

DECIZIA Nr.26
din 16 ianuarie 2019
asupra cererii de soluționare a conflictului juridic de natură constituțională dintre
Ministerul Public — Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție,
Parlamentul României, Înalta Curte de Casație și
Justiție și celelalte instanțe judecătorești

Publicată în Monitorul Oficial nr.193 din 12.03.2019

Valer Dorneanu	— președinte
Marian Enache	— judecător
Petre Lăzăroiu	— judecător
Mircea Ștefan Minea	— judecător
Daniel Marius Morar	— judecător
Mona-Maria Pivniceru	— judecător
Doina Livia Stanciu	— judecător
Simona-Maya Teodoroiu	— judecător
Varga Attila	— judecător
Daniela Ramona Marițiu	— magistrat-asistent

1. Pe rol se află examinarea cererii de soluționare a conflictului juridic de natură constituțională dintre Ministerul Public — Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, pe de-o parte, și Parlamentul României, Înalta Curte de Casație și Justiție și celelalte instanțe judecătorești, pe de altă parte, cerere formulată de președintele Camerei Deputaților.

2. Cererea a fost formulată în temeiul prevederilor art.146 lit. e) din Constituție și ale art.11 alin.(1) pct.A lit.e), ale art.34 din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, a fost înregistrată la Curtea Constituțională cu nr.8.421 din 8 octombrie 2018 și constituie obiectul Dosarului nr.1.494E/2018.

3. La primul termen de judecată din 14 noiembrie 2018, având în vedere cererea formulată de președintele Camerei Deputaților prin care acesta a solicitat stabilirea unei alte date pentru dezbateri, motivat de faptul că reprezentantul Camerei Deputaților nu poate fi prezent la ședință, după ascultarea reprezentantului Senatului și pe cel al Ministerului Public — Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, Curtea a acordat un nou termen de judecată pentru data de 28 noiembrie 2018.

4. Dezbaterile au avut loc în ședința publică din data de 28 noiembrie 2018, în prezența domnului Florin Iordache — vicepreședintele Camerei Deputaților, a domnului Cristian Ionescu — consilier în cadrul Cabinetului Președintelui Senatului și a doamnei Iuliana Nedelcu — procuror șef al Secției judiciare din cadrul Ministerului Public — Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, și au fost consemnate în încheierea de ședință de la acea dată, când Curtea, în temeiul art.57 și art.58 alin.(3) din Legea nr.47/1992, pentru o mai bună studiere a problemelor ce formează obiectul cauzei, a amânat succesiv pronunțarea pentru data de 11 decembrie 2018, respectiv 13 decembrie 2018. La data de 13 decembrie 2018, având în vedere imposibilitatea constituirii legale a completului de judecată, în temeiul art.58 alin. (1) teza întâi din Legea nr.47/1992, Curtea a amânat pronunțarea în data de 19 decembrie 2018, când, în temeiul art. 57 și art.58 alin.(3) din Legea nr.47/1992, pentru o mai bună studiere a problemelor ce formează obiectul cauzei, Curtea a amânat pronunțarea pentru data de 16 ianuarie 2019, dată la care a pronunțat prezenta decizie.

CURTEA,

având în vedere actele și lucrările dosarului, constată următoarele:

5. Prin Adresa nr.1/3.124/LD din 8 octombrie 2018, **președintele Camerei Deputaților a sesizat Curtea Constituțională cu cererea de soluționare a unui conflict juridic de natură constituțională dintre Ministerul Public — Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, pe de-o parte, și Parlamentul României, Înalta Curte de Casație și Justiție și celelalte instanțe judecătorești, pe de altă parte.**

6. **Prin cererea formulată**, președintele Camerei Deputaților susține că, prin semnarea a două protocoale, în anii 2009 și 2016, cu Serviciul Român de Informații, Ministerul Public — Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție și-a încălcat propriile competențe constituționale și, uzurpând competențele Parlamentului, a investit Serviciul Român de Informații cu competența de a desfășura activități specifice organelor de cercetare penală, fapt interzis în mod expres de legiuitor prin Legea nr.14/1992 privind organizarea și funcționarea Serviciului Român de Informații.

7. Apreciază că cele două protocoale au un caracter secret astfel că nu au fost comunicate instanțelor, nu au fost făcute publice și nu au fost publicate în Monitorul Oficial, ceea ce a condus la: desfășurarea urmăririi penale și strângerea de probe de către lucrătorii Serviciului Român de Informații și parchete pe baza unor norme/reguli secrete, care, din punct de vedere juridic, sunt inexistente, atât timp cât Constituția reglementează strict și expres modul de adoptare și intrare în vigoare a legilor și condiționează existența acestora de publicarea în Monitorul Oficial; imposibilitatea persoanelor acuzate de a invoca, pe durata urmăririi penale sau a judecării, excepțiile nulităților prevăzute de Codul de procedură penală privind modul nelegal de administrare a probelor, nulități pe care legiuitorul le-a prevăzut în lege în vederea protejării dreptului constituțional al persoanei la apărare, la un proces echitabil și la acces efectiv la justiție; imposibilitatea instanțelor de a se pronunța efectiv pe legalitatea acestor probe, de a le cenzura, din moment ce, în afara Ministerului Public și a Serviciului Român de Informații, conținutul protocoalelor era necunoscut nu doar celorlalte părți din proces, ci și judecătorilor.

8. Autorul sesizării apreciază că Ministerul Public — Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție s-a comportat ca un legiuitor interferând, în mod discreționar, în atributul exclusiv al Parlamentului ca „unică autoritate legiuitoare a țării”, așa cum este reglementat în art.61 alin.(1) din Constituție.

9. În același timp, Ministerul Public, prin acțiunea sa, a adus atingere și atributului constituțional al Înaltei Curți de Casație și Justiție și al celorlalte instanțe de judecată, de înlăptuire a justiției, așa cum acesta este definit de art.124 și art.126 din Constituție. Astfel, Ministerul Public a determinat judecătorii să se supună nu doar legii, ci și unor protocoale de cooperare secretă cu Serviciul Român de Informații.

10. Ca atare, autorul sesizării apreciază că, prin acest comportament, Ministerul Public — Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, încălcând principiul colaborării loiale dintre puterile statului, prin acte obscure, secrete, a generat un conflict juridic de natură constituțională cu o dublă valență, pe de o parte, în raport cu Parlamentul, ca putere legislativă, iar, pe de altă parte, cu Înalta Curte de Casație și Justiție și cu instanțele judecătorești, ca putere judecătorească.

11. În continuare, evocând jurisprudența Curții Constituționale în materia conflictului juridic de natură constituțională, autorul sesizării apreciază că cererea formulată este admisibilă. Arată că sesizarea a fost făcută de președintele Camerei Deputaților, acesta fiind prevăzut de dispozițiile art.146 lit.e) din Constituție ca subiect ce poate sesiza instanța de contencios constituțional. Părțile aflate în conflict se încadrează în categoria „autorităților publice” prevăzute de titlul III din Legea fundamentală. Totodată, apreciază că s-a creat o situație litigioasă cu caracter juridic de natură constituțională a cărei soluționare intră în competența exclusivă a Curții Constituționale.

12. În continuare, autorul sesizării prezintă un scurt istoric privind „relația dintre serviciile de informații, inclusiv fosta Securitate, și justiție în perioada comunistă și după, precum și modul comunist de înlăptuire al justiției”. În prezentarea istoricului, autorul sesizării face referire la „perioada comunistă până în 1968”, „perioada comunistă 1968—1989”, „perioada post-comunistă” și la „justiția stalinistă și justiția democratică”.

13. Realizând o scurtă analiză a celor două protocoale, autorul sesizării, în ceea ce privește Protocolul nr.00750 din 4 februarie 2009, susține că art.1 din acest act pune semnul egalității între forța legii și forța protocolului. Apreciază că domeniul cooperării, astfel cum este definit de protocol, excedează cadrului legal, deoarece se face referire la categoria „infrațiunilor ce au corespondent în amenințările la adresa siguranței naționale”, distinct de „infrațiuni împotriva siguranței naționale”, precum și la infrațiunile grave, ce includ o categorie foarte largă de infrațiuni. Arată că, potrivit protocolului, obiectivul cooperării include „constituirea de echipe operative comune care să acționeze în baza unor planuri de acțiune comune pentru exercitarea competențelor specifice ale părților, în vederea documentării faptelor prevăzute la art.2.” Susține că „documentarea” infrațiunilor înseamnă, în fapt, exercitarea unor activități specifice organelor de cercetare penală. Art.13 din Legea nr.14/1992, în forma în vigoare în 2009, prevedea în mod expres ca „Organele Serviciului Român de Informații nu pot efectua acte de cercetare penală”. Or, Ministerul Public, prin protocolul încheiat în 2009, a golit de conținut norma emisă de Parlament, acordând aceste competențe Serviciului Român de Informații în mod secret și în contra voinței edictate de legiuitor.

14. În continuare, referitor la punerea în executarea a mandatelor de supraveghere tehnică, autorul sesizării arată că, potrivit Codului de procedură penală în forma în vigoare în 2009, punerea în executare

a mandatelor de supraveghere tehnică se făcea doar de procuror sau organul de cercetare penală desemnat de acestea. Organele de cercetare penală erau, la rândul lor, limitativ prevăzute de Codul de procedură penală, fără ca printre acestea să se numere și cadre din Serviciul Român de Informații. Arată că denumirea capitolului III din protocol este „Efectuarea activităților prevăzute de art.91¹ și art. 91⁵ din Codul de procedură penală”, acesta reglementând procedura de punere în executare a mandatelor de supraveghere tehnică, într-un mod ce contravine Codului de procedură penală. Susține că „interceptările se realizau de Serviciul Român de Informații, iar transcrierea interceptărilor nu se făcea în integralitate, așa cum prevedea Codul de procedură penală, ci doar în parte, în baza unei selecții a Serviciului Român de Informații care decidea ce convorbiri sunt relevante în cauză și ce nu. Cu alte cuvinte, Serviciul Român de Informații, în afara oricărui cadru procedural prevăzut de lege, făcea o primă selecție a probelor, fapt ce avea consecințe deosebit de grave asupra competenței instanțelor de înfăptuire a justiției cu respectarea garanțiilor unui proces echitabil”.

15. Susține că art.16 din protocol extinde competența Serviciului Român de Informații stabilită de lege în cazul efectuării actelor premergătoare.

16. În ceea ce privește Protocolul nr.09472 din 8 decembrie 2016, autorul sesizării arată că, deși în preambulul acestuia, se menționează că a fost încheiat având în vedere prevederile cuprinse în Ordonanța de urgență a Guvernului nr.6/2016 privind unele măsuri pentru punerea în executare a mandatelor de supraveghere tehnică dispuse în procesul penal, în fapt însă, analiza protocolului relevă faptul că acesta a depășit cu mult cadrul legal, Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție substituindu-se, din nou, Parlamentului sau Guvernului — în acest caz —, ca legiuitor delegat.

17. Susține că acest protocol extinde cooperarea Serviciului Român de Informații cu Ministerul Public dincolo de limitele prevăzute de Ordonanța de urgență a Guvernului nr.6/2016, în sensul că, pe lângă cooperarea în cazul infracțiunilor contra securității naționale prevăzute în titlul X din Codul penal și a infracțiunilor de terorism, protocolul include și cooperarea dintre cele două instituții în ceea ce privește infracțiunile săvârșite de cadre militare ale serviciului, conform art.2 lit.a) din protocol.

18. Protocolul adaugă la lege și permite Serviciului Român de Informații să acționeze în alte domenii decât cele privind siguranța națională și terorismul, printr-o mențiune clară: „valorificării informațiilor referitoare la săvârșirea infracțiunilor prevăzute de legislația în vigoare”, prevedere conținută de art. 2 lit.b) din protocol.

19. În continuare, autorul sesizării face referire la diverse dispoziții cuprinse în acest protocol, după cum urmează: art.2 lit.e) stabilește expres „realizarea atribuțiilor organelor de cercetare penală”, deși legea le limitează foarte mult în cazul Serviciului Român de Informații; art.11 prevede că Serviciul Român de Informații va face traducerea unor materiale de interes sau acte de translație, permițând acestuia să se implice în cercetarea penală; art.18 alin.(2) prevede că în cazul în care una din părți intenționează valorificarea informațiilor primite, potrivit competențelor proprii, este obligatorie obținerea acordului prealabil al părții care le-a pus la dispoziție; cooperarea poate fi extinsă și la alte domenii, fără să existe un cadru legal în acest sens.

20. Referitor la fondul cauzei, autorul sesizării, în ceea ce privește rolul Ministerul Public, face referire la art.131 și art.132 din Constituție. În ceea ce privește competențele constituționale și legale ale Ministerului Public, autorul sesizării menționează Decizia nr.68 din 27 februarie 2017, paragrafele 95 și 96, iar în ceea ce privește principiul legalității, în baza căruia Ministerul Public își desfășoară activitatea, face referire la Decizia nr.475 din 27 iunie 2017, paragraful 36.

21. Susține că motivul pentru care procurorilor li s-a acordat statutul de magistrat nu a fost acela de a face vreo favoare acestei categorii profesionale, ci asigurarea cetățenilor că au în procurori veritabili apărători ai ordinii de drept, capabili să le apere drepturile și libertățile fundamentale, în mod imparțial, și nu simpli slujbași ai statului, ce apără interesele acestuia.

22. Una din cele mai importante competențe ale Ministerului Public este, potrivit art.132 din Constituție, aceea de a apăra ordinea de drept. În virtutea acestei prerogative constituționale de apărare a ordinii de drept se recunoaște, de pildă, calitatea procesuală activă a procurorului în litigiile de contencios administrativ, potrivit art.1 alin.(5) din Legea contenciosului administrativ nr.554/2004.

23. În continuare, invocând cele statuate de Curtea Constituțională în Decizia nr.68 din 3 februarie 2005, Decizia nr.171 din 2 martie 2010 și Decizia nr.839 din 8 decembrie 2015, paragraful 21, autorul sesizării arată că rolul constituțional al Ministerului Public, în exercitarea atribuțiilor constituționale de apărare a ordinii de drept și a drepturilor și libertăților cetățenilor, îl obligă să fie el primul care să se asigure că astfel de norme secrete care încalcă Constituția și legea nu produc efecte juridice, deoarece sunt singura

autoritate de rang constituțional care are competența și obligația constituțională de a „apăra ordinea de drept”.

24. Or, Ministerul Public s-a derobat deliberat de această obligație, fapt ce dă, suplimentar, și o valență de conflict constituțional negativ situației expuse, definit ca „declinarea competenței sau refuzul de a îndeplini anumite acte care intră în obligațiile lor”.

25. În ceea ce privește conflictul dintre Ministerul Public și Parlament, autorul sesizării face referire la jurisprudența Curții Constituționale, menționând Decizia nr.63 din 8 februarie 2017, paragrafele 87, 88, 110 și 111, precum și Decizia nr.68 din 27 februarie 2017, paragrafele 95, 96, 120 și 125. Totodată, cu privire la atribuțiile procurorului general, autorul sesizării invocă Decizia nr.611 din 3 octombrie 2017, paragrafele 69 și 107.

26. Având în vedere deciziile instanței de contencios constituțional invocate, autorul sesizării apreciază că întreaga activitate a Ministerului Public, inclusiv activitatea de conducere și supraveghere a cercetării penale, se desfășoară strict în condițiile legii. Pe de altă parte, legea este adoptată de Parlament, ca singură autoritate legiuitoare a țării. Or, prin încheierea acestor protocoale secrete ce a reglementat activitatea de cercetare penală a Parchetului în afara Codului de procedură penală și a altor legi speciale, Ministerul Public, pe de o parte, și-a încălcat limitele și obligațiile constituționale, iar pe de altă parte și-a depășit limitele constituționale, încălcând într-un mod brutal, subversiv și ascuns competențele Parlamentului, cu consecințe directe inclusiv în planul drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor.

27. Ca atare, în mod neîndoielnic, după cum rezultă din cele de mai sus, prin încheierea acestor protocoale secrete, care adaugă sau modifică legea, Ministerul Public — Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, pe de o parte, și-a încălcat propriile competențe constituționale, iar, pe de alta, și-a atribuit competențe ce țin de sfera puterii legislative, edictând norme cu privire la modul de desfășurare a procesului penal, atribuție ce aparține exclusiv legiuitorului.

28. Susține că efectele semnării celor două protocoale continuă să se producă atât în proceduri judiciare în curs de desfășurare, cât și în cele finalizate. Arată că, în cazul procedurilor judiciare deja finalizate, efectele acestor protocoale secrete dintre Ministerul Public și Serviciul Român de Informații — materializate prin hotărâri judecătorești ce au avut în vedere probe strânse în baza acestor protocoale secrete — se produc în continuare asupra persoanelor judecate definitiv.

29. În concluzie, autorul sesizării apreciază că, în procesele penale, în loc să se aplice strict legea adoptată de Parlament, promulgată de Președinte și publicată în Monitorul Oficial, s-au aplicat și încă se aplică, în baza acestor protocoale secrete dintre Ministerul Public și Serviciul Român de Informații, norme procedurale penale emise prin abuz de putere, autoritatea Parlamentului de unic organ legiuitor al țării fiind așadar, în mod neîndoielnic, uzurpată.

30. În ceea ce privește conflictul dintre Ministerul Public și Înalta Curte de Casație și Justiție și celelalte instanțe, autorul sesizării susține că înfăptuirea justiției și restrângerea drepturilor și libertăților cetățenilor nu s-au mai făcut doar în numele legii, care este publică, ci și a protocoalelor secrete.

31. Arată că înfăptuirea justiției este subsumată acestor trei principii constituționale fundamentale: garantarea drepturilor și libertăților, separația puterilor și obligativitatea respectării Constituției și legii (domnia legii). Conform Constituției, pentru ca un act normativ să aibă valoare de lege este necesar să îndeplinească două condiții minimale și imperative: să fie emis de puterea legiuitoare, ordinară sau delegată, și să fie publicată. Niciun act normativ secret nu poate crea obligații în sarcina cetățenilor sau nu le poate știrbi acestora drepturi recunoscute de lege. Niciun act de procedură și nicio activitate de judecată nu poate fi făcută în afara legii, în temeiul unor norme secrete, fără a încălca însuși fundamentul constituțional al înfăptuirii justiției, al statului de drept și al separației puterilor în stat.

32. Or, Ministerul Public a încălcat principiul colaborării loiale dintre puterile statului, punând Înalta Curte de Casație și Justiție și instanțele de judecată în situația de a judeca persoane fără a cunoaște nici normele și nici modalitatea concretă pe baza cărora s-au administrat probatorii pe parcursul urmăririi penale, ca urmare a încheierii acestor protocoale secrete. Astfel, ca urmare a acțiunii Ministerului Public, au fost anchetate persoane, cu restrângerea și încălcarea drepturilor lor fundamentale, fără să fi știut că li se aplică alte norme decât cele din Codul de procedură penală, că sunt anchetate de către alte organe decât cele prevăzute de lege și fără a avea posibilitatea să conteste probele acuzării pentru vicii de legalitate.

33. În continuare, susține că secretizarea acestor protocoale încheiate cu Serviciul Român de Informații și desfășurarea urmăririi penale de către Ministerul Public în baza lor a pus persoanele acuzate în imposibilitatea de a se apăra cu privire la legalitatea probelor administrate în baza acestor protocoale.

Or, în jurisprudența sa, Curtea Constituțională a subliniat repetat importanța respectării dreptului la apărare ca și componentă esențială a dreptului la un proces echitabil și, implicit, a înfăptuirii justiției.

34. Susține că, din acest punct de vedere, utilizarea unor protocoale secrete de „cooperare” dintre Ministerul Public și Serviciul Român de Informații în activitatea de cercetare penală și implicarea unor servicii de informații ce nu aveau, potrivit legii, dreptul de a face astfel de acte au încălcat în mod grav principiul egalității de arme. Invocând jurisprudența Curții Constituționale referitoare la principiul egalității de arme, autorul sesizării apreciază că prima condiție pentru ca persoana acuzată să aibă posibilitatea veritabilă, adecvată și suficientă de a contesta legalitatea probatoriilor produse în faza „instrucției” penale este aceea de a cunoaște cine și cum a făcut probatoriul și în temeiul căror norme procedurale. Or, câtă vreme aceste norme erau secrete și completau sau chiar dispuneau contrar Codului de procedură penală, este evident că dreptul fundamental al acestora la apărare și, implicit, la înfăptuirea justiției în coordonatele fixate de Constituție și lege a fost încălcat.

35. În continuare, autorul sesizării susține că instanțele judecătorești nu și-au putut exercita funcția de înfăptuire a justiției în mod efectiv și deplin, deoarece nici acestea nu au avut cunoștință de existența protocoalelor și, implicit, nu au avut acces la conținutul lor. Apreciază că Ministerul Public ar fi trebuit să respecte principiul colaborării loiale între instituții și să trimită aceste protocoale instanțelor, pentru ca judecătorii care judecau acest tip de cauze să fi avut cunoștință de conținutul lor, în acord cu principiul necesității de a cunoaște, prevăzut de art.3 lit.c) din Hotărârea Guvernului nr.585/2002 pentru aprobarea Standardelor naționale de protecție a informațiilor clasificate în România. Susține că legiuitorul a stabilit în Codul de procedură penală diverse sancțiuni în cazul în care măsurile sau actele din cursul urmăririi penale sunt încheiate de un organ necompetent, cu depășirea competențelor sale sau cu încălcarea legii, însă pentru ca aceste sancțiuni să poată fi discutate și, eventual, aplicate, prima condiție era ca instanța să fi avut cunoștință de existența acestor depășiri de competență, pentru ca ulterior să fi putut dispune cu privire la ele.

