



Data primirii : 04/09/2019



Id publicat	: C-83/19 JT1
Numărul de act	: 18
Numărul de registru	: 1119530
Data depunerii	: 13/06/2019
Data înscrierii în registru	: 21/06/2019
Tipul de act	: Observații

Referința depunerii efectuate prin intermediul e-Curia	: Actul de procedură DC109694
Numărul de fișier	: 1
Autorul depunerii	: Rogalski Ion (R99065) Commission



COMISIA EUROPEANĂ

Bruxelles, 13 iunie 2019

sj.e(2019)4234805 IR/as

Acte de procedură

**DOMNULUI PREȘEDINTE ȘI MEMBRILOR CURȚII DE JUSTIȚIE
A UNIUNII EUROPENE**

OBSERVAȚII SCRISE

prezentate, în temeiul articolului 23 alineatul al doilea din Protocolul privind Statutul Curții de Justiție a Uniunii Europene, de către Comisia Europeană, reprezentată de domnii Hannes Krämer și Martin Wasmeier, consilieri juridici, și de domnul Ion Rogalski, membri ai Serviciului juridic al Comisiei Europene, în calitate de agenți, cu domiciliul ales la Serviciul juridic, Greffe contentieux, BERL 1/169, 1049 Bruxelles, acceptând comunicarea prin intermediul e-Curia a tuturor actelor de procedură,

în cauzele conexe C-83/19, C-127/19 și C-195/19

Asociația „Forumul Judecătorilor din România” și alții,

având ca obiect cererile de pronunțare a unor hotărâri preliminare formulate, în temeiul articolului 267 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene de către Tribunalul Olt, Curtea de Apel Pitești și, respectiv, Curtea de Apel București (România), privind interpretarea anumitor prevederi din Tratatul privind Uniunea Europeană, din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene și din Decizia Comisiei 2006/928/CE de stabilire a unui mecanism de cooperare și de verificare a progresului realizat de România în vederea atingerii anumitor obiective de referință specifice în domeniul reformei sistemului judiciar și al luptei împotriva corupției.

Comisia Europeană are onoarea să prezinte Curții următoarele observații:

I. CADRUL JURIDIC

A. Dreptul Uniunii Europene

Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene

1. Articolul 47 („Dreptul la o cale de atac eficientă și la un proces echitabil”) din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (denumită în continuare „carta”) prevede următoarele:

„Orice persoană ale cărei drepturi și libertăți garantate de dreptul Uniunii sunt încălcate are dreptul la o cale de atac eficientă în fața unei instanțe judecătorești, în conformitate cu condițiile stabilite de prezentul articol.

Orice persoană are dreptul la un proces echitabil, public și într-un termen rezonabil, în fața unei instanțe judecătorești independente și imparțiale, constituită în prealabil prin lege. Orice persoană are posibilitatea de a fi consiliată, apărută și reprezentată. [...]”

Tratatul privind Uniunea Europeană

2. Potrivit prevederilor articolului 2 din Tratatul privind Uniunea Europeană (TUE), *„Uniunea se întemeiază pe valorile respectării demnității umane, libertății, democrației, egalității, statului de drept, precum și pe respectarea drepturilor omului, inclusiv a drepturilor persoanelor care aparțin minorităților. Aceste valori sunt comune statelor membre într-o societate caracterizată prin pluralism, nediscriminare, toleranță, justiție, solidaritate și egalitate între femei și bărbați.”*
3. Articolul 4 alineatul (3) TUE are următorul cuprins:

„În temeiul principiului cooperării loiale, Uniunea și statele membre se respectă și se ajută reciproc în îndeplinirea misiunilor care decurg din tratate.

Statele membre adoptă orice măsură generală sau specială pentru asigurarea îndeplinirii obligațiilor care decurg din tratate sau care rezultă din actele instituțiilor Uniunii.

Statele membre facilitează îndeplinirea de către Uniune a misiunii sale și se abțin de la orice măsură care ar putea pune în pericol realizarea obiectivelor Uniunii.”

4. Articolul 19 alineatele (1) și (2) TUE prevăd următoarele:

„(1) Curtea de Justiție a Uniunii Europene cuprinde Curtea de Justiție, Tribunalul și tribunale specializate. Aceasta asigură respectarea dreptului în interpretarea și aplicarea tratatelor.

Statele membre stabilesc căile de atac necesare pentru a asigura o protecție jurisdicțională efectivă în domeniile reglementate de dreptul Uniunii.

(2) [...] Judecătorii și avocații generali ai Curții de Justiție, precum și judecătorii Tribunalului sunt aleși dintre personalitățile care prezintă toate garanțiile de independență și care întrunesc condițiile prevăzute la articolele 253 și 254 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene. [...]”

Actul de aderare a României la Uniunea Europeană

5. Articolele 37 și 38 din Actul privind condițiile de aderare a Republicii Bulgaria și a României și adaptările tratatelor pe care se întemeiază Uniunea Europeană („Actul de aderare”) au următorul cuprins:

„Articolul 37

În cazul în care Bulgaria sau România nu și-a îndeplinit angajamentele asumate în contextul negocierilor de aderare, determinând o perturbare semnificativă a bunei funcționări a pieței interne, inclusiv orice angajamente asumate în cadrul politicilor sectoriale care privesc activități economice cu efecte transfrontaliere, ori pericolul iminent al unei atari perturbări, Comisia poate să adopte măsurile corespunzătoare până la împlinirea unui termen de cel mult trei ani de la data aderării, la cererea motivată a unui stat membru sau din proprie inițiativă.

Măsurile sunt proporționale și se acordă prioritate acelor dintre ele care perturbă cel mai puțin funcționarea pieței interne și, după caz, aplicării mecanismelor sectoriale de salvagardare în vigoare. Asemenea măsuri de salvagardare nu pot fi utilizate ca mijloace arbitrare de discriminare sau de restrângere disimulată a comerțului dintre statele membre. Clauza de salvagardare poate fi invocată chiar și înainte de aderare în temeiul concluziilor urmăririi îndeplinirii angajamentelor asumate în negocieri, iar măsurile adoptate intră în vigoare la data aderării, cu excepția cazului în care acestea prevăd o dată ulterioară. Măsurile nu pot fi menținute mai mult decât este strict necesar și, în orice caz, sunt revocate la data la care angajamentul corespunzător este îndeplinit. Măsurile pot fi totuși aplicate dincolo de termenul prevăzut la alineatul de mai sus atât timp cât angajamentele corespunzătoare nu au fost îndeplinite. Ca răspuns la progresele realizate de noul stat membru în cauză în îndeplinirea angajamentelor sale, Comisia poate adapta în mod corespunzător măsurile luate. Comisia informează Consiliul cu suficient timp înaintea revocării regulamentelor și deciziilor europene prin care sunt stabilite măsurile de salvagardare și ține seama întocmai de orice observații formulate în acest sens de către Consiliu.

Articolul 38

În cazul în care, în Bulgaria sau în România, există deficiențe semnificative sau un risc iminent privind apariția unor asemenea deficiențe în transpunerea, stadiul aplicării sau asigurarea respectării deciziilor-cadru sau a oricăror altor angajamente, instrumente de cooperare și decizii privind recunoașterea reciprocă în domeniul dreptului penal în conformitate cu titlul VI al Tratatului UE, precum și a directivelor și regulamentelor privind recunoașterea reciprocă în domeniul dreptului civil în conformitate cu titlul IV din Tratatul CE, Comisia poate să adopte, până la împlinirea unui termen de cel mult trei ani de la data aderării, la cererea motivată a unui stat membru sau din proprie inițiativă și după consultarea statelor membre, măsurile corespunzătoare și să precizeze condițiile și modalitățile în care aceste măsuri intră în vigoare.

Măsurile pot lua forma suspendării provizorii a aplicării dispozițiilor și hotărârilor corespunzătoare în relațiile dintre Bulgaria sau România și oricare alt ori alte state membre, fără să aducă atingere continuării cooperării judiciare strânse. Clauza de salvagardare poate fi invocată chiar înainte de aderare în temeiul concluziilor urmăririi îndeplinirii angajamentelor asumate în negocieri, iar măsurile adoptate intră în vigoare la data aderării, cu excepția cazului în care acestea prevăd o dată ulterioară. Măsurile nu pot fi menținute mai mult decât este strict necesar și, în orice caz, sunt revocate la data la care deficiențele sunt remediate. Măsurile pot fi totuși aplicate dincolo de termenul prevăzut la alineatul (1) atât timp cât aceste deficiențe subzistă. Ca răspuns la progresele realizate de noul stat membru în cauză în remedierea deficiențelor identificate, Comisia poate adapta în mod corespunzător măsurile luate, după consultarea statelor membre. Comisia informează Consiliul cu suficient timp înaintea revocării măsurilor de salvagardare și ține seama întocmai de orice observații formulate în acest sens de către Consiliu.”

Decizia de stabilire a mecanismului de cooperare și de verificare

6. Decizia Comisiei 2006/928/CE din 13 decembrie 2006 de stabilire a unui mecanism de cooperare și de verificare a progresului realizat de România în vederea atingerii anumitor obiective de referință specifice în domeniul reformei sistemului judiciar și al luptei împotriva corupției (JO L 354, p. 56, Ediție specială, 11/vol. 51, p. 55) prevede următoarele:

„Articolul 1

În fiecare an, până la 31 martie cel târziu, iar în primul an la 31 martie 2007, România prezintă Comisiei un raport privind progresele realizate în vederea atingerii fiecăruia dintre obiectivele de referință enumerate în anexă.

Comisia poate, în orice moment, să ofere ajutor tehnic prin diverse mijloace sau să colecteze ori să facă schimb de informații privind obiectivele de referință. De asemenea, Comisia poate organiza, în orice moment, misiuni de experți în acest sens în România. Autoritățile române oferă Comisiei sprijinul necesar în acest context.

Articolul 2

Comisia va transmite, pentru prima dată în iunie 2007, Parlamentului European și Consiliului propriile comentarii și concluzii privind raportul prezentat de România.

Comisia va prezenta din nou un raport în funcție de evoluția situației și cel puțin o dată la fiecare șase luni.

Articolul 3

Prezenta decizie intră în vigoare numai sub rezerva și la data intrării în vigoare a Tratatului de aderare.

Articolul 4

Prezenta decizie se adresează statelor membre.

[...]

ANEXĂ

Obiectivele de referință pe care România trebuie să le atingă, prevăzute la articolul 1:

- 1. Garantarea unui proces judiciar mai transparent și mai eficient totodată, în special prin consolidarea capacităților și a responsabilizării Consiliului Superior al Magistraturii. Raportarea și evaluarea impactului noilor coduri de procedură civilă și administrativă.*
- 2. Înființarea, conform celor prevăzute, a unei agenții pentru integritate cu responsabilități în domeniul verificării patrimoniului, al incompatibilităților și al conflictelor de interese potențiale, precum și cu capacitatea de a adopta decizii obligatorii care să poată duce la aplicarea unor sancțiuni disuasive.*
- 3. Continuarea, în baza progreselor realizate deja, a unor cercetări profesionale și imparțiale cu privire la acuzațiile de corupție la nivel înalt.*
- 4. Adoptarea unor măsuri suplimentare de prevenire și combatere a corupției, în special în cadrul administrației locale.”*

B. Dreptul național

Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 77/2018

7. Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 77/2018 pentru completarea art. 67 din Legea nr. 317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii prevede următoarele:

„Art. I. – La articolul 67 din Legea nr. 317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 628 din 1 septembrie 2012, cu modificările ulterioare, după alineatul (6) se introduc două noi alineate, alineatele (7) și (8), cu următorul cuprins:

"(7) În situația vacantării funcției de inspector-șef sau, după caz, de inspector-șef adjunct al Inspecției Judiciare ca urmare a expirării mandatului, interimatul funcției se asigură de inspectorul-șef sau, după caz, de inspectorul-șef adjunct ale căror mandate au expirat, până la data ocupării acestor funcții în condițiile legii.

