM - provocate de solicitarea avizului - aduc transparența acestor numiri și revocări, având în vedere caracterul public al ședințelor CSM.

Cererea de revocare a procurorilor generali și a celorlalte persoane cărora li se aplică această dispoziție se circumscrie unor cerințe de eficiență menționate explicit în art. 50 din Legea 303 modificată, astfel încât nu vor putea avea loc abuzuri. Mai mult, modificările propuse sunt în total acord cu documentele internaționale în materie și chiar se ridică deasupra standardelor europene. (Recomandarea (2000)19 privind rolul procurorului în sistemul justiției penale, adoptată de Comitetul de Miniștri al Consiliului Europei). Procedura de numire și revocare a conducătorilor parchetului este conformă cu procedura de numire și revocare din alte state membre ale Uniunii Europene, precum Danemarca, Finlanda, Suedia, Germania, Irlanda, Olanda, Spania, Portugalia, Cehia, Estonia, Slovenia și altele." (a se vedea în același sens și Decizia nr. 683/27.06.2012,

publicată în Monitorul Oficial, Partea I, nr.479/12.07.2012, în care Curtea Constituțională - recunoscând *existența „unor competențe considerabile ale Președintelui României în diverse domenii” - reia considerentele Deciziei nr. 375/2005).*

În concluzie, constatăm că există o bogată jurisprudență a Curții cu privire la atribuția Președintelui României în materia numirii și revocării în/din funcție a judecătorilor și procurorilor, inclusiv a procurorilor cu funcții de conducere de la nivelul Parchetelor de rang înalt, jurisprudență care stabilește nu numai faptul că, *Președintele României are un drept de apreciere și de examinare în această materie, dar și că analogia cu procedura în care Președintele refuză numirea unui ministru este inexactă și mai cu seamă irelevantă.*

În opinia noastră, nu există niciun temei pentru care a fost eliminat dreptul de apreciere și de examinare al Președintelui statului în procedura de revocare a procurorilor din funcțiile de conducere de la nivelul parchetelor de rang înalt și de a fi astfel obligat să accepte orice propunere de revocare formulată de Ministrul Justiției. Este de fapt o golire de conținut a atribuțiilor Președintelui statului, sub acest aspect. Dreptul Președintelui statului de a refuza motivat propunerea venită din partea Ministrului Justiției reprezintă o garanție suplimentară ca se păstrează independența procurorilor.

De altfel, toate procedurile de numire și revocare în/din funcțiile de judecător sau procuror, precum și în/din funcțiile de conducere de la instanța supremă și de la PICCJ, DNA și DIICOT – respectiv cele prevăzute în Legea nr.303/2004 în vigoare – au reprezentat fundamentul pentru realizarea unei justiții reale în România, mulțumită unui mecanism tripartit care a dovedit că oferă contraponderi: Președintele României (demnitarul ales direct de către cetățeni cu cea mai mare legitimitate democratică, populară), Ministrul Justiției (reprezentant al Guvernului) și CSM (garantul independenței justiției alcătuit

din reprezentanții magistraților), și care au reprezentat, totodată, fundamentul accederii României la Uniunea Europeană.

Atribuirea prin prezenta decizie a Curții a unei competențe exclusive Ministrului Justiției în procedura de revocare din funcție a procurorilor de rang înalt afectează statutul acestora din urmă, prin posibilitatea influențării carierei acestora în mod arbitrar. În lipsa oricărui factor extern de natură să mențină un echilibru al diverselor interese ce pot apărea în privința funcțiilor de conducere de la nivelul Parchetelor, sunt create premisele instabilității funcției și a intervenționismului, ce nu pot avea decât consecințe negative asupra bunei funcționări a Parchetelor și a sistemului judiciar, în general.

Pe de altă parte, în prezenta cauză, Președintele României nu și-a arogat o competență constituțională care să aparțină Ministrului Justiției (conflict pozitiv) și nici nu l-a împiedicat pe Ministrul Justiției să își exercite competența de a demara procedura de revocare, prin formularea unei propuneri de revocare din funcție a Procurorului-șef DNA (conflict negativ), astfel că nu se poate pune în discuție apariția unui blocaj instituțional, ca urmare a refuzului Președintelui statului de a revoca din funcție pe Procurorul-șef DNA.

7.4. Totodată, în opinia majoritară s-a susținut că, în procedura de revocare a procurorilor șefi, este fără dubiu că dintre cei trei actori instituționali implicați (Ministrul Justiției, Consiliul Superior al Magistraturii, Președintele României), *rolul principal și decizional aparține Ministrului Justiției și că această concluzie a fost exprimată deja de Curtea Constituțională în Decizia nr. 45 din 30 ianuarie 2018, publicată în Monitorul Oficial, Partea I, nr.199/5.03.2018, fiind fundamentată pe dispozițiile art. 132 alin. (1) din Constituție, care statuează că procurorii funcționează sub autoritatea Ministrului Justiției.*

Ca atare, în opinia majoritară, în procedura revocării din funcție a Procurorului-șef DNA, s-a apreciat că, *rolul central îl are Ministrul Justiției, sub autoritatea acestuia funcționând procurorii constituiți în parchete și că dispozițiile constituționale, care stabilesc o putere de decizie a Ministrului Justiției asupra activității desfășurate de procurori, aspect care se reflectă și asupra carierei acestora, sunt prevederile art.132 alin.(1) din Constituție*

Apreciem că, în prezenta cauză nu au aplicabilitate și nu pot fi invocate în susținerea punctului de vedere îmbrățișat de opinia majoritară, considerentele Deciziei nr. 45/2018, întrucât, pe de o parte, acestea nu vizează soluții legislative în vigoare, iar pe de altă parte, în Decizia nr.45/2018 Curtea Constituțională a statuat numai cu privire la **numirea** procurorilor în funcțiile de conducere, nu și cu privire la **revocarea** acestora, veto-ul prezidențial, limitat la refuzarea unei singure propuneri de numire în funcțiile de conducere (avut în vedere prin noua Lege de modificare și completare a Legii nr.303/2004) neputând fi extins cu privire la instituția revocării.

#### **7.5. Înțelesul sintagmei "sub autoritatea Ministrului Justiției" din conținutul art.132 alin.(1) din Constituție**

Textul constituțional al art.132 alin.(1) statuează că "**Procurorii își desfășoară activitatea** potrivit principiului legalității, al imparțialității și al controlului ierarhic, **sub autoritatea Ministrului Justiției**", deci că Ministrul Justiției exercită o autoritate asupra procurorilor, fără însă să detalieze în ce constă această autoritate.