36. Or, secretizarea acestor protocoale reprezintă o acțiune vădit neconstituțională, prin care Ministerul Public a împiedicat instanțele să își îndeplinească atributul constituțional de înfăptuire a justiției. Aceasta, deoarece exigențele constituționale ale înfăptuirii justiției sunt îndeplinite doar atunci când judecătorul are posibilitatea de a efectua un control real și efectiv asupra tuturor chestiunilor litigioase, inclusiv legalitatea probelor.

37. Apreciază, în continuare, că, în baza acestor protocoale, procurorii împreună cu ofițerii Serviciului Român de Informații au făcut ei înșiși o preselecție a probelor, au înlăturat fizic din dosarul penal probe la libera lor apreciere, pe care le-au considerat „nerelevante”, probe care nu mai pot fi cenzurate niciodată de un magistrat independent. Procedând în acest mod ei s-au substituit judecătorului, singurul chemat să facă o analiză obiectivă asupra probelor, a tuturor probelor, să le rețină sau să le înlătore, fie efectiv, fizic, atunci când sunt nule, fie prin motivare, arătând de ce nu le are în vedere la conturarea stării de fapt și la stabilirea adevărului în cauză.

38. Apreciază că nu poate exista o activitate de judecată liberă, supusă doar legii, atât timp cât procurorii și ofițerii Serviciului Român de Informații îi prezintă judecătorului doar o parte a adevărului, bazată pe probele selectate de ei, manipulând practic probele și, implicit, cursul procesului, astfel că instanțele nu au putut să judece în mod independent și imparțial, așa cum prevede Constituția.

39. Așa fiind, autorul sesizării susține că există un conflict juridic de natură constituțională între Ministerul Public — Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, pe de-o parte, și Parlamentul României, Înalta Curte de Casație și Justiție și celelalte instanțe judecătorești, pe de altă parte, ce trebuie soluționat de instanța de contencios constituțional.

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

41. **Senatul**, cu Adresa nr.XXXV/5.206 din 22 octombrie 2018, înregistrată la Curtea Constituțională cu nr.8.879 din 23 octombrie 2018, a transmis punctul de vedere asupra conținutului conflictului și a eventualelor căi de soluționare a acestuia. Astfel, Senatul arată că, potrivit art.124 alin.(1) din Legea fundamentală, justiția se înfăptuiește în numele legii, or protocoalele la care se referă autorul sesizării sunt acte juridice infralegale care reglementează ilegitim raporturi rezervate prin Constituție voinței legislative organice a Parlamentului.

42. Un alt principiu constituțional este independența judecătorilor, or judecătorii sunt chemați, potrivit protocoalelor secrete încheiate între o structură a Ministerului Public și Serviciul Român de Informații, să evalueze probe obținute ilegal de procurori. Tot astfel, Constituția prevede la art.132 alin.(1) că procurorii

își desfășoară activitatea potrivit principiului legalității și al imparțialității, or protocelele produc efecte juridice inferioare legii, ca act de voință suverană adoptat de reprezentanții națiunii.

43. Cu privire la admisibilitatea sesizării se arată că instanța de contencios constituțional a fost sesizată de un subiect de drept prevăzut de dispozițiile art.146 lit.e) din Constituție. Conflictul dedus Curții Constituționale este un conflict juridic între autorități publice prevăzute în titlul III al Constituției, și are un evident caracter constituțional.

44. Cu privire la conținutul celor două protocele de colaborare între Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție și Serviciul Român de Informații, Senatul apreciază că anumite prevederi ale acestora se referă la domenii ale vieții sociale rezervate reglementării prin norme juridice cu forță juridică. Făcând referire la dispozițiile Legii nr.14/1992, se susține că legiuitorul a stabilit, dar a și condiționat cadrul de colaborare a Serviciului Român de Informații cu Ministerul Public.

45. Se susține că protocelele în discuție reprezintă o derogare de la prevederile art.57 alin.(2) din Codul de procedură penală, astfel cum a fost modificat prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr.6/2016, această derogare reprezentând, în parte, conținutul conflictului juridic de natură constituțională pe care urmează să îl constate și soluționeze Curtea Constituțională. Senatul apreciază că într-o societate democratică toate măsurile de cercetare penală trebuie prevăzute în documente publice, pentru a se permite celor anchetați sau cercetați să își exercite dreptul la apărare garantat în Constituție.

46. În continuare, Senatul arată că, prin Hotărârea nr. 140/6 februarie 2014, Consiliul Superior al Magistraturii a stabilit, între altele, că accesul judecătorilor la informații clasificate secret de stat sau secret de serviciu este garantat, potrivit art.7 alin.(4) din Legea nr.182/2002 privind protecția informațiilor clasificate, cu condiția semnării unui angajament scris de păstrare a secretului, prevăzut la art.7 alin.(4), respectiv art.36 alin.(3) din aceeași lege [art.2 alin.(2) din hotărâre]. Senatul apreciază că informațiile secrete aflate în dosarele de judecată — la care se referă hotărârea Consiliului Superior al Magistraturii — nu erau altele decât probele obținute ca urmare a aplicării protocolului încheiat în 2009 între Ministerul Public și Serviciul Român de Informații. Astfel, judecătorii au putut avea acces la aceste probe (secrete de stat sau secrete de serviciu) în temeiul art.7 alin.(4) lit.f) din Legea nr.182/2002, cu obligația de a păstra secretul informațiilor clasificate, asumată prin semnarea unui angajament de confidențialitate. Nu au avut însă acces la studierea probelor respective tocmai persoanele puse sub acuzare și apărătorii acestora, decât dacă dețineau un certificat ORNISS. Cum nici nu se putea pune problema unui astfel de certificat, este de presupus că persoanele respective au fost judecate pe baza unui probatoriu pe care nu au putut să îl conteste prin mijloace procedurale legale.

47. În ceea ce privește protocolul semnat la data de 8 decembrie 2016, Senatul apreciază că acesta stă la baza continuării implicării ofițerilor Serviciului Român de Informații în activități de cercetare penală rezervate prin Codul de procedură penală procurorului [a se vedea art.2 lit.b) din protocolul menționat]. Senatul apreciază că prin art.6 alin.(1) din protocol se stabilește un raport de subordonare a procurorilor față de ofițerii Serviciului Român de Informații, care îndeplinesc atribuții de organ de cercetare penală specială ceea ce le afectează independența reglementată de Legea nr.304/2004.

48. Totodată, atribuția ofițerilor Serviciului Român de Informații, prevăzută în art.11 din protocolul încheiat în 2016, de a asigura traducerea unor documente aflate în dosarul cauzelor aflate în curs de urmărire penală și chiar de a efectua lucrări de expertiză în laboratoare de specialitate are ca rezultat atragerea acestora în cercetarea penală propriu-zisă.

49. Cu privire la rolul constituțional al Ministerului Public și la afectarea acestuia de către prevederile celor două protocele, Senatul arată că acesta este stabilit prin dispozițiile art.131 și art.132 din Constituție, prin Legea nr.303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor și, respectiv, Legea nr.304/2004 privind organizarea judiciară.

50. Susține că procurorii, ca resursă umană a Ministerului Public, au îndatorirea de reprezentare a intereselor generale ale societății, de a apăra ordinea de stat, precum și drepturile și libertățile cetățenești. Principiile pe baza cărora este reglementată și trebuie să se desfășoare activitatea tuturor procurorilor sunt: principiul legalității, principiul imparțialității și principiul controlului ierarhic. În exercitarea rolului său constituțional și a competențelor ce îi revin din Codul de procedură penală, procurorul este, deopotrivă, un acuzator al persoanelor care încalcă valorile ocrotite de stat prin mijloace penale și, totodată, un apărător al drepturilor și libertăților cetățenilor, inclusiv al drepturilor judiciare ale persoanelor urmărite penal sau aflate în cursul procesului penal. Potrivit Legii nr.304/2004, procurorul este independent în relațiile cu instanțele judecătorești, precum și cu celelalte autorități publice.

51. Astfel, Senatul apreciază că, prin cele două protocele încheiate de Ministerul Public cu Serviciul Român de Informații, statutul magistraților procurori este afectat considerabil. În plus, procurorii sunt obligați

să respecte dispozițiile celor două protocoale prin care li se stabilesc atribuții, deși reglementarea activității acestora este de domeniul legii organice.

52. Cu privire la conflictul juridic de natură constituțională între Ministerul Public și Parlament, Senatul susține că, prin semnarea celor două protocoale, Ministerul Public a uzurpat în mod grav și repetat competența legislativă a Parlamentului. În acest context arată că Ministerul Public nu exercită o funcție de reprezentare a statului român, astfel că nu avea dreptul să încheie astfel de protocoale secrete de colaborare cu alte autorități publice și prin care se stabileau norme rezervate legii organice. Invocă, în acest sens, Decizia Curții Constituționale nr.63 din 8 februarie 2017, paragraful 110, în care Curtea a reținut că Ministerul Public nu are vreun rol în activitatea de elaborare a actelor normative.

53. Față de cele arătate, Senatul apreciază că există un conflict juridic de natură constituțională între Ministerul Public — Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, pe de o parte, și Parlamentul României, Înalta Curte de Casație și Justiție și celelalte instanțe judecătorești, pe de altă parte, conflict generat de semnarea de către Ministerul Public și Serviciul Român de Informații a unor protocoale secrete, prin care se stabilesc reguli de procedură și atribuții ale ofițerilor Serviciului Român de Informații cu valoare și forță juridică infralegală.

54. **Ministerul Public — Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție**, cu Adresa nr.2.439/C/3.403/III-13/2018, înregistrată la Curtea Constituțională cu nr.8.869 din 22 octombrie 2018, a transmis punctul de vedere asupra conținutului conflictului și a eventualelor căi de soluționare a acestuia.

55. Ministerul Public — Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție apreciază că sursa pretinsului conflict vizează o conduită plurală care, din perspectiva elementelor materiale (atât acte comisive, cât și acte omisive), subiective și a urmărilor produse, ar fi lezat competențele constituționale aparținând a două autorități și care, în același timp, ar reprezenta și neîndeplinirea unei competențe constituționale a autorului pretinsului conflict, astfel încât cererea formulată de președintele Camerei Deputaților privește două conflicte juridice de natură constituțională între autorități publice.

56. Astfel, pe de o parte, ar fi conflictul dintre Parlament și Ministerul Public — Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție generat de faptul că Ministerul Public, prin încheierea protocoalelor, ar fi legiferat calitatea de organ de cercetare penală a Serviciului Român de Informații, conflict între puterea legislativă și o componentă a autorității judecătorești, ca autorități prevăzute de titlul III din Constituție (conduită comisivă).

57. Pe de altă parte, ar fi conflictul dintre Înalta Curte de Casație și Justiție — instanțele judecătorești și Ministerul Public — Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție generat de neaducerea la cunoștința acestora (caracterul clasificat) a protocoalelor încheiate/a conținutului lor, conflict între puterea judecătorească și o componentă a autorității judecătorești, de asemenea, autorități prevăzute de titlul III din Constituție (conduită omisivă).

58. Ambele presupuse conflicte ar avea și o dimensiune comună — încălcarea principiului separației puterilor în stat, al colaborării loiale, precum și omisiunea îndeplinirii rolului constituțional al Ministerului Public.

59. Precizând trăsăturile conflictului juridic de natură constituțională, astfel cum acestea reies din jurisprudența Curții Constituționale, Ministerul Public subliniază că aceste trăsături trebuie îndeplinite cumulativ și nicidecum alternativ, neîndeplinirea vreuneia dintre ele fiind, *ab initio*, o cauză de respingere a sesizării. Arată că în acest sens s-a pronunțat Curtea prin Decizia nr.108 din 5 martie 2014, pct.V.

60. Totodată, Ministerul Public învederează că instanța de contencios constituțional a statuat că neîndeplinirea unor obligații de sorginte legală nu generează automat un conflict juridic de natură constituțională, întrucât eventuala ignorare a unei astfel de competențe a unei instituții sau autorități publice, fie ea nominalizată în chiar titlul III al Constituției României, nu reprezintă *eo ipso* o problemă de constituționalitate, ci una de legalitate, pentru că raportul acestora poate fi cenzurat în fața instanțelor de judecată, sesizate prin proceduri specifice. Intervenția Curții devine legitimă doar atunci când autoritățile și instituțiile publice menționate în titlul III din Constituție ignoră sau își asumă competențe constituționale de natură a crea blocaje ce nu pot fi înlăturate în alt mod. Aceasta este esența unui conflict juridic de natură constituțională (Decizia nr.901 din 17 iunie 2009, Decizia nr.270 din 10 martie 2008 și Decizia nr. 1.525 din 24 noiembrie 2010).

61. Astfel, Ministerul Public solicită Curții să constate, pe de o parte, că conflictul juridic nu rezidă în mod direct în norma constituțională pretins încălcată, ci se pune în discuție modalitatea concretă de îndeplinire a unor obligații de sorginte legală și că, pe de altă parte, aceleași conduite comisive (materializată prin încheierea celor două protocoale) nu i se poate stabili, concomitent, calitatea de cauză generatoare a două conflicte de competență constituțională — în sens negativ (raportat la propria

competență a Ministerului Public) și două în sens pozitiv (raportat la competența Parlamentului și a instanțelor judecătorești).

62. În continuare, se arată că este pusă în discuție încheierea unor protocoale de colaborare interinstituționale ale căror părți sunt Ministerul Public și Serviciul Român de Informații și prin care primul ar fi conferit celui de al doilea calitatea/competența de organ de cercetare penală, respectiv Serviciul Român de Informații s-ar fi manifestat ca un astfel de organ. Astfel, Ministerul Public apreciază că prin sesizarea formulată este vizată și conduita Serviciului Român de Informații ca sursă generatoare a presupusului conflict.

63. Din această perspectivă se subliniază faptul că activitatea Serviciului Român de Informații este organizată și coordonată de Consiliul Suprem de Apărare a Țării, fiind controlată de cele două Camere ale Parlamentului, în ședință comună, respectiv prin Comisia comună permanentă a Camerei Deputaților și Senatului pentru exercitarea controlului parlamentar asupra activității Serviciului Român de Informații. De asemenea, potrivit art.2 din Legea nr.415/2002 privind organizarea și funcționarea Consiliului Suprem de Apărare a Țării, Parlamentul examinează și verifică activitatea Consiliului Suprem de Apărare a Țării.

64. În continuare, Ministerul Public invocă jurisprudența Curții Constituționale referitoare la controlul parlamentar asupra unor autorități publice, rolul comisiilor parlamentare permanente, de anchetă ori speciale și la exercitarea funcției de control a Parlamentului, jurisprudență reflectată în Decizia nr.206 din 3 aprilie 2018, Decizia nr.611 din 3 octombrie 2017, Decizia nr. 209 din 7 martie 2012 și Decizia nr.45 din 30 ianuarie 2018. În acest context arată că o constantă a rapoartelor de activitate ale Serviciului Român de Informații, întocmite în perioada 2009—2014, este dimensiunea de informare și sesizare a organelor de cercetare și urmărire penală, de cooperare inter-instituțională, inclusiv pe relația cu Ministerul Public, precum și analiza efectuată în cadrul acestor rapoarte, prezentate Parlamentului, a gradului de valorificare a rezultatelor muncii de informații.

65. Având în vedere aceste aspecte, Ministerul Public apreciază că se impune reconsiderarea cadrului procesual configurat prin cererea de sesizare a conflictului juridic de natură constituțională în sensul constatării calității de parte a Parlamentului, alături de Ministerul Public, în conflictul cu Înalta Curte de Casație și Justiție. Conduita Parlamentului generatoare a conflictului, apreciază Ministerul Public, constă în neexercitarea sau exercitarea necorespunzătoare de către Parlament a propriilor atribuții constituționale privind controlul parlamentar asupra activității Serviciului Român de Informații, ceea ce a condus la neobservarea și nesancționarea presupusului comportament de organ de cercetare penală al Serviciului și, prin urmare, la împiedicarea îndeplinirii justiției. Mai mult, dacă Parlamentul și-ar fi îndeplinit atribuția constituțională menționată este de presupus că ar fi identificat din timp situația pe care, prin sesizarea prezentă, o caracterizează ca arbitrară ori contra legii și ar fi fost în măsură ca, prin colaborarea loială cu toate autoritățile implicate (inclusiv Ministerul Public), să o remedieze.

66. În ceea ce privește criticile formulate, Ministerul Public învederează că anumite susțineri ale autorului sesizării (de exemplu cele referitoare la „perioada stalinistă a justiției”) sunt nerelevante în contextul analizei Curții Constituționale.

67. Referitor la cele două protocoale, Ministerul Public arată că protocoalele de cooperare au avut scopul stabilirii unui angajament de cooperare pentru atingerea unor obiective comune, astfel cum acestea sunt stabilite de cadrul normativ în vigoare, precum și misiunea de a standardiza proceduri de lucru riguroase care să permită auditarea exercitării atribuțiilor legale.

68. În continuare, invocând cele statuate de Curtea Constituțională în Decizia nr.611 din 3 octombrie 2017, paragrafele 109 și 110, Ministerul Public arată că cooperarea loială interinstituțională poate fi realizată și prin mijloace *extra legem*, încheierea unor protocoale în acest scop fiind acceptată. Mai mult, Curtea a arătat că aceste protocoale de colaborare/cooperare constituie acte extrajudiciare ce nu pot fi asimilate cu procedura judiciară în sine, drept care au și o expresie normativă distinctă; ele nu se identifică în vreun fel cu procedura judiciară civilă sau penală, aceasta desfășurându-se în limitele Codurilor de procedură civilă sau penală (Decizia nr. 45 din 30 ianuarie 2018, paragraful 133).

69. În continuare, Ministerul Public se referă la natura juridică a protocoalelor, apreciind că aceasta nu poate fi stabilită prin simpla folosire a sintagmei „abrogare”, în sensul stabilirii unor valențe normative acestora. Făcând referire la dispozițiile Codului civil, apreciază că este de evitat interpretarea unor clauze din convenții prin desprinderea lor din context; o clauză nu poate fi izolată, pentru ca, mai apoi, exclusiv pe baza sa, să fie stabilită natura juridică a actului, independent de concluzia ce s-ar desprinde din examinarea actului, ca un întreg.

70. Referitor la clasificarea protocoalelor, Ministerul Public arată că aceasta a fost stabilită de către Serviciul Român de Informații, în conformitate cu dispozițiile art.17 lit.f) și g), art. 19 lit.a), pct.7 și pct.13,

art.19 lit.b), art.24 alin.(7) și alin.(8) din Legea nr.182/2002, precum și cu dispozițiile art.10 și art.17 alin.(1) din Hotărârea Guvernului nr.585/2002, precum și cu atribuțiile specifice ale acestei instituții, prevăzute de Legea nr. 14/1992 și de Legea nr.51/1991 privind securitatea națională a României. Susține că Ministerul Public a respectat nivelul de secretizare stabilit de Serviciul Român de Informații și a gestionat cele două protocoale cu respectarea regulilor prevăzute de capitolul 3 din Standardele naționale de protecție a informațiilor clasificate în România.

71. Arată că protocolul se putea comunica altor persoane sau instituții numai cu respectarea principiului „necesității de a cunoaște”, care înseamnă că nicio persoană nu este îndreptățită doar prin rang, funcție sau certificat de securitate să aibă acces la informații clasificate și că numărul persoanelor care au acces la informații și documente clasificate trebuie restrâns la cele ale căror activitate și îndatoriri profesionale impun lucrul cu astfel de informații. Prin urmare, protocolul a fost comunicat numai unităților de parchet cu respectarea acestui principiu. Se arată că în toate cazurile în care avocații, judecătorii sau alte instituții au justificat „necesitatea de a cunoaște” a protocoalelor sau a altor documente clasificate, respectiv s-a motivat și justificat că sunt necesare pentru realizarea atribuțiilor de serviciu într-o anumită cauză, acestea au fost comunicate solicitanților. Susține că o schimbare a legislației a intervenit prin art.1 pct.9 din Legea nr.242/2018 pentru modificarea și completarea Legii nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor. Astfel, doar după intrarea în vigoare a Legii nr.242/2018, pentru actele de cooperare, de genul celor care fac obiectul sesizării, prin derogare expresă de la art.12 din Legea nr.544/2001, există o interdicție expresă de clasificare, precum și o obligație legală expresă ce are ca obiect declasificarea actelor încheiate anterior intrării în vigoare a legii.