(8) În caz de încetare a mandatului de inspector-șef ca urmare a altor situații decât expirarea mandatului, interimatul funcției se asigură de către inspectorul-șef adjunct până la data ocupării acestei funcții în condițiile legii, iar în caz de încetare a mandatului de inspector-șef adjunct ca urmare a altor situații decât expirarea mandatului, interimatul funcției se asigură de către un inspector judiciar numit de inspectorul-șef până la data ocupării acestei funcții în condițiile legii."

Art. II. – Prevederile art. 67 alin. (7) din Legea nr. 317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii, republicată, cu modificările ulterioare, precum și cu completările aduse prin prezenta ordonanță de urgență, se aplică și situațiilor în care funcția de inspector-șef sau, după caz, de inspector-șef adjunct al Inspecției Judiciare este vacantă la data intrării în vigoare a prezentei ordonanțe de urgență."

Legea nr. 207/2018

8. Legea nr. 207 din 20 iulie 2018 pentru modificarea și completarea Legii nr. 304/2004 privind organizarea judiciară prevede, printre altele, înființarea Secției pentru investigarea infracțiunilor din justiție, prin introducerea în Legea nr. 304/2004 a unei noi Secțiuni a 2¹-a intitulată „Secția pentru investigarea infracțiunilor din justiție”, având următorul cuprins:

„Art. 88¹. – (1) În cadrul Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție se înființează și funcționează Secția pentru investigarea infracțiunilor din justiție care are competența exclusivă de a efectua urmărirea penală pentru infracțiunile săvârșite de judecători și procurori, inclusiv judecătorii și procurorii militari și cei care au calitatea de membri ai Consiliului Superior al Magistraturii.

(2) Secția pentru investigarea infracțiunilor din justiție își păstrează competența de urmărire penală și în situația în care, alături de persoanele prevăzute la alin. (1), sunt cercetate și alte persoane.

(3) În cazul infracțiunilor săvârșite de judecătorii și procurorii militari, dispozițiile art. 56 alin. (4) din Legea nr. 135/2010 privind Codul de procedură penală, cu modificările și completările ulterioare, nu sunt aplicabile.

(4) Secția pentru investigarea infracțiunilor din justiție este condusă de un procuror-șef secție, ajutat de un procuror-șef adjunct, numiți în funcție de Plenul Consiliului Superior al Magistraturii, în condițiile prezentei legi.

(5) Procurorul general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție soluționează conflictele de competență apărute între Secția pentru investigarea infracțiunilor din justiție și celelalte structuri sau unități din cadrul Ministerului Public.

[...]

Art. 88³. – (1) Procurorul-șef al Secției pentru investigarea infracțiunilor din justiție este numit în funcție de Plenul Consiliului Superior al Magistraturii, în urma unui concurs care constă în prezentarea unui proiect referitor la exercitarea atribuțiilor specifice funcției de conducere respective, urmărindu-se competențele manageriale, gestiunea eficientă a resurselor, capacitatea de a-și asuma decizii și responsabilități, competențele de comunicare și rezistența la stres, precum și integritatea candidatului, evaluarea activității sale ca procuror și modul în care acesta se raportează la valori specifice profesiei, precum independența justiției ori respectarea drepturilor și libertăților fundamentale.

[...]

Art. 88⁴. – (1) Procurorul-șef adjunct al Secției pentru investigarea infracțiunilor din justiție este numit în funcție de Plenul Consiliului Superior al Magistraturii, la propunerea motivată a procurorului-șef secție, dintre procurorii deja numiți în cadrul secției.

[...]

Art. 88⁵. – (1) Secția pentru investigarea infracțiunilor din justiție se încadrează cu procurori numiți de către Plenul Consiliului Superior al Magistraturii, în urma unui concurs, în limita posturilor prevăzute în statul de funcții, aprobat potrivit legii, pe o perioadă de 3 ani, cu posibilitatea continuării activității în cadrul secției pentru o perioadă totală de cel mult 9 ani.

[...]

(12) Procedurile de numire, continuare a activității în cadrul secției și revocare din funcțiile de conducere și execuție din cadrul secției vor fi detaliate într-un regulament aprobat de Plenul Consiliului Superior al Magistraturii.

[...]

Art. 88⁸. – (1) *Atribuțiile Secției pentru investigarea infracțiunilor din justiție sunt următoarele:*

a) efectuarea urmăririi penale, în condițiile prevăzute în Legea nr.135/2010, cu modificările și completările ulterioare, pentru infracțiunile aflate în competența sa;

b) sesizarea instanțelor judecătorești pentru luarea măsurilor prevăzute de lege și pentru judecarea cauzelor privind infracțiunile prevăzute la lit. a);

c) constituirea și actualizarea bazei de date în domeniul infracțiunilor aflate în domeniul de competență;

d) exercitarea altor atribuții prevăzute de lege. [...]”

9. Art. III din Legea nr. 207/2018 prevede următoarele:

„(1) Secția pentru investigarea infracțiunilor din justiție începe să funcționeze în termen de 3 luni de la data intrării în vigoare a prezentei legi.

(2) Cauzele de competența Secției pentru investigarea infracțiunilor din justiție înregistrate la orice structură de parchet și nesoluționate până la data la care secția este operațională se înaintează spre soluționare Secției pentru investigarea infracțiunilor din justiție, de îndată ce aceasta este operațională.”

Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 90/2018

10. Prin intermediul Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 90/2018 din 10 octombrie 2018 privind unele măsuri pentru operaționalizarea Secției pentru investigarea infracțiunilor din justiție, a fost stabilită o procedură derogatorie de la art. 88³ - 88⁵ din Legea nr. 304/2004, în vederea numirii provizorii a procurorului-șef, a procurorului-șef adjunct și a cel puțin unei treimi din procurorii secției, pentru a permite operaționalizarea secției în termenul stabilit de Legea nr. 207/2018, respectiv 23 octombrie 2018.

Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 7/2019

11. Anumite prevederi ale Legii nr. 304/2004 referitoare la organizarea și funcționarea Secției pentru investigarea infracțiunilor din justiție au fost ulterior modificate prin Ordonanța de urgență nr. 7/2019 din 20 februarie 2019 privind unele măsuri temporare referitoare la concursul de admitere la Institutul Național al Magistraturii, formarea profesională inițială a judecătorilor și procurorilor, examenul de absolvire a Institutului Național al Magistraturii, stagiul și examenul de capacitate al judecătorilor și procurorilor stagiați, precum și pentru modificarea și completarea Legii nr. 303/2004

privind statutul judecătorilor și procurorilor, Legii nr. 304/2004 privind organizarea judiciară și Legii nr. 317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii, după cum urmează:

„Art. 14. - [...] 4. La articolul 88¹, după alineatul (5) se introduce un nou alineat, alineatul (6), cu următorul cuprins:

"(6) Ori de câte ori Codul de procedură penală sau alte legi speciale fac trimitere la "procurorul ierarhic superior" în cazul infracțiunilor de competența Secției pentru investigarea infracțiunilor din justiție, prin acesta se înțelege procurorul șef al secției, inclusiv în cazul soluțiilor dispuse anterior operaționalizării acesteia."

5. La articolul 88⁵, după alineatul (11) se introduc două noi alineate, alineatele (11¹) și (11²), cu următorul cuprins:

"(11¹) Membrii comisiilor de concurs prevăzute în prezenta secțiune nu devin incompatibili și își exprimă votul în Plenul Consiliului Superior al Magistraturii.

(11²) Comisiile de concurs prevăzute de art. 88³, respectiv de art. 88⁵ își desfășoară legal activitatea în prezenta a cel puțin 3 membri."

6. La articolul 88⁸ alineatul (1), litera d) se modifică și va avea următorul cuprins:

"d) exercitarea și retragerea căilor de atac în cauzele de competența Secției, inclusiv în cauzele aflate pe rolul instanțelor sau soluționate definitiv anterior operaționalizării acesteia potrivit Ordonanței de urgență a Guvernului nr.90/2018 privind unele măsuri pentru operaționalizarea Secției pentru investigarea infracțiunilor din justiție."

7. La articolul 88⁸ alineatul (1), după litera d) se introduce o nouă literă, litera e), cu următorul cuprins:

"e) exercitarea altor atribuții prevăzute de lege.""

II. SITUAȚIA DE FAPT, ACȚIUNEA PRINCIPALĂ ȘI ÎNTREBĂRILE PRELIMINARE

12. Situația de fapt din litigiile naționale în cadrul cărora au fost formulate cererile de hotărâre preliminară în cauzele C-83/19, C-127/19 și, respectiv, C-195/19 a fost descrisă pe larg de către instanțele de trimitere. În cuprinsul prezentelor observații, Comisia se va limita așadar la o scurtă descriere a contextului factual în care au fost formulate întrebările preliminare în fiecare dintre cele trei cauze naționale.

– **C-83/19 Asociația „Forumul Judecătorilor din România” / Inspecția Judiciară**

13. Cauza C-83/19 are ca obiect un litigiu, înregistrat pe rolul Tribunalului Olt, între reclamanta Asociația „Forumul Judecătorilor din România” și pârâta Inspecția Judiciară privind refuzul acesteia din urmă de a furniza anumite informații de interes public (referitoare la activitatea instituției în perioada 2014 - 2018) care i-au fost solicitate de către reclamantă.
14. În cursul procedurii din fața instanței de trimitere, pârâta a depus întâmpinare la data de 26.10.2018, solicitând respingerea ca neîntemeiată a cererii de chemare în judecată, iar reclamanta a invocat ulterior excepția lipsei dovezii calității de reprezentant a semnatarului întâmpinării, dl. judecător Lucian Netejoru. În opinia reclamantei, dl. Netejoru nu putea acționa ca reprezentant legal al Inspecției Judiciare în speță, deoarece mandatul său în funcția de inspector-șef expirase la data de 1 septembrie 2018, iar prevederile Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 77/2018, care au stabilit regula asigurării interimatului funcției de către inspectorul-șef al cărui mandat a expirat, până la data ocupării funcției în condițiile legii, sunt inaplicabile deoarece contravin dreptului Uniunii Europene.
15. În esență, reclamanta a susținut că, prin adoptarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 77/2018, Guvernul a procedat la o numire directă (chiar dacă numai cu titlu provizoriu) a conducerii Inspecției Judiciare, ceea ce reprezintă o ingerință semnificativă a executivului asupra competenței legale a Consiliului Superior al Magistraturii (denumit în continuare „CSM”) de numire a conducerii Inspecției Judiciare, conform procedurii stabilite de Legea nr. 317/2004, ingerință de natură a afecta independența justiției, astfel cum aceasta este garantată în dreptul Uniunii. În acest sens, reclamanta a formulat o cerere de sesizare a Curții de Justiție cu o serie de întrebări preliminare, pentru a se clarifica dacă prelungirea de către Guvern a mandatelor conducerii actuale a Inspecției Judiciare, prin intermediul Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 77/2018, este compatibilă cu dreptul Uniunii.
16. Astfel, pentru a se putea pronunța asupra excepției de procedură a lipsei dovezii calității de reprezentant, instanța de trimitere a considerat necesară clarificarea prealabilă a tuturor aspectelor relevante privind interpretarea dreptului Uniunii și a decis să adreseze Curții de Justiție următoarele întrebări preliminare:

„1. Mecanismul de cooperare și de verificare (MCV), instituit potrivit Deciziei 2006/928/CE a Comisiei Europene din 13 decembrie 2006, trebuie considerat un act adoptat de o instituție a Uniunii Europene, în sensul articolului 267 TFUE, care poate fi supus interpretării Curții de Justiție a Uniunii Europene?