Prin **Decizia Curții Constituționale nr. 76 din 26 februarie 2015**, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 174 din 13 martie 2015, paragraful 14 s-a statuat că:

"Procurorul, prin funcțiile sale stabilite în art. 131 din Constituție reprezintă interesele generale ale societății, apără ordinea de drept, precum și drepturile și



libertățile cetățenilor și prin statutul său legal de magistrat, consacrat prin dispozițiile Legii nr. 303/2004, beneficiază de o serie de trăsături ce-l apropie mult de sfera activității de judecată. Dispozițiile constituționale mai sus menționate instituie atribuții cu caracter de generalitate care sunt concretizate detaliat, după caz, prin legi organice sau prin legi ordinare. De aceea, formele concrete prin care Ministerul Public își poate îndeplini rolul de reprezentant al interesului social, general și public constau, potrivit art.63 din Legea nr.304/2004 privind organizarea judiciară, în: efectuarea urmăririi penale în cazurile și în condițiile prevăzute de lege, conducerea și supravegherea activității de cercetare penală a poliției judiciare, precum și conducerea și controlul altor organe de cercetare penală, sesizarea instanțelor judecătorești pentru judecarea cauzelor penale, potrivit legii, exercitarea acțiunii civile, în cazurile prevăzute de lege, participarea, în condițiile legii, la ședințele de judecată, exercitarea căilor de atac împotriva hotărârilor judecătorești, în condițiile prevăzute de lege, apărarea drepturilor și intereselor legitime ale minorilor, ale persoanelor puse sub interdicție, ale dispăruților și ale altor persoane, în condițiile legii, acționarea pentru prevenirea și combaterea criminalității, sub coordonarea Ministrului Justiției, pentru realizarea unitară a politicii penale a statului, studierea cauzelor care generează sau favorizează criminalitatea, sens în care elaborează și prezintă Ministrului Justiției propuneri în vederea eliminării acestora, precum și pentru perfecționarea legislației în domeniu, verificarea respectării legii la locurile de deținere preventivă, precum și în exercitarea oricăror altor atribuții prevăzute de lege.

De asemenea, potrivit art.67 alin.(1) din Legea nr.304/2004, *procurorul participă la ședințele de judecată, în condițiile legii, și are rol activ în aflarea adevărului*, iar, potrivit dispozițiilor art.351 și art.363 din Codul de procedură penală, judecata se desfășoară oral, nemijlocit și *contradictoriu*, la ea participând, *în mod obligatoriu, procurorul care exercită un rol activ*, în vederea aflării adevărului și a respectării



dispozițiilor legale, *putând formula motivat cereri, ridica excepții și pune concluzii* în acord cu obiectivele stabilite de Constituție.”

Cât privește **autoritatea Ministrului Justiției asupra procurorilor**, prevăzută în art.132 alin.(1) din Constituție, aceasta **are doar semnificația unei autorități organizatoric - administrative, iar nu de autoritate funcțională**, așa cum a statuat, de altfel, instanța de contencios constituțional prin **Decizia nr.375 din 6 iulie 2005**, publicată în Monitorul Oficial, Partea I nr.59, din 8 iulie 2005.

De-a lungul timpului legiuitorii constituționali au încercat să creioneze natura juridică a Ministerului Public și să explice situarea procurorilor sub autoritatea Ministrului Justiției.

Primele reglementări legale, după intrarea în vigoare a Constituției din 1991, privind raporturile între Ministerul Justiției și procurori îl situau pe ministru pe o poziție de superioritate ierarhică.

**Legea nr. 92/1992 privind organizarea judecătorească** prevedea în art. 38 că Ministerul Justiției efectuează controlul asupra tuturor membrilor Ministerului Public prin procurorii inspectori din cadrul Parchetului General de pe lângă instanța supremă și din parchetele de pe lângă curțile de apel, precum și prin procurori delegați. Controlul se efectua prin verificarea lucrărilor, a modului cum se desfășoară raporturile de serviciu cu justițiabilii și cu celelalte persoane implicate în lucrările de competență Ministerului Public, precum și prin aprecierea asupra activității, pregătirii și aptitudinilor profesionale ale procurorilor. Ministrul putea cere procurorului general informări cu privire la activitatea Ministerului Public și putea da îndrumări cu privire la măsurile ce trebuiau luate pentru combaterea criminalității. Ministrul avea dreptul de a da dispoziții scrise, prin procurorul general, procurorului competent să

înceapă, în condițiile legii, procedura de urmărire a infracțiunilor despre care avea cunoștință și să promoveze în fața instanțelor judecătorești acțiunile necesare apărării interesului public.

După cum se poate observa, autoritatea exercitată de Ministrul Justiției asupra procurorilor, în dezvoltarea dispozițiilor constituționale înscrise în art. 131 alin. (1) din textul inițial al Legii fundamentale, avea caracter administrativ și un conținut substanțial, dispozițiile date de acesta prin procurorul general, în vederea respectării și aplicării legii, fiind obligatorii (art. 37 din Legea nr. 92/1992).

Acceptarea interpretării pe care instanța de contencios constituțional a dat-o în prezenta cauză sintagmei ”sub autoritatea Ministrului Justiției” din conținutul art.132 alin.(1) din Constituția României ar echivala cu o ”întoarcere în timp” a reglementărilor privind cariera magistraților, la nivelul anului 1997, perioadă în care România se afla într-un proces complex și continuu de implementare a unor principii și reguli specifice statului de drept, în vederea aderării la Uniunea Europeană.

Astfel, în perioada postdecembristă, România – candidată la aderare în structurile Uniunii Europene – s-a confruntat în permanență cu dificultăți și critici (justificate) referitoare la imixtiunea factorului politic, în principal executiv, prin Ministrul Justiției, în actul de justiție.

În acest sens, nu trebuie uitat rolul nefast al Legii nr.142/1997, care a modificat Legea nr.92/1992, privind organizarea judecătorească, în evoluția statutului magistratului român.

Legea nr.142/1997 a fost actul normativ care a anulat practic principiul separației puterilor în stat, acordând Ministrului Justiției, om politic, prerogative discreționare privind cariera magistraților.

Astfel, delegarea și eliberarea din funcție a judecătorilor și a procurorilor stagiați se dispunea de către Ministrul Justiției [art.55 alin.(3)]; Ministrul Justiției era cel care desemna judecătorii care să judece cauze privind pe minori [art.16 alin.(3)]; Ministrul Justiției, era cel care, prin inspectori generali, judecători-inspectori de la curțile de apel sau prin judecători-delegați, avea drept de control asupra activității judecătorilor de la judecătorii, tribunale și curți de apel (art.19).

Controlul se exercita prin verificarea lucrărilor procurorului, a modului în care se desfășurau raporturile de serviciu cu justițiabilii și avocații, precum și prin aprecierea asupra activității, pregătirii și aptitudinilor profesionale [art.19 alin.(2)]; structura și organizarea aparatului fiecărui parchet, precum și parchetele la care urmau să se înființeze secții maritime și fluviale, birouri sau servicii de criminalistică și criminologie se stabileau de către Ministrul Justiției, la propunerea Procurorului General (art.34).

De asemenea, Ministrul Justiției era cel care, prin procurori-inspectori din cadrul Parchetului General de pe lângă Curtea Supremă de Justiție și din parchetele de pe lângă curțile de apel sau alți procurori delegați, exercita controlul asupra tuturor membrilor Ministerului Public. Controlul se exercita prin verificarea lucrărilor, a modului în care se desfășurau raporturile de serviciu cu justițiabilii și avocații, precum și prin aprecierea asupra activității, pregătirii și aptitudinilor profesionale. Ministrul Justiției putea da dispoziție scrisă, prin Procurorul General, procurorului competent să înceapă, în condițiile legii, procedura de urmărire a infracțiunilor despre care are cunoștință și să promoveze în fața instanțelor judecătorești acțiunile necesare apărării interesului public (...) – art.38.