72. Apreciind că acestea conturează contextul legislativ care a stat la baza încheierii celor două protocoale, Ministerul Public enumeră o serie de acte normative. De asemenea apreciază că există o corelație juridică între amenințările la adresa securității naționale și infracțiunile prevăzute de Codul penal ce conturează domeniul de aplicare al protocoalelor. Arată că Legea nr. 51/1991 stabilește în art.3 faptele, situațiile și stările de fapt ce constituie amenințări la adresa securității naționale, la care se adaugă amenințările de terorism prevăzute de Legea nr. 535/2004. Aceste amenințări pot fi reunite în raport cu domeniile în care se manifestă și cu valorile concrete pe care le pot periclita în mai multe grupe și, totodată, pot fi corelate cu faptele prevăzute de Codul penal.

73. Susține că stabilirea existenței unei fapte cu privire la care există date și informații pe baza cărora poate fi considerată amenințare la adresa securității naționale este condiționată de cunoașterea profundă și exactă a situației de fapt, pe baza unor informații convingătoare, precum și de stabilirea normei juridice aplicabile acelei situații de fapt. Evaluarea juridică a faptelor cuprinde două laturi care derivă din relația dintre amenințare și infracțiune, constând, pe de o parte, în constatarea existenței amenințării, iar, pe de altă parte, în stabilirea, dacă este cazul, a corespondentului juridic penal, atunci când aceasta are sau a dobândit caracter infracțional. Față de aceste aspecte, care reflectă legătura juridică dintre amenințările la adresa securității naționale și infracțiunile prevăzute de Codul penal, Ministerul Public apreciază că se poate concluziona că protocoalele, prin domeniile de cooperare stabilite, nu extind competențele instituționale ale Ministerului Public și nici pe cele ale Serviciului Român de Informații.

74. În ceea ce privește protocolul încheiat în anul 2009, Ministerul Public susține că utilizarea în redactarea art.2 din acest act atât a conceptului de infracțiuni împotriva securității naționale, cât și a celui de infracțiuni care au corespondent în amenințările la adresa securității naționale este justificată de rațiuni ce țin de cadrul normativ, precum și de nevoia de a asigura o cât mai exactă corespondență între definirea/explicitarea obiectului cooperării și materia vizată de acest obiect. Astfel, Legea nr.51/1991 utilizează conceptul de *amenințări la adresa securității naționale*, fără a norma infracțiuni; în schimb, Codul penal din 1968 normează *infracțiunile contra siguranței statului* (titlul I din Partea specială), iar Codul penal actual normează *infracțiunile contra securității naționale* (titlul X din Partea specială). Arată că infracțiunile care au corespondent în amenințările la adresa securității naționale pot fi atât infracțiunile contra siguranței statului (Codul penal din 1968)/contra securității naționale (Codul penal actual), dar și infracțiuni normate de coduri ori legi speciale cu alte denumiri marginale. Altfel spus, categoria infracțiunile contra siguranței statului ori contra securității naționale nu este identică cu cea a infracțiunilor care au corespondent în amenințările la adresa securității naționale; neexistând identitate, este rațională din punct de vedere juridic precizarea ambelor categorii.

75. În ceea ce privește folosirea sintagmei „infracțiunile grave”, Ministerul Public arată că art.91¹ alin.2 din Codul de procedură penală din 1968 utilizează acest concept drept condiție pentru dispunerea măsurilor de supraveghere tehnică, doctrina și jurisprudența în materie stabilind că infracțiunile grave pentru care se pot autoriza interceptarea și înregistrarea convorbirilor sunt atât acelea prevăzute de art.2 lit. b) din Legea

nr.39/2003, cât și alte infracțiuni grave apreciate prin criteriul pedepsei prevăzute de lege, al unor circumstanțe incluse în textul incriminator. Această poziție a fost confirmată de legiuitor care, în redactarea art.139 alin.(2) din Codul de procedură penală (corespondent actual al art.91¹ alin.2 din Codul de procedură penală din 1968), a înlocuit sintagma *infracțiuni grave* cu sintagma „*alte infracțiuni pentru care legea prevede pedeapsa închisorii de 5 ani sau mai mare*”.

76. Totodată, arată că Recomandarea Rec (2005)10 a Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei privind tehnicile speciale de anchetă/de investigare utilizează conceptul de infracțiuni grave. Această recomandare a fost înlocuită de Recomandarea Rec (2017)6 care, de asemenea, utilizează noțiunea de infracțiuni grave fără a o defini, lăsând statelor membre o marjă de apreciere prin care acestea să stabilească un nivel de gravitate a infracțiunii. Or, dacă documente juridice ale organizațiilor europene sau internaționale la care România este parte utilizează acest concept, cu atât mai mult o poate face și Ministerul Public fără să încalce legea.

77. Referitor la „constituirea de echipe operative comune care să acționeze în baza unor planuri de acțiune comune (...) în vederea documentării faptelor prevăzute la art.2 din Protocol”, Ministerul Public face referire la art.6 alin.(1), art.8 alin.(1) și art.11 alin.(1) lit.d) din Legea nr.51/1991, potrivit căreia Serviciul Român de Informații este organ de stat cu atribuții în domeniul securității naționale, care execută activitate de informații pentru realizarea acesteia, iar informațiile din domeniul securității naționale pot fi comunicate organelor de urmărire penală, când informațiile privesc săvârșirea unei infracțiuni.

78. Totodată, face referire la art.66 alin.(2) din Legea nr. 304/2004, devenit art.66 alin.(3) după modificarea intervenită prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr.6/2016, art.14 alin.(3), (4) și (5) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.43/2002, art.13 alin.(3)—(5) din Legea nr.508/2004 și art. 65 alin.(2) din Codul de procedură penală din 1968.

79. Având în vedere aceste aspecte, apreciază că legislația națională stabilește obligația autorităților cu atribuții în domeniul securității naționale de a pune la dispoziția organelor de urmărire penală toate informațiile ce pot constitui probe în procesul penal, adică obligația legală de a documenta. Prin urmare, existând o obligație legală, aceasta nu poate fi reproșată Ministerului Public care a menționat-o în protocol. Mai mult, arată că, potrivit art. 11 din Legea nr.14/1992 (anterior modificării prin Legea nr. 255/2013) coroborat cu art.90 alin.2 din Codul de procedură penală din 1968, activitățile prevăzute la art.9 și 10 se consemnează în acte de constatare care, întocmite cu respectarea prevederilor Codului de procedură penală, pot constitui mijloace de probă. Astfel, apreciază că, până la intrarea în vigoare, la 1 februarie 2014, a noului Cod de procedură penală, au existat și situații particulare, prevăzute expres de lege (altele decât cele invocate de autorul sesizării), în care transpunerea în plan probator a informațiilor obținute de Serviciul Român de Informații are loc prin actul de constatare întocmit de acesta sau, altfel spus, Serviciul dobândește legal competență de organ de cercetare penală. Se subliniază că o asemenea competență i-a fost conferită de lege, și nu de Ministerul Public.

80. Așadar, art.3 lit.g) din protocol a avut în vedere atribuții legale ale Serviciului Român de Informații, prevăzute expres și care, în principal, reprezintă competența acestuia de organ de constatare/sesizare. Cu excepțiile prevăzute de lege (11 din Legea nr.14/1992 anterior modificării prin Legea nr.255/2013 raportat la art.90 alin.2 din Codul de procedură penală din 1968, precizate mai sus), actele organului de constatare nu au decât valoare de acte de sesizare. Fiind doar acte de sesizare, nu constituie procedee probatorii/mijloace de probă/probe și, prin urmare, nu reprezintă acte de cercetare penală.

81. Apreciază ca un argument în acest sens cele expuse în Rapoartele de activitate ale Serviciului Român de Informații, inclusiv cele citate de autorul sesizării. Concluzia legalității activității de cooperare între Ministerul Public și Serviciul Român de Informații rezultă și din exercitarea controlului parlamentar al activității Serviciului Român de Informații pentru perioada vizată de protocol. Astfel, în Raportul privind concluziile Comisiei comune a Camerei Deputaților și Senatului pentru exercitarea controlului parlamentar asupra activității Serviciului Român de Informații în legătură cu Raportul de activitate al Serviciului Român de Informații în anul 2014 s-a consemnat: „*Comisia a constatat că Serviciul Român de Informații în 2014 și-a desfășurat activitatea cu respectarea strictă a prevederilor constituționale, a reglementărilor naționale în materie, precum și a normelor naționale, comunitare și internaționale referitoare la protecția drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățeanului (...)*”. Constatări similare sau chiar identice se regăsesc și în Rapoartele Comisiei comune care au vizat activitatea Serviciului Român de Informații în anii 2012 și 2011.

82. În continuare, arată că protocolul nu face referire la „echipe mixte”, obiectivele ce au vizat „*planurile comune de acțiune*” și „*echipele operative comune*” stabilite prin protocol se refereau strict la măsurile de supraveghere tehnică care erau puse în aplicare de organele de urmărire penală prin folosirea echipamentelor tehnice ale Serviciului Român de Informații, în condițiile în care, la data încheierii

Protocolului și pe parcursul derulării acestuia, cu excepția Direcției Naționale Anticorupție, nicio structură de parchet nu avea logistica necesară realizării efective a măsurilor de supraveghere tehnică. Toate activitățile desfășurate pe parcursul supravegherii tehnice erau consemnate în scris și se întocmeau „planuri comune de acțiune”, care nu au vizat alte acte de urmărire penală în afara celor date expres de lege în competența celor două instituții.

83. Referitor la susținerea potrivit căreia Ministerul Public și Serviciul Român de Informații ar fi stabilit o procedură de punere în executare a mandatelor de supraveghere tehnică cu încălcarea Codului de procedură penală în forma în vigoare în anul 2009, se arată că prin protocol s-a reglementat o procedură de lucru pentru o practică unitară în această materie, care să asigure confidențialitatea și protecția informațiilor. Prin încheierea protocolului s-a intenționat instituirea unui mod unitar de abordare a aspectelor practice (pragmatice și tehnice, și nu procedurale) ce țineau de efectuarea interceptărilor, o standardizare a întocmirii și circulației documentelor de punere în aplicare a actelor de autorizare și a rezultatelor interceptărilor în dosarele penale.

84. Susține că din coroborarea art.33 din protocol cu dispozițiile art.3 lit.e) și lit.j), art.14 alin.(2), art.17 alin.(2) din același act rezultă că rolul Serviciului Român de Informații a fost unul circumscris exclusiv sprijinului tehnic acordat Parchetului în îndeplinirea atribuției acestuia din urmă de a pune în aplicare actele de autorizare emise potrivit prevederilor art.91¹—91⁵ și art.98 din Codul procedură penală. Aceeași concluzie rezultă și din art.33 alin.(2) și art.34 alin.(1) din protocol. Altfel spus, procedura practică normată prin protocol nu privea efectuarea unor acte de urmărire penală de către Serviciul Român de Informații, ci stabilirea numai asigurarea suportului tehnic de către această instituție pentru punerea în executare a mandatelor de supraveghere tehnică, conform art.91² din vechiul Cod de procedură penală, respectiv conform art.142 alin.(1) din noul Cod de procedură penală.

85. Învederează că respectarea strictă a legalității a fost constatată și de Rapoartele privind concluziile Comisiei comune a Camerei Deputaților și Senatului pentru exercitarea controlului parlamentar asupra activității Serviciului Român de Informații în legătură cu Raportul de activitate al Serviciului Român de Informații. De asemenea, învederează că prin Raportul de control nr.1.643/IJ/496/SIP/2012 al Inspecției Judiciare s-a reținut că nu au existat încălcări ale dispozițiilor legale cu privire la punerea în executare a autorizațiilor de interceptare și nici aspecte care să contureze depășirea limitelor de competență conferite Serviciului Român de Informații de cadrul normativ în vigoare la acea dată.

86. Susține că Ministerul Public nu a avut posibilitatea de a realiza activitățile de supraveghere tehnică în mod direct, întrucât nu era reglementat cadrul legal organizatoric. Deși această posibilitate a fost reglementată prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr.6/2016, posibilitatea nu este nici în prezent materializată, Ministerul Public fiind în continuare lipsit de suportul logistic necesar. Factorii de decizie (puterea legiuitoare, executivă) nu au întreprins niciun demers în acest sens. Or, prin această conduită omisivă, cu ignorarea rolului lor constituțional și al colaborării loiale, au lăsat să treneze o stare de lucruri cu potențial conflictual, a cărei rezolvare practică au lăsat-o pe seama Ministerului Public. Apreciază că, în cazul existenței unei responsabilități în această chestiune, această responsabilitate este una comună, așa cum a constatat și Comisia de la Veneția [CDL-PI (2018)007, Aviz preliminar din 13 iulie 2018, paragraful 97]. Mai mult, Comisia a menționat că *o revizuire aprofundată a reglementărilor legale privind controlul serviciilor de informații pare necesară*. Or, atât legiferarea, cât și controlul în această materie sunt atributul exclusiv al puterii legiuitoare, conform Constituției.

87. În ceea ce privește critica art.16 din protocol, potrivit căreia s-ar fi extins competența Serviciului Român de Informații, contrar dispoziției procesuale, Ministerul Public arată că art.224 alin.2 din Codul de procedură penală din 1968 se referă la fapte care constituie, potrivit legii, *amenințări la adresa siguranței naționale*, iar art.16 din protocol, prin trimiterea la art.2 din protocol, se referă la *infracțiunile împotriva securității naționale, a actelor de terorism, infracțiunilor ce au corespondent în amenințările la adresa securității naționale*. Între cele două categorii de fapte/infracțiuni vizate de Codul de procedură penală din 1968 și protocol nu există niciun fel de diferență conceptuală, singura diferență fiind una de exprimare care nu poate fi imputată Ministerului Public în condițiile în care nici măcar legiuitorul nu manifestă unitate și coerență terminologică.

88. Apreciază că art.224 alin.2 din Codul de procedură penală din 1968 trebuie coroborat cu art.3 din Legea nr. 51/1991, care reglementează/definește amenințările la adresa securității naționale, cu dispozițiile ce reglementează infracțiunile contra securității naționale reglementate de Codul penal actual și cu dispozițiile ce reglementează infracțiunile contra siguranței statului reglementate de Codul penal anterior. În concluzie, apreciază că art.16 din protocol nu extinde competența Serviciului Român de Informații. Cel

mult se poate vorbi de o încercare de adaptare la realitățile reglementărilor existente în momentul elaborării protocolului.

89. Referitor la protocolul încheiat în anul 2009, Ministerul Public susține că în analiza caracterului acestuia trebuie avute în vedere toate actele normative invocate în preambul, inclusiv interpretarea lor coroborată. Astfel, arată că în ceea ce privește art.2 lit.a) și b) din protocol sunt incidente dispozițiile art.57 alin.(2) prima frază din Codul de procedură penală, art.27 alin. (1) din Legea nr.14/1992, art.21 din Legea nr.51/1991, modificată prin Legea nr.255/2013, precum și toate acele dispoziții legale care prevăd calitatea Serviciului Român de Informații de organ de constatare/sesizare și care au fost analizate în cele ce precedă.

90. Totodată, Ministerul Public subliniază că dispozițiile criticate se referă la activitățile desfășurate de ambele părți, așa cum o demonstrează denumirea marginală a art.2 din protocol. În acest context, referirile la identificare, investigare se referă la atribuțiile Ministerului Public.

91. Referitor la art.3 lit.e) din protocol, Ministerul Public susține că în sesizarea formulată acestea nu sunt rediate complet, fiind, în realitate, vorba de „realizarea atribuțiilor organelor de cercetare penală speciale”, în concordanță cu prevederile art.57 alin.(2) din Codul de procedură penală. De asemenea, art.2 lit.e) din protocol transpune și art.13 fraza a doua din Legea nr.14/1992. Mai mult, art.2 lit.e) din protocol este detaliat în secțiunea a 3-a a protocolului (art.13—17), fiind încă o dată evident că este vorba exclusiv de transpunerea dispozițiilor menționate, și nu extinderea nelegală a competențelor Serviciului Român de Informații.

92. În ceea ce privește comunicarea modului de valorificare a informațiilor primite de la Serviciul Român de Informații [art.6 alin.(1) din protocol], Ministerul Public arată că nu poate fi vorba de niciun raport de subordonare, dispozițiile protocolului reglementând o comunicare ce are strict caracter administrativ, statistic, fiind destinată evaluării activității.

93. Referitor la traducerea de către Serviciul Român de Informații a unor „materiale de interes sau acte de translație”, ceea ce, în opinia autorului sesizării ar reprezenta implicarea Serviciului Român de Informații în cercetarea penală, Ministerul Public arată că autorul sesizării omite redarea corectă a acestui articol, conform căruia asemenea activitate are loc „prin traducători autorizați, cu respectarea prevederilor Legii nr. 178/1997”.

94. În concluzie, apelarea de către Ministerul Public la traducători autorizați, indiferent de eventuala lor apartenență sau nu la Serviciul Român de Informații, beneficiază de prezumția de legalitate dată de faptul că aceștia, prealabil, au fost autorizați de Ministerul de Justiție și figurează pe listele întocmite de acest minister și comunicate inclusiv Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, conform art.5 alin.(1) din Legea nr.178/1997.

95. Totodată, Ministerul Public învederează că pot exista situații în care, determinat de limba din care se impune a fi făcută traducerea, să nu fie posibil decât apelul la traducători autorizați din cadrul Serviciului Român de Informații (ipoteze de limbi/dialecte rare); aceeași situație regăsindu-se și în cazul necesității traducerii unor documente clasificate și care impune pentru traducător condiția deținerii certificatului ORNISS. De asemenea, se face referire la art.105 alin.(2) din Codul de procedură penală, care prevede că „*în mod excepțional, în situația în care se impune luarea urgentă a unei măsuri procesuale sau dacă nu se poate asigura un interpret autorizat, audierea poate avea loc în prezența oricărei persoane care poate comunica cu cel ascultat, organul judiciar având însă obligația de a relua audierea prin interpret imediat ce aceasta este posibilă*”.

96. În ceea ce privește susținerea potrivit căreia Ministerul Public poate valorifica informațiile primite de la Serviciul Român de Informații numai cu acordul acestei instituții, astfel că procurorul nu mai este singurul titular al acțiunii penale, se arată că autorul sesizării ignoră faptul că dispoziția ce reglementează acest aspect face parte din secțiunea privind protecția informațiilor. Or, art.18 alin.(1) din protocol precizează obligația parchetului de a asigura protecția datelor și informațiilor clasificate pe care Serviciul Român de Informații le trimite în cadrul raporturilor de cooperare, în scopul prevenirii oricăror riscuri de pierdere, sustragere, acces neautorizat, divulgare neautorizată sau distrugere a acestora.

97. Astfel, Ministerul Public apreciază că este vorba exclusiv de date/informații clasificate care se impun a fi valorificate în procesul penal, caz în care obținerea acordului Serviciului Român de Informații semnifică solicitarea de declasificare [art. 24 alin.(10) din Legea nr.182/2002 privind protecția informațiilor clasificate]. Apreciază a fi elocvente și dispozițiile art.6 alin.(2) din protocol privind responsabilitățile parchetului. Or necesitatea protecției informațiilor clasificate, respectiv declasificarea acestora, și procedura ce trebuie parcursă sunt prevăzute de legi emise de Parlament (Legea nr.182/2002), hotărâri de

guvern (Hotărârea Guvernului nr.585/2002), existând, aşadar, un cadru legal pe care Ministerul Public este ținut să îl respecte și pe care, prin dispoziția criticată, l-a și respectat.

98. Referitor la susținerea potrivit căreia cooperarea poate fi extinsă și la alte domenii, Ministerul Public susține că dispoziția cuprinsă în art.21 reprezintă o clauză de flexibilizare a raportului dintre părți care să permită acestora adaptarea la evoluțiile viitoare în domeniul de competență al părților semnatare (de pildă, migrația, infracțiunile privind mediul înconjurător etc.).

99. În ceea ce privește conflictul juridic de natură constituțională dintre Parlament și Ministerul Public, acesta din urmă apreciază că încheierea protocoalelor nu este un act ilegal, iar conținutul acestora nu reprezintă altceva decât stabilirea unor proceduri operaționale care au preluat și s-au corelat cu cadrul normativ în materia furnizării de informații. Cooperarea prin intermediul protocoalelor a fost necesară pentru stabilirea unor metodologii unitare care să faciliteze/eficientizeze activitatea, unor criterii uniforme care să asigure coerența acestora, inclusiv evaluarea sa. În esență, protocoalele nu reprezintă decât un ghid practic privind mijloacele, metodele și tehnicile investigative, cât și de natură procesual și procedural penală. În consecință, protocoalele nu au făcut decât să configureze un cadru metodologic al investigației penale.

100. Nu în ultimul rând trebuie avut în vedere domeniul cooperării, respectiv amenințările la adresa securității naționale, care presupune tehnici speciale de supraveghere. Or, în materia acestor tehnici, nici până în prezent Ministerul Public (deși, conform art.66 din Legea nr.304/2004, este autorizat să dețină și să folosească mijloace adecvate pentru obținerea, verificarea, prelucrarea, stocarea și descoperirea informațiilor privitoare la infracțiunile date în competența parchetelor, în condițiile legii) nu deține suportul logistic necesar. Această lacună operațională nu îi poate fi reproșată Ministerului Public care, cu respectarea cadrului legal, a căutat să identifice posibilitățile practice de surmontare a acestora și care să îi asigure utilizarea unui instrument pe care legea i-l pune la dispoziție în lupta cu fenomenul infracțional; în fapt, Ministerul Public a căutat să depășească un blocaj și să își asigure funcționarea eficientă în acord cu rolul său constituțional, exercițiul prerogativelor sale legale.