2. Conținutul, caracterul și întinderea temporală a Mecanismului de cooperare și de verificare (MCV), instituit potrivit Deciziei 2006/928/CE a Comisiei Europene din 13 decembrie 2006, se circumscriu Tratatului privind aderarea Republicii Bulgaria și a României la Uniunea Europeană, semnat de România la Luxemburg la 25 aprilie 2005? Cerințele formulate în rapoartele întocmite în cadrul acestui Mecanism au caracter obligatoriu pentru Statul român?

3. Articolul 19 alineatul (1) al doilea paragraf din Tratatul privind Uniunea Europeană trebuie interpretat în sensul obligației statelor membre de a stabili măsurile necesare pentru o protecție juridică efectivă în domeniile reglementate de dreptul Uniunii, respectiv garanții ale unei proceduri disciplinare independente pentru judecătorii din România, înlăturând orice risc legat de influența politică asupra desfășurării procedurilor disciplinare, cum ar fi numirea direct de Guvern a conducerii Inspecției Judiciare, chiar și cu titlu provizoriu?

4. Articolul 2 din Tratatul privind Uniunea Europeană trebuie interpretat în sensul obligației statelor membre de a respecta criteriile statului de drept, solicitate și în rapoartele din cadrul Mecanismului de cooperare și de verificare (MCV), instituit potrivit Deciziei 2006/928/CE a Comisiei Europene din 13 decembrie 2006, în cazul unor proceduri de numire directă de către Guvern a conducerii Inspecției Judiciare, chiar și cu titlu provizoriu?”

– C-127/19 Asociația „Forumul Judecătorilor din România” și Asociația „Mișcarea pentru Apărarea Statutului Procurorilor”/ Consiliul Superior al Magistraturii

17. În cauza C-127/19, Curtea de Apel Pitești a fost sesizată cu o cerere prin care reclamantele Asociația „Forumul Judecătorilor din România” și Asociația „Mișcarea pentru Apărarea Statutului Procurorilor” au solicitat să se dispună anularea Hotărârilor Plenului CSM nr.910/19.09.2018 și nr.911/19.09.2019. Cele două hotărâri au fost adoptate de către CSM în baza Legii nr. 207/2018, prin care a fost înființată, în cadrul Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, Secția pentru investigarea infracțiunilor din justiție, care a dobândit competența exclusivă de a efectua urmărirea penală pentru infracțiunile săvârșite de judecători și procurori. Astfel, prin Hotărârea Plenului CSM nr.910/2018 a fost aprobat Regulamentul privind numirea și revocarea procurorilor cu funcții de conducere din cadrul Secției pentru investigarea infracțiunilor din justiție, iar prin Hotărârea Plenului CSM nr.911/2018 a fost aprobat Regulamentul privind numirea, continuarea activității și revocarea procurorilor cu funcții de execuție din cadrul acestei secții.

18. În cadrul acestui litigiu, reclamantele au formulat o cerere de decizie preliminară a Curții de Justiție, pentru a se clarifica dacă dispozițiile Legii nr. 207/2018 privind înființarea noii Secții pentru investigarea infracțiunilor din justiție, dispoziții în temeiul cărora au fost adoptate cele două acte administrative atacate în speță, sunt compatibile cu dreptul Uniunii, în special cu cerințele formulate în rapoartele întocmite în cadrul Mecanismului de cooperare și de verificare și cu prevederile articolelor 2 și 19(1) TUE.
19. În aceste condiții, Curtea de Apel Pitești a ajuns la concluzia că soluționarea litigiului cu care este sesizată depinde de interpretarea dreptului Uniunii invocat de reclamante și, în consecință, a hotărât să adreseze Curții de Justiție a Uniunii Europene următoarele întrebări preliminare:

„1. Mecanismul de cooperare si de verificare (MCV), instituit potrivit Deciziei 2006/1928/CE a Comisiei Europene din 13 decembrie 2006, trebuie considerat un act adoptat de o instituție a Uniunii Europene, în sensul articolului 267 TFUE, care poate fi supus interpretării Curții de Justiție a Uniunii Europene?

2. Conținutul, caracterul si întinderea temporală a Mecanismului de cooperare si de verificare (MCV), instituit potrivit Deciziei 2006/928/CE a Comisiei Europene din 13 decembrie 2006, se circumscriu prevederilor Tratatului privind aderarea Republicii Bulgaria si a României la Uniunea Europeană, semnat de Romania la Luxemburg la 25 aprilie 2005? Cerințele formulate în rapoartele întocmite în cadrul acestui Mecanism au caracter obligatoriu pentru Statul român?

3. Articolul 2 corelat și cu art. 4 al. 3 din Tratatul privind Uniunea Europeană trebuie interpretate în sensul că în cadrul obligației Statului Membru de a respecta principiile statului de drept se înscrie și necesitatea ca România să respecte cerințele impuse prin rapoartele din cadrul Mecanismului de Cooperare și de verificare (MCV), instituit potrivit Deciziei nr.2006/928/CE a Comisiei Europene din 13 decembrie 2006?

4. Art.2 din Tratatul privind Uniunea Europeană, în special necesitatea respectării valorilor statului de drept, se opun unei legislații prin care este înființată și organizată Secția pentru Investigarea Infracțiunilor din Justiție, în cadrul Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, prin posibilitatea exercitării, în mod indirect, a unor presiuni asupra magistraților?

5. Principiul independenței judecătorilor, consacrat de articolul 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE și de articolul 47 din Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene, astfel cum a fost interpretat prin jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene (Marea Cameră, hotărârea din 27 februarie 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, ECLI:EU:C:2018:117), se opune înființării Secției pentru Investigarea Infracțiunilor din Justiție, din cadrul Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, raportat la modalitatea de numire/revocare din funcție a procurorilor care fac parte din această Secție,

modalitatea de exercitare a activității în cadrul ei, modul în care este stabilită competența în corelație cu numărul redus de posturi al acestei Secții?”

– **C-195/19 PJ / QK**

20. Cauza C-195/19 are ca obiect o plângere a persoanei vătămate PJ, înregistrată la Curtea de Apel București, împotriva unei ordonanțe a Parchetului de pe lângă Curtea de Apel București, prin care procurorul de caz a respins solicitarea formulată de PJ privind tragerea la răspundere penală a judecătorului QK pentru săvârșirea infracțiunii de abuz în serviciu.
21. PJ a învederat organului de procuratură că judecătorul QK, care a soluționat un diferend de natură fiscală între PJ și Administrația Sectorului 3 a Finanțelor Publice, respingând ca nefondată cererea petentului PJ, nu și-a îndeplinit obligația legală de a motiva hotărârea în termenul legal de 30 de zile de la pronunțare, impunându-se astfel tragerea la răspundere penală a lui QK pentru abuz în serviciu. Procurorul de caz din cadrul Parchetului de pe lângă Curtea de Apel București a dispus clasarea cauzei, întrucât fapta de abuz imputată judecătorului nu există, iar împotriva acestei soluții PJ a formulat plângere la procurorul ierarhic superior. În cursul investigației, Parchetul de pe lângă Curtea de Apel București a transferat plângerea lui PJ către nou-înființata Secție pentru investigarea infracțiunilor din justiție, deoarece plângerea viza o persoană având calitatea de magistrat. Ulterior, procurorul-șef adjunct al secției a respins plângerea petentului ca nefondată. În paralel, decizia inițială a Parchetului de pe lângă Curtea de Apel București de clasare a cauzei a fost atacată la Curtea de Apel București, în prezentul litigiu.
22. În acest context, instanța de trimitere a considerat necesară clarificarea prealabilă a compatibilității înființării Secției pentru investigarea infracțiunilor din justiție cu dispozițiile dreptului Uniunii, având în vedere că o astfel de clarificare este decisivă pentru justa soluționare a cauzei. Potrivit instanței de trimitere, în situația unei încălcări a dreptului Uniunii prin crearea acestei secții potrivit Legii nr. 207/2018, s-ar pune problema constatării nulității tuturor actelor procesuale și procedurale întocmite de secție în prezenta cauză, iar acest aspect va trebui avut în vedere și la stabilirea viitoarei unități de parchet competente, în caz de admitere a plângerii. Prin urmare, Curtea de Apel București a decis să adreseze Curții de Justiție următoarele întrebări preliminare:

„1. Mecanismul de cooperare și de verificare (MCV) instituit potrivit Deciziei 2006/928/CE a Comisiei Europene din 13 decembrie 2006 și cerințele formulate în rapoartele întocmite în cadrul acestui mecanism au caracter obligatoriu pentru statul român?

2. Articolul 67 alineatul (1) TFUE, articolul 2 teza întâi TUE și articolul 9 teza întâi TUE se opun unei reglementări interne care să instituie o secție de procuratură care să aibă competența exclusivă de a ancheta orice tip de infracțiune săvârșită de judecători sau procurori?

3. Principiul supremației dreptului european, așa cum a fost acesta consfințit prin Hotărârea Costa împotriva ENEL din data de 15 iulie 1964 și prin jurisprudența ulterioară constantă a CJUE, se opune unei reglementări interne care să permită unei instituții politico-jurisdicționale, precum Curtea Constituțională a României, să înfrângă prin decizii nesupuse vreunei căi de atac principiul menționat anterior?”

III. ANALIZA JURIDICĂ

1. Admisibilitatea întrebărilor preliminare în cauza C-83/19

23. Prin intermediul întrebărilor preliminare formulate în cauza C-83/19, instanța de trimitere solicită Curții să se pronunțe cu privire la compatibilitatea cu dreptul Uniunii a dispozițiilor Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 77/2018, prin care se stabilește că, în cazul expirării mandatului de inspector-șef sau, după caz, de inspector-șef adjunct al Inspecției Judiciare, interimatul funcției se asigură de inspectorul-șef sau, după caz, de inspectorul-șef adjunct ale căror mandate au expirat, până la data numirii noii conduceri de către CSM, în condițiile legii. Instanța de trimitere consideră că aceste dispoziții naționale ar putea reprezenta un amestec nejustificat al Guvernului în atribuțiile CSM, contrar cerințelor formulate în rapoartele întocmite în cadrul Mecanismului de cooperare și de verificare și dispozițiilor articolelor 2 și Art.19(1) TEU.
24. Scopul întrebărilor preliminare este acela de permite instanței de trimitere să se pronunțe cu privire la excepția lipsei calității de reprezentant ridicată în speță, deoarece mandatul inspectorului-șef al Inspecției Judiciare, dl. Lucian Netejoru, a expirat la data de 1 septembrie 2018, iar temeiul legal al reprezentării pârâtei de către dl. Netejoru constă exclusiv în dispozițiile Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 77/2018 privind asigurarea interimatului.
25. Conform jurisprudenței Curții privind repartizarea competențelor în cadrul procedurii preliminare, instanța națională este singura competentă să aprecieze, luând în considerare

particularitățile cauzei, atât necesitatea unei decizii preliminare pentru a fi în măsură să pronunțe propria hotărâre, cât și pertinența întrebărilor pe care le adresează Curții. Cu toate acestea, Curtea a precizat de asemenea că, în circumstanțe excepționale, îi revine sarcina de a examina condițiile în care a fost sesizată de instanța națională în vederea verificării propriei competențe. Curtea poate refuza să se pronunțe asupra unei întrebări preliminare adresate de o instanță națională numai dacă este evident că interpretarea solicitată a dreptului Uniunii nu are nicio legătură cu realitatea sau cu obiectul litigiului principal, atunci când problema este de natură ipotetică ori când Curtea nu dispune de elementele de fapt și de drept necesare pentru a răspunde în mod util la întrebările care îi sunt adresate.¹ Potrivit jurisprudenței, funcția conferită Curții în cadrul trimiterilor preliminare este aceea de a contribui la administrarea justiției în statele membre, iar nu de a formula opinii consultative cu privire la întrebări generale sau ipotetice.²