Judecătorii și procurorii stagiați erau numiți în funcție prin ordin al Ministrului Justiției (art.55).

Art.62 alin.2 lit.c) prevedea că, din comisia de examinare a judecătorilor și procurorilor stagiați care susțineau examenul de capacitate făcea parte și un delegat al Ministerului Justiției, desemnat de Ministrul Justiției.

Pentru a fi numit sau avansat în funcții superioare, magistratul trebuia să aibă o activitate meritorie, atestată prin notele calificative acordate de șefii ierarhici și inspecții și să îndeplinească anumite condiții de vechime prevăzute de lege.

Cu alte cuvinte, inspecții desemnați de către Ministrul Justiției în cadrul instanțelor ori a parchetelor erau chemați să aprecieze asupra numirii sau avansării în funcții superioare a magistraților.

În același timp, printre atribuțiile reglementate de art.73 din lege în sarcina Consiliului Superior al Magistraturii nu se regăseau și cele privind promovarea în funcții de conducere a judecătorilor și procurorilor.

În art.91 din Legea nr.92/1992, modificat prin Legea nr.142/1997 (art.75) se prevedea că magistrați nu pot fi reținuți, arestați preventiv, percheziționați sau trimiși în judecată, fără avizul Ministrului Justiției.

Potrivit art.80 din Legea nr.142/1997, Ministrul Justiției era cel care avea competența de a dispune suspendarea din funcție a magistratului.

Ministrul Justiției era cel care aproba stagiile de pregătire profesională a magistraților (art.91).

Potrivit art.96 din lege, competența de a exercita acțiunea disciplinară împotriva judecătorilor aparținea în mod exclusiv Ministrului justiției, iar în cadrul procurorilor, aceasta se exercita de către Ministrul Justiției și Procurorul General.

Cu alte cuvinte și, ca o concluzie a celor prezentate anterior, toate atribuțiile Consiliului Superior al Magistraturii referitoare la cariera magistraților erau condiționate în exercitarea lor, fie de recomandarea, fie de propunerea Ministrului Justiției.

Ulterior, prin legile reformei în justiție adoptate în anul 2004, autoritatea Ministrului Justiției asupra procurorilor s-a diminuat în mod considerabil, ministrul nemaivând posibilitatea de a interveni în mod direct în activitatea procurorilor.

Cu privire la cariera procurorilor, prin legile reformei în justiție adoptate în anul 2004, pentru Ministrul Justiției s-a statuat doar atribuția de a propune Președintelui României numirea/revocarea procurorilor cu funcții de conducere de la nivelul Parchetelor de rang înalt, cu avizul Consiliului Superior al Magistraturii [art. 54 alin. (1) și (4) din Legea nr. 303/2004, republicată, cu modificările și completările ulterioare].

Astfel, Legea nr. 303/2004 privind Statutul judecătorilor și procurorilor a înlăturat puterile discreționare ale Ministrului Justiției, introduse anterior prin Legea nr. 142/1997 și care sunt reafirmate, în prezent, de către Ministrul Justiției în cererea de soluționare a conflictului juridic de natură constituțională, pentru a încerca o nouă putere de decizie asupra carierei magistraților.

Prin Legea nr. 303/2004, procurorii nu mai sunt subordonați ierarhic Ministrului Justiției, iar acesta nu mai are dreptul de intervenție directă în activitatea procurorilor, și în acest sens trebuie interpretată semnificația sintagmei "sub autoritatea Ministrului Justiției" din conținutul art. 132 alin. (1) din Constituție.

Procurorii se află sub protecția principiului legalității, al imparțialității și al controlului ierarhic exercitat în interiorul sistemului. Procurorul a devenit astfel independent în relațiile cu celelalte autorități publice, inclusiv cu instanțele judecătorești și își exercită atribuțiile numai în temeiul legii, în considerarea independenței ce le-a fost conferită prin dispozițiile art.3 alin.(1) din Legea nr.303/2004.

**Art. 62 alin. (2) din Legea nr. 304/2004 privind organizarea judiciară,** publicată în Monitorul Oficial al României Partea I, nr 527 din 13 septembrie 2005, prevede că **autoritatea Ministrului Justiției se exercită, în condițiile legii.**

**De altfel, și în doctrina de specialitate s-a precizat că autoritatea Ministrului Justiției asupra procurorilor nu trebuie să aibă sensul unei subordonări ierarhice, ci acela al unei relații de administrare, similară cu relația existentă între Ministrul Justiției și instanțele de judecată.**

Practic, prin soluția adoptată în prezenta cauză și prin interpretarea pe care a dat-o textului art.54 alin.(4) din Legea nr.303/2004, în procedura de revocare a procurorilor cu funcții de conducere de la nivelul Parchetelor de rang înalt, instanța de contencios constituțional a acordat putere discreționară, decizională doar Ministrului Justiției.

**7.6. În genere, atât în cadrul procedurii numirii, cât și în cadrul procedurii revocării, Președintele României trebuie să facă o analiză de legalitate, pe de o parte, și de oportunitate, pe de altă parte.**

**Aprecierea asupra legalității unei măsuri constă în evaluarea cu privire la valoarea sa juridică, în funcție de norme legale preexistente.**

**Aprecierea cu privire la oportunitatea aceluiași măsuri** constă în evaluarea cu privire la valoarea sa practică, în funcție de criterii circumstanțiale și factuale.

Dacă în privința numirii procurorilor în funcțiile de conducere norma în vigoare prevăzută la art. 54 alin. (3) din Legea nr. 303/2004 stabilește că „*Președintele României poate refuza motivat numirea în funcțiile de conducere prevăzute la alin. (1), aducând la cunoștința publicului motivele refuzului*”, în privința revocării procurorilor din funcțiile de conducere, norma în vigoare prevăzută la art. 54 alin. (4) din Legea nr. 303/2004 trimite expres la motivele prevăzute la „*art. 51 alin. (2) care se aplică în mod corespunzător*”.

Prin urmare, singura limitare, atât a legalității, cât și a oportunității măsurilor pe care Președintele le poate lua în materia revocării provine din înseși normele legale, care îi stabilesc competența de a face evaluarea de legalitate și de oportunitate. Președintele României trebuie să aplice aceste norme de fiecare dată când i se înaintează o propunere de numire sau de revocare, neputând fi altfel limitat.

Dreptul de apreciere cu privire la oportunitate vizează „puterea discreționară” de care dispune Președintele României, în realizarea competențelor sale.

Noțiunea de „**putere discreționară**” a fost consacrată în literatura juridică de drept administrativ și, deși denumirea acestui concept ar putea conduce la ideea că administrația, acționând cu putere discreționară, ar acționa contra legalității, în realitate, exercițiul „**puterii discreționare**” nu trebuie confundat cu „**excesul de putere**”, așa cum acesta este definit în art. 2 lit. n) din Legea nr. 554/2004.

În plus, „**dreptul de veto**” nu este o noțiune consacrată pe planul dreptului administrativ, fiind recunoscut doar în cadrul anumitor proceduri constituționale, ce implică o puternică componentă politică (numire/revocare miniștri), proceduri ce nu se finalizează cu emiterea unor acte administrative supuse controlului judecătoresc, în sensul art. 126 alin. (6) din Constituție.