101. În continuare, face referire la Hotărârea Curții Europene a Drepturilor Omului din 6 septembrie 1978, pronunțată în Cauza *Klass și alții împotriva Germaniei* și la Decizia Curții Constituționale nr.410 din 10 aprilie 2008 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art.91¹ și art.91² din vechiul Cod penal.

102. În acest context, Ministerul Public a procedat la o cooperare care s-a înscris în formele prevăzute de lege, iar acolo unde legea a tăcut a identificat și stabilit cu bună credință acele forme care au valorizat ordinea normativă, inclusiv constituțională, și care nu au prejudiciat niciun principiu constituțional.

103. Apreciază că din această perspectivă sunt elocvente aspectele precizate de Curtea Constituțională în Decizia nr.611 din 3 octombrie 2017, paragrafele 106—110, în ceea ce privește principiul colaborării loiale, al respectării statului de drept și echilibrului între puterile statului.

104. Susține că, raportat la reperele furnizate de această analiză, rezultă că Ministerul Public a respectat cadrul normativ în vigoare circumscris, atât competențelor sale constituționale și legale, cât și competențelor Serviciului Român de Informații de organ de stat specializat în domeniul informațiilor. În cazurile de reglementare implicită sau de tăcere a legii a apelat la practici care s-au păstrat în limite constituționale, cu precizarea că astfel de practici fac parte din cultura constituțională specifică proprie societății românești, inclusiv din cultura instituțională națională. Eventuala dimensiune *extra legem* (generată de tăcerea legii și, în consecință, identificarea unor soluții legale de desfășurare a activității) a unei asemenea conduite ori practici nu a devenit și una *contra legem*, întrucât scopul urmărit a fost buna funcționare a Ministerului Public în calitatea prevăzută de art.131 din Constituție, buna administrare a intereselor generale ale societății și respectul față de drepturile și libertățile fundamentale ale cetățenilor.

105. Apreciază că Ministerul Public nu a stabilit calitatea de organ de cercetare penală a Serviciului Român de Informații *contra legem*, ci a cooperat cu acesta, respectând atât competențele proprii, cât și pe ale partenerului. Activitatea Ministerului Public nu reprezintă o uzurpare a atribuției constituționale a Parlamentului de a legifera, ci desfășurarea unei activități într-un cadru deja legiferat și care nu a fost/este întotdeauna clar, riguros previzibil și exhaustiv. Apelând la practici instituționale circumscrise cadrului normativ și acceptate în societate, Ministerul Public nu a creat un blocaj al activității Parlamentului, ci a căutat să prevină un eventual blocaj al propriei activități cu efecte negative majore asupra rolului său constituțional, blocaj susceptibil să se producă, de pildă, din cauza lipsei de reglementare sau a caracterului său lacunar.

106. În concluzie, Ministerul Public apreciază că nu există un conflict juridic de natură constituțională între Ministerul Public și Parlament.

107. În ceea ce privește conflictul juridic de natură constituțională dintre Înalta Curte de Casație și Justiție și Ministerul Public, acesta din urmă apreciază că existența protocoalelor nu este de natură să producă efecte proprii asupra actelor de urmărire penală dintr-o cauză penală dedusă soluționării instanței de judecată. Neavând această aptitudine, nu o au nici pe aceea de a împiedica realizarea justiției.

108. Actele de urmărire penală sunt supuse cenzurii judecătorului sau instanței de judecată și ele sunt sau nu legale în raport cu legea în vigoare la momentul efectuării lor, iar nu în raport cu existența vreunui protocol interinstituțional. În măsura în care actele de urmărire penală sunt nelegale, motivul pentru care s-a încălcat legea este indiferent din perspectivă procesuală: soluția cu privire la acte nelegale este aceeași, fie că nelegalitatea este generată de lipsa de pregătire profesională, de neglijență, de abuz, de eroarea profesională a celui care le-a îndeplinit, ori ea se *intemeiază* pe vreun act precum cel în discuție. Altfel spus, pentru controlul judecătoresc asupra actelor de urmărire penală, în diversele modalități de exercitare a acestui control, existența ori cunoașterea acestui document trebuie să fie indiferentă, de vreme ce el nu este izvor de drept procesual penal.

109. Apreciază a fi elocvente deciziile Curții Constituționale nr.766 din 7 noiembrie 2006 și nr.247 din 15 martie 2012.

110. Apreciază că deși deciziile precitate se referă la măsuri dispuse în temeiul Legii nr.51/1991, caracterul clasificat este comun și chestiunii de față. Faptul că protocoalele nu au fost cunoscute instanțelor de judecată nu le împiedică pe acestea să analizeze probele administrate, aflate la dosarul oricărei cauze și a căror administrare (condiții de legalitate, organ competent funcțional, material etc.) rezultă din mijloacele de probă și procedeele probatorii prin care au fost obținute, respectiv verificarea exigențelor impuse acestora de legea procesual penală.

111. În consecință, în această materie operează fără niciun fel de restricție principiul aprecierii libere și suverane a probelor de către instanța de judecată. Susține că aceasta este și poziția Curții Constituționale, exprimată prin Decizia nr.54 din 14 ianuarie 2009, Decizia nr.779 din 28 noiembrie 2017 și Decizia nr.176 din 29 martie 2018.

112. De asemenea, Ministerul Public face referire și la Hotărârea Consiliului Superior al Magistraturii, Secția pentru judecători, nr.855 din 4 octombrie 2018, precum și la jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, cu titlu exemplificativ reținându-se Hotărârea din 16 iulie 2013, pronunțată în Cauza *Bălțeanu împotriva României*; Hotărârea din 16 februarie 2000, pronunțată în Cauza *Rowe și Davis împotriva Regatului Unit*, Hotărârea din 16 februarie 2000, pronunțată în Cauza *Fitt împotriva Regatului Unit*, Hotărârea din 16 februarie 2000, pronunțată în Cauza *Jasper împotriva Regatului Unit*, Hotărârea din 7 noiembrie 2017, pronunțată în Cauza *Akhlyustin împotriva Federației Ruse*.

113. Precizează că, în practică, instanțele procedează la analiza probelor din perspectiva avută în vedere în prezenta cauză (în acest sens face referire la o serie de încheieri pronunțate de Înalta Curte de Casație și Justiție — Completul de 5 judecători, Înalta Curte de Casație și Justiție — Secția penală, Tribunalul Constanța, Curtea de Apel Constanța, Tribunalul Tulcea, Curtea de Apel Ploiești, Tribunalul Mehedinți, Curtea de Apel București — Secția a II-a penală, Curtea de Apel Suceava). Cum activitatea specifică acestora, de aflare a adevărului, se desfășoară fără niciun fel de obstrucție generată de existența protocoalelor, nu există niciun blocaj instituțional în ceea ce privește realizarea justiției.

114. În considerarea celor precizate, Ministerul Public apreciază că nu există un conflict juridic de natură constituțională între Ministerul Public, pe de-o parte, și Înalta Curte de Casație și Justiție și celelalte instanțe judecătorești, pe de altă parte.

115. **Înalta Curte de Casație și Justiție** nu și-a exprimat punctul de vedere asupra conținutului conflictului și a eventualelor căi de soluționare a acestuia.

116. La dosarul cauzei, doamna Florica Roman, domnia Cristian Terheș, Andrei-Nicolae Popa și Viorel Raia, precum și Asociația „Forumul judecătorilor din România”, cu sediul în București, au depus, în calitate de *amicus curiae*, memorii cu privire la prezenta cerere de soluționare a conflictului juridic de natură constituțională.

CURTEA,

examinând cererea de soluționare a conflictului juridic de natură constituțională dintre Ministerul Public — Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, pe de-o parte, și Parlamentul României, Înalta Curte de Casație și Justiție și celelalte instanțe judecătorești, pe de altă parte, înscrisurile depuse, raportul întocmit de judecătorul-raportor, susținerile reprezentanților Camerei Deputaților, Senatului și Ministerului Public - Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, prevederile Constituției și ale Legii nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, reține următoarele:

(1) Admisibilitatea cererii de soluționare a conflictului juridic de natură constituțională

117. În ceea ce privește admisibilitatea cererii formulate, sub aspectul titularului dreptului de a sesiza Curtea Constituțională cu soluționarea unui conflict juridic de natură constituțională, Curtea constată că președintele Camerei Deputaților este titular al acestui drept, conform art.146 lit.e) din Constituție.

118. Totodată, Curtea constată că, potrivit jurisprudenței sale constante [a se vedea Decizia nr.358 din 30 mai 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.473 din 7 iunie 2018, paragraful 55], autoritățile publice care ar putea fi implicate într-un conflict juridic de natură constituțională sunt numai cele cuprinse în titlul III din Constituție, și anume: Parlamentul, alcătuit din Camera Deputaților și Senat [a se vedea și Decizia nr.611 din 3 octombrie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.877 din 7 noiembrie 2017, sau Decizia nr.685 din 7 noiembrie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.1021 din 29 noiembrie 2018], Președintele României, ca autoritate publică unipersonală, Guvernul, organele administrației publice centrale și ale administrației publice locale, precum și organele autorității judecătorești [Decizia nr.611 din 3 octombrie 2017, paragraful 58], respectiv Înalta Curte de Casație și Justiție, Ministerul Public, Consiliul Superior al Magistraturii [Decizia nr. 988 din 1 octombrie 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.784 din 24 noiembrie 2008] și instanțele judecătorești [Decizia nr.108 din 5 martie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.257 din data de 9 aprilie 2014]. Cu privire la calitatea de parte într-un conflict juridic de natură constituțională a Ministerului Public — Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție relevante sunt o serie de decizii ale Curții Constituționale precum Decizia nr.270 din 10 mai 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.290 din 15 aprilie 2008, Decizia nr.259 din 8 aprilie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.334 din 15 mai 2015, Decizia nr.261 din 8 aprilie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.260 din 17 aprilie 2015, Decizia nr.611 din 3 octombrie 2017, sau Decizia nr.757 din 23 noiembrie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.33 din 15 ianuarie 2018. Totodată, Curtea reține ca fiind relevante, în privința calificării drept parte într-un asemenea conflict a instanțelor judecătorești, Decizia nr.685 din 7 noiembrie 2018 [în care parte a fost chiar Înalta Curte de Casație și Justiție], Decizia nr.838 din 27 mai 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.461 din 3 iulie 2009, Decizia nr.972 din 21 noiembrie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.800 din 28 noiembrie 2012, sau Decizia nr.460 din 13 noiembrie 2013, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.762 din 9 decembrie 2013 [în care a fost parte *autoritatea judecătorească* reprezentată de Înalta Curte de Casație și Justiție], Decizia nr.1.222 din 12 noiembrie 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.864 din 22 decembrie 2008, [în care a fost parte *puterea judecătorească* reprezentată de Înalta Curte de Casație și Justiție] și Decizia nr. 231 din 9 mai 2013, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.347 din 12 iunie 2013 [în care a fost parte *puterea judecătorească* reprezentată de Consiliul Superior al Magistraturii]

119. În considerarea celor de mai sus, Curtea reține că Parlamentul, Ministerul Public și Înalta Curte de Casație și Justiție pot fi părți într-un conflict juridic de natură constituțională. Întrucât, însă, autorul cererii analizate indică drept parte în conflict *Înalta Curte de Casație și Justiție și celelalte instanțe judecătorești*, Curtea reține că, potrivit art.126 alin.(1) din Constituție, „*Justiția se realizează prin Înalta Curte de Casație și Justiție și prin celelalte instanțe judecătorești stabilite de lege*”, ceea ce înseamnă că din cele trei entități cuprinse în autoritatea judecătorească, respectiv în capitolul VI al titlului III din Constituție, numai instanțele judecătorești, respectiv *Înalta Curte de Casație și Justiție și celelalte instanțe judecătorești*, fac parte din puterea judecătorească [Decizia nr.358 din 30 mai 2018, paragraful 88]. Din textul constituțional de referință se desprinde ideea potrivit căreia justiția este înfăptuită numai de puterea judecătorească, care are drept componente funcționale Înalta Curte de Casație și Justiție și celelalte instanțe judecătorești stabilite prin lege. Legiuitorul constituțional a lăsat în sarcina legiuitorului organic reglementarea normelor de organizare judiciară, care, în virtutea acestei competențe acordate, a stabilit că „*Justiția se realizează prin următoarele instanțe judecătorești: a) Înalta Curte de Casație și Justiție; b) curți de apel; c) tribunale; d) tribunale specializate; e) instanțe militare; f) judecătorii*” [art. 2 alin.(2) din Legea nr.304/2004]. Curtea reține că, în jurisprudența sa [Decizia nr.988 din 1 octombrie 2008], a statuat că *puterea judecătorească* în sine nu reprezintă o autoritate publică ce ar putea reclama poziția de parte într-un atare conflict, astfel încât titularul dreptului de sesizare trebuie să indice în mod concret autoritatea reclamată a fi parte în conflict. În acest context, în prezenta cauză, Curtea constată că este corectă susținerea autorului sesizării de identificare a componentei instanțelor judecătorești din structura autorității judecătorești ca parte a conflictului, privite ca componente funcționale ale înfăptuirii justiției.

120. Curtea reține că, pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, pot fi parte a conflictului și/sau celelalte instanțe judecătorești din moment ce și acestea exercită puterea judecătorească, chiar dacă nu sunt individualizate, în mod expres, în textul Constituției. Rolul și rațiunea normei constituționale este să

indice autoritatea competentă să înfăptuiască justiția, parte a puterii de stat, respectiv instanțele judecătorești, așa cum a procedat legiuitorul constituant originar, și nu să individualizeze fiecare componentă funcțională și teritorială a instanțelor judecătorești, aspect ce este unul de ordin secundar în raport cu textul Constituției.

121. De asemenea, Curtea reține că autorului sesizării nu i se poate impune să indice în mod exact care dintre aceste componente funcționale sau, după caz, teritoriale, ale serviciului justiției sunt în conflict, întrucât conduita generatoare a acestuia [respectiv încheierea celor două „*protocoale de colaborare*” între Serviciul Român de Informații și Ministerul Public — Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție în anii 2009 și 2016] vizează, practic, întreaga materie penală și procedural penală. Conduita generatoare, potrivit susținerilor autorului, poate sta la baza obținerii unei sfere foarte largi de mijloace de probă, care acoperă cvasimajoritatea infracțiunilor normate în Codul penal. În acest context, ținând cont de normele de competență funcțională, teritorială, după materie și după calitatea persoanei, prevăzute de art.35 și următoarele din Codul de procedură penală, se impune concluzia potrivit căreia mecanismul procedural dezvoltat ca urmare a încheierii „*protocoalelor*” imputate a fost aplicat de toate instanțele judecătorești, indiferent de poziția pe care acestea o ocupă în ierarhia puterii judecătorești.

122. În concluzie, Curtea constată că, din moment ce puterea judecătorească nu poate fi parte a conflictului menționat ca atare [Decizia nr.988 din 1 octombrie 2008], componentele sale funcționale pot fi parte în cadrul acestuia. Astfel, instanțele judecătorești, indiferent de denumirea lor, au rang constituțional și pot fi parte în cadrul conflictelor juridice de natură constituțională atât în mod global, în cazul unor practici judiciare generalizate, cât și în mod individual, atunci când se constată încălcări punctuale ale Constituției prin hotărârile judecătorești pronunțate.

123. În cauza de față, întrucât autorul cererii face referire la o practică judecătorească generalizată și sistemică, Curtea reține ca parte a pretinsului conflict juridic de natură constituțională toate instanțele judecătorești, sub sintagma „*Înalta Curte de Casație și celelalte instanțe judecătorești*”. Totodată, Curtea constată că nimic nu se opune ca două elemente componente ale aceleiași autorități [judecătorești] să se afle în conflict — Ministerul Public și instanțele judecătorești. Cu alte cuvinte, ceea ce indică autorul sesizării este faptul că *autoritatea judecătorească, reprezentată de Ministerul Public, este în conflict, pe de o parte, cu autoritatea legislativă, reprezentată de Parlament, iar, pe de altă parte, cu autoritatea judecătorească, reprezentată de instanțele judecătorești, indiferent de locul ocupat de acestea în ierarhia organizării judecătorești.*

124. Chiar dacă în cauză cele două „*protocoale*” au fost semnate de două entități publice [Ministerul Public și Serviciul Român de Informații], Curtea constată că Serviciul Român de Informații nu poate fi parte a acestui conflict juridic de natură constituțională, întrucât *conduita neconstituțională imputată constă în cedarea de competențe în privința desfășurării urmăririi penale, fază a procesului penal, de către autoritatea publică care, potrivit Constituției și legii, avea rolul de a le efectua, respectiv Ministerul Public.* Rolul primordial în cadrul urmăririi penale îl are procurorul, care, potrivit art.56 alin.(1) din Codul de procedură penală, conduce și controlează nemijlocit activitatea de urmărire penală a poliției judiciare și a organelor de cercetare penală speciale și supraveghează ca actele de urmărire penală să fie efectuate cu respectarea dispozițiilor legale. Astfel, deși în activitatea de urmărire penală, Ministerul Public are, potrivit legii, rolul preeminent, acestuia i se impută că a acceptat să cedeze o parte a competențelor sale constituționale și legale unui serviciu secret prin încheierea a două protocoale și să valorifice, în cadrul procesului penal, mijloacele de probă astfel obținute. Prin urmare, Curtea constată că în această ecuație a cedării de competențe ale Ministerului Public și a valorificării în cadrul procesului penal a mijloacelor de probă obținute, serviciul secret a jucat un rol secundar, punându-și la dispoziție infrastructura necesară operaționalizării „*protocoalelor de colaborare*”. Astfel, din perspectiva competențelor constituționale și legale care trebuiau respectate de ambele autorități publice și având în vedere că „*protocoalele de colaborare*” au intervenit în legătură cu activitatea Ministerului Public în ceea ce privește procesul penal, Curtea constată că *Ministerul Public a avut rolul de decident în încheierea și valorificarea acestora.* Având în vedere cele expuse, Curtea reține că Serviciul Român de Informații nu poate fi parte în cadrul acestui pretins conflict juridic de natură constituțională.

125. În ceea ce privește determinarea numărului de conflicte juridice existente, respectiv existența unui singur astfel de conflict, între Ministerul Public/Parlament și instanțele judecătorești sau două asemenea conflicte, între Ministerul Public/Parlament și Ministerul Public/instanțele judecătorești, Curtea constată că, în realitate, ceea ce se impută în cauza de față Ministerului Public este o conduită instituțională, care a dus la încheierea a două „*protocoale de colaborare*” succesive, cu încălcarea atribuțiilor sale constituționale. Se apreciază, astfel, că o asemenea conduită a încălcat, pe de o parte, atribuțiile

constituționale ale Parlamentului, iar, pe de altă parte, a generat o practică judiciară contrară art.124 din Constituție. Astfel, în speță, se relevă o relație de cauzalitate între acțiunea Ministerului Public și urmarea produsă; este o distincție ca între cauză și efect, mai precis, în opinia autorului sesizării, cauza este arogarea de competențe prin încălcarea competenței Parlamentului [art.61 coroborat cu art.131 din Constituție], iar efectul practica judiciară contrară legii [art.124 din Constituție]. A califica prezentul conflict cu a cărui soluționare a fost investită Curtea, ca întrunind, în realitate, elementele a două conflicte ar releva o viziune secvențială și lipsită de unitate factuală. De aceea, Curtea urmează să examineze prezenta cerere ca vizând un singur conflict juridic de natură constituțională, după distincțiile indicate.

126. Potrivit jurisprudenței Curții Constituționale, conflictul juridic de natură constituțională presupune acte sau acțiuni concrete prin care o autoritate ori mai multe își arogă puteri, atribuții sau competențe care, potrivit Constituției, aparțin altor autorități publice, ori omisiunea unor autorități publice, constând în declinarea competenței ori în refuzul de a îndeplini anumite acte care intră în obligațiile lor (Decizia nr.53 din 28 ianuarie 2005, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.144 din 17 februarie 2005). Totuși, conflictele juridice de natură constituțională nu se limitează numai la conflictele de competență, pozitive sau negative, care ar putea crea blocaje instituționale, ci *vizează orice situații juridice conflictuale a căror naștere rezidă în mod direct în textul Constituției* (Decizia nr.901 din 17 iunie 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.503 din 21 iulie 2009, Decizia nr.1.525 din 24 noiembrie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.818 din 7 decembrie 2010, Decizia nr.108 din 5 martie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.257 din data de 9 aprilie 2014, sau Decizia nr.285 din 21 mai 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.478 din data de 28 iunie 2014).

127. Curtea a constatat, de asemenea, că regula în ceea ce privește angajarea competenței Curții Constituționale „este aceea că, în măsura în care există mecanisme prin care autoritățile publice să se autoregleze prin acțiunea lor directă și nemijlocită, rolul Curții Constituționale devine unul subsidiar. În schimb, în lipsa acestor mecanisme, în măsura în care misiunea reglării sistemului constituțional revine în exclusivitate în sarcina justițiabilului, care este pus, astfel, în situația de a lupta pentru garantarea drepturilor sau libertăților sale în contra unei paradigme juridice neconstituționale, dar instituționalizate, rolul Curții Constituționale devine unul principal și primordial pentru înlăturarea blocajului constituțional rezultat din limitarea rolului Parlamentului în arhitectura Constituției” [Decizia nr.685 din 7 noiembrie 2018].