26. Or, din informațiile deținute de Comisie, la data de 15 mai 2019 (prin urmare, ulterior sesizării Curții de Justiție cu cererea de decizie preliminară în cauza C-83/19), dl. Lucian Netejoru a fost numit de Plenul CSM în funcția de inspector-șef al Inspecției Judiciare pentru un nou mandat de 3 ani, în baza Legii nr. 317/2004.³
27. În aceste condiții, Comisia constată că întrebările preliminare adresate de Tribunalul Olt par să-și fi pierdut relevanța pentru hotărârea care trebuie pronunțată în litigiul principal. Odată cu numirea în funcție a aceleiași persoane (dl. Lucian Netejoru) de către Plenul CSM, pe baza concursului organizat de CSM conform Legii nr. 317/2004, orice eventuală ingerință a executivului asupra independenței justiției, prin asigurarea interimatului funcției de către dl. Netejoru în temeiul Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 77/2018, a încetat. De asemenea, în cadrul litigiului principal, dl. Netejoru își poate dovedi, în prezent, calitatea de reprezentant al Inspecției Judiciare pe baza noii Hotărâri a Plenului CSM de numire a sa în funcția de inspector-șef începând cu data de 15 mai 2019. În ceea ce privește eventualele lipsuri constatate de instanța de trimitere cu privire la dovada calității de reprezentant a d-lui Netejoru, până la momentul formulării cererii de decizie preliminară, acestea ar putea fi în prezent acoperite conform

¹ Hotărârea *Ciro Di Donna*, C-492/11, EU:C:2013:428, punctele 24 și 25, și jurisprudența citată.

² Hotărârea *Unió de Pagesos de Catalunya*, C-197/10, EU:C:2011:590, punctele 16-18, și jurisprudența citată.

³ A se vedea Ordinea de zi soluționată a Plenului CSM din 15 mai 2019 (punctul 3), disponibilă pe pagina de Internet a CSM:
<https://www.csm1909.ro/ViewFile.ashx?guid=463c3260-0731-48bd-aa84-caf4e6bba061|InfoCSM>.

prevederilor art. 82(1) din Codul de procedură civilă român,⁴ în condițiile în care dl. Netejoru a fost confirmat de CSM la conducerea Inspecției Judiciare, începând cu data de 15 mai 2019.

28. Prin urmare, Comisia consideră că nu mai este necesară interpretarea dreptului Uniunii, conform întrebărilor adresate Curții în speță, pentru ca instanța națională să se poată pronunța asupra excepției lipsei calității de reprezentant a d-lui Lucian Netejoru. În consecință, întrebările preliminare adresate Curții în cauza C-83/19 apar ca fiind, în prezent, de natură ipotetică. În acest context, Curtea ar putea solicita instanței de trimitere lămuriri cu privire la această evoluție a situației de fapt, întrebând instanța națională dacă își menține cererea de decizie preliminară în aceste condiții.
29. În consecință, Comisia este de părere că nu mai este necesar să se răspundă la întrebările preliminare adresate de Tribunalul Olt în cauza C-83/19, acestea având în prezent un caracter ipotetic.

2. Întrebările preliminare privind efectele juridice ale Mecanismului de cooperare și de verificare (MCV)

30. Primele trei întrebări preliminare în cauza C-127/19 și prima întrebare preliminară în cauza C-195/19 privesc anumite aspecte referitoare la Mecanismul de cooperare și de verificare (denumit în continuare „MCV”), asupra cărora instanțele de trimitere doresc clarificări din partea Curții de Justiție.
31. Comisia consideră că, în vederea analizării întrebărilor instanțelor de trimitere referitoare la MCV, este necesară prezentarea pe scurt a acestui mecanism și a contextului în care au fost formulate întrebările preliminare.

2.1. Mecanismul de cooperare și de verificare și contextul întrebărilor preliminare

32. Articolul 37 din Actul de aderare împuternicește Comisia să adopte măsurile necesare în cazul unui risc iminent de perturbare semnificativă a bunei funcționări a pieței interne, ca urmare a neîndeplinirii de către România a angajamentelor asumate în contextul

⁴ Conform dispozițiilor art.82(1) din Codul de procedură civilă, indicate de instanța de trimitere, „Când instanța constată lipsa dovezii calității de reprezentant a celui care a acționat în numele părții, va da un termen scurt pentru acoperirea lipsurilor. Dacă acestea nu se acoperă, cererea va fi anulată.”

negocierilor de aderare. De asemenea, Articolul 38 împuternicește Comisia să adopte măsurile necesare în cazul unui risc iminent privind apariția unor deficiențe grave în România în ceea ce privește transpunerea, stadiul aplicării sau al asigurării respectării actelor adoptate în temeiul Titlului VI din Tratatul UE sau al actelor adoptate în temeiul Titlului IV din Tratatul CE.

33. Pe baza acestor dispoziții ale Actului de aderare și ca urmare a Concluziilor Consiliului,⁵ a fost adoptată Decizia Comisiei 2006/928/CE din 13 decembrie 2016 (denumită în continuare „Decizia MCV”) care a instituit un mecanism de cooperare și de verificare, în vederea rezolvării anumitor deficiențe în ceea ce privește reforma judiciară și lupta împotriva corupției. Astfel, în urma evaluării pregătirii României pentru aderarea la Uniunea Europeană la 1 ianuarie 2007, Comisia a identificat anumite chestiuni rămase nerezolvate, în special în ceea ce privește responsabilizarea și eficiența sistemului judiciar și ale organelor de aplicare a legii, domenii în care erau necesare progrese suplimentare pentru a garanta capacitatea acestor organe de a aplica măsurile adoptate pentru a institui piața internă și spațiul de libertate, securitate și justiție.⁶
34. În consecință, Decizia MCV stabilește o serie de obiective de referință specifice în domeniul reformei sistemului judiciar și al luptei împotriva corupției, incluse în Anexa deciziei, după cum urmează:
 1. Garantarea unui proces judiciar mai transparent și mai eficient totodată, în special prin consolidarea capacităților și a responsabilizării Consiliului Superior al Magistraturii. Raportarea și evaluarea impactului noilor coduri de procedură civilă și administrativă.
 2. Înființarea, conform celor prevăzute, a unei agenții pentru integritate cu responsabilități în domeniul verificării patrimoniului, al incompatibilităților și al conflictelor de interese potențiale, precum și cu capacitatea de a adopta decizii obligatorii care să poată duce la aplicarea unor sancțiuni disuasive.
 3. Continuarea, în baza progreselor realizate deja, a unor cercetări profesionale și imparțiale cu privire la acuzațiile de corupție la nivel înalt.
 4. Adoptarea unor măsuri suplimentare de prevenire și combatere a corupției, în special în cadrul administrației locale.

⁵ Concluziile Consiliului din 17 octombrie 2006 (13339/06).

⁶ A se vedea considerentul 4 al Deciziei MCV.

35. În vederea atingerii acestor obiective și a verificării progreselor realizate de către România, Decizia MCV stabilește un mecanism constând în prezentarea de rapoarte periodice către Comisie privind progresele înregistrate pentru fiecare obiectiv și acordarea de ajutor de tehnic, de către Comisie, prin diverse mijloace și schimb de informații privind obiectivele de referință. Pe această bază, Comisia trebuie să prezinte Parlamentului European și Consiliului rapoarte periodice cuprinzând comentariile și concluziile sale privind progresele înregistrate de România.
36. Potrivit Deciziei MCV, în cazul în care România nu ar reuși să atingă obiectivele de referință în mod corespunzător, Comisia poate lua măsuri de salvagardare suplimentare în temeiul articolelor 37 și 38 din Actul de aderare, cum ar fi suspendarea obligației statelor membre de a recunoaște și executa, în condițiile stabilite de legislația Uniunii, hotărârile judecătorești și deciziile judiciare din România, precum mandatele de arestare europene.⁷
37. Din anul 2007 până în prezent, Comisia a cooperat în mod constant cu România în cadrul MCV și a adoptat 18 rapoarte (anuale sau bi-anuale) către Parlamentul European și Consiliu privind progresele înregistrate de România. În aceste rapoarte, Comisia analizează evoluțiile față de rapoartele precedente și formulează „recomandări” în vederea îndeplinirii fiecăruia dintre obiectivele de referință. Rapoartele sunt însoțite de documente de lucru ale serviciilor Comisiei („rapoarte tehnice”), care prezintă în mod aprofundat informațiile pe care Comisia le-a utilizat ca bază a evaluării. În general, pentru întocmirea rapoartelor sunt valorificate contactele cu autoritățile române, cu alte state membre, cu societatea civilă, cu organizațiile internaționale, cu experți independenți și cu diverse alte surse.⁸
38. Atât concluziile rapoartelor MCV cât și metodologia utilizată de Comisie s-au bucurat în mod constant de sprijinul Consiliului, afirmat în concluziile anuale ale Consiliului cu privire la MCV, care au fost adoptate de statele membre în unanimitate.

⁷ A se vedea considerentul 7 al Deciziei MCV.

⁸ Rapoartele sunt disponibile pe pagina de Internet a Comisiei: https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/rule-law/assistance-bulgaria-and-romania-under-cvm/reports-progress-bulgaria-and-romania_ro

39. Ultimul raport MCV adoptat de Comisie este cel din noiembrie 2018.⁹ Acest raport a analizat ultimele evoluții ale situației și a constatat un regres față de progresele semnificative înregistrate în ultimii 10 ani, astfel cum acestea au fost reflectate în evaluarea pozitivă de la începutul anului 2017. În raportul său din ianuarie 2017, Comisia formulase 12 recomandări care erau considerate suficiente pentru încheierea MCV, cu excepția cazului în care evoluția situației ar fi inversat în mod clar sensul progreselor. Or, o serie de măsuri luate între timp de România, descrise pe larg în ultimul raport al Comisiei, au avut un impact negativ în ceea ce privește îndeplinirea obiectivelor de referință stabilite prin MCV.
40. Referitor la reforma sistemului judiciar, principalul regres constă în modificarea, în cursul anului 2018, a celor trei legi ale justiției (Legea nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor, Legea nr. 304/2004 privind organizarea judiciară și Legea nr. 317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii), care reprezentau o bază esențială pentru evaluarea pozitivă din cadrul raportului MCV din ianuarie 2017. Printre principalele dispoziții problematice care au fost identificate de Comisie în raportul MCV din noiembrie 2018 se numără crearea unei secții speciale de urmărire penală pentru anchetarea infracțiunilor comise de magistrați, noile dispoziții privind răspunderea materială a magistraților pentru deciziile luate, un sistem nou de pensionare anticipată, restricții privind libertatea de exprimare în cazul magistraților și noi motive de revocare a membrilor Consiliului Superior al Magistraturii. Potrivit raportului Comisiei, există riscul ca aceste elemente – fiecare în parte, dar și în contextul efectului lor cumulat – să conducă la presiuni asupra judecătorilor și procurorilor și, în cele din urmă, să submineze independența, precum și eficiența și calitatea sistemului judiciar, aspect evidențiat și de o serie de observatori externi, în special Comisia de la Veneția și Grupul de state împotriva corupției (GRECO) din cadrul Consiliului Europei.¹⁰
41. În acest context, ultimul raport MCV conține anumite recomandări suplimentare în vederea remedierii situației actuale, inclusiv suspendarea imediată a punerii în aplicare a legilor justiției și a ordonanțelor de urgențe subsecvente și revizuirea legilor justiției,

⁹ Raport al Comisiei către Parlamentul European și Consiliu privind progresele înregistrate de România în cadrul mecanismului de cooperare și de verificare, 13.11.2018, COM(2018)851, însoțit de Documentul de lucru al serviciilor Comisiei – România: Raport tehnic, SWD(2018)551.