Din aceeași perspectivă, a aprecierii asupra legalității/oportunității măsurii dispuse de Președintele României, în procedura de revocare a Procurorului-șef DNA, respectiv refuzul de a da curs propunerii Ministrului Justiției, nu se poate susține că acesta a acționat politic, întrucât (așa cum rezultă și din documentul transmis de Președintele României, Ministrului Justiției, document atașat cererii de soluționare a conflictului juridic de natura constituțională), **analiza Președintelui României a vizat atât legalitatea, cât și oportunitatea măsurii propuse de Ministrul Justiției. O examinare atentă a conținutului adresei de refuz a revocării demonstrează că Președintele statului, pe două pagini, a prezentat motive de nelegalitate a cererii Ministrului Justiției și abia în ultima frază a menționat că revocarea nu este oportună.**

7.7. S-a mai susținut, totodată, în opinia majoritară că, sintagma din cuprinsul art. 54 alin. (4) din Legea nr. 303/2004, respectiv „**revocarea procurorilor din funcțiile de conducere prevăzute la alin. (1) se face de către Președintele României**”, *trebuie interpretată* în sensul că Președintele statului este obligat să emită decretul de revocare, conform propunerii făcută de Ministrul Justiției.

Din punctul nostru de vedere, **în mod neîntemeiat, în opinia majoritară s-a susținut că revocarea trebuie obligatoriu făcută de Președintele României, în sensul dorit de cel ce a făcut propunerea, fiindu-i înlăturat astfel Președintelui statului orice drept de apreciere.** Mai exact, în această interpretare, dacă Ministrul Justiției a făcut o propunere de revocare pentru persoana ce ocupă funcția de conducere, Președintele statului ar fi obligat să emită actul de revocare din funcție a acelei persoane.

**În textul art.54 alin.(4) din Legea nr.303/2004 legiuitorul statuează doar că revocarea se face de către Președintele statului, sensul dispoziției legale nefiind,**

în niciun mod, acela că Președintele ar fi obligat să revocare din funcția de conducere persoana pentru care s-a făcut propunerea de revocare.

Nimeni, nici măcar instanța de contencios constituțional, nu-i poate impune Președintelui României să adopte o hotărâre, fie în sensul revocării persoanei cu funcție de conducere în cadrul Parchetelor de rang înalt, fie în sensul respingerii revocării.

Pe de altă parte, textul art.54 alin.(4) din Legea nr.303/2004 trimite la motivele prevăzute la art. 51 alin. (2), care se aplică în mod corespunzător, ceea ce demonstrează că Președintele are dreptul de apreciere asupra propunerii de revocare făcută de Ministrul Justiției.

Legea califică manifestarea de voință a Ministrului Justiției ca o propunere, deci o operațiune administrativă care, prin ea însăși, nu poate avea aceeași forță juridică cu actul administrativ la baza căruia stă, deoarece nu dă naștere, modifică sau stinge raporturi juridice.

Prin reducere la absurd, dacă intenția legiuitorului ar fi fost aceea ca Președintele României să fie lipsit de un drept de apreciere cu privire la legalitatea și oportunitatea măsurii revocării procurorilor din funcțiile de conducere, atunci ar fi utilizat un alt termen decât acela de „*propunere*”. Chiar și în teoria competențelor conjuncte nu există conceptul de „*propunere conformă*”.

De aceea, susținerea autorului sesizării, îmbrățișată de opinia majoritară, potrivit căreia în art. 54 alin. (4) din Legea nr. 303/2004 „*este reglementată o obligație, iar nu o facultate a Președintelui*” este total nefondată.

Un refuz formulat de Președintele României - în temeiul unor dispoziții legale, ce recunosc un drept de apreciere nu numai Ministrului Justiției, cu ocazia formulării propunerii, ci și Președintelui României atunci când decide asupra propunerii - nu

poate avea consecința în plan constituțional a împiedicării Ministerului Justiției de a-și realiza rolul său și nu poate fi considerat „*un act de încălcare a Constituției*”.

7.8. Totodată, deși formal, a fost invocat principiul cooperării loiale între autorități publice, în opinia majoritară este dezvoltată o viziune proprie cu privire la funcționarea acestei cooperări, mai exact s-a susținut că, *într-o procedură care implică mai multe instituții, numai una dintre acestea (Ministrul Justiției) are rol central, decizional, în funcție de sfera de competență vizată de respectiva procedură, celelalte instituții implicate (Consiliul Superior al Magistraturii și Președintele României) fiind de natură a oferi doar regularitate procedurii, fără a o putea bloca.*

În această interpretare nu numai rolul Președintelui statului este mult diminuat, ci și rolul constituțional al Consiliului Superior al Magistraturii, organism ce are competența de a gestiona cariera magistraților.

Or, legiuitorul a optat pentru o procedură în care este necesar și avizul CSM. În cadrul procedurii de revocare, Secția pentru procurori a CSM nu îndeplinește un rol pur formal, ci exercită un rol activ în analizarea propunerii de revocare formulată de Ministrul Justiției, rol care se materializează în avizul pozitiv sau negativ dat propunerii. În această procedură, ca de altfel în orice procedură administrativă, avizul are rolul de a contribui la fundamentarea conținutului deciziei și la întărirea caracterului legal al actului administrativ. Și, deși în opinia majoritară, se admite rolul „consultativ” al avizului C.S.M, „*nefiind contestată sau pusă în discuție în cauză natura lui*”, nu se admite însă că, nu Ministrul Justiției este destinatarul final al concluziilor avizului, ci Președintele României. Cel mult, ca urmare a avizului nefavorabil, Ministrul Justiției ar putea reveni asupra propriei propuneri, însă nu ar putea impune Președintelui României propria soluție.

7.9. Pe de altă parte, în „*ecuația*” din această procedură, componenta puternic politică este reprezentată de inițiatorul procedurii, respectiv de Ministrul Justiției, numit exclusiv politic, și nu de Consiliul Superior al Magistraturii, garantul constituțional al independenței justiției, ori de Președintele României, ce nu poate fi membru al unui partid politic și care are rolul constituțional de a veghea la respectarea Constituției și la buna funcționare a autorităților publice, în conformitate cu art. 80 alin. 2 și art. 84 alin. (1) din Constituție.

Încă din anul 1990, anterior chiar caracterizării prin Constituția României din 1991 a statului român ca „*stat de drept*”, Președintele României a avut competența de a numi și elibera din funcție procurorul general. (a se vedea Decretul nr. 73/1990). Această competență a aparținut, în mod neîntrerupt, Președintelui României, până în prezent.

Prevederile legale introduse prin Legea nr. 247/2005 privind reforma în domeniile proprietății și justiției, precum și unele măsuri adiacente - prevederi ce stabilesc că numirea în principalele funcții de conducere din Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție și din Parchetul Național Anticorupție (actualmente DNA) se face de către Președintele României, la propunerea Ministrului Justiției și cu avizul Consiliului Superior al Magistraturii - nu reprezintă altceva decât expresia consolidării acestei prerogative a Președintelui României.