128. Totodată, se constată că, potrivit jurisprudenței Curții Constituționale, cu privire la evenimentele care au legătură directă cu obiectul conflictului juridic de natură constituțională, dar care survin ulterior sesizării Curții Constituționale cu soluționarea acestuia, acestea nu pot influența cadrul procesual al exercitării acestei atribuții a Curții, procedură care își însușește toate trăsăturile unei proceduri jurisdicționale de drept public. Astfel, înlăturarea actului pretins generator al conflictului „nu constituie un impediment în analiza pe fond a cererii de soluționare a conflictelor juridice de natură constituțională dintre autoritățile publice” [Decizia nr.63 din 8 februarie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.145 din 27 februarie 2017, paragrafele 84—86].

129. Raportând cele de mai sus la cauza de față, Curtea constată că cererea formulată de președintele Camerei Deputaților vizează o situație litigioasă, întrucât privește un diferend între Ministerul Public, pe de o parte, și Parlament și Înalta Curte de Casație și Justiție și celelalte instanțe judecătorești, pe de altă parte cu privire la limitele de competență ale acestora și la modul de înlăturare a justiției. Indiferent de poziția subiectivă a părților cu privire la existența conflictului, aceasta nu poate fi valorizată în cadrul procedurii din fața Curții Constituționale în sensul constatării existenței/inexistenței conflictului juridic. Dreptul public se supune principiului legalității, ceea ce înseamnă că *atribuția Curții Constituționale de a soluționa conflictele juridice de natură constituțională constituie un contencios obiectiv*. Altminteri, ar însemna să se accepte ca și condiție de admisibilitate a cererii poziția subiectivă a părților de a se considera, prin propria lor apreciere, într-o situație litigioasă sau nu. Or, ceea ce contează într-un contencios obiectiv, mai ales când titularul cererii este/ poate fi o terță autoritate care nu se identifică cu cele indicate a se afla în conflict, este *constituționalitatea conduitei/actului de drept public imputat*, aspect antamat și în cauza de față.

130. De asemenea, Curtea constată că litigiul are un caracter juridic, întrucât ceea ce se impută Ministerului Public este o conduită care interferează cu rolul constituțional al autorității legiuitoare, excedând, astfel, statutului său constituțional, și care a alterat natura serviciului justiției realizat de instanțele judecătorești.

131. *În esență, Curtea, în această fază a analizei sale, constată că problema principală dedusă judecății sale vizează faptul că Ministerul Public și-a asumat rolul de legiuitor, adăugând la lege, prin conținutul „protocoalelor de colaborare”. În aceste condiții, Curtea este chemată să aprecieze asupra*

efectelor sistemice produse de protocoalele respective asupra drepturilor și libertăților fundamentale, din moment ce se impută faptul că au fost obținute mijloace de probă cu încălcarea repartizării constituționale a competențelor. Astfel, atât în raport cu Parlamentul, cât și în raport cu Înalta Curte de Casație și Justiție și celelalte instanțe judecătorești, conflictul are natură constituțională, susținându-se și imputându-se Ministerului Public faptul că s-a subrogat legiuitorului și a emis un act legislativ simulat, ceea ce a dus la situația în care justiția să fie înfăptuită pe baza unui asemenea act. Toate acestea pun în discuție dezvoltarea unei paradigme juridice, care coroborată *cu ineficiența sau lipsa unui mecanism instituțional autoreglator*, indică relevanța constituțională a litigiului, ceea ce angajează, astfel, competența Curții Constituționale [a se vedea *mutatis mutandis* Decizia nr.685 din 7 noiembrie 2018, paragraful 132].

132. Astfel, chiar dacă și în cauza de față exista posibilitatea ca, în fața instanțelor judecătorești, persoanele interesate să invoce excepția nulității actului prin care s-a dispus sau autorizat administrarea unei probe ori prin care aceasta a fost administrată, în ipoteza în care actul respectiv a fost obținut în temeiul celor două „*protocoale de colaborare*”, cu încălcarea normelor de competență, excepție a cărei admitere ar duce la excluderea probei, sau ca, prin formularea unui/unei recurs în interesul legii/întrebări prealabile, Înalta Curte de Casație și Justiție să asigure o interpretare unitară și coerentă cu privire la problema analizată, Curtea Constituțională observă că, în realitate, o atare abordare a pus o presiune pe justițiabil în sensul că acesta trebuia să demonstreze vătămarea în condițiile art.282 din Codul de procedură penală, iar în ipoteza normelor de competență, chiar Curtea Constituțională a subliniat că „dovedirea unei vătămări a drepturilor unei persoane exclusiv prin nerespectarea de către organul de urmărire penală a dispozițiilor referitoare la competența după materie și după persoană se transformă într-o probă greu de realizat de către cel interesat, ce echivalează, în fapt, cu o veritabilă *probatio diabolica*, și implicit determină încălcarea dreptului fundamental la un proces echitabil” [Decizia nr.302 din 4 mai 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.566 din 17 iulie 2017, paragraful 62]. Datele problemei nu se schimbă nici după publicarea deciziei menționate din perspectiva presiunii asupra justițiabilului, întrucât, chiar dacă în condițiile art.281 din Codul de procedură penală vătămarea nu mai trebuie demonstrată, această presiune se menține la un nivel ridicat în contextul raporturilor instituționale stabilite prin „*protocoalele de colaborare*” și a amplorii consecințelor pe care acestea le-au produs în cadrul ordinii constituționale [a se vedea, *mutatis mutandis*, și ipoteza nulității absolute stabilite prin art.197 alin. 2 din Codul de procedură penală din 1968]. Astfel, justițiabilul este pus în situația de a lupta pentru garantarea drepturilor sau libertăților sale în contra unei paradigme juridice *neconstituționale*, dar instituționalizate de peste 9 ani. S-a conturat, în aceste condiții, în materia străngerii și administrării probelor și chiar a desfășurării urmăririi penale, o paradigmă juridică ce acordă un rol prevalent „*protocoalelor de colaborare*” în raport cu legea, *aspect ce se exprimă prin posibilitatea efectuării de acte procesuale în cadrul procesului penal de către serviciile secrete.*

133. Curtea, în Decizia nr.685 din 7 noiembrie 2018 a operat cu noțiunea de „paradigmă juridică”, ceea ce presupune un set unitar de reguli și concepte instituite și acceptate în gândirea juridică. Din momentul cristalizării sale, aceasta implică ideea de continuitate în drept, tocmai pentru că valorifică, *inter alia*, elemente de tradiție juridică, astfel încât orice dezacord manifestat cu elementele deja acceptate este și va fi privit cu reticență și chiar respins. În schimb, în măsura în care tensiunile normative generate din varii motive [modificări legislative, schimbări structurale la nivel economic/societar/cultural etc.] nu mai pot fi gestionate din interiorul acesteia, devine evidentă nevoia de schimbare, abandonare și chiar repudiere a acesteia, cu consecința înlocuirii ei. Raportat la specificul activității instanțelor constituționale, care plasează supremația Constituției în centrul atribuțiilor lor, devine axiomatic faptul că orice paradigmă juridică trebuie să se supună normei juridice superioare ca forță juridică, respectiv Constituția. Așadar, indiferent de gradul său de acceptanță și de întinderea în timp a aplicării sale, o paradigmă juridică ce își revendică temeiul în lege nu poate subordona însăși Constituția. De altfel, în jurisprudența sa, Curtea a subliniat că tensiunea normativă dintre un concept constituțional și cel legal nu poate să ducă la denaturarea normei constituționale, astfel încât normele legale trebuie să se modeleze în funcție de exigențele constituționale [Decizia nr.633 din 12 octombrie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.1.020 din 29 noiembrie 2018, paragraful 292].

134. Prin Decizia nr.685 din 7 noiembrie 2018, Curtea a subliniat caracterul neconstituțional al paradigmei instituționalizate administrativ și, ulterior, jurisdicțional la nivelul instanței supreme cu privire la compunerea completurilor de 5 judecători și, pentru a reveni la starea de legalitate, Curtea a constatat că atât modul în care aceasta a fost instituită, cât și conținutul său contraveneau Constituției. O asemenea problemă conceptuală se ridică și în cauza de față, în sensul că atât organele judiciare și celelalte autorități publice, cât și, *mai ales*, cetățenii rămân dependenți unei paradigme juridice care pune în centrul său ideea

de confuziune între funcțiile specifice serviciilor secrete și cele ale Ministerului Public. Se acceptă, astfel, la nivel de principiu, ca fiind firesc și în natura competențelor autorităților publice antereferite o asemenea abordare a noțiunii de proces penal, în condițiile în care *ab initio* această conduită instituțională aduce în prim plan tensiunea normativă existentă între actele generate de autoritățile statului și Constituție.

135. Curtea, în jurisprudența sa, a subliniat faptul că *nicio competență legală nu poate exista, din punct de vedere normativ, fără un reazem constituțional general sau special*; în caz contrar, dispoziția legală respectivă ar fi lipsită de suport constituțional [Decizia nr.358 din 30 mai 2018, paragraful 65]. De aceea, revine Curții Constituționale competența de a stabili, în lumina prevederilor Constituției, rolul și atribuțiile autorităților publice implicate în conflict și de a decide dacă acestea s-au cantonat în cadrul constituțional existent.

136. În consecință, Curtea constată că, prin cererea formulată, este vizat un veritabil conflict juridic de natură constituțională între autorități publice prevăzute în Constituție, iar competența soluționării acestuia revine Curții Constituționale, ținând seama de gravitatea conduitei imputate la adresa ordinii constituționale și de lipsa unui mecanism de autoreglaj instituțional direct, nemijlocit și efectiv, cu deplasarea către justițiabili a sarcinii restabilirii ordinii constituționale pretins încălcate. Prin urmare, având în vedere raporturile constituționale anterior relevante, Curtea urmează să constate că situația litigioasă dintre cele trei autorități publice de rang constituțional poate fi soluționată în cadrul competenței prevăzute de art.146 lit.e) din Constituție [a se vedea și Decizia nr.685 din 7 noiembrie 2018, paragrafele 132 și 137].

137. Având în vedere cele anterior expuse, Curtea a fost legal sesizată și este competentă, potrivit dispozițiilor art.146 lit.e) din Constituție și ale art.1, 10, 34—36 din Legea nr. 47/1992, să se pronunțe asupra cererii de soluționare a conflictului juridic de natură constituțională formulat.

(2) Analiza pe fond a cererii de soluționare a conflictului juridic de natură constituțională

138. Puterea publică are caracter unic și organizat, iar, în sistemul de drept continental, instrumentul juridic primar care ordonează puterea publică este actul fundamental al statului, respectiv Constituția sau Legea fundamentală, după caz. Acesta, prin natura sa, implică, pe de o parte, o dimensiune constitutivă, care vizează stabilirea/instituirea puterilor statului și a autorităților publice fundamentale, și, pe de altă parte, o dimensiune atributivă, care vizează conferirea și definirea atribuțiilor/competențelor autorităților publice. Așadar, puterea publică nu exclude, ci, dimpotrivă, presupune diviziunea funcțiilor între diferitele autorități publice, iar în privința celor de rang constituțional aceasta își are, în mod evident, temeiul direct și originar în Constituție [Decizia nr.358 din 30 mai 2018, paragraful 66].

139. Art.1 alin.(4) din Constituție a instituit principiul separației și echilibrului puterilor în stat în cadrul democrației constituționale, ceea ce presupune, pe de o parte, că niciuna dintre cele trei puteri nu poate interveni în activitatea celorlalte puteri, iar, pe de altă parte, presupune controlul prevăzut de lege asupra actelor emise de fiecare putere în parte [Decizia nr. 1.221 din 12 noiembrie 2008 și Decizia nr.63 din 8 februarie 2017, paragraful 87]. Astfel, cum nici administrației nu îi este permis să cenzureze o hotărâre judecătorească [a se vedea Decizia nr.233 din 5 iunie 2003, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.537 din 25 iulie 2003] sau legiuitorului să cenzureze o hotărâre judecătorească [a se vedea Decizia nr. 333 din 3 decembrie 2002, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.95 din 17 februarie 2003], nici instanțelor judecătorești nu le este permis să instituie/modifice/completeze/ abroge norme de reglementare primară. Instanțelor judecătorești, în exercitarea activităților lor jurisdicționale, nu le este permis să exercite controlul de constituționalitate [Decizia nr.838 din 27 mai 2009], să nesocotească deciziile Curții Constituționale [Decizia nr.1.222 din 12 noiembrie 2008, Decizia nr.206 din 29 aprilie 2013, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.350 din 13 iunie 2013, și Decizia nr.454 din 4 iulie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.836 din 1 octombrie 2018] ori să verifice oportunitatea emiterii actelor legislative/administrative, aspecte deopotrivă aplicabile și în privința Ministerului Public [a se vedea și Decizia nr.68 din 27 februarie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.181 din 14 martie 2017, paragrafele 94 și 125, și Decizia nr.757 din 23 noiembrie 2017, paragrafele 81 și 82]. De asemenea, actele administrative ale organelor de conducere a instanțelor judecătorești sunt emise în baza legii și pentru organizarea executării acesteia, neputând-o modifica/completa [Decizia nr.685 din 7 noiembrie 2018, paragrafele 142 și 175].

140. Potrivit art.126 alin.(2) din Constituție, „*Competența instanțelor judecătorești și procedura de judecată sunt prevăzute numai prin lege*”. Curtea, în jurisprudența sa, a statuat că „instituirea regulilor de desfășurare a procesului constituie atributul exclusiv al legiuitorului, acesta fiind sensul prevederilor art.126 alin.(2) din Constituție, care, referindu-se la competența instanțelor judecătorești și la procedura de judecată, stabilește că acestea «sunt prevăzute numai de lege» [Decizia nr.460 din 28 octombrie 2004, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.1.153 din 7 decembrie 2004, sau Decizia nr.685 din

7 noiembrie 2018, paragraful 163] și că „prin reglementarea la nivel legal a principiilor constituționale referitoare la procedura de judecată, legiuitorul asigură atât dreptul părților de a avea un parcurs procedural previzibil, cât și dreptul acestora de a-și adapta în mod rezonabil conduita procesuală în conformitate cu ipoteza normativă a legii, aspecte care se constituie în garanții indispensabile ale dreptului la un proces echitabil” [Decizia nr. 348 din 17 iunie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.529 din 16 iulie 2014, paragraful 16]. Cu privire directă asupra instanțelor judecătorești, Curtea a statuat: „pentru ca organizarea puterii judecătorești să nu devină în sine aleatorie și pentru a nu permite apariția unor elemente de arbitrar, legiuitorul constituant a stabilit că procedura de judecată se stabilește prin lege [Decizia nr.685 din 7 noiembrie 2018, paragraful 177].

141. Ministerului Public, prin procurori, îi revine sarcina ca în faza de urmărire penală să caute, să administreze și să aprecieze probele care servesc la constatarea existenței sau inexistenței infracțiunii, la identificarea persoanei care a săvârșit-o și la cunoașterea tuturor împrejurărilor pentru justa soluționare a cauzei [Decizia nr.480 din 12 iulie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.835 din 1 octombrie 2018, paragraful 41]. Art.132 alin.(1) din Constituție stabilește că „*procurorii își desfășoară activitatea potrivit principiului legalității*”, ceea ce înseamnă că aceștia *aplică/ execută* actele normative de natura legii, adoptată de Parlament în virtutea art. 61 alin.(1) din Constituție sau de Guvern ca legiuitor delegat conform art.115 din Constituție. Prin urmare, faza de urmărire penală, ca parte a procesului penal [Decizia nr.302 din 4 mai 2017, paragraful 44], este reglementată prin lege, atât sub aspectul regulilor de competență, cât și a procedurii propriu-zise de desfășurare a acesteia. Astfel, reglementarea competențelor organelor judiciare reprezintă un element esențial ce decurge din principiul legalității, principiu ce se constituie într-o componentă a statului de drept. Aceasta deoarece o regulă esențială a statului de drept este aceea că atribuțiile/ competențele autorităților sunt definite prin lege. *Principiul legalității presupune, în principal, că organele judiciare acționează în baza competenței pe care legiuitorul le-a conferit-o*, iar, subsecvent, presupune că acestea trebuie să respecte atât dispozițiile de drept substanțial, cât și pe cele *de drept procedural incidente, inclusiv a normelor de competență* [Decizia nr.302 din 4 mai 2017, paragraful 55].

142. În cauza de față, Curtea reține că Ministerul Public a încheiat două „*protocoale de colaborare*” succesive cu Serviciul Român de Informații, aspect care este considerat de către autorul prezentei sesizări ca fiind contrar art.61 alin.(1) din Constituție, întrucât, prin conținutul lor, acestea au adăugat la lege. În vederea examinării cererii formulate, Curtea va analiza natura „*protocoalelor de colaborare*”, elementele esențiale ale conținutului lor și relația între acestea și lege, ca act al legiuitorului.

143. *În ceea ce privește natura protocoalelor de colaborare, Curtea constată că acestea nu au natura unui act în legătură cu activitatea judiciară.* Astfel, în materie procedural penală, având în vedere art.30 lit.b) din Codul de procedură penală, rezultă că activitatea procurorului se realizează în cadrul procesului penal, potrivit normelor juridice corespondente, iar, în materie procedural civilă sau de contencios administrativ, procurorul în activitatea sa [cu privire la participarea procurorului în astfel de cauze, a se vedea art.92 din Codul de procedură civilă și art.1 alin.(4), (5) și (9) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.1154 din 7 decembrie 2004] va face aplicarea prevederilor procedural civile aplicabile sau ale Legii contenciosului administrativ nr.554/2004. *Rezultă că măsurile sau actele procurorului, în cadrul procedurilor judiciare, se iau/ emit în condițiile normelor de procedură, prevăzute de lege.*

144. Curtea reține că noțiunea de „*activitate judiciară*” din cuprinsul art.131 alin.(1) din Constituție se referă la activitatea specifică desfășurată de instanțele judecătorești, iar Ministerul Public, prin procurori, participă la aceasta [a se vedea Geneza Constituției României — Lucrările Adunării Constituante, Ed. R.A. Monitorul Oficial, București, 1998, pagina 567]. Procurorul, având în vedere rolul său în faza de urmărire penală, *desfășoară activități care contribuie la înlăptuirea justiției* [Decizia nr.480 din 12 iulie 2018, paragraful 37]. Prin urmare, Curtea constată că noțiunea de „*activitate judiciară*” cuprinsă în art.131 alin.(1) din Constituție trebuie interpretată *stricto sensu* și se referă la activitatea de judecată/de înlăptuire a justiției desfășurată de instanțele judecătorești, iar Ministerul Public are rolul de a reprezenta interesele generale ale societății și de a apăra ordinea de drept, precum și drepturile și libertățile cetățenilor, ceea ce înseamnă că, potrivit Constituției, *Ministerul Public nu desfășoară o activitate judiciară, ci contribuie la aceasta.* În aceste condiții, rezultă că noțiunea de „*realizare a activității judiciare*”, folosită de art.30 din Codul de procedură penală, este mult mai largă, cuprinzând atât activitatea judiciară propriu-zisă specifică instanțelor judecătorești, cât și activitățile conexe acesteia, care contribuie la exercitarea competenței primare a instanțelor judecătorești.

145. Prin urmare, întrucât în cadrul procedurii judiciare măsurile/actele pe care procurorul le poate lua/emite sunt prevăzute în mod expres de lege și ținând seama de faptul că „*protocoalele de colaborare*” antamate vizează procesul penal, Curtea constată că normele procesual penale, stabilite prin lege, nu prevăd atribuția procurorilor, indiferent de nivel sau funcții, să încheie „*protocoale de colaborare*” în legătură cu cauzele individuale pe care le instrumentează. Astfel, Curtea reține că protocoalele nu au privit o cauză anume, ci un cadru larg de „cooperare instituțională”. În consecință, aceste „*protocoale de colaborare*” nu sunt acte procesuale pe care procurorii le-ar putea dispune.

146. În schimb, potrivit art.71 din Legea nr.304/2004 privind organizarea judecătorească, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.827 din 13 septembrie 2005, „*Procurorul general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție reprezintă Ministerul Public în relațiile cu celelalte autorități publice și cu orice persoane juridice sau fizice, din țară sau din străinătate*”. Calitatea de reprezentant al Ministerului Public pe care o deține procurorul general îl îndrituiește pe acesta să încheie acte administrative de autoritate sau de gestiune, în temeiul legii, exercitând latura administrativă a activității Ministerului Public. Potrivit art.2 alin.(1) lit.c) din Legea nr.554/2004, actul administrativ este „*actul unilateral cu caracter individual sau normativ emis de o autoritate publică, în regim de putere publică, în vederea organizării executării legii sau a executării în concret a legii, care dă naștere, modifică sau stinge raporturi juridice*”. Aceste acte, prin esența lor, nu pot reglementa în mod primar relațiile sociale, ci sunt acte de executare a legii, emise în limitele competenței autorității publice.