¹⁰ Raportul MCV din noiembrie 2018 (COM(2018)851), p.3 și 4.

ținând seama pe deplin de recomandările formulate în cadrul MCV, precum și de recomandările Comisiei de la Veneția și ale GRECO.¹¹

2.2 Competența Curții de a interpreta Decizia MCV

42. Prin intermediul primei întrebări preliminare în cauza C-127/19, instanța de trimitere dorește să afle dacă MCV, instituit potrivit Deciziei Comisiei 2006/928/CE, trebuie considerat un act adoptat de o instituție a Uniunii Europene, în sensul articolului 267 TFUE, care poate fi supus interpretării Curții de Justiție.
43. Ca o precizare introductivă, Comisia constată că întrebarea preliminară se referă exclusiv la Decizia Comisiei 2006/928/CE de stabilire a MCV, iar nu și la rapoartele Comisiei adoptate pe baza articolului 2 al acestei decizii. Cu toate acestea, următoarele două întrebări preliminare ale instanței privesc caracterul obligatoriu al cerințelor formulate în rapoartele Comisiei întocmite în cadrul MCV. Prin urmare, pentru a oferi un răspuns util instanței de trimitere, Comisia consideră că prima întrebare preliminară trebuie înțeleasă ca referindu-se la competența Curții de Justiție de a interpreta atât Decizia Comisiei 2006/928/CE de stabilire a MCV, cât și rapoartele Comisiei către Parlamentul European și Consiliu, adoptate pe baza acestei decizii.
44. Conform unei jurisprudențe constante, articolul 267 TFUE atribuie Curții competența de a se pronunța cu titlu preliminar asupra validității și interpretării actelor adoptate de instituțiile Uniunii, fără nicio excepție.¹²
45. Decizia 2006/928/CE de stabilire a MCV este un act adoptat de o instituție a Uniunii, pe baza dispozițiilor articolelor 37 și 38 din Actul de aderare. Mai precis, acest act este o „decizie” în înțelesul articolului 288 alineatul (4) TFUE.
46. De asemenea, rapoartele Comisiei către Parlamentul European și Consiliu, transmise în cadrul MCV, sunt adoptate de o instituție a Uniunii și își au temeiul juridic în dispoziții de drept al Uniunii, și anume în articolul 2 din Decizia 2006/928/CE. Prin urmare, aceste

¹¹ Raportul MCV din noiembrie 2018 (COM(2018)851), p.19.

¹² Hotărârea Florescu, C-258/14, EU:C:2017:448, punctul 30.

rapoarte ale Comisiei fac parte din dreptul Uniunii și pot fi supuse interpretării Curții de Justiție, potrivit prevederilor articolului 267 TFUE.

47. În consecință, Comisia consideră că ar trebui să se răspundă la prima întrebare preliminară în cauza C-127/19 în sensul că Decizia Comisiei 2006/928/CE de stabilire a unui mecanism de cooperare și de verificare a progresului realizat de România în vederea atingerii anumitor obiective de referință specifice în domeniul reformei sistemului judiciar și al luptei împotriva corupției, precum și rapoartele Comisiei către Parlamentul European și Consiliu, elaborate pe baza Deciziei 2006/928/CE, trebuie considerate acte adoptate de o instituție a Uniunii Europene, în sensul articolului 267 TFUE, care pot fi supuse interpretării Curții de Justiție a Uniunii Europene.

2.3. Încadrarea MCV în domeniul de aplicare al Tratatului de aderare

48. Prin intermediul primei părți a celei de-a doua întrebări preliminare în cauza C-127/19, instanța de trimitere dorește să afle dacă conținutul, caracterul și întinderea temporală a MCV, instituit potrivit Deciziei 2006/928/CE, se circumscriu prevederilor Tratatului privind aderarea Republicii Bulgaria și a României la Uniunea Europeană.
49. După cum am arătat anterior, Decizia Comisiei 2006/928/CE a fost adoptată în contextul aderării României la Uniunea Europeană începând cu data de 1 ianuarie 2007, în temeiul dispozițiilor articolelor 37 și 38 din Actul de aderare, care face parte integrantă din Tratatul de aderare. Aceste dispoziții ale Actului de aderare prevăd posibilitatea adoptării de măsuri corespunzătoare în cazul unui risc iminent de perturbare a funcționării pieței interne ca urmare a neîndeplinirii de către România a angajamentelor asumate în contextul negocierilor de aderare sau în cazul unui risc iminent privind apariția unor deficiențe grave în România în ceea ce privește respectarea anumitor prevederi ale dreptului Uniunii.
50. Decizia 2006/928/CE este o astfel de „măsură corespunzătoare” în sensul articolelor 37 și 38 din Actul de aderare, care a avut ca obiectiv prevenirea riscurilor identificate în ceea ce privește responsabilizarea și eficiența sistemului judiciar și ale organelor de aplicare a legii, domenii în care erau necesare progrese suplimentare pentru a garanta capacitatea acestor organe de a aplica măsurile adoptate pentru a institui piața internă și spațiul de libertate, securitate și justiție. Astfel, articolele 37 și 38 din Actul de aderare

prevăd în mod expres că „*clauza de salvagardare poate fi invocată chiar și înainte de aderare în temeiul concluziilor urmării îndeplinirii angajamentelor asumate în negocieri, iar măsurile adoptate intră în vigoare la data aderării, cu excepția cazului în care acestea prevăd o dată ulterioară*”.

51. Articolele 37 și 38 din Actul de aderare prevăd și faptul că măsurile nu pot fi menținute mai mult decât este strict necesar și, în orice caz, sunt revocate la data la care angajamentul corespunzător este îndeplinit sau la care deficiențele sunt remediate. În aplicarea acestor prevederi, considerentul 9 al Deciziei 2006/928/CE clarifică faptul că această decizie va fi abrogată atunci când au fost atinse toate obiectivele de referință.
52. În sfârșit, trebuie precizat că Articolele 37 și 38 din Actul de aderare stabilesc, la alineatul (1), că măsurile corespunzătoare pot fi adoptate de către Comisie până la împlinirea unui termen de cel mult trei ani de la data aderării. Cu toate acestea, la alineatul al doilea se precizează că măsurile pot fi aplicate dincolo de termenul de trei ani prevăzut la alineatul (1) atât timp cât angajamentele corespunzătoare nu au fost îndeplinite sau atât timp cât deficiențele subzistă. În consecință, deși în prezent nu mai pot fi luate noi măsuri de salvagardare în privința României în temeiul dispozițiilor articolelor 37 și 38 din Actul de aderare, Decizia 2006/928/CE de stabilire a MCV, care a fost adoptată de Comisie înainte de la data aderării, pot fi aplicate în continuare, în condițiile stabilite expres în Actul de aderare.
53. În ceea ce privește conținutul obiectivelor de referință incluse în anexa Deciziei 2006/928/CE, acestea au fost stabilite, în contextul aderării României la Uniunea Europeană, pe baza criteriilor de la Copenhaga, aprobate de Consiliul European pentru țările candidate,¹³ și reflectate în prezent în dispozițiile articolelor 2 și 49 alineatul (1) TUE.
54. Astfel, primele trei considerentele ale Deciziei 2006/928/CE menționează că Uniunea Europeană este instituită pe principiul statului de drept, un principiu comun tuturor statelor membre, iar spațiul de libertate, securitate și justiție, precum și piața internă instituite prin Tratat se bazează pe convingerea reciprocă în privința faptului că deciziile și practicile administrative și judiciare din toate statele membre respectă pe deplin statul

¹³ Concluziile Consiliului European de la Copenhaga, 21-22 iunie 1993, SN 180/1/93 REV 1.

de drept. Prin urmare, această condiție implică existența, în toate statele membre, a unui sistem judiciar și administrativ imparțial, independent și eficient, înzestrat cu mijloace suficiente, între altele, pentru a lupta împotriva corupției.

55. În lumina celor de mai sus, mecanismul de cooperare și de verificare stabilit prin Decizia Comisiei 2006/928/CE se încadrează pe deplin în domeniul de aplicare a Tratatului de aderare, avându-și temeiul juridic în dispozițiile articolelor 37 și 38 din Actul de aderare.
56. Prin urmare, Comisia consideră că ar trebui să se răspundă la prima parte a celei de-a doua întrebări preliminare în cauza C-127/19 în sensul că conținutul, caracterul și întinderea temporală a MCV, instituit potrivit Deciziei 2006/928/CE, se încadrează în domeniul de aplicare al prevederilor Tratatului privind aderarea Republicii Bulgaria și a României la Uniunea Europeană.

2.4. Efectele juridice ale rapoartelor MCV

57. Prin intermediul părții a doua a celei de-a doua întrebări preliminare și prin cea de-a treia întrebare preliminară în cauza C-127/19, precum și prin intermediul primei întrebări preliminare în cauza C-195/19, instanțele de trimitere doresc să afle, în esență, dacă cerințele formulate în rapoartele întocmite de Comisie în cadrul MCV au caracter obligatoriu pentru statul român.
58. În privința sintagmei „cerințele formulate în rapoarte”, Comisia constată că instanțele de trimitere se referă, în special, la „recomandările” formulate de Comisie în urma analizei progreselor înregistrate în vederea atingerii obiectivelor de referință. De asemenea, instanțele de trimitere au în vedere atât ipoteza unei obligativități directe a rapoartelor MCV, cât și ipoteza necesității de respecta cerințele rapoartelor MCV ca parte a unei obligații generale de a respecta principiile statului de drept, conform articolelor 2 și 4(3) TUE.
59. Trebuie subliniat, de la început, că rapoartele conținând „recomandările” formulate de Comisie în cadrul MCV sunt adresate nu în mod direct României, ci Parlamentului European și Consiliului, conform dispozițiilor articolului 2 din Decizia MCV. Aceste recomandări reprezintă concluziile Comisiei în urma analizei sale privind progresele înregistrate de România cu privire la fiecare dintre obiectivele de referință.

Recomandările au, pe de o parte, rolul de sprijini România în procesul de realizare a obiectivelor stabilite prin Decizia MCV, ca urmare a cooperării strânse dintre Comisie și România în cadrul acestui mecanism. Pe de altă parte, recomandările au ca scop informarea completă a Parlamentului European și a Consiliului cu privire la evoluția situației din România în ceea ce privește îndeplinirea obiectivelor de referință. Pe baza analizei realizate de Comisie, Parlamentul European și Consiliul pot lua poziție cu privire evoluțiile din cadrul MCV.¹⁴

60. De asemenea, cerințele rapoartelor MCV poartă titulatura de „recomandări” și sunt redactate – în acord cu această titulatură – într-un mod neobligatoriu.¹⁵ Chiar în situația în care secțiunile Rapoartelor MCV intitulate „recomandări” ar fi considerate recomandări în înțelesul articolului 288 alineatul (5) TFUE, acestea nu ar fi obligatorii, astfel cum se menționează în mod expres în această prevedere a Tratatului. Cu toate acestea, în opinia Comisiei, aceste secțiuni ale Rapoartelor MCV nu ar trebui considerate recomandări în înțelesul articolului 288 alineatul (5) TFUE, având în vedere că nu sunt adoptate în temeiul articolului 292 TFUE sau al unei alte dispoziții de drept al Uniunii care să prevadă adoptarea de „recomandări”.
61. Potrivit jurisprudenței constante a Curții, pentru a stabili dacă un act adoptat de o instituție a Uniunii produce efecte juridice obligatorii, este necesar să se examineze substanța acestui act și să se evalueze efectele menționate în lumina unor criterii obiective, cum este conținutul aceluiași act, ținându-se seama, dacă este cazul, de contextul adoptării sale, precum și de competențele instituției care este autoarea acestuia.¹⁶
62. Având în vedere precizările de mai sus în ceea ce privește conținutul Rapoartelor MCV, inclusiv modul de redactare a acestora, contextul în care se înscriu aceste rapoarte, precum și competențele Comisiei în cadrul mecanismului de cooperare și de verificare,

¹⁴ A se vedea, de exemplu, Concluziile cele mai recente ale Consiliului privind Mecanismul de Cooperare și Verificare, adoptate la 11 decembrie 2018 (15187/18), precum și Rezoluția Parlamentului European din 13 noiembrie 2018 privind statul de drept în România (2018/2844(RSP)).