Potrivit art. 80 alin. (1) din Constituție „**Președintele României reprezintă statul român și este garantul independenței naționale, al unității și al integrității teritoriale a țării**”. În literatura juridică de specialitate s-a subliniat că această prerogativă derivă, pe de o parte din locul pe care acesta îl ocupă în rândul autorităților statului și, pe de altă parte, din modalitatea de alegere a șefului de stat. **Președintele personifică autoritatea statală și întreaga națiune de la care derivă**

**puterea, lucru firesc, având în vedere că șeful statului este ales de către popor, prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat.**

De aceea, orice interpretare care ar goli de conținut și importanță atribuția Președintelui României în materia revocării procurorilor din funcțiile de conducere de la nivelul Parchetelor de rang înalt nu poate fi justificată decât prin prisma unor elemente exterioare, ce nu țin de statul de drept și democrația constituțională.

A admite noua interpretare pe care Curtea o dă competențelor Președintelui României și ale Ministrului Justiției în procedura de revocare a procurorilor din funcțiile de conducere de la nivelul parchetelor de rang înalt (interpretare ce inversează raporturile dintre Președintele României și Ministrul Justiției, numit în funcție prin decret prezidențial) - în sensul că Ministrul Justiției ar avea rolul central în această procedură, ar însemna să nu se țină seama de necesitatea echilibrului între puterile statului și nici de eforturile depuse în consolidarea democrației, iar pentru a se da doar satisfacție într-o acțiune conjuncturală, să se modifice competențe consacrate/câștigate.

\*

\* \*

Față de toate aspectele menționate mai sus, considerăm că **instanța de contencios constituțional ar fi trebuit să constate că în cauză nu a existat un conflict juridic de natură constituțională între Ministrul Justiției, pe de o parte, și Președintele României, pe de altă parte, în principal, și între Guvernul României și Președintele României, în subsidiar, generat – așa cum au susținut autorii sesizării – de refuzul Președintelui României de a da curs propunerii de revocare din funcție a Procurorului-șef al Direcției Naționale Anticorupție, deoarece:**

- Ministrul Justiției nu reprezintă o autoritate publică constituțională în sensul articolului 146 lit.e) din Constituția României și deci nu poate fi parte într-un conflict juridic de natură constituțională;

- Guvernul României, deși poate avea calitatea de parte într-un conflict juridic de natură constituțională, reprezentând o autoritate publică constituțională, în sensul art.146 lit.e) din Legea fundamentală, nu are însă nici o competență, nici o atribuție – nici de rang constituțional și nici de rang legal – în ceea ce privește cariera magistraților, astfel că nu se poate constata că Președintele României și-ar fi arogat competențe care potrivit Constituției să aparțină Guvernului sub acest aspect, deci nu se poate pune în discuție existența unui conflict juridic de natură constituțională între aceste două autorități publice;

- în cadrul procedurii de revocare a Procurorului-șef al Direcției Naționale Anticorupție (DNA), Președintele României a pronunțat o hotărâre, în sensul nerevocării din funcție a acestuia, încheind, finalizând practic procedura declanșată de Ministrul Justiției, astfel că nu poate fi pusă în discuție problema creării de către Președintele statului a unui blocaj instituțional;

- nu s-a putut stabili o depășire din partea Președintelui României a limitelor de competență pe care legea i le conferă în procedura de revocare a Procurorului-șef al Direcției Naționale Anticorupție, doamna Laura Codruța Kovesi;

-nu s-a putut stabili o imixtiune a Președintelui României în competențele celorlalte instituții implicate în procedura de revocare a Procurorului-șef DNA, respectiv în competențele Ministrului Justiției și ale Consiliului Superior al Magistraturii;

- nu s-a putut stabili o încălcare a principiului cooperării loiale între autorități din partea Președintelui României.

**JUDECĂTOR,  
Dr. LIVIA DOINA STANCIU**

### **OPINIE SEPARATĂ**

În dezacord cu opinia majoritară, considerăm că sesizarea formulată de prim-ministrul României trebuia respinsă și constatat că nu există un conflict juridic de natură constituțională între Ministrul Justiției, pe de o parte, și Președintele României, pe de altă parte, în principal, și între Guvernul României și Președintele României, în subsidiar, determinat de refuzul Președintelui României de a da curs cererii de revocare din funcție a procurorului-șef al Direcției Naționale Anticorupție, doamna Laura Codruța Kövesi.

Examinând competențele constituționale ale Președintelui României, reținem că acesta, potrivit dispozițiilor art.94 lit.c) din Constituție, în exercitarea atribuțiilor sale de șef al statului, *"numește în funcții publice, în condițiile prevăzute de lege"*. Funcțiile de conducere din cadrul Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție reprezintă funcții publice, care potrivit legii, se exercită la numirea de către Președintelui României. Astfel, dispozițiile art.54 alin.(1) din Legea nr.303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor prevăd că *"Procurorul general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, prim-adjunctul și adjunctul acestuia, procurorul general al Parchetului Național Anticorupție, adjuncții acestuia, procurorii șefi de secție ai acestor parchete, precum și procurorul șef al Direcției de Investigare a Infracțiunilor de*



*Criminalitate Organizată și Terorism și adjuncții acestora sunt numiți de Președintele României, la propunerea ministrului justiției, cu avizul Consiliului Superior al Magistraturii, dintre procurorii care au o vechime minimă de 10 ani în funcția de judecător sau procuror, pe o perioadă de 3 ani, cu posibilitatea reînvestirii o singură dată*". Analizând textul de lege, constatăm că dezvoltând sintagma utilizată de norma constituțională "în condițiile legii", art.54 alin.(1) din Legea nr.303/2004 stabilește regulile și autoritățile publice implicate în procedura de numire a procurorilor în funcțiile de conducere din cadrul Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție: propunerea de numire în funcția de conducere aparține ministrului justiției, propunerea este analizată de Consiliul Superior al Magistraturii, care o avizează pozitiv sau negativ, decizia revenind Președintelui României, care prin decret dispune numirea în funcția publică. Potrivit dispozițiilor art.54 alin.(3) din lege, "Președintele României poate refuza motivat numirea în funcțiile de conducere prevăzute la alin.(1), aducând la cunoștința publicului motivele refuzului".

În privința revocării din funcțiile publice menționate, în temeiul principiului simetriei actelor juridice administrative, norma constituțională cuprinsă în art.94 lit.c) este pe deplin aplicabilă, dispozițiile legale care dezvoltă sintagma "în condițiile legii" fiind cele prevăzute de art.54 alin.(4) din Legea nr.303/2004. Astfel, "Revocarea procurorilor din funcțiile de conducere prevăzute la alin. (1) se face de către Președintele României, la propunerea ministrului justiției care se poate sesiza din oficiu, la cererea adunării generale sau, după caz, a procurorului general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție ori a procurorului general al Parchetului Național Anticorupție, cu avizul Consiliului Superior al Magistraturii, pentru motivele prevăzute la art.51 alin.(2) care se aplică în mod corespunzător", respectiv în cazul în care nu mai îndeplinesc una dintre condițiile necesare pentru numirea în funcția de conducere, în cazul exercitării necorespunzătoare a atribuțiilor manageriale privind organizarea eficientă, comportamentul și comunicarea, asumarea responsabilităților și aptitudinile manageriale,

în cazul aplicării uneia dintre sancțiunile disciplinare. Dispozițiile legale incidente stabilesc condițiile de fond în care poate opera revocare, procedura revocării și actorii implicați în această procedură. Așadar, propunerea de revocare din funcția de conducere aparține ministrului justiției, care se poate sesiza din oficiu sau la cererea adunării generale, a procurorului general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție ori a procurorului general al Parchetului Național Anticorupție (în prezent procuror șef al Direcției Naționale Anticorupție), propunerea este analizată de Consiliul Superior al Magistraturii, care o avizează pozitiv sau negativ, decizia revenind Președintelui României, care prin decret dispune revocarea din funcția publică.