147. Potrivit jurisprudenței Curții Constituționale, un act administrativ are menirea de a organiza executarea sau de a executa legea, și nu de a se substitui legii sau a contracara legea. Mai mult, nici măcar legiuitorului delegat nu îi este permis ca, printr-un act de reglementare primară, să contracareze o măsură de politică legislativă [Decizia nr.1.221 din 12 noiembrie 2008]. Cu alte cuvinte, dacă nici măcar printr-un act normativ având forța juridică a legii nu se poate contracara o lege, cu atât mai puțin o normă de reglementare secundară ar putea modifica/completa/abroga o lege sau o ordonanță ori ordonanță de urgență [Decizia nr.685 din 7 noiembrie 2018, paragraful 158].

148. Având în vedere înțelesul noțiunii de act administrativ [a se vedea Decizia nr.777 din 28 noiembrie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.1.011 din 20 decembrie 2017, paragraful 28], Curtea reține că protocoalele de colaborare nu pot fi acte administrative de gestiune, ci doar acte administrative de autoritate, care presupun faptul că autoritatea administrativă dă ordine, lucrează ca putere suverană față de supuși, fiind supuse controlului de legalitate. Curtea Constituțională, în jurisprudența sa, a calificat astfel de protocoale [protocoale de colaborare/cooperare] ca fiind acte administrative emise sau încheiate de către sau între autoritățile publice care privesc sau afectează desfășurarea procedurilor judiciare; în consecință, ele au caracter extrajudiciar și nu pot fi asimilate cu procedura judiciară în sine, drept care au și o expresie normativă distinctă [Decizia nr.45 din 30 ianuarie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.199 din 5 martie 2018, paragraful 133, sau Decizia nr.252 din 19 aprilie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.399 din 9 mai 2018, paragraful 112]. Astfel, de principiu, acestea sunt date în executarea legii și emise în regim de putere publică de către autoritățile publice implicate. Curtea mai reține că protocoalele de colaborare sunt acte unilaterale, întrucât reflectă o singură voință juridică, chiar dacă sunt încheiate între două entități publice; de asemenea conțin reglementări cu caracter general, impersonale, care valorifică autoritatea de drept public a emitentului actului în sensul nașterii, modificării sau stingerii de raporturi juridice, cu consecința producerii unor efecte obligatorii *erga omnes*, ceea ce le califică drept acte normative emise în regim de putere publică. *Prin urmare, ca regulă, actele de colaborare încheiate de procurorul general în reprezentarea Ministerului Public sunt acte administrative cu caracter normativ și nu pot cuprinde dispoziții normative primare, ci trebuie să se circumscrie sferei de competență a fiecărei autorități publice parte la acestea*. De aceea, în privința acestora este aplicabil art.126 alin.(6) teza întâi din Constituție, astfel cum este dezvoltat de Legea nr. 554/2004, potrivit căruia: „*Controlul judecătoresc al actelor administrative ale autorităților publice, pe calea contenciosului administrativ, este garantat, cu excepția celor care privesc raporturile cu Parlamentul, precum și a actelor de comandament cu caracter militar*”.

149. Curtea reține că, întrucât întreaga activitate a procurorilor este normată prin lege, procurorul general, ca reprezentant al Ministerului Public, poate încheia protocoale, chiar de colaborare, cu alte autorități publice, inclusiv cu Serviciul Român de Informații. Atunci când aceste acte au legătură cu activitățile care contribuie la îndeplinirea justiției, respectiv, în mod principal, cu urmărirea penală, ele trebuie să se subsumeze atribuțiilor și competențelor procurorului din procesul penal. În aceste condiții, de principiu, protocoalele de colaborare încheiate între autoritățile publice naționale sunt acte administrative cu caracter normativ.

150. Totuși, autorul pretinsului conflict juridic de natură constituțională indică faptul că, în realitate, Ministerul Public, prin intermediul unor „*protocoale de colaborare*”, a modificat și completat într-un mod ascuns cadrul normativ primar existent în materia urmării penale, iar prin aceasta, pe de o parte, și-a depășit rolul și competența sa constituțională, încalcând-o pe cea a Parlamentului, iar, pe de altă parte, a determinat ca justiția penală să nu mai fie înfăptuită conform cadrului normativ primar. De aceea, pentru a determina natura juridică a acestor acte nu este suficientă o analiză *in abstracto* din perspectiva categoriilor de acte care emană de la Ministerul Public, ci, în acest sens, trebuie realizată o analiză *in concreto* a conținutului celor două „*protocoale de colaborare*”.

151. Astfel, în ceea ce privește Protocolul nr.00750 din 4 februarie 2009, încheiat între Ministerul Public — Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție și Serviciul Român de Informații, Curtea reține că art.2, art.3 lit.g), art.6 alin.(1), art. 7, art.9, art.16, art.17 alin.(1) și (2) și art.33 alin.(1) din protocol cuprind dispoziții care excedează sferei de cuprindere a unui act administrativ normativ, realizând, sub aspect substanțial, o modificare implicită a Constituției.

152. Art.2 din protocol prevede că „*Părțile cooperează [...] în activitatea de valorificare a informațiilor din domeniul prevenirii și combaterii infracțiunilor împotriva securității naționale, a actelor de terorism, infracțiunilor ce au corespondent în amenințările la adresa securității naționale și a altor infracțiuni grave, potrivit legii*”. Curtea reține că nici Codul penal din 1969 și nici Codul penal în vigoare nu consacră în partea lor generală noțiunea de infracțiune gravă, astfel că definirea acestei sintagme este secvențială, raportată la specificul fiecărei legi în parte. Curtea reține că Legea nr.301/2004 privind Codul penal, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.575 din 29 iunie 2004, prevede la art.3 că „*Faptele prevăzute de legea penală ca infracțiuni se împart, după gravitatea lor, în crime și delict*”, însă, acest cod, adoptat în anul 2004, nu a fost niciodată în vigoare. Prin urmare, Curtea constată că noțiunea de infracțiune gravă nu are o consacrare de principiu în Codul penal, astfel că este și rămâne o noțiune autonomă specifică unor legi care sunt adoptate în materie penală și care leagă consecințe juridice de această calificare. Dat fiind că în preambulul „*protocolului de colaborare*” este indicată Legea nr. 39/2003 drept temei al încheierii acestuia, se poate aprecia că semnatarii protocolului au avut în vedere „*infracțiunile grave*” prevăzute de această lege în art.2 lit.b). În sensul Legii nr. 39/2003 privind prevenirea și combaterea criminalității organizate, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.50 din 29 ianuarie 2003, „*infracțiunea gravă*” este infracțiunea care face parte din una dintre următoarele categorii: omor, omor calificat, omor deosebit de grav; lipsire de libertate în mod ilegal; sclavie; șantaj; infracțiuni contra patrimoniului, care au produs consecințe deosebit de grave; infracțiuni privitoare la nerespectarea regimului armelor și munițiilor, materiilor explozive, materialelor nucleare sau al altor materii radioactive; falsificare de monede sau de alte valori; divulgarea secretului economic, concurența neloială, nerespectarea dispozițiilor privind operații de import sau export, deturnarea de fonduri, nerespectarea dispozițiilor privind importul de deșeuri și reziduuri; proxenetismul; infracțiuni privind jocurile de noroc; infracțiuni privind traficul de droguri sau precursori; infracțiuni privind traficul de persoane și infracțiuni în legătură cu traficul de persoane; traficul de migranți; spălarea banilor; infracțiuni de corupție, infracțiunile asimilate acestora, precum și infracțiunile în legătură directă cu infracțiunile de corupție; contrabanda; bancruta frauduloasă; infracțiuni săvârșite prin intermediul sistemelor și rețelelor informatice sau de comunicații; traficul de țesuturi sau organe umane; *orice altă infracțiune pentru care legea prevede pedeapsa închisorii, al cărei minim special este de cel puțin 5 ani* [art.2 lit.b) din lege]. Totuși, nu este cert dacă exclusiv aceste infracțiuni au fost avute în vedere sau și altele [spre exemplu, cele cuprinse în art.2 lit.h) din Legea nr. 682/2002 privind protecția martorilor, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.964 din 28 decembrie 2002, sau art.6 alin.(4) din Legea azilului nr.122/2006, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.428 din 18 mai 2006, care, de asemenea, utilizează sintagma „*infracțiune gravă*”], terminologia juridică permițând o foarte largă marjă de apreciere a subiectului de drept în cauză.

153. În acest context, Curtea reține că art.2 din „*protocolul de colaborare*” menționează expres infracțiunile care formează obiectul de competență al Serviciului Român de Informații (infracțiunile împotriva securității naționale, cele de terorism și infracțiunile ce au corespondent în amenințările la adresa securității naționale), *astfel încât sintagma „infracțiuni grave, potrivit legii”, din cuprinsul aceluiași text, în realitate, adaugă la competența legală a Serviciului Român de Informații*. Preluarea unor termeni juridici neexplicitați și fără corespondent în partea generală a Codului penal, în Legea nr.51/1991 privind securitatea națională a României, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.190 din 18 martie 2014, sau în Legea nr.14/1992 privind organizarea și funcționarea Serviciului Român de Informații, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.33 din 3 martie 1992, legi care pot fi considerate ca fiind sediul general al materiei în ceea ce privește definirea infracțiunilor, respectiv competențele serviciilor secrete în domeniul combaterii

amenințărilor la securitatea națională, indică faptul că, în realitate, categoria autonomă de infracțiuni grave, chiar menționată la art.91¹ alin.2 din Codul de procedură penală din 1968 și art.2 lit.b) din Legea nr.39/2003 și preluată *tale quale* în protocolul analizat, a fost structurată prin manifestarea de voință a autorităților publice respective, *nefiind circumscrisă numai acelor categorii de infracțiuni care puteau angaja competența Serviciului Român de Informații*. Mai mult, se poate observa că, după intrarea în vigoare a noului Cod de procedură penală, la 1 februarie 2014, s-a renunțat în cuprinsul art.139 alin.(2) (corespondentul fostului art.91¹ alin.2 din Codul de procedură penală din 1968) la sintagma „*infracțiune gravă*”, fără ca protocolul să fi fost adaptat în mod corespunzător, ceea ce este de natură a confirma faptul că protocolul a adăugat la lege. *Prin urmare, în această privință, apare ca fiind clar faptul că a fost generată, sub forma unui aparent act administrativ, o normă juridică primară cu conținut flexibil, care a putut fi apreciată de la caz la caz de parchet/ serviciul de informații*.

154. Curtea observă că o asemenea normă atributivă de competențe în privința serviciului secret nu putea fi edictată nici măcar de Parlament, întrucât ar fi însemnat o redimensionare implicită a art.119 din Constituție, respectiv a rolului Consiliului Suprem de Apărare a Țării. Astfel, ținând seama de faptul că activitatea Serviciului Român de Informații este organizată și coordonată de Consiliul Suprem de Apărare a Țării, ea se subsumează competenței acestuia, respectiv „*organizarea și coordonarea unitară a activităților care privesc apărarea țării și securitatea națională, participarea la menținerea securității internaționale și la apărarea colectivă în sistemele de alianță militară, precum și la acțiuni de menținere sau de restabilire a păcii*”. Prin urmare, o entitate publică (Serviciul Român de Informații) nu poate dobândi pe calea unui „*protocol de colaborare*” o competență mai extinsă decât cea a entității sub auspiciile căreia își desfășoară activitatea și care are o competență dobândită prin chiar textul Constituției, și anume Consiliul Suprem de Apărare a Țării. Or, „*protocolul de colaborare*” a stabilit în sarcina Serviciului Român de Informații competențe în alte domenii față de cel reglementat în mod implicit de art.119 din Constituție, și anume cel al securității naționale. Totodată, Curtea mai reține că, în legătură cu competența Serviciului Român de Informații, în jurisprudența sa, a stabilit că prin calificarea atingerilor grave aduse drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor români sau a „*altor asemenea interese ale țării*” — a cărei sferă de cuprindere rămâne la libera apreciere a organului abilitat să aplice legea — ca amenințări la adresa securității naționale a României, cu consecința angajării competenței organelor cu atribuții în domeniul securității naționale raportat la activitățile specifice culegerii de informații, inclusiv interceptarea și înregistrarea comunicațiilor electronice, efectuate sub orice formă, respectiv ale art.1 alin.(5) privind principiul legalității, cu referire la calitatea legii, art.26 referitor la viața privată și art.53 care reglementează condițiile restrângerii exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți (Decizia nr.91 din 28 februarie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.348 din 20 aprilie 2018, și Decizia nr.802 din 6 decembrie 2018, nepublicată încă în Monitorul Oficial al României, Partea I), aspect care denotă obligația legiuitorului de a stabili competența autorităților publice în funcție de rolul lor constituțional, ceea ce înseamnă că prevederile legale atributive de competență, în cazul Serviciului Român de Informații, nu pot depăși sfera art. 119 din Constituție.

155. Art.3 lit.g) din protocol prevede că „*Obiectivele cooperării sunt: [...] g) constituirea de echipe operative comune care să acționeze în baza unor planuri de acțiune pentru exercitarea competențelor specifice ale părților, în vederea documentării faptelor prevăzute la art.2*”. Potrivit art. 201 alin.1 din Codul de procedură penală din 1968, în vigoare la data încheierii protocolului, urmărirea penală se efectuează de către procurori și de către organele de cercetare penală, iar, conform alin.2 lit.b) al aceluiași text, organele de cercetare speciale sunt organe de cercetare penală. Or, potrivit art.13 din Legea nr.14/1992, „*Organele Serviciului Român de Informații nu pot efectua acte de cercetare penală*”, iar, potrivit art.12 alin.2 din aceeași lege, „*la solicitarea organelor judiciare competente, cadre anume desemnate din Serviciul Român de Informații pot acorda sprijin la realizarea unor activități de cercetare penală pentru infracțiuni privind siguranța națională*”. Din cele de mai sus rezultă că, la data încheierii protocolului de cooperare analizat, *Serviciul Român de Informații nu avea atribuții de cercetare penală* (a se vedea și Decizia nr.51 din 16 februarie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.190 din 14 martie 2016, paragraful 37) și, prin urmare, *nu avea calitatea de organ de cercetare penală*, activitatea sa mărginindu-se la asigurarea unui sprijin tehnic „*la realizarea unor activități de cercetare penală pentru infracțiuni privind siguranța națională*” (a se vedea *mutatis mutandis* și Decizia nr.734 din 23 noiembrie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.352 din 23 aprilie 2018, paragrafele 17—18). În consecință, sprijinul/suportul/concursul tehnic nu poate fi echivalat cu o activitate de cercetare penală, specifică organelor de urmărire penală. De aceea, indiferent de faptul că sprijinul tehnic, acordat în temeiul Legii

nr.14/1992, a vizat perioada de activitate a Codului de procedură penală din 1968 sau a noului Cod de procedură penală, Curtea reține că acest sprijin nu putea fi valorizat ca o activitate de cercetare penală.

156. Din modul de formulare a textului analizat se înțelege că efectuarea urmăririi penale se realizează în comun de procurori și reprezentanții serviciului secret, cu nerespectarea separației de competențe între cele două structuri și a rolului constituțional, respectiv legal al fiecăruia în parte. Curtea observă că, după intrarea în vigoare a noului Cod de procedură penală, art.142 alin.(1) din acesta a prevăzut posibilitatea punerii în executare a mandatului de supraveghere tehnică „*de alte organe specializate ale statului*”, însă, această sintagmă a fost constatată ca fiind neconstituțională prin Decizia nr.51 din 16 februarie 2016. *Prin urmare, de principiu, efectuarea actelor procesuale/de procedură în cursul urmăririi penale se realizează de către organele de urmărire penală și nicidecum de alte organe exterioare acestora.* Or, textul așa cum este redactat are un conținut normativ larg care permite o preluare de către serviciul secret a competențelor propriu-zise ale procurorului și o afectare a sferei de competență a procurorului în legătură cu orice faptă penală apreciată drept „gravă”. *Cu alte cuvinte, din coroborarea art.3 lit.g) cu întregul conținut al protocolului, Curtea reține că, începând cu anul 2009, s-au creat premisele normative pentru ca Serviciul Român de Informații să exercite atribuții de cercetare penală în orice domeniu. Or, acest aspect duce la încălcarea art.1 alin.(4) privind separația și echilibrul puterilor în stat și art.61 alin.(1) din Constituție cu privire la rolul Parlamentului de unică autoritate legiuitoare a țării.*

157. Curtea reține că sintagma „*echipe operative comune*” din art.3 lit.g) al protocolului denotă faptul că reprezentanți ai unor organe ale statului puteau participa activ și nemijlocit în cadrul urmăririi penale, fără ca acestea să fi avut calitatea de organe de cercetare penală speciale. De asemenea, Curtea constată că, potrivit art.3 lit.g) din protocol, echipele operative comune urmau „*să acționeze în baza unor planuri de acțiune pentru exercitarea competențelor specifice ale părților, în vederea documentării faptelor prevăzute la art.2*”. Prin existența unei confuziuni între atribuțiile celor două organe s-a ajuns la intruziunea unui serviciu secret în modul de desfășurare a urmăririi penale. Planurile de acțiune, pe baza cărora acționează echipele operative comune, implică, astfel cum rezultă din denumirea lor, o poziție concordantă și decizională a entităților care au încheiat protocolul, ceea ce înseamnă că Ministerul Public a cedat o competență exclusivă a sa ce privește activitatea judiciară.

158. Aceleași probleme se ridică și în privința art.17 alin.(2) din protocol, potrivit căruia „(2) *La solicitarea scrisă a Parchetului, acordă sprijin tehnic, în condițiile prevăzute de art. 91¹—91⁵ din Codul de procedură penală, în vederea constatării săvârșirii infracțiunilor prevăzute în art.2, în condițiile prevăzute de art.465 din Codul de procedură penală, în baza unui plan comun de acțiune*”, întrucât, în ipoteza infracțiunilor flagrante, prin trimiterea la art.2, cu referire la „*alte infracțiuni grave, potrivit legii*”, din protocol, se depășesc competențele unui serviciu secret, iar, pe de altă parte, sintagma „*plan comun de acțiune*” denotă o implicare activă a serviciului secret în activitatea de înfăptuire a justiției penale.

159. Potrivit art.16 din protocol, Serviciul Român de Informații „*Efectuează, prin lucrători operativi anume desemnați, activitățile prevăzute în art.224 alin.2 din Codul de procedură penală, în cazurile prevăzute la art.2*”. Curtea reține că etapa actelor premergătoare, sub imperiul Codului de procedură penală din 1968, constituia o etapă preprocesuală — specifică numai vechiului Cod de procedură penală — în care persoana nu beneficia de garanțiile asociate dreptului la apărare specifice fazei de urmărire penală din cadrul procesului penal (a se vedea, în acest sens, Decizia nr.141 din 5 octombrie 1999, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.585 din 30 noiembrie 1999, sau Decizia nr.124 din 26 aprilie 2001, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.466 din 15 august 2001). Art.224 alin.2 din Codul de procedură penală din 1968 prevedea „*De asemenea, în vederea strângerii datelor necesare organelor de urmărire penală pentru începerea urmăririi penale, pot efectua acte premergătoare și lucrătorii operativi din Ministerul de Interne, precum și din celelalte organe de stat cu atribuții în domeniul siguranței naționale, anume desemnați în acest scop, pentru fapte care constituie, potrivit legii, amenințări la adresa siguranței naționale*”. Astfel, având în vedere trimiterea la art.2 din protocol, referitor la „*infracțiunile grave, potrivit legii*”, se creau premisele normative pentru ca activitatea de strângere a datelor necesare organelor de urmărire penală pentru începerea urmăririi penale să nu se limiteze numai la faptele care constituie, potrivit legii, „*amenințări la adresa siguranței naționale*” (a se vedea art.224 alin.2 din Codul de procedură penală din 1968), ci la orice infracțiune apreciată ca fiind „gravă”, cu consecința valorificării ca mijloc de probă a procesului-verbal astfel întocmit, conform art.224 alin.3 din Codul de procedură penală din 1968, care prevede că „*Procesul-verbal prin care se constată efectuarea unor acte premergătoare poate constitui mijloc de probă*”. Ceea ce rezultă din textul analizat este că protocolul a reglementat competența unui serviciu secret în efectuarea actelor premergătoare cu privire la orice infracțiune, relativizând sfera normativă a Codului de procedură penală din 1968.

160. Potrivit art.17 alin.(1) din Protocol, „(1) [Serviciul Român de Informații — s.n.] Acordă sprijin, în condițiile legii, la solicitarea scrisă a parchetului, pentru clarificarea aspectelor referitoare la infracțiunile prevăzute în art.2, prin activități specifice, potrivit competenței, precum și prin efectuarea de expertize sau constatări tehnico-științifice”, ceea ce, având în vedere formularea imprecisă a textului, duce la concluzia potrivit căreia efectuarea unei expertize poate fi realizată de către experți ai Serviciului Român de Informații în sensul Ordonanței Guvernului nr.2/2000 privind organizarea activității de expertiză tehnică judiciară și extrajudiciară, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I nr.26 din 25 ianuarie 2000, *chiar în legătură cu infracțiunile care nu vizează sfera de competență a Serviciului Român de Informații*. O asemenea concluzie reiese din modul de formulare a textului analizat, care trimite, în mod direct, la sintagma „*infracțiuni grave, potrivit legii*” din cuprinsul art.2 al protocolului. Mai mult, în aceste condiții și sintagma „*activități specifice, potrivit competenței*” din moment ce vizează sintagma „*infracțiuni grave, potrivit legii*” din cuprinsul art.2 al protocolului denotă o extindere a competenței Serviciului Român de Informații.