¹⁵ De exemplu, Raportul MCV din noiembrie 2018 (COM(2018)851, p.19) precizează că „*Pentru remedierea situației, se recomandă următoarele măsuri: [...]*” (subl. ns.).

¹⁶ Hotărârea Belgia/Comisia, C-16/16 P, EU:C:2018:79, punctele 32 și urm.

rezultă că recomandările formulate în rapoartele MCV nu produc efecte juridice obligatorii pentru România.

63. Cu toate acestea, Comisia precizează că Decizia 2006/928/CE privind stabilirea MCV, coroborată cu principiul cooperării loiale consacrat la articolul 4 (3) TUE, impune României o serie de obligații în cadrul mecanismului de cooperare și de verificare.
64. Astfel, potrivit articolului 1 din Decizia MCV, România trebuie să prezinte Comisiei rapoarte periodice privind progresele înregistrate în vederea atingerii obiectivelor de referință și să ofere Comisiei sprijinul necesar în ceea ce privește colectarea și schimbul de informații privind obiectivele de referință, precum și organizarea misiunilor de experți în acest sens în România.
65. De asemenea, având în vedere că obiectivele de referință stabilite în cadrul MCV concretizează condițiile stabilite prin Tratatul de aderare, în conformitate cu valorile și principiile dreptului Uniunii consacrate la articolele 2, 6 și 19(1) TEU și la articolul 47 din cartă, iar Decizia MCV a fost adoptată în temeiul articolelor 37 și 38 din Actul de aderare cu scopul de a rezolva o serie de deficiențe în ceea ce privește respectarea acestor valori și principii de către România, în vederea aderării la Uniunea Europeană, Comisia consideră că România are o obligație de cooperare specifică în cadrul MCV.
66. Astfel, cu privire la MCV, principiul cooperării loiale a României cu Uniunea nu poate fi limitat la raportările către Comisie a progreselor realizate și la sprijinul tehnic acordat Comisiei în analiza acestor rapoarte, ci trebuie să cuprindă și obligația României de a ține cont de recomandările formulate de Comisie în rapoartele MCV atunci când ia măsuri legislative sau administrative în domeniile acoperite de obiectivele de referință stabilite în anexa Deciziei MCV, în vederea atingerii fiecăruia dintre aceste obiective.
67. În acest context, trebuie menționat că – deși gradul de detaliu al recomandărilor diferă în funcție de concluziile Comisiei cu privire la aspectele specifice analizate – recomandările concretizează în general conținutul unor norme obligatorii de drept al Uniunii, care trebuie așadar respectate de toate statele membre, cum ar fi principiul statului de drept prevăzut la articolul 2 TFUE și principiul independenței justiției consacrat la articolul 19 TUE și la articolul 47 din cartă.

68. În lumina celor de mai sus, Comisia consideră că ar trebui să se răspundă la partea a doua a celei de-a doua întrebări preliminare și la cea de-a treia întrebare preliminară în cauza C-127/19, precum și la prima întrebare preliminară în cauza C-195/19, în sensul că rapoartele întocmite de Comisie în temeiul articolului 2 din Decizia 2006/928/CE, și în special recomandările formulate în aceste rapoarte, nu produc efecte juridice obligatorii pentru România. Cu toate acestea, conform dispozițiilor articolului 4(3) TUE, România trebuie să mențină un dialog constructiv cu Comisia în cadrul mecanismului de cooperare și de verificare și să țină cont de recomandările formulate de Comisie în rapoartele de mai sus atunci când ia măsuri legislative sau administrative în domeniile acoperite de obiectivele de referință stabilite în anexa Deciziei 2006/928/CE.

3. Întrebările preliminare privind înființarea Secției pentru investigarea infracțiunilor din justiție

69. Prin intermediul celei de-a patra și celei de-a cincea întrebări preliminare în cauza C-127/19 și al celei de-a doua întrebări preliminare în cauza C-195/19, instanțele de trimitere doresc să afle, în esență, dacă dreptul Uniunii, și în special articolele 2 și 19(1) TUE și articolul 47 din cartă,¹⁷ se opun înființării unei secții de procuratură precum Secția pentru investigarea infracțiunilor din justiție, care are o competență exclusivă, *ratione personae*, de a ancheta orice tip de infracțiune săvârșită de judecători sau procurori.
70. Potrivit jurisprudenței Curții, Uniunea este o uniune de drept în care justițiabilii au dreptul de a contesta în justiție legalitatea oricărei decizii sau a oricărui act național referitor la aplicarea în privința lor a unui act al Uniunii. Articolul 19 TUE, care concretizează valoarea statului de drept afirmată la articolul 2 TUE, încredințează sarcina asigurării controlului jurisdicțional în ordinea juridică a Uniunii nu numai Curții, ci și instanțelor naționale.¹⁸

¹⁷ Instanțele de trimitere se referă, în acest context, și la alte dispoziții ale dreptului Uniunii, și anume articolul 9 TUE și articolul 67(1) TFUE. Cu toate acestea, în lumina informațiilor furnizate de instanțele de trimitere, Comisia constată că acestea nu sunt relevante în cauză.

¹⁸ Hotărârea Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, punctele 31 și 32, și jurisprudența citată.

71. Prin urmare, revine statelor membre obligația de a asigura aplicarea și respectarea dreptului Uniunii pe teritoriul lor. Pe acest temei și astfel cum prevede articolul 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE, statele membre stabilesc căile de atac necesare pentru a asigura justițiabililor respectarea dreptului lor la protecție jurisdicțională efectivă în domeniile reglementate de dreptul Uniunii. Astfel, statelor membre le revine obligația de a prevedea un sistem de căi de atac și de proceduri care să asigure un control jurisdicțional efectiv în domeniile menționate.¹⁹
72. Astfel, principiul protecției jurisdicționale efective a drepturilor conferite justițiabililor de dreptul Uniunii la care se referă articolul 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE constituie un principiu general al dreptului Uniunii, care decurge din tradițiile constituționale comune ale statelor membre, care a fost consacrat la articolele 6 și 13 din Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale („CEDO”), și care în prezent este afirmat la articolul 47 din cartă.²⁰
73. În acest context, orice stat membru trebuie să se asigure că organismele care, în calitate de „instanță” în sensul definit de dreptul Uniunii, fac parte din sistemul său de căi de atac în domeniile reglementate de dreptul Uniunii îndeplinesc cerințele unei protecții jurisdicționale efective. Pentru ca această protecție să fie garantată, preservarea independenței unui astfel de organism este primordială, astfel cum se confirmă la articolul 47 al doilea paragraf din cartă, care menționează accesul la o instanță judecătorească „independentă” printre cerințele legate de dreptul fundamental la o cale de atac efectivă.²¹
74. Garanția independenței, inherentă misiunii instanței, se impune nu numai la nivelul Uniunii, în privința judecătorilor Uniunii și a avocaților generali ai Curții, astfel cum prevede articolul 19 alineatul (2) al treilea paragraf TUE, ci și la nivelul statelor membre, în privința instanțelor naționale.²²

¹⁹ Hotărârea Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, punctul 34.

²⁰ Hotărârea Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, punctul 35.

²¹ Hotărârea Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, punctele 37 și 41.

²² Hotărârea Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, punctul 42.

75. De asemenea, potrivit jurisprudenței Curții, cerința de independență a instanțelor cuprinde două aspecte. Primul aspect, de ordin extern, presupune ca instanța respectivă să își exercite funcțiile în mod complet autonom, fără a fi supusă vreunei legături ierarhice sau de subordonare și fără să primească dispoziții sau instrucțiuni, indiferent de originea lor, și să fie astfel protejată de intervenții sau de presiuni exterioare susceptibile să aducă atingere independenței de judecată a membrilor săi și să influențeze deciziile acestora. Al doilea aspect, de ordin intern, este legat de noțiunea de imparțialitate și vizează echidistanța față de părțile din litigiu și de interesele lor din perspectiva obiectului acestuia.²³
76. Potrivit Curții de Justiție, aceste garanții de independență și de imparțialitate postulează existența unor norme, în special în ceea ce privește compunerea instanței, numirea, durata funcției, precum și cauzele de abținere, de recuzare și de revocare a membrilor săi, care să permită înlăturarea oricărei îndoieli legitime, în percepția justițiabililor, referitoare la impenetrabilitatea instanței respective în privința unor elemente exterioare și la imparțialitatea sa în raport cu interesele care se înfruntă.²⁴
77. Curtea de Justiție a mai arătat, cu privire la regimul disciplinar aplicabil judecătorilor, că cerința de independență impune de asemenea ca regimul disciplinar al celor care au îndatorirea de a judeca să prezinte garanțiile necesare pentru a evita orice risc de utilizare a unui astfel de regim ca sistem de control politic al conținutului deciziilor judiciare.²⁵
78. În sfârșit, astfel cu rezultă din Explicațiile cu privire la Carta drepturilor fundamentale, în conformitate cu articolul 52(3) din cartă, drepturile garantate la articolul 47 al doilea paragraf din aceasta au același înțeles și același domeniu de aplicare precum cele garantate la articolul 6 paragraful 1 din CEDO.
79. Potrivit jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului, pentru a stabili dacă un tribunal poate fi considerat „independent” în sensul articolului 6(1) CEDO, trebuie să se țină cont, printre altele, de modul de desemnare și durata mandatului membrilor,

²³ Hotărârea LM, C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, punctele 63 și 65, și Hotărârea Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, punctul 44.

²⁴ Hotărârea LM, C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, punctul 66.

²⁵ Hotărârea LM, C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, punctul 67, și Ordonanța RH, C-8/19 PPU, EU:C:2019:110, punctul 47.

existența unei protecții contra presiunilor exterioare și aspectul existenței unei aparențe de independență a organului dat.²⁶ În ceea ce privește aspectul aparenței de independență, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a subliniat că miza este încrederea pe care tribunalele unei societăți democratice trebuie să o inspire publicului (cu alte cuvinte, „*justiția nu trebuie doar făcută, ea trebuie de asemenea să fie văzută că este făcută*”).²⁷

80. În consecință, Comisia consideră că prevederile naționale din speță privind înființarea Secției pentru investigarea infracțiunilor din justiție trebuie analizate în lumina principiilor de mai sus, consacrate prin jurisprudență.
81. Secția pentru investigarea infracțiunilor din justiție (denumită în continuare „Secția” sau „Secția specială”) a fost înființată prin Legea nr.207/2018 din 23 iulie 2018, în contextul unei serii de modificări legislative intervenite, în cursul anului 2018, asupra celor trei Legi ale justiției.²⁸ Regimul de organizare și funcționare a Secției speciale a fost ulterior modificat, de către Guvernul român, printr-un număr de Ordonanțe de urgență ale Guvernului („OUG”), și anume prin OUG nr. 90/2018, OUG nr. 92/2018, OUG nr. 7/2019 și OUG nr.12/2019. Principalele modificări au privit procedura de numirea a conducerii, organizarea internă și atribuțiile Secției.²⁹
82. Noua Secție are competența exclusivă de a efectua urmărirea penală pentru infracțiunile săvârșite de judecători și procurori. Secția are, de asemenea, competența de urmărire penală și în dosarele în care, alături de magistrați, sunt cercetate și alte persoane.