Analizând comparativ normele legale care reglementează numirea în funcția publică de conducere, respectiv revocarea din această funcție, constatăm că acestea au un conținut identic sub aspectul procedurii decizionale: procedura este declanșată de ministrul justiției, Consiliul Superior al Magistraturii avizează propunerea de numire/revocare, în vreme ce Președintele României decide cu privire la numire/revocare, în virtutea atribuției sale constituționale consacrate de art.94 lit.c) din Legea fundamentală.

Constatăm, de asemenea, că în procedura de numire, potrivit dispozițiilor art.54 alin.(3) din lege, Președintele României are posibilitatea de a refuza motivat numirea în funcțiile de conducere. Apreciem că aceste dispoziții sunt *a fortiori* aplicabile procedurii de revocare, de vreme ce revocarea poate surveni *"pentru motivele prevăzute la art.51 alin.(2) care se aplică în mod corespunzător"*. Cu alte cuvinte, ori de câte ori apreciază că nu sunt întrunite aceste motive, Președintele României poate refuza motivat cererea de revocare din funcția de conducere. Pe de altă parte, întrucât textul de lege nu distinge cu privire la obiectul evaluării pe care Președintele o face asupra propunerii de revocare, este evident că legea nu a limitat această analiză doar la îndeplinirea condițiilor de legalitate. În virtutea principiului *"ubi lex non distinguit, nec nos distiguere debemus"*, apreciem că legea conferă plenitudine decizională Președintelui României, care are competența de a

verifica propunerea de revocare emisă de ministrul justiției și avizată de Consiliul Superior al Magistraturii, atât sub aspectul îndeplinirii condițiilor de legalitate, cât și a celor de temeinicie. De altfel, analizând condițiile care pot constitui temeiul revocării din funcția publică, observăm că, dacă pentru neîndeplinirea condițiilor necesare pentru numirea în funcția de conducere sau pentru ipoteza aplicării unor sancțiuni disciplinare, verificarea condițiilor de legalitate poate fi suficientă în formarea convingerii că persoana care ocupă funcția de conducere trebuie să fie revocată, pentru a constata exercitarea necorespunzătoare a atribuțiilor manageriale privind organizarea eficientă, comportamentul și comunicarea, asumarea responsabilităților și aptitudinile manageriale, este necesară o analiză a temeiurilor, motivelor, dovezilor, împrejurărilor care, împreună sau separat, pot sta la baza deciziei de revocare. O atare analiză nu se poate limita la verificarea condiției în sine privind legalitatea ci implică o verificare concretă a datelor/informațiilor/actelor/dovezilor pe care se întemeiază cererea de revocare și o apreciere pe care autoritatea decizională, Președintele României, trebuie să o realizeze, justificând hotărârea adoptată.

De altfel, analizând criticile de neconstituționalitate formulate cu privire la norma modificatoare a dispozițiilor art.54 alin.(3) din Legea nr.303/2004, prin Decizia nr.45 din 30 ianuarie 2018, par.165, Curtea a constatat că, "având în vedere caracterul bicefal al autorității executive, legiuitorul a optat pentru o procedură în cadrul căreia Guvernul și Președintele să conlucreze. Rolul central în această ecuație îl are, însă, ministrul justiției, sub autoritatea acestuia funcționând procurorii constituiți în parchete. Președintele României nu are nicio atribuție constituțională expresă care să justifice un drept de veto în această materie. Prin urmare, dacă legiuitorul organic a ales o asemenea procedură de numire, menținând un veto prezidențial limitat la refuzarea unei singure propuneri de numire în funcțiile de conducere prevăzute la art. 54 alin. (1) din lege, el a respectat rolul constituțional al ministrului justiției în raport cu procurorii, Președintelui conferindu-i-se atribuția de numire în considerarea solemnității actului și a necesității existenței unei

conlucrări și consultări permanente în cadrul executivului bicefal. Prin urmare, nu se poate susține încălcarea art. 94 lit. c) din Constituție. În consecință, art. 132 alin. (1) din Constituție [cu referire la art. 54 alin. (3)] din lege nu încalcă art. 94 lit. c) și art. 132 alin. (1) din Constituție”. Cu alte cuvinte, Curtea a validat soluția legislativă care limitează posibilitatea Președintelui României de a refuza propunerea de numire a procurorilor în funcția de conducere doar sub aspectul numărului de refuzuri, nicidecum sub aspectul condițiilor pe care acesta le are de verificat, nedistingând între condițiile de legalitate și condițiile de fond. Prin urmare, cu atât mai mult în procedura de revocare, care, așa cum am demonstrat în prealabil, implică o analiză a unor condiții care transcend legalitatea și antamează o verificare concretă a motivelor invocate în cererea de revocare, în condițiile legii în vigoare, Președintele nu poate fi limitat în aprecierea sa cu privire la fondul problemei. Este adevărat că ministrul justiției are un rol important în cadrul procedurii revocării, el fiind singurul care, dacă apreciază că este îndeplinit unul dintre motivele prevăzute la art.51 alin.(2) din Legea nr.303/2004, poate decide declanșarea procedurii, prin formularea cererii de revocare. Altfel spus, ***ministrul justiției este singura autoritate care poate dispune cu privire la oportunitatea declanșării procedurii de revocare a procurorului din funcția de conducere, limitată însă la cele trei condiții prevăzute de art.51 alin.(2) din Legea nr.303/2004, ceilalți actori implicați, Consiliul Superior al Magistraturii, cu rol consultativ, și Președintele României, cu rol decizional, fundamentându-și răspunsul exclusiv pe argumente de legalitate și temeinicie a argumentelor invocate.***

Aplicând aceste considerente de principiu cu privire la competențele constituționale și legale ale actorilor implicați în procedura de revocare a procurorilor cu funcții de conducere din cadrul Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, constatăm că, deși în răspunsul Președintelui României la cererea de revocare formulată de ministrul justiției de revocare din funcție a procurorului-șef al Direcției Naționale Anticorupție, doamna Laura Codruța Kövesi, acesta conchide că ”nu se poate da curs propunerii de

revocare”, întrucât consideră că ”argumentele cuprinse în raportul privind activitatea managerială de la Direcția Națională Anticorupție nu sunt de natură să creeze convingerea cu privire la oportunitatea măsurii propuse”, din analiza conținutului acestui răspuns, rezultă că Președintele României a realizat o analiză de legalitate și temeinicie a motivelor invocate de ministrul justiției. Astfel, Președintele României face trimitere la ”evaluările sistematice realizate atât de instituțiile interne abilitate legal, cât și de cele de la nivel european ori internațional, care apreciază permanent pozitiv activitatea și managementul DNA, acoperind o perioadă de timp mult mai îndelungată decât cea care face obiectul Raportului privind activitatea managerială de la Direcția Națională Anticorupție” și la Hotărârea nr.52/2018, prin care Secția pentru procurori din cadrul Consiliului Superior al Magistraturii a constatat că ”aspectele sesizate de ministrul justiției nu denotă deficiențe în exercitarea atribuțiilor manageriale de către procurorul șef al Direcției Naționale Anticorupție, în conținutul Raportului fiind enumerate generic componentele manageriale, fără o individualizare concretă a resurselor nelegal folosite, a deficiențelor comportamentale, a atribuțiilor legale neîndeplinite sau a aptitudinilor manageriale inexistente sau manifestate defectuos”.