161. În consecință, Curtea reține că revine judecătorului cauzei să verifice legalitatea administrării probei obținute prin raportul de expertiză întocmit de Serviciul Român de Informații sau prin orice mijloc de probă concretizat prin acele „*activități specifice, potrivit competenței*”. Curtea reamintește faptul că expertiza se dispune atunci când pentru lămurirea unor fapte sau împrejurări ale cauzei, în vederea aflării adevărului, sunt necesare cunoștințele unui expert (art.116 din Codul de procedură penală din 1968) sau atunci când pentru constatarea, clarificarea sau evaluarea unor fapte ori împrejurări ce prezintă importanță pentru aflarea adevărului în cauză este necesară și opinia unui expert [art.172 alin.(1) din Codul de procedură penală]. Reglementarea legală strictă a dobândirii calității de expert asigură, din punct de vedere normativ, imparțialitatea și un grad ridicat de profesionalism al acestora, pentru a se asigura imparțialitatea, transparența și corectitudinea expertizei, ca mijloc de probă. În condițiile în care legiuitorul are competența exclusivă de a stabili sfera persoanelor care participă la înfăptuirea justiției de către instanțele judecătorești din punctul de vedere al efectuării expertizei, precum și condițiile de acces în profesia menționată, condiții care trebuie să asigure certitudinea îndeplinirii actului profesional în mod imparțial și la un standard ridicat (a se vedea și Decizia nr.787 din 15 decembrie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.192 din 17 martie 2017, paragraful 19), Ministerul Public nu are competența de a stabili efectuarea expertizelor *tale quale* în sarcina experților Serviciului Român de Informații, prin extinderea competenței acestuia. Aceeași observație este valabilă și în privința altor mijloace de probă obținute prin „*activități specifice, potrivit competenței*” în măsura în care vizează infracțiuni care nu au legătură cu competența Serviciului Român de Informații.

162. De asemenea, din sintagma „*pentru clarificarea aspectelor referitoare la infracțiunile prevăzute la art.2*” cuprinsă în art.17 alin.(1) al protocolului analizat nu rezultă că ar fi vorba doar de un sprijin tehnic, ci se poate înțelege că stabilește o colaborare al cărei scop ar fi lămurirea organului de urmărire penală în sensul art.62 din Codul de procedură penală din 1968. Or, lămurirea acestor aspecte revine organelor de urmărire penală și instanței judecătorești, după caz; o viziune contrară creează premisa normativă necesară preluării unor atribuții ale organului de urmărire penală în procesul penal, ceea ce este contrar rolului constituțional al acestuia.

163. Potrivit art.33 alin.(1) din protocol, „*Punerea în executare a activităților dispuse prin autorizațiile emise de instanțele competente potrivit dispozițiilor art.91¹—91⁵ din Codul de procedură penală va fi realizată de către Serviciu, pe echipamentele proprii, în baza solicitării scrise a procurorului*”. În jurisprudența sa, Curtea a statuat că „*activitatea de punere în executare a mandatului de supraveghere tehnică prevăzută la art.142 alin.(1) din Codul de procedură penală [Legea nr. 135/2010 — s.n.] este realizată prin acte procesuale/ procedurale*” (Decizia nr.51 din 16 februarie 2016, paragraful 33), iar reglementarea acestora ține de domeniul legii și intră în sfera de competență a organelor de urmărire penală. În schimb, prin Decizia nr.734 din 23 noiembrie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.352 din 23 aprilie 2018, paragrafele 17—18, Curtea a statuat că sintagma „*alte organe specializate ale statului*” din dispozițiile art.142 alin.(1) din noul Cod de procedură penală nu vizează persoanele care sunt chemate să dea concurs tehnic la executarea măsurilor de supraveghere. În acest sens, Curtea a reținut că, în Decizia nr. 51 din 16 februarie 2016, și-a fundamentat soluția din perspectiva persoanelor care pun în executare mandatul de supraveghere tehnică, iar nu din perspectiva persoanelor care asigură suportul tehnic pentru realizarea activității de supraveghere tehnică. Totodată, Curtea a constatat — referitor la suportul tehnic pentru realizarea respectivei activități de supraveghere — că acesta era asigurat, sub imperiul vechiului Cod de procedură penală, de persoane fără atribuții de cercetare penală, în limitele competențelor lor, motiv pentru care dispozițiile art.91² alin.1 teza a doua din Codul de

procedură penală din 1968 [potrivit căruia „*Procurorul procedează personal la interceptările și înregistrările prevăzute în art.91¹ sau poate dispune ca acestea să fie efectuate de organul de cercetare penală. Persoanele care sunt chemate să dea concurs tehnic la interceptări și înregistrări sunt obligate să păstreze secretul operațiunii efectuate, încălcarea acestei obligații fiind pedepsită potrivit Codului penal*”) impuneau persoanelor chemate să dea concurs tehnic la interceptări și înregistrări obligația de a păstra secretul operațiunii efectuate, încălcarea acestei obligații fiind pedepsită penal.

164. Așadar, Codul de procedură penală din 1968 nu reglementa punerea în executare a activităților dispuse prin autorizațiile emise de instanțele competente de către alte servicii specializate ale statului. Această soluție legislativă a fost consacrată de noul Cod de procedură penală, la art.142 alin. (1), care a reglementat competența altor organe specializate ale statului să pună în executare mandatul de supraveghere tehnic; acest text în perioada 1 februarie 2014—13 martie 2016 s-a bucurat chiar de prezumția de constituționalitate, prezumție ulterior răsturnată de Curtea Constituțională prin Decizia nr.51 din 16 februarie 2016.

165. Or, pe lângă suportul tehnic prevăzut de art.39—45 din protocol, art.32—38 din același act se referă, *expressis verbis*, la punerea în executare a activităților dispuse prin autorizațiile emise de instanțele competente. Astfel, textul analizat al protocolului prevede exact punerea în executare a activităților dispuse prin autorizațiile emise de instanțele competente de către un serviciu secret contrar art.91² alin.(1) teza întâi din Codul de procedură penală din 1968. Cu alte cuvinte, protocolul a reglementat competența Serviciului Român de Informații de a pune în executare mandatul de supraveghere tehnică în cadrul procesului penal, fără să fie organ de urmărire penală. Astfel, deși Codul de procedură penală nu a acordat serviciului secret această competență, Ministerul Public, din proprie inițiativă, îi transferă acestuia o competență proprie procurorului. Practic, acest protocol operează, în mod indirect, o adăugire la prevederile Codului de procedură penală, competența dispunerii unei măsuri procesuale fiind transferată de către chiar titularul său — Ministerul Public — unui serviciu secret. În dreptul public se aplică principiul *delegata potestas non delegatur*, astfel încât Ministerul Public nu are competența de a-și transfera/delega competențele rezultate din textul constituțional al art.131.

166. Totodată, Curtea constată că aceste dispoziții contravin chiar jurisprudenței Curții Constituționale (deciziile nr.734 din 23 noiembrie 2017 sau nr.140 din 27 martie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.524 din 26 iunie 2018), exact ca în ipoteza Deciziei nr.685 din 7 noiembrie 2018, prin care instanța constituțională a sancționat o poziționare neconstituțională a Înaltei Curți de Casație și Justiție în privința modului de desemnare a membrilor Completurilor de 5 judecători, contrară, la rândul ei, Deciziei nr.68 din 22 februarie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.533 din 27 iunie 2018, precum și Legii nr.304/2004.

167. Curtea mai reține că dispozițiile art.6 alin.(1), art.7 și art.9 din protocol care prevăd: „[Parchetul — s.n.] *Comunică, în mod operativ, dar nu mai târziu de 60 de zile, modul de valorificare a informărilor sau sesizărilor primite de la Serviciu, referitoare la infracțiunile prevăzute în art.2, cu excepția cazurilor în care, înainte de împlinirea termenului menționat, se solicită informații suplimentare în legătură cu cauza*”; „(1) [Parchetul — s.n.] *pune la dispoziția Serviciului, la cerere sau din oficiu, date și informații care prin natura lor prezintă interes operativ pentru contracararea sau prevenirea unor amenințări la adresa securității naționale. (2) Pune la dispoziția Serviciului datele și informațiile referitoare la implicarea unor cadre militare sau salariați civili ai acestuia în pregătirea sau săvârșirea de infracțiuni, dacă apreciază că, prin aceasta, nu se împiedică sau îngreunează aflarea adevărului în cauză*”; respectiv „[Parchetul — s.n.] *Asigură, la solicitarea Serviciului, consultanță, prin specialiștii proprii, în domeniile de cooperare*” instituie obligația Ministerului Public de a raporta modul de valorificare a sesizărilor primite de la serviciul secret și de a primi consultanță și a oferi date și informații unui serviciu secret în lipsa unor coordonate terminologice rigurose definite în privința sintagmelor de „*infracțiuni grave, potrivit legii*” și „*securitate națională*”, creând, în același timp, prezumția că toate infracțiunile nominalizate la art.2 vizau amenințări la securitatea națională (a se vedea și Decizia nr.91 din 28 februarie 2018 și Decizia nr. 802 din 6 decembrie 2018). Aceste aspecte demonstrează faptul că între Ministerului Public și Serviciul Român de Informații s-au instituit raporturi *contra legem* care afectează rolul și activitatea procurorului în cadrul procesului penal (cu privire la semnificația constituțională a conceptelor *contra legem* și *extra legem*, a se vedea Decizia Curții Constituționale nr.611 din 3 octombrie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.877 din 7 noiembrie 2017, paragrafele 109—110). De aceea, *Curtea constată încălcarea art.131 alin.(1) și art.132 alin.(1) din Constituție, cu referire la rolul Ministerului Public și statutul procurorului.*

168. În jurisprudența sa, Curtea a statuat că, potrivit prevederilor art.131 alin.(1) din Constituție, Ministerul Public este reprezentantul intereselor generale ale societății și în această calitate acționează

pentru apărarea ordinii de drept și a drepturilor și libertăților cetățenilor, iar legiuitorul constituant a înțeles să facă din Ministerul Public un reprezentant al interesului social, general și public, care să vegheze la aplicarea legii și la apărarea drepturilor și libertăților cetățenilor, fără a face distincție între procesele penale și cele civile (a se vedea Decizia nr.1 din 4 ianuarie 1995, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.66 din 11 aprilie 1995). Curtea, prin prisma acestui text constituțional, a constatat neconstituționalitatea unui raport de subordonare între executorul judecătoresc, pe de o parte, și procuror, pe de altă parte, în materie civilă (Decizia nr. 473 din 21 noiembrie 2013, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.30 din 15 ianuarie 2014), astfel că, în mod evident, și ținând seama de rolul pregnant al procurorului în cadrul procedurii penale (Decizia nr.71 din 5 martie 2002, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.309 din 10 mai 2002), cu atât mai mult *nu pot fi acceptate raporturi de subordonare a acestuia în cadrul procesului penal față de un serviciu secret*. De altfel, Curtea subliniază că, potrivit jurisprudenței sale, în soluțiile dispuse, procurorul este independent, în condițiile prevăzute de lege [a se vedea Decizia nr.358 din 30 mai 2018, paragraful 92, și art.64 alin.(2) teza întâi din Legea nr.304/2004]. Prin urmare, sunt afectate, astfel, și prevederile art.132 alin.(1) din Constituție.

169. De asemenea, în sensul celor de mai sus, Curtea mai observă că Serviciul Român de Informații a fost investit cu atribuția de a executa operațiunile tehnice audio/video autorizate potrivit legii (art.46—48 din protocol) și de a executa activități de supraveghere operativă și investigații informative (art.49—51 din protocol).

170. În aceste condiții, Curtea reține că dispozițiile art.2, art. 3 lit.g), art.6 alin.(1), art.7, art.9, art.16, art.17 alin.(1) și (2) și art.33 alin.(1) din Protocolul nr.00750 din 4 februarie 2009, încheiat între Ministerul Public — Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție și Serviciul Român de Informații, dispoziții esențiale în economia acestuia, stabilesc norme juridice diferite față de cele cuprinse în cadrul Codului penal (cu referire la noțiunea de infracțiune gravă) sau Codului de procedură penală (competențele acordate Serviciului Român de Informații), norme care, în esența, lor contravin art.131 din Constituție.

171. Cele expuse relevă o modificare semnificativă a cadrului constituțional existent prin exercitarea unei competențe care permitea *numai* emiterea unui act administrativ cu caracter normativ. Ministerul Public cunoaște, în ceea ce privește activitatea sa, o latură administrativă și una contributiv-judiciară, iar *activitatea sa administrativă nu poate interfera în niciun caz cu cea care contribuie la activitatea judiciară* (a se vedea, *mutatis mutandis* Decizia nr.685 din 7 noiembrie 2018, paragraful 141). Astfel, actul administrativ generat nu poate delega/acorda competențe prin modificarea și completarea cadrului legal existent, ci doar să organizeze sau să execute prevederile legii.

172. Curtea constată că elemente din competența constituțională originară a unui organ de stat nu pot fi, în niciun caz, delegate către alte organe ale statului, cu excepția situațiilor în care constituantul a prevăzut în mod expres acest aspect. Astfel, Curtea reține că, în activitatea judiciară, Ministerul Public, potrivit art.131 alin.(1) din Constituție, reprezintă interesele generale ale societății și apără ordinea de drept, precum și drepturile și libertățile cetățenilor. Acest text constituțional nu este și nu poate fi temeiul constituțional pentru încheierea unui protocol care să consacre o delegare de competențe/rol între Ministerul Public și serviciile secrete sau orice altă autoritate publică. Din contră, în activitatea judiciară ce vizează materia penală, revine Ministerului Public obligația de a-și exercita în mod direct și nemijlocit rolul constituțional stabilit, neputându-și delega sau renunța la competențele care concretizează rolul său constituțional în favoarea unui alt organ al statului. Or, în cazul de față, Curtea reține că protocolul analizat a creat premisele normative necesare preluării unor aspecte ale activității de urmărire penală de către un serviciu de informații, interferând cu rolul constituțional al Ministerului Public în activitatea judiciară.

173. Rezultă că, deși, sub aspect legal, procurorul general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție are competența de a încheia protocoale de cooperare/ interinstituționale, ca acte administrative normative, *prezentul protocol, sub aparența unui act de executare a legii, transcende conținutului acestuia, întrucât stabilește reguli și conduite nereglementate prin lege, cele esențiale ale acestuia fiind contrare chiar ordinii constituționale*. În aceste condiții, „*protocolul de colaborare*” pare a fi un act *administrativ*, având în vedere calitatea persoanelor care l-au încheiat, sfera competențelor lor și denumirea sa, în schimb, sub aspectul conținutului său, apare ca fiind un act *cu putere de lege*, ceea ce denotă faptul că acest protocol constituie un act normativ cu caracter compozit. Un atare act este unul heteroclit și reprezintă în sine o incongruență între forma și substanța sa, amalgamează elemente ce țin de nivelele normative diferite și deviază de la regulile constituționale de repartizare a competențelor. Or, în exercitarea puterii publice, autoritățile publice au obligația constituțională de a adopta/încheia acte juridice potrivit și în limitele competenței lor, nefiindu-le permis să apeleze la formule juridice artificiale. Constituția reprezintă cadrul și măsura în care legiuitorul și celelalte autorități pot acționa (a se vedea și Decizia nr.854

din 23 iunie 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.672 din 21 septembrie 2011), astfel încât actele acestora trebuie să corespundă atât sub aspect formal, cât și substanțial poziției instituționale pe care fiecare autoritatea publică o ocupă în ordinea constituțională, fiindu-le interzis să adopte/încheie acte, care prin conținutul lor, țin de competența unei alte autorități. Ar rezulta un act cu o natură juridică hibridă, care neagă dimensiunea atributivă de competențe a Constituției, astfel încât chiar ideea existenței unui asemenea act în cadrul unui sistem juridic trebuie respinsă.

174. În aceste condiții, întrucât actele Ministerului Public se limitează la cele reglementate de legile ce privesc procedura judiciară (Codul de procedură penală/Codul de procedură civilă/ legi speciale) și la cele administrative prevăzute de lege, rezultă că prezentul „*protocol de colaborare*” nu poate fi încadrat, ca natură juridică, în niciuna dintre cele două categorii de acte. *Elementele esențiale de conținut ale protocolului analizat sunt distonante în raport cu dreptul pozitiv*, deoarece stabilesc norme de reglementare primară, în substituirea celor existente, cu alterarea rolului constituțional al Ministerului Public. De altfel, Curtea reține că, în practica judiciară recentă (spre exemplu, Sentința civilă nr.3.736 din 21 septembrie 2018, pronunțată de Curtea de Apel București — Secția a VIII-a contencios administrativ și fiscal, Încheierea din 5 septembrie 2018, pronunțată de Tribunalul București în Dosarul nr.15.884/3/2016, Decizia nr.5.163 din 25 aprilie 2013, Decizia nr.505 din 5 februarie 2014 sau Decizia nr.4.257 din 12 noiembrie 2014, pronunțate de Înalta Curte de Casație și Justiție — Secția de contencios administrativ și fiscal), instanțele judecătorești au considerat că nu este un act administrativ, ceea ce a dus la situația respingerii ca inadmisibile a cererilor de anulare formulate la instanțele de contencios administrativ. Acest aspect confirmă faptul că nu exista un remediu judiciar din sfera contenciosului administrativ apt să cenzureze prezentul protocol și acreditează teza eronată conform căreia autoritățile publice pot încheia acte juridice cu natură diversă, distinct de cadrul legal existent, ceea ce ar însemna, din perspectiva contestării lor, că persoana vizată/interesată nu ar cunoaște modul în care aceasta ar trebui realizată sau, din contră, dacă nu sunt acte administrative înseamnă că nu pot fi contestate în fața instanțelor judecătorești. În acest context, Curtea apreciază că încălcarea dimensiunii atributive de competență a Constituției, cu arogarea unei competențe legislative, reprezintă în sine un act contrar ordinii constituționale și trebuie sancționată de garantul supremației Constituției.

175. Chiar dacă unele prevederi ale acestui protocol cuprind într-adevăr aspecte de executare a legii, prevederile sale esențiale, pe de o parte, nesocotesc competența Parlamentului, diminuează rolul procurorului în cadrul procesului penal și sporesc rolul serviciilor secrete în cadrul acestuia, iar, pe de altă parte, afectează, în mod nepermis, drepturile și libertățile fundamentale, prin diminuarea garanțiilor asociate acestora în sensul că activitatea de obținere a probelor o poate realiza un serviciu de informații care nu are calitatea de organ de cercetare penală special. Toate aceste încălcări ale Constituției atrag aplicarea sancțiunii plasării întregului protocol în afara ordinii constituționale.

176. Rolul constituțional al procurorului se exprimă la nivel legal prin faptul că procurorul este cel care supraveghează urmărirea penală; în exercitarea acestei atribuții procurorii conduc și controlează nemijlocit activitatea de cercetare penală a poliției judiciare și a altor organe de cercetare penală speciale [a se vedea art.209 alin.1 din Codul de procedură penală din 1968, precum și art.55 alin.(3) lit.a) și art.56 alin.(1) din Codul de procedură penală]. Protocolul a distorsionat astfel rolul constituțional al Ministerului Public, a stabilit norme de reglementare și a promovat soluții normative de natura legii contrare Constituției. În consecință, *Curtea reține că, prin încheierea unui astfel de protocol, Ministerul Public a generat un conflict juridic de natură constituțională.*

177. Odată constatat faptul că acest conflict juridic de natură constituțională a fost generat în mod primar de Ministerul Public, Curtea reține că, deși autorul prezentei cereri, și anume președintele Camerei Deputaților, indică faptul că acest conflict a fost generat numai de Ministerul Public, instanța constituțională, fără a extinde cadrul procesual cu care s-a considerat legal investită, are îndatorirea constituțională să soluționeze întreaga problematică de drept constituțional cu care a fost sesizată și nu să se limiteze la o abordare secvențială a acesteia. Prin urmare, Curtea reține că, în realitate, conflictul juridic de natură constituțională are două fațete, una care vizează încheierea protocolului analizat și în care un rol determinant l-a avut Ministerul Public, iar cealaltă acceptarea, în mod implicit, a actului anterferit de către autoritatea publică abilitată să exercite controlul asupra activității serviciilor de informații, și anume Parlamentul.

178. Astfel, cu privire la acest din urmă aspect menționat, Curtea constată că, potrivit jurisprudenței sale, acolo unde legea prevede expres controlul parlamentar asupra unei autorități publice, acesta se va realiza în formele prevăzute de lege, prin intermediul comisiilor permanente de control al activității autorităților publice, reglementate concret de lege, respectiv prin intermediul rapoartelor de activitate pe

care autoritățile publice sunt obligate să le prezinte periodic (anual) în fața celor două Camere, în ședință reunită, după caz [Decizia nr.206 din 3 aprilie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.351 din 23 aprilie 2018, paragraful 79].