²⁶ A se vedea, de exemplu, Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Hotărârea din 6 noiembrie 2018 în cauza *Ramos Nunes de Carvalho e Sá împotriva Portugaliei*, nr. 55391/13, 57728/13 și 74041/13, § 144, Hotărârea din 9 ianuarie 2013 în cauza *Volkov împotriva Ucrainei*, nr. 21722/11, § 103, Hotărârea din 6 mai 2003 în cauza *Kleyn și alții împotriva Țărilor de Jos*, nr. 39343/98, 39651/98, 43147/98 și 46664/99, § 190, și Hotărârea din 9 noiembrie 2006 în cauza *Sacilor Lormines împotriva Franței*, nr. 65411/01, § 59.

²⁷ A se vedea, de exemplu, Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Hotărârea din 6 noiembrie 2018 în cauza *Ramos Nunes de Carvalho e Sá împotriva Portugaliei*, nr. 55391/13, 57728/13 și 74041/13, § 149, Hotărârea din 9 ianuarie 2013 în cauza *Volkov împotriva Ucrainei*, nr. 21722/11, § 106, Hotărârea din 16 decembrie 2003 în cauza *Cooper împotriva Regatului Unit*, nr. 48843/99, § 104, și Hotărârea din 6 mai 2003 în cauza *Kleyn și alții împotriva Țărilor de Jos*, nr. 39343/98, 39651/98, 43147/98 și 46664/99, § 191.

²⁸ A se vedea *supra*, punctul 40 din prezentele observații.

²⁹ Cele mai importante dintre aceste modificări, introduse prin OUG nr. 90/2018 și OUG nr. 7/2019, au fost citate la punctele 10 și 11 din prezentele observații.

83. Secția este condusă de un procuror-șef și de un procuror-șef adjunct, numiți în funcție de Consiliul Superior al Magistraturii. Deși a fost creată în cadrul Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, Secția a dobândit o largă autonomie ca urmare a adoptării OUG nr. 7/2019, care a eliminat subordonarea ierarhică a procurorului-șef al Secției față de Procurorul general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție.³⁰
84. Comisia consideră că înființarea Secției ridică o serie de probleme din punctul de vedere al asigurării independenței justiției, unele dintre acestea fiind reflectate și în rapoartele adoptate de diferiți observatori externi, atât înainte cât și după adoptarea măsurilor naționale din speță, în special Comisia de la Veneția,³¹ Grupul de state împotriva corupției (GRECO)³² și Consiliul Consultativ al Judecătorilor Europeni (CCJE)³³ din cadrul Consiliului Europei. Toate aceste organisme au recomandat autorităților române să abandoneze înființarea Secției sau să reanalizeze această măsură luând în considerare soluții alternative.
85. Pe de o parte, înființarea unei structuri de parchet având competență *ratione personae* cu privire la orice tip de infracțiuni săvârșite de magistrați este de natură a crea impresia unui fenomen de corupție și de infracționalitate răspândit în sistemul judiciar. Astfel, Secția este prima structură de parchet specializat în urmărirea penală a unei categorii profesionale (magistrații), reprezentând o excepție de la practica actuală, în sistemul judiciar român, de a organiza structuri specializate de parchet în funcție de tipul de infracțiuni investigate (*ratione materiae*). În consecință, infracțiunile comise de

³⁰ A se vedea dispozițiile articolului 88¹ alineatul (6) din Legea nr. 304/2004, introduse prin OUG nr. 7/2019 (citate la punctul 11 din prezentele observații).

³¹ Comisia Europeană pentru Democrație prin Drept (Comisia de la Veneția), Avizul nr. 924/2018 din 20 Octombrie 2018 privind propunerile de modificare a Legii nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor, a Legii nr. 304/2004 privind organizarea judiciară și a Legii nr. 317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii (CDL-AD(2018)017) (a se vedea și Avizul preliminar, cu același obiect, din 13 iulie 2018, CDL-PI(2018)007): <https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?opinion=924&year=all&lang=FR>

³² Grupul de state împotriva corupției (GRECO), Raportul ad hoc privind România (Regula 34), 23 martie 2018, Greco-AdHocRep(2018)2 (versiunea în limba franceză: <https://rm.coe.int/rapport-ad-hoc-sur-la-roumanie-article-34-adopté-par-le-greco-lors-de-/16807b7718> și traducerea neoficială în limba română: <https://rm.coe.int/raportul-ad-hoc-privind-romania-regula-34-adoptat-de-greco-la-cea-de-a/16807b7b7f>).

³³ Consiliul Consultativ al Judecătorilor Europeni (CCJE), Opinia Biroului CCJE ca urmare a unei solicitări a Asociației Forumul Judecătorilor din România privind situația independenței puterii judiciare în România, 25 aprilie 2019, CCJE-BU(2019)4 (disponibil în limba engleză: <https://rm.coe.int/ccje-bu-2019-4-en-opinion-romania-2019-final-25-april-2019/168094556c>).

judecători și procurori sunt tratate în mod similar, din punct de vedere al gravității, cu infracțiunile de corupție și cu cele de terorism și crimă organizată, singurele pentru care existau în România parchete specializate (Direcția Națională Anticorupție („DNA”) și Direcția de investigare a infracțiunilor de criminalitate organizată și terorism („DIICOT”). Aceasta poate aduce, în opinia Comisiei, prejudicii grave de imagine profesiei magistraților, ceea ce va afecta încrederea cetățenilor în sistemul de justiție.³⁴

86. Pe de altă parte, o structură autonomă pentru anchetarea judecătorilor poate fi utilizată ca un instrument de intimidare și de presiune asupra activității acestora, mai ales dacă se ține cont de contextul în care a fost înființată Secția, ca parte a unei reforme legislative complexe care a slăbit independența sistemului judiciar și lupta împotriva corupției.³⁵ Se creează astfel un efect inhibitor asupra judecătorilor și a activității acestora, precum și o suspiciune generală privind posibilitatea unor influențe exterioare, în special de natură politică, asupra conținutului deciziilor judiciare, ceea ce poate afecta în mod semnificativ independența justiției, în special aparența de independență a organelor judiciare din România.
87. Față de riscurile importante privind independența justiției arătate mai sus, Comisia consideră că înființarea Secției nu ar putea fi compatibilă cu dreptul Uniunii decât dacă o astfel de măsură ar fi motivată, în mod plauzibil, de anumite considerații legate de buna administrare a justiției. În opinia Comisiei, îi aparține statului român sarcina de a prezenta Curții de Justiție elementele obiective care ar fi determinat înființarea Secției, în vederea asigurării bunei funcționări a sistemului judiciar din România. Cu toate acestea, din toate informațiile de care dispune Comisia, inclusiv cele furnizate de instanțele de trimitere în prezenta cauză, nu pare să fi existat o astfel de justificare obiectivă și plauzibilă pentru înființarea Secției speciale.
88. În primul rând, Expunerea de motive la proiectul Legii nr.207/2018 nu conține nicio motivație cu privire la înființarea Secției, menționându-se doar că *„În acord cu Ministerul Justiției, am considerat că se impune înființarea unei direcții speciale, în*

³⁴ A se vedea, de exemplu, Comisia de la Veneția, Avizul nr. 924/2018 (CDL-AD(2018)017), punctele 83 și 84, și CCJE, Opinia din 25 aprilie 2019 (CCJE-BU(2019)4), punctul 49.

³⁵ A se vedea, de exemplu, Comisia de la Veneția, Avizul nr. 924/2018 (CDL-AD(2018)017), punctul 90.

cadrul Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, care să investigheze infracțiunile săvârșite de magistrați.”³⁶

89. În al doilea rând, în ceea ce privește necesitatea concretă a înființării unui parchet specializat cu privire la categoria profesională a judecătorilor și procurorilor, în România nu pare să existe o infracționalitate ridicată în rândul magistraților, astfel cum a observat și Comisia de la Veneția. De exemplu, potrivit datelor disponibile, în anul 2017, din 997 de inculpați trimiși în judecată pentru infracțiuni de mare corupție sau asimilate acestora, numai șase erau magistrați – trei judecători și trei procurori.³⁷ De asemenea, nu pare să fi existat date sau evaluări specifice care să demonstreze existența unor probleme structurale în justiție, de natură a justifica o astfel de inițiativă.³⁸
90. Referitor la o eventuală justificare a înființării Secției prin necesitatea de a proteja magistrații împotriva posibilelor abuzurilor decurgând din plângeri penale arbitrare,³⁹ trebuie subliniat – pe lângă absența oricărui studii sau evaluări specifice în acest sens – și că proiectul de lege privind înființarea Secției a primit aviz negativ din partea CSM, care este garantul independenței justiției în România în virtutea dispozițiilor articolului 133(1) din Constituția României.⁴⁰ În plus, după cum se menționează în acest aviz negativ al CSM, majoritatea instanțelor judecătorești și a parchetelor de pe lângă acestea, precum și o serie de asociații profesionale ale magistraților, au solicitat, cu ocazia consultărilor asupra propunerilor legislative de modificare a celor trei legi ale justiției, respingerea în bloc a acestora, inclusiv a dispozițiilor cu privire la înființarea Secției.
91. În al treilea rând, din punctul de vedere al eficienței noii Secții, spre deosebire de specializarea procurorilor cu privire la anumite tipuri de infracțiuni (cum ar fi actele de

³⁶ A se vedea Expunerea de motive la Propunerea legislativă pentru modificarea Legii nr. 304/2004 privind organizarea judiciară (înregistrată la Camera Deputaților cu nr.417/31.10.2017), devenită Legea nr.207/2018: <http://www.cdep.ro/proiecte/2017/400/10/7/em525.pdf>

³⁷ Comisia de la Veneția, Avizul nr. 924/2018 (CDL-AD(2018)017), punctul 84.

³⁸ GRECO, Raportul din 23 martie 2018 (Greco-AdHocRep(2018)2), punctul 33.

³⁹ A se vedea, de exemplu, punctul 33 (nota de subsol 28) din Raportul GRECO din 23 martie 2018 (Greco-AdHocRep(2018)2).

⁴⁰ A se vedea Hotărârea CSM nr. 1148 din 9 noiembrie 2017 – Aviz negativ referitor la Propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Legii nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor, Propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Legii nr. 304/2004 privind organizarea judiciară și Propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Legii nr. 317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii: http://old.csm1909.ro/csm/linkuri/15_11_2017_89965_ro.pdf

corupție sau terorismul), există dubii că specializarea acestora cu privire la anumite tipuri de persoane (sau categorii profesionale) ar aduce un plus de eficiență în activitatea de urmărire penală.⁴¹ Înainte de înființarea Secției, actele de corupție săvârșite de magistrați erau investigate de DNA (ai cărei procurori sunt specializați în domeniul infracțiunilor de corupție), iar alte tipuri de infracțiuni – de către parchetele normale. În prezent, procurorii Secției vor trebui să investigheze orice tip de infracțiune care ar putea fi săvârșită de un magistrat, de la cele de drept comun până la infracțiuni complexe cum ar fi cele de corupție.