De asemenea, Președintele constată că, ”în partea introductivă a Raportului, autorul său îl califică drept *o luare de poziție*, elaborată pe fondul dezbaterilor care au avut loc în spațiul public în perioada februarie 2017 – februarie 2018, ceea ce poate induce percepția că documentul prezintă și o perspectivă proprie a ministrului justiției cu privire la încadrarea acțiunilor/inacțiunilor procurorului evaluat, percepție întărită și de prezența în cuprinsul Raportului a unor aspecte vizând cariera profesională a autorului documentului”. Mai mult, se arată că, ”deși Raportul invocă drept temei juridic art.51 alin. (2) lit. b) din Legea nr.303/2004, argumentele prezentate sunt fie improprii, fie nu sunt relevante pentru tipul de evaluare avut în vedere de art. 51 alin. (2) lit. b) coroborat cu art. 51 alin. (3)-(6) din Legea nr. 303/2004”.

Toate aceste considerente constituie o evaluare a motivelor invocate de ministrul justiției, pe care Președintele României o realizează din perspectiva legalității și temeiniciei lor, și nicidecum a oportunității măsurii revocării, cum în mod greșit a calificat-o chiar autorul răspunsului. Or, calificarea eronată a argumentelor pe care se fundamentează refuzul nu poate constitui ea însăși izvor al unui conflict juridic de natură constituțională. Întrucât Președintele și-a exercitat atribuția conferită de Constituție [art.94 lit.c)] și prevăzută expres de Legea nr.303/2004 [art.54 alin (4)], nu se poate susține că acesta a acționat *ultra vires*, astfel încât conduita sa să genezeze un conflict juridic de natură constituțională.

Prin urmare, constatăm că atât Președintele României, cât și ministrul justiției și-au exercitat competențele prevăzute de Constituție și lege, fără să își aroge competențe care, potrivit Constituției, aparțin altor autorități publice, ori să refuze îndeplinirea anumitor acte care intrau în obligațiile lor constituționale. Fiecare autoritate publică și-a îndeplinit atribuțiile conform cu prevederile Constituției, astfel încât, în aceste condiții, diferendul invocat de prim-ministrul României cu privire la refuzul Președintelui României de a da curs cererii de revocare din funcție a procurorului-șef al Direcției Naționale Anticorupție, doamna Laura Codruta Kövesi, nu poate fi echivalat cu un conflict juridic de natură constituțională între ministrul justiției, pe de o parte, și Președintele României, pe de altă parte.

**Judecător,**

**Daniel Marius Morar**



## OPINIE SEPARATĂ

În dezacord cu soluția adoptată, cu majoritate de voturi, prin care s-a constatat existența unui conflict juridic de natură constituțională între ministrul Justiției și Președintele României, apreciem că cererea formulată trebuia respinsă ca inadmisibilă pentru considerentele care vor urma.

1. Constituția României prevede – la art.146 lit.e – că instanța de contencios constituțional este competentă să **soluționeze conflictele juridice de natură constituțională dintre autoritățile publice**<sup>2</sup>.

**Conflictele juridice de natură constituțională** au fost definite și circumstanțiate în jurisprudența Curții Constituționale ca fiind acelea care presupun acte sau acțiuni concrete prin care o autoritate publică sau mai multe autorități 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<sup>3</sup>. Conflictele juridice de natură constituțională nu se limitează la conflictele de competență, pozitive sau negative, care ar putea crea blocaje instituționale, ci vizează orice situații juridice conflictuale a căror naștere rezidă în mod direct în textul Constituției<sup>4</sup>.

2. Conflictele juridice de natură constituțională se pot ivi numai între autoritățile publice. **Autoritățile publice** – enumerate și reglementate generic prin Titlul III al Constituției – sunt: Parlamentul, Președintele României, Guvernul,

<sup>2</sup> Doctrina a statuat că dispozițiile art.146 lit.e din Constituție nu privesc orice conflict, probabil și posibil, între autoritățile publice, ci numai conflictul juridic (...) care privește competențe constituționale (a se vedea I. Muraru, E. S. Tănăsescu, *Constituția României. Comentariu pe articole*, Edit. „C. H. Beck”, București, 2008, p.1405).

<sup>3</sup> A se vedea Decizia Curții Constituționale nr.53/2005, publicată în Monitorul Oficial al României nr.144 din 17 februarie 2005; Decizia Curții Constituționale nr.108/2014, publicată în Monitorul Oficial al României nr.257 din 9 aprilie 2014.

<sup>4</sup> A se vedea Decizia Curții Constituționale nr.901/2009, publicată în Monitorul Oficial al României nr.503 din 21 iulie 2009. În același sens, în doctrină s-a subliniat faptul că un conflict juridic de natură constituțională privește competențele sau atribuțiile autorităților publice, competențe/atribuții care derivă din Legea fundamentală, nu exclusiv dintr-un act normativ subsecvent Constituției (I. Deleanu, *Instituții și proceduri constituționale*, Edit. „C. H. Beck”, București, 2006, p.867).



Administrația publică (centrală și locală) și Autoritatea judecătorească (Instanțele judecătorești, Ministerul Public și Consiliul Superior al Magistraturii). Pentru a putea fi subiecte ale unui conflict juridic de natură constituțională, autoritățile publice trebuie să întrunească cumulativ cel puțin două exigente: să fie nominalizate expres în Titlul III al Constituției, cu precizarea atribuțiilor care le revin în realizarea puterii de stat, și, respectiv, să fie autorități de natură constituțională, adică să participe nemijlocit la realizarea puterii de stat<sup>5</sup>.

Astfel, se poate lesne observa că ministrul justiției nu face parte din categoria autorităților publice reglementate constituțional<sup>6</sup>, el fiind un demnitar (ca oricare alt ministru) în cadrul autorității publice care este Guvernul<sup>7</sup>.

Împrejurarea că – în conformitate cu dispozițiile art.132 alin.(1) din Constituție – „Procurorii își desfășoară activitatea potrivit principiului legalității, a imparțialității și a controlului ierarhic, sub autoritatea ministrului justiției” nu îl transformă și nici măcar nu îl asimilează pe ministru în/cu o autoritate publică. Este adevărat că procurorii își desfășoară activitatea sub autoritatea ministrului justiției, dar nu sunt în subordinea acestuia<sup>8</sup>. Acest fapt rezultă indubitabil din coroborarea prevederilor constituționale (art.34 lit.c) cu cele legale (art.51 și 54 din legea nr.303/2004), în raport de care numirea și, respectiv, revocarea procurorilor se face de către Președintele României, la propunerea ministrului justiției și cu avizul (consultativ) al

<sup>5</sup> A se vedea Decizia Curții Constituționale nr.838/2009, publicată în Monitorul Oficial al României nr.461 din 3 iulie 2009).

<sup>6</sup> Nu putem accepta susținerea din motivarea deciziei potrivit căreia Decizia Curții Constituționale nr.45/2018 se aplică *mutatis mutandis* în prezenta cauză pentru că – pe de o parte – ea privește prevederile unei legi adoptate, dar nepromulgată, supusă controlului de constituționalitate, iar – pe de altă parte – pentru că prin decizia menționată, Curtea a evidențiat „rolul central al ministrului justiției” în dezvoltarea carierei magistraților, neavând nicio legătură respectivă decizie cu revocarea magistraților cu funcții de conducere.

<sup>7</sup> Curtea Constituțională a statuat că primul ministru poate avea calitatea de parte într-un conflict juridic de natură constituțională între autorități publice pentru că el reprezintă în orice împrejurare Guvernul (a se vedea Decizia nr.285/2014, publicată în Monitorul Oficial al României nr.478 din 28 iunie 2014).

<sup>8</sup> Din dispoziția constituțională reprodusă mai sus rezultă că procurorii – desfășurându-și activitatea cu respectarea rigorilor legalității și imparțialității – se bucură de o anumită independență, ceea ce înseamnă că ei **nu sunt în niciun caz subordonați** ministrului justiției, ci sunt supuși numai controlului ierarhic.

Consiliului Superior al Magistraturii. Prin urmare, **nu se poate vorbi despre un conflict juridic de natură constituțională între autorități publice din moment ce una din părțile între care s-a iscat diferendul nu are calitatea cerută de textul constituțional – aceea de autoritate publică.**

3. Dar, chiar dacă am putea trece peste acest prim impediment constituțional, tot nu ne aflăm în prezența unui conflict juridic **de natură constituțională**, întrucât în speță **nu există o situație juridică conflictuală a cărei naștere rezidă în mod direct în textul Constituției**. Obligația Președintelui (în măsura în care ea există!) decurge dintr-o dispoziție infraconstituțională, respectiv prevederea art.54 alin.(4) din Legea nr.303/2004. Or, Curtea Constituțională a reținut că neîndeplinirea unor obligații de sorginte legală nu generează automat un conflict juridic de natură constituțională, întrucât eventuala ignorare a unei astfel de competențe a unei instituții sau autorități publice, fie ea nominalizată în chiar Titlul III al Constituției, nu reprezintă *eo ipso* o problemă de constituționalitate, ci una de legalitate, pentru că raportul acestora poate fi cenzurat în fața instanțelor de judecată<sup>9</sup>. De fapt, nu există nicio dispoziție constituțională care să prevadă în mod expres sau din care să rezulte măcar obligația Președintelui României de a dispune revocarea – la propunerea ministrului justiției – a vreunui procuror cu funcție de conducere<sup>10</sup>.

Se mai impune precizarea că, în prezenta speță, nu se poate vorbi despre o „simetrie” între numirea și, respectiv, revocarea magistraților cu funcții de conducere, pentru că în vreme ce numirea (în funcții publice a unor demnitari) de către Președintele României se face în temeiul unei dispoziții constituționale exprese – art.94 lit.c – la propunerea (prevăzută de o normă infraconstituțională) a ministrului justiției, revocarea se face de către Președinte (în baza unei dispoziții legale – art.54

<sup>9</sup> A se vedea Decizia Curții Constituționale nr.901/2009, *cit.supra.*; a se vedea și Decizia Curții Constituționale nr.259/2015, par.5o, publicată în Monitorul Oficial al României nr.334 din 15 mai 2015.

<sup>10</sup> Are, în schimb, temei constituțional – potrivit dispozițiilor art.94 lit.c din Legea fundamentală – atribuția Președintelui României de a numi în funcții publice, în condițiile legii.

alin.(4) din legea nr.303/2004) la propunerea ministrului justiției (formulată în temeiul aceleiași prevederi legale). Aceasta demonstrează indubitabil faptul că – în cazul revocării – nu ne aflăm în fața unui conflict juridic **de natură constituțională**, din moment ce norma juridică de referință este una **infraconstituțională** (ceea ce înseamnă – încă odată spus – că situația juridică conflictuală nu rezidă în mod direct în textul Constituției).

4. În fine, reținem că, potrivit dispoziției legale susmenționată, revocarea procurorilor din funcțiile de conducere se face de către Președintele României, la **propunerea** ministrului justiției<sup>11</sup>, cu avizul Consiliului Superior al Magistraturii.

Prin urmare, fiind vorba despre o propunere a ministrului justiției, Președintele României îi poate da curs sau nu, având în mod evident latitudinea de a aprecia ținând seamă atât de regularitatea și legalitatea procedurii, cât și de avizul Consiliului Superior al Magistraturii<sup>12</sup>. Având astfel în vedere cele constatate și reținute, Președintele României analizează situația existentă, apreciază dacă este pe cale să se producă sau nu un blocaj instituțional și se pronunță asupra măsurii revocării verificând regularitatea și legalitatea procedurii, dar ținând seamă și de anumite elemente de oportunitate<sup>13</sup>.

5. Pentru cele de mai sus, apreciem că **cererea privind soluționarea conflictului juridic de natură constituțională dintre ministrul justiției și**

<sup>11</sup> Din moment ce textul de lege (art.54 alin.4 din Legea nr.303/2004) vorbește despre „propunerea ministrului justiției” este evident că aceasta nu poate fi considerată ca o solicitare expresă și fermă, căreia Președintele ar trebui să i se supună necondiționat (pentru că nu acesta este sensul dispoziției legale susmenționate, Președintele României nefiind în niciun caz și în niciun fel subordonat ministrului justiției!).

<sup>12</sup> Avizul Consiliului Superior al Magistraturii trebuie avut în vedere, întrucât chiar dacă este consultativ el este obligatoriu de cercet și de formulat. Or, nu este totuna dacă avizul CSM este pozitiv sau negativ (altfel, care ar fi rostul acestui „punct de vedere exprimat de specialiști” !?). Prin urmare, în mod firesc, Președintele poate și chiar trebuie să aibă în vedere și acest aviz atunci când se pronunță.

<sup>13</sup> Președintele României este personajul eminent politic, cu cea mai largă reprezentativitate, astfel că domniei sale nu i se poate pretinde a se pronunța exclusiv din punct de vedere juridic în privința măsurii – reglementate de Legea nr.303/2004 – propuse de ministrul justiției (a se vedea, cu privire la competențele Președintelui României și Deciziile Curții Constituționale nr.375/2005 (publicată în Monitorul Oficial al României nr.591 din 8 iulie 2005), nr.551/2009 (publicată în Monitorul Oficial al României nr.357 din 27 mai 2009) și nr.663/2012 (publicată în Monitorul Oficial al României nr.596 din 21 august 2012)).

**Președintele României**, formulată de Guvern **trebuia să fie respinsă ca inadmisibilă**, întrucât nu a existat și nu există (între susnumitele părți) un conflict juridic de natură constituțională între autorități publice, așa cum statuează art.146 lit.e din Constituția României.

**JUDECĂTOR**

**Prof.univ.dr. Mircea Ștefan MINEA**

Stiripesurs