92. De asemenea, o eventuală justificare a înființării Secției pe baza unor motive de eficiență a sistemului judiciar este pusă la îndoială și de o serie de argumente, prezentate de instanțele de trimitere, privind insuficiența resurselor puse la dispoziția Secției, în special numărul redus de procurori stabilit prin lege (15 procurori), lipsa de instrumente de investigație adecvate (spre deosebire de alte parchete specializate) și lipsa unor structuri teritoriale corespunzătoare la nivel național (toți procurorii Secției urmând a-și desfășura activitatea în Municipiul București).
93. În al patrulea rând, în absența unei justificări rezonabile privind necesitatea înființării și eficiența funcționării noii Secții, a fost evidențiată de către instanțele de trimitere și suspiciunea că unul din motivele principale ale acestei reforme instituționale ar fi, de fapt, posibilitatea de a redirectiona către Secția specială unele cazuri de mare corupție, aflate în curs de investigare de către DNA, pe baza noului articol 88¹ alin.(2) din Legea nr.304/2004,⁴² potrivit căruia Secția dobândește, de asemenea, competența de urmărire penală și în dosarele în care, alături de magistrați, sunt cercetate și alte persoane.⁴³
94. Conform acestei prevederi legale, prin simpla formulare a unei plângeri fictive împotriva unui magistrat într-un dosar de urmărire penală privind alte persoane, instrumentat de DNA sau de orice altă structură de parchet, Secția ar putea dobândi competență cu privire la întregul dosar, care ar trebui transferat imediat către Secție în vederea instrumentării de către aceasta. În acest mod, există riscul ca noua Secție să fie utilizată în mod abuziv pentru a sustrage anumite cauze sensibile (de exemplu, de corupție) din

⁴¹ CCJE, Opinia din 25 aprilie 2019 (CCJE-BU(2019)4), punctele 46-50.

⁴² A se vedea punctul 8 din prezentele observații.

⁴³ A se vedea, de exemplu, Comisia de la Veneția, Avizul nr. 924/2018 (CDL-AD(2018)017), punctul 83.

competența DNA sau a altor parchete și a le transfera la Secția specială, care ar putea fi mai predispusă intervențiilor și presiunilor exterioare, de ordin politic, decât o instituție consacrată și consolidată în timp precum DNA.⁴⁴

95. În lumina tuturor celor de mai sus, față de efectele negative asupra independenței justiției pe care le are înființarea Secției, în special în ceea ce privește efectul inhibitor asupra judecătorilor, aparența influențelor și presiunilor exterioare asupra activităților instanțelor și afectarea încrederii cetățenilor în sistemul de justiție, precum și absența unor motive plauzibile legate de buna administrare a justiției, Comisia consideră că dispozițiile naționale din cauză contravin cerințelor dreptului Uniunii cu privire la principiul protecției jurisdicționale efective.
96. În concluzie, Comisia consideră că ar trebui să se răspundă celei de-a patra și celei de-a cincea întrebări preliminare în cauza C-127/19 și celei de-a doua întrebări preliminare în cauza C-195/19 în sensul că cerința de independență a instanțelor consacrată la articolul 19 TUE și la articolul 47 din cartă trebuie interpretată în sensul că se opune înființării unei structuri de procuratură separate având o competență exclusivă, *ratione personae*, de a ancheta infracțiunile săvârșite de judecători și procurori, în împrejurări precum cele din litigiul principal, în măsura în care înființarea unei astfel de structuri nu este motivată, în mod plauzibil, de considerații legate de buna administrare a justiției.

4. Întrebarea preliminară privind supremația dreptului Uniunii

97. Prin intermediul celei de-a treia întrebări preliminare în cauza C-195/19, instanța de trimitere dorește să afle dacă principiul supremației dreptului Uniunii, așa cum a fost acesta consfințit prin Hotărârea Costa împotriva ENEL din data de 15 iulie 1964 și prin jurisprudența ulterioară constantă a Curții, se opune unei reglementări interne care să permită unei instituții politico-jurisdicționale, precum Curtea Constituțională a României, să înfrângă prin decizii nesupuse vreunei căi de atac principiul menționat anterior.

⁴⁴ A se vedea GRECO, Raportul din 23 martie 2018 (Greco-AdHocRep(2018)2), punctul 34, și CCJE, Opinia din 25 aprilie 2019 (CCJE-BU(2019)4), punctul 52.

98. Conform explicațiilor instanței de trimitere, această întrebare a fost determinată de practica inconstantă a Curții Constituționale a României („CCR”) în ceea ce privește forța obligatorie a Deciziei MCV și a rapoartelor Comisiei adoptate în cadrul MCV. Astfel, în Deciziile nr. 1519/2011 și nr. 2/2012, CCR a apreciat că statul român are obligația de a aplica Decizia MCV și de a da curs recomandărilor Comisiei, însă ulterior și-a schimbat această practică prin Decizia CCR nr. 104/2018, considerând că Decizia MCV nu poate constitui normă de referință în cadrul controlului de constituționalitate prin prisma articolului 148 din Constituție.⁴⁵
99. De asemenea, instanța de trimitere menționează că unele afirmații ale CCR din Decizia nr. 104/2018, menționată anterior, dar și din alte decizii precum Decizia CCR nr. 80/2014, pun la îndoială supremația dreptului Uniunii asupra ordinii constituționale interne. Conform acestor decizii ale CCR,⁴⁶ *„Legea fundamentală a statului – Constituția este expresia voinței poporului, ceea ce înseamnă că aceasta nu își poate pierde forța obligatorie doar prin existența unei neconcordanțe între prevederile sale și cele europene. De asemenea, aderarea la Uniunea Europeană nu poate afecta supremația Constituției asupra întregii ordini juridice.”* Prin urmare, instanța de trimitere consideră necesară clarificarea acestui aspect pentru a putea face o aplicare utilă, în litigiul principal, a hotărârii Curții de Justiție în prezenta cauză, în situația în care interpretarea Curții ar fi diferită de cea reținută în jurisprudența CCR.
100. În acest context, Comisia subliniază și faptul că, după cum indică instanța de trimitere în cauza C-127/19, CCR s-a pronunțat, prin Decizia nr. 33/2018, și asupra constituționalității dispozițiilor legale de înființare a Secției pentru investigarea infracțiunilor din justiție, concluzionând că aceste dispoziții sunt constituționale.⁴⁷ Ulterior, prin Decizia nr. 137/2019, CCR a respins, de asemenea, obiecțiile de

⁴⁵ Prevederile relevante ale acestor decizii ale CCR sunt citate de instanțele de trimitere atât în cauza C-127/19, cât și în cauza C-195/19.

⁴⁶ A se vedea Decizia CCR nr. 104/2018, punctul 90, și Decizia CCR nr. 80/2014, punctul 456.

⁴⁷ A se vedea secțiunea 5.2 din cererea de hotărâre preliminară în cauza C-127/19, care citează dispozițiile relevante ale Deciziei CCR nr. 33/2018.

neconstituționalitate formulate cu privire la OUG nr. 90/2018 privind unele măsuri pentru operaționalizarea Secției pentru investigarea infracțiunilor din justiție.⁴⁸

101. Comisia consideră că răspunsul la întrebarea instanței de trimitere rezultă din jurisprudența consacrată a Curții, potrivit căreia, în temeiul principiului supremației dreptului Uniunii, care reprezintă o caracteristică esențială a ordinii juridice a Uniunii, invocarea de către un stat membru a unor dispoziții de drept național, fie ele de natură constituțională, nu poate afecta efectul dreptului Uniunii pe teritoriul acestui stat.⁴⁹
102. De asemenea, reiese dintr-o jurisprudență constantă că orice instanță națională, ca autoritate a unui stat membru, fiind sesizată în cadrul competenței sale, are obligația, în aplicarea principiului cooperării loiale, de a aplica integral dreptul Uniunii direct aplicabil și de a proteja drepturile pe care acesta le conferă particularilor, prin neaplicarea oricărei dispoziții eventual contrare a legislației naționale, indiferent dacă aceasta este anterioară sau ulterioară normei din dreptul Uniunii.⁵⁰
103. În lumina celor de mai sus, Comisia consideră că ar trebui să se răspundă la cea de-a treia întrebare preliminară în cauza C-195/19 în sensul că principiul supremației dreptului Uniunii se aplică tuturor autorităților unui stat membru, inclusiv unei instituții precum Curtea Constituțională a României, care aplică norme naționale de nivel constituțional și ale cărei decizii nu sunt supuse vreunei căi de atac. O instanță națională are obligația de a aplica integral dreptul Uniunii, astfel cum a fost interpretat de Curtea de Justiție, prin neaplicarea, acolo unde este cazul, a oricărei dispoziții aparent contrare de drept național, fie ea de natură constituțională, astfel cum a fost interpretată în deciziile unei instituții precum Curtea Constituțională a României.

⁴⁸ În această decizie recentă, CCR confirmă jurisprudența sa anterioară din Decizia nr. 104/2018 cu privire la aspectele identificate de instanțele de trimitere, și anume statutul MCV și relația între dreptul constituțional român și dreptul Uniunii (a se vedea, în special, punctele 72-78 și 96-102 din Decizia CCR nr. 137/2019).

⁴⁹ Hotărârea Melloni, C-399/11, EU:C:2013:107, punctul 59, și Hotărârea Winner Wetten, C-409/06, EU:C:2010:503, punctul 61.

⁵⁰ Hotărârea Winner Wetten, C-409/06, EU:C:2010:503, punctul 55.

IV. CONCLUZII

În consecință, Comisia propune Curții să răspundă la întrebările preliminare după cum urmează:

„Decizia Comisiei 2006/928/CE de stabilire a unui mecanism de cooperare și de verificare a progresului realizat de România în vederea atingerii anumitor obiective de referință specifice în domeniul reformei sistemului judiciar și al luptei împotriva corupției, precum și rapoartele Comisiei către Parlamentul European și Consiliu, elaborate pe baza Deciziei 2006/928/CE, trebuie considerate acte adoptate de o instituție a Uniunii Europene, în sensul articolului 267 TFUE, care pot fi supuse interpretării Curții de Justiție a Uniunii Europene.

Conținutul, caracterul și întinderea temporală a MCV, instituit potrivit Deciziei 2006/928/CE, se încadrează în domeniul de aplicare al prevederilor Tratatului privind aderarea Republicii Bulgaria și a României la Uniunea Europeană.

Rapoartele întocmite de Comisie în temeiul articolului 2 din Decizia 2006/928/CE, și în special recomandările formulate în aceste rapoarte, nu produc efecte juridice obligatorii pentru România. Cu toate acestea, conform dispozițiilor articolului 4(3) TUE, România trebuie să mențină un dialog constructiv cu Comisia în cadrul mecanismului de cooperare și de verificare și să țină cont de recomandările formulate de Comisie în rapoartele de mai sus atunci când ia măsuri legislative sau administrative în domeniile acoperite de obiectivele de referință stabilite în anexa Deciziei 2006/928/CE.

Cerința de independență a instanțelor consacrată la articolul 19 TUE și la articolul 47 din cartă trebuie interpretată în sensul că se opune înființării unei structuri de procuratură separate având o competență exclusivă, ratione personae, de a ancheta infracțiunile săvârșite de judecători și procurori, în împrejurări precum cele din litigiul principal, în măsura în care înființarea unei astfel de structuri nu este motivată, în mod plauzibil, de considerații legate de buna administrare a justiției.

Principiul supremației dreptului Uniunii se aplică tuturor autorităților unui stat membru, inclusiv unei instituții precum Curtea Constituțională a României, care aplică norme naționale de nivel constituțional și ale cărei decizii nu sunt supuse vreunei căi de atac. O instanță națională are obligația de a aplica integral dreptul Uniunii, astfel cum a fost interpretat de Curtea de Justiție, prin neaplicarea, acolo unde este cazul, a oricărei dispoziții aparent contrare de drept național, fie ea de natură constituțională, astfel cum a fost interpretată în deciziile unei instituții precum Curtea Constituțională a României.”

Hannes KRÄMER

Martin WASMEIER

Ion ROGALSKI

Agenți ai Comisiei