179. Potrivit art.65 alin.(2) lit.h) din Constituție, „(2) Camerele își desfășoară lucrările și în ședințe comune, potrivit unui regulament adoptat cu votul majorității deputaților și senatorilor, pentru: [...] h) numirea, la propunerea Președintelui României, a directorilor serviciilor de informații și exercitarea controlului asupra activității acestor servicii”. În esență, textul constituțional stabilește un control civil asupra serviciilor secrete ale statului, exercitat de organul reprezentativ suprem al poporului român, întrunit în ședință comună. Această reglementare constituțională este în sine o aplicare a dispozițiilor constituționale ale art.1 alin.(3), care consacră caracterul democratic al statului român. Curtea reține că exercitarea acestei atribuții trebuie să fie efectivă și realizată într-un mod care să reflecte un standard înalt de protecție a drepturilor și libertăților fundamentale.

180. La nivel legal, art.1 alin.(2)—(4) din Legea nr.14/1992 prevede că activitatea Serviciului Român de Informații este controlată de Parlament; anual sau când Parlamentul hotărăște, directorul Serviciului Român de Informații prezintă acestuia rapoarte referitoare la îndeplinirea atribuțiilor ce revin Serviciului Român de Informații, potrivit legii, iar, în vederea exercitării controlului concret și permanent, se constituie o comisie comună a celor două Camere. Rezultă că, pe de o parte, există un control permanent realizat de Comisia comună permanentă a Camerei Deputaților și Senatului pentru exercitarea controlului parlamentar asupra activității Serviciului Român de Informații, iar, pe de altă parte, un control asupra activității acestuia prin prezentare de rapoarte.

181. Curtea constată că, potrivit art.1 alin.(3) din Hotărârea Parlamentului nr.30/1993 privind organizarea și funcționarea Comisiei comune permanente a Camerei Deputaților și Senatului pentru exercitarea controlului parlamentar asupra activității Serviciului Român de Informații, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.168 din 22 februarie 2018, Comisia veghează la îndeplinirea de către Serviciul Român de Informații a misiunilor ce îi revin în conformitate cu prevederile legale în vigoare și efectuează un control concret și permanent asupra activităților Serviciului Român de Informații. Potrivit art.4 lit.a)—d) și k) din hotărâre, controlul parlamentar asupra activității Serviciului Român de Informații se exercită de către comisie astfel: verifică dacă, în exercitarea atribuțiilor ce revin Serviciului Român de Informații, sunt respectate prevederile Constituției și ale celorlalte acte normative; verifică modul în care Serviciul Român de Informații asigură respectarea, în cadrul activității de informații, a drepturilor și libertăților persoanelor; examinează cazurile în care s-au semnalat încălcări ale prevederilor constituționale și ale altor dispoziții legale în activitatea Serviciului Român de Informații și se pronunță asupra măsurilor ce se impun pentru restabilirea legalității; analizează și cercetează, la cererea oricăreia dintre comisiile permanente pentru apărare, ordine publică și siguranță națională ale celor două Camere, sesizările cetățenilor care se consideră lezați în drepturile și libertățile lor, prin mijloacele de obținere a informațiilor privind securitatea națională; examinează și soluționează celelalte plângeri și sesizări ce îi sunt adresate în legătură cu încălcarea legii de către Serviciul Român de Informații; întocmește și prezintă birourilor permanente ale celor două Camere ale Parlamentului rapoarte cu privire la constatările și concluziile rezultate în exercitarea atribuțiilor ce îi revin.

182. Din analiza rapoartelor referitoare la îndeplinirea atribuțiilor ce revin Serviciului Român de Informații, Curtea reține că în Raportul privind activitatea desfășurată în anul 2009, p. 11, s-a precizat că „Totodată, în conformitate cu dispozițiile legislației în vigoare și prevederile Protocolului de cooperare între Serviciul Român de Informații și Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție pentru îndeplinirea sarcinilor ce le revin în domeniul securității naționale, SRI a acordat asistență tehnică de specialitate organelor de cercetare și urmărire penală. Pentru unele situații au fost constituite inclusiv echipe operative mixte care au asigurat managementul activității de documentare și, ulterior, valorificarea eficientă a datelor și informațiilor referitoare la săvârșirea de infracțiuni”, iar în Raportul privind activitatea desfășurată în anul 2010, p. 23, s-a menționat că „În condițiile intensificării cooperării cu organele de aplicare a legii, reprezentanții departamentului specializat au participat la acțiunile derulate de Serviciu în conclucrare cu acestea, în conformitate cu prevederile legislației în materie și a protocoalelor bilaterale”.

183. În acest context, Curtea constată că Rapoartele privind activitatea desfășurată de Serviciul Român de Informații în perioada 2009—2012 au fost prezentate și dezbătute în ședința comună a Camerei Deputaților și Senatului din 10 decembrie 2013 (a se vedea stenograma ședinței, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea a II-a, nr.163 din 20 decembrie 2013), iar Rapoartele privind activitatea desfășurată de Serviciul Român de Informații în perioada 2013—2014 au fost prezentate și dezbătute în

ședința comună a Camerei Deputaților și Senatului din 4 mai 2016 (a se vedea stenograma ședinței, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea a II-a, nr.89 din 11 mai 2016).

184. Din analiza stenogramelor ședințelor comune ale Camerei Deputaților și Senatului, publicate în Monitorul Oficial al României, Partea a II-a, rezultă că în prezentarea și dezbaterile rapoartelor referitoare la îndeplinirea atribuțiilor ce revin Serviciului Român de Informații, potrivit legii, nu a existat vreo obiecție referitoare la eventuale probleme ce decurgeau din activitatea desfășurată de Serviciul Român de Informații prin încheierea protocolului analizat.

185. În acest context, Curtea reține că Parlamentul a cunoscut existența acestui protocol, însă a preferat să rămână într-o stare de pasivitate continuă, deși dispunea de mijloacele constituționale necesare înlăturării prin propria sa acțiune a efectelor protocolului care puteau contraveni legii. Din contră, în loc să își exercite competența de control, Parlamentul a sesizat Curtea Constituțională. Din această perspectivă, având în vedere faptul că pe perioada de valabilitate a protocolului analizat nu a dezavuat sau respins nici prevederile protocolului și nici acțiunile întreprinse în baza acestuia, Curtea constată caracterul necorespunzător al controlului parlamentar exercitat asupra activității Serviciului Român de Informații. De altfel, astfel cum se va arăta în continuare, distinct de activitatea de control parlamentar, dar în legătură cu activitatea de legiferare, Parlamentul s-a comportat, de asemenea, într-un mod pasiv în ceea ce privește problema supusă analizei Curții Constituționale, din moment ce nu a eliminat el însuși dispozițiile legale neclare în această privință din Codul de procedură penală și Legea nr.51/1991, determinând, astfel, intervenția secvențială a Curții Constituționale, în temeiul art.146 lit.d) din Constituție.

186. Nu este rolul Curții Constituționale de a cerceta fiecare încălcare a legii produsă prin aplicarea protocolului, însă Parlamentul, ca organ de control al activității Serviciului Român de Informații, avea posibilitatea constituțională și pârghiile legale de a solicita reintrarea în legalitate. Prin urmare, conduita Parlamentului a fost la rândul ei necorespunzătoare, întrucât, prin modul superficial al controlului parlamentar realizat, nu a dat substanță atribuției sale constituționale de a controla activitatea serviciului de informații. *În consecință, Curtea reține că, prin exercitarea superficială a competențelor sale cu privire la controlul parlamentar și la examinarea rapoartelor de activitate a Serviciului Român de Informații în raport cu încheierea, conținutul și executarea protocolului analizat, Parlamentul a acceptat, în mod implicit, un act ce contravenea ordinii constituționale, ceea ce determină concluzia că există un conflict juridic de natură constituțională complex care a fost determinat de încheierea protocolului analizat și favorizat de controlul parlamentar exercitat în mod necorespunzător.*

187. Curtea reține că, deși a stabilit atât autoritățile publice care au generat un conflict juridic de natură constituțională, cât și conduita lor contrară Constituției, nu poate constata, însă, existența unui conflict juridic de natură constituțională între Ministerul Public și Parlament, întrucât majoritatea prevederilor cuprinse în protocol, chiar dacă reflectă o activitate de creare de norme de reglementare primară, nu puteau fi normativizate în modul în care s-a realizat prin intermediul „*protocolului de colaborare*” nici de către Parlament, ele fiind *ab initio*, sub aspectul conținutului lor, contrare art.131 alin.(1) din Constituție. De aceea, concretizarea soluțiilor normative ale protocolului nu este posibilă în cadrul constituțional existent, astfel încât nu poate fi realizată nici prin lege. Prin urmare, specificul acestui conflict juridic de natură constituțională este dat de faptul că, printr-o activitate aparentă de aplicare a legii, sub forma unui act administrativ normativ, *se ajunge la afectarea implicită a art. 131 alin.(1) din Constituție și reșezarea rolului procurorului și a serviciilor secrete în cadrul puterii de stat.*

188. Mai mult, Curtea constată că, din acest punct de vedere, se ridică problema punerii, în schimb, a instanțelor judecătorești într-o situație atipică, în sensul că acestea nu cunoșteau prevederile protocolului, având în vedere caracterul său secret, și, în mod rezonabil, nu dispuneau de un cadru normativ în temeiul căruia să realizeze o verificare efectivă a modului în care au fost obținute mijloacele de probă, astfel încât, pe diverse segmente temporale, nici nu analizau consecințele obținerii mijloacelor de probă în condițiile acestui protocol/nu dispuneau de un cadru legal de referință, ele identificând problema supusă judecării Curții Constituționale și importanța ei de abia în momentul în care s-a prezentat public existența acestuia. Faptul că reacția acestora a fost difuză în problema dată, având în vedere chiar paradigma juridică creată și încheată timp de peste 7 ani de aplicare continuă a protocolului, pune instanțele judecătorești în situația de a aplica ele însele teoria discontinuității în drept, prin modificarea paradigmei juridice pe care au aplicat-o în toată această perioadă de timp.

189. Prin urmare, Curtea constată că protocolul a imprimat o anumită practică judiciară care nu se supune în totalitate exigențelor art.124 din Constituție, potrivit căruia justiția se înfăptuiește în numele legii. De aceea, *protocolul încheiat a determinat punerea instanțelor în situația de a nu mai putea înfăptui justiția*

în numele legii, contrar art.124 din Constituție, cu nesocotirea rolului acestora în ordinea constituțională, prevăzut de art.126 din același act.

190. Curtea reține că, în urma publicării deciziilor Curții Constituționale nr.51 din 16 februarie 2016 și nr.302 din 4 mai 2017, au fost eliminate din fondul activ al legislației soluții legislative neconstituționale aflate într-o relație de contiguitate chiar cu prevederile protocolului. În mod subsecvent, instanțele judecătorești au la dispoziție mecanismele legale prin care să corecteze consecințele negative rezultate din încheierea protocolului analizat și, în urma prezentei decizii, vor putea înțelege prevederile protocolului în contextul procedurii judiciare și vor stabili efectele și implicațiile plasării protocolului amintit în afara ordinii constituționale. *Prin urmare, chiar până la pronunțarea prezentei decizii, în baza acestor decizii ale Curții Constituționale, erau/sunt incidente prevederile art.102 din Codul de procedură penală — Excluderea probelor obținute în mod nelegal și ale art.281 — Nulitățile absolute.*

191. Mai mult, Curtea, prin Decizia nr.91 din 28 februarie 2018, paragraful 35, a stabilit că „dispozițiile legii privind securitatea națională nu conferă calitatea de probă/mijloc de probă datelor și informațiilor rezultate din activități specifice culegerii de informații care presupun restrângerea exercițiului unor drepturi sau libertăți fundamentale ale omului, autorizate potrivit Legii nr.51/1991. Doar dispozițiile art.139 alin.(3) din Codul de procedură penală ar putea conferi calitatea de mijloc de probă înregistrărilor rezultate din activități specifice culegerii de informații, autorizate potrivit Legii nr.51/1991, iar nu dispozițiile art.11 lit.d) din Legea nr.51/1991”, ceea ce înseamnă că, raportat la prevederile protocolului analizat, în condițiile în care Serviciul Român de Informații nu a fost organ de cercetare penală special, eventualele înregistrări rezultate din activități specifice culegerii de informații nu pot fi valorizate sub forma mijloacelor de probă.

192. Curtea reține că prin deciziile nr.51 din 16 februarie 2016 și nr.302 din 4 mai 2017 a constatat că soluțiile legislative care reglementau competența altor organe specializate ale statului de a pune în executare mandatul de supraveghere tehnică, eliminarea din categoria nulităților absolute a nerespectării dispozițiilor referitoare la competența materială și după calitatea persoanei a organului de urmărire penală contraveneau dispozițiilor art.1 alin.(3) privind statul de drept și alin.(5) în componenta sa de calitate a legilor, respectiv ale art. 1 alin.(3) privind statul de drept și alin.(5) privind principiul legalității și art.21 alin.(3) privind dreptul la un proces echitabil. Raportat la cauza de față, Curtea constată *eadem ratio* că prevederile protocolului *au încălcat o sferă largă de drepturi și libertăți fundamentale, în special cele privind dreptul la un proces echitabil [art.21 alin.(3)], dar și cele privind dreptul la viață intimă, familială și privată [art.26] și libertatea individuală [art.23 alin.(1)]*, întrucât, sub aparența legalității, au pus instanțele judecătorești în situația de a le aplica *tale quale*, ceea ce a făcut dificilă verificarea dispozițiilor referitoare la competența materială și după calitatea persoanei a organului de urmărire penală și aplicarea sancțiunii nulității absolute mai ales că legea, de la intrarea în vigoare a noului Cod de procedură penală și până la intervenirea Deciziei Curții Constituționale nr.302 din 4 mai 2017, nici nu cuprindea posibilitatea aplicării unei asemenea sancțiuni.

193. Totodată, Curtea reține că, *prin semnarea protocolului analizat, a fost încălcată securitatea juridică a persoanei, prevăzută de art.1 alin.(5) din Constituție, din moment ce încrederea sa legitimă în valorile Constituției nu a fost respectată.* Curtea subliniază că acest concept a fost definit în jurisprudența sa ca un complex de garanții de natură sau cu valențe constituționale inerente statului de drept, în considerarea cărora legiuitorul are obligația constituțională de a asigura atât o stabilitate firească dreptului, cât și valorificarea în condiții optime a drepturilor și libertăților fundamentale [a se vedea Decizia nr.454 din 4 iulie 2018, paragraful 68]. Raportat la cauza de față, Curtea reține că toate aceste obligații pozitive ce incumbă legiuitorului atunci când își exercită competența constituțională de legiferare vizează și celelalte autorități publice ale statului, inclusiv Ministerul Public, atunci când își exercită competențele proprii.

194. Curtea subliniază că, prin deciziile nr.51 din 16 februarie 2016 și nr.302 din 4 mai 2017, li s-au conferit instanțelor judecătorești suficiente mijloace de natură a remedia starea de neconstituționalitate creată în derularea urmăririi penale, astfel încât anacronismul creat de protocolul menționat — valorificat drept *lege* de organele de urmărire penală — putea fi eliminat de instanțele judecătorești pe măsura publicării acestor decizii ale Curții Constituționale. Prezenta decizie nu face decât să întărească cele rezultate din jurisprudența deja consolidată a Curții Constituționale și să punteze din nou obligația instanțelor judecătorești de a respecta deciziile Curții Constituționale și legea în vigoare, după publicarea celor două decizii, ceea ce înseamnă că, ținând cont de art.147 alin.(4) din Constituție referitor la aplicarea pentru viitor a prezentei decizii, au obligația de *verifica în cauzele pendinte, în ce măsură s-a produs o încălcare a dispozițiilor referitoare la competența materială și după calitatea persoanei a organului de urmărire penală, și să dispună măsurile legale corespunzătoare.* Totodată, *eadem ratio* aceeași obligație de ordin constituțional incumbă și Ministerului Public.

195. În ceea ce privește Protocolul nr.09472 din 8 decembrie 2016 dintre Ministerul Public și Serviciul Român de Informații, Curtea observă că acesta a fost încheiat după pronunțarea și publicarea Deciziei Curții Constituționale nr.51 din 16 februarie 2016 și a intrării în vigoare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr.6/2016 privind unele măsuri pentru punerea în executare a mandatelor de supraveghere tehnică dispuse în procesul penal, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.190 din 14 martie 2016. Încheierea acestui protocol s-a realizat în contextul în care paradigma juridică promovată prin Protocolul nr.00750 din 4 februarie 2009 a devenit inaplicabilă, ca urmare a unei sancțiuni de drept constituțional rezultate din Decizia Curții Constituționale nr.51 din 16 februarie 2016. Prin această decizie, Curtea a constatat că sintagma „*ori de alte organe specializate ale statului*” din cuprinsul dispozițiilor art.142 alin.(1) din Codul de procedură penală este neconstituțională și a subliniat că organele care pot participa la realizarea procedurilor probatorii sunt numai organele de urmărire penală [paragraful 34]. Curtea a reținut că este justificată opțiunea legiuitorului ca mandatul de supraveghere tehnică să fie pus în executare de procuror și de organele de cercetare penală, care sunt organe judiciare, conform art.30 din Codul de procedură penală, precum și de către lucrătorii specializați din cadrul poliției, în condițiile în care aceștia pot deține avizul de ofițeri de poliție judiciară, în condițiile art.55 alin.(5) din Codul de procedură penală.

196. În consecință, prin art.IV pct.2 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.6/2016, a fost modificat art.13 din Legea nr.14/1992, stabilindu-se, în mod expres, că „*Prin excepție, organele Serviciului Român de Informații pot fi desemnate organe de cercetare penală speciale conform art.55 alin.(5) și (6) din Codul de procedură penală pentru punerea în executare a mandatelor de supraveghere tehnică, conform prevederilor art.57 alin.(2) teza finală din Codul de procedură penală*”. Potrivit art.57 alin.(2) din Codul de procedură penală, de asemenea modificat prin art.I pct.1 din ordonanța de urgență antereferită, „(2) *Organele de cercetare penală speciale efectuează acte de urmărire penală numai în condițiile art.55 alin.(5) și (6), corespunzător specializării structurii din care fac parte, în cazul săvârșirii infracțiunilor de către militari sau în cazul săvârșirii infracțiunilor de corupție și de serviciu prevăzute de Codul penal săvârșite de către personalul navigant al marinei civile, dacă fapta a pus sau a putut pune în pericol siguranța navei sau navigației ori a personalului. De asemenea, organele de cercetare penală speciale pot efectua, în cazul infracțiunilor contra securității naționale prevăzute în titlul X din Codul penal și infracțiunilor de terorism, din dispoziția procurorului, punerea în aplicare a mandatelor de supraveghere tehnică*”. Prin urmare, Curtea constată că Serviciul Român de Informații pentru infracțiunile ce vizează securitatea națională și cele de terorism este organ de cercetare penală special, conform art.55 alin.(1) lit.c) și alin.(5) și (6) din Codul de procedură penală, astfel încât reglementarea unor atribuții în sarcina acestuia în legătură cu derularea fazei de urmărire penală are un temei legal.

197. De asemenea, Curtea constată că însuși art.8 din Legea nr.14/1992, astfel cum a fost modificat prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr.6/2016, stabilește modalitatea tehnică de cooperare între instituțiile anterior menționate, aceasta materializându-se prin încheierea unui protocol de colaborare. Astfel, protocolul din anul 2016 a fost încheiat legal, avându-se în vedere dispozițiile Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 6/2016 și a prevederii legislative ce stabilește modalitatea de cooperare dintre Serviciul Român de Informații și Ministerul Public.

198. În aceste condiții, Curtea urmează să realizeze o necesară departajare între acele prevederi ale protocolului care se subsumau modificărilor legislative operate prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr.6/2016, fiind specifice naturii unui organ de cercetare penală special, și cele care nu au legătură cu acest act normativ de reglementare primară. În aceste condiții, Curtea reține că doar dispozițiile art.6 alin.(1), art.7 alin.(1) și art.9 din protocol, care prevăd că „*Parchetul comunică, în mod operativ, nu mai târziu de 60 de zile lucrătoare de la data înregistrării sesizării la Parchet, modul de valorificare a sesizărilor primite de la Serviciu, cu excepția cazurilor în care, înainte de împlinirea termenului menționat, se solicită informații suplimentare în legătură cu cauza*”; „*La solicitarea Serviciului, Parchetul asigură consultanță, prin specialiști proprii, în ce privește activitățile ce fac obiectul cooperării*”; și, respectiv, „(1) *Parchetul pune la dispoziția Serviciului, la cerere sau din oficiu date și informații care, prin natura lor, prezintă interes pentru contracararea sau prevenirea unor amenințări la adresa securității naționale. (2) Parchetul pune la dispoziția Serviciului datele și informațiile referitoare la implicarea personalului acestuia în pregătirea sau săvârșirea de infracțiuni, dacă prin aceasta nu se împiedică sau îngreunează aflarea adevărului în cauză*” reiau soluțiile normative ale art.6 alin.(1), art.7 și art.9 din Protocolul încheiat în anul 2009, astfel că și în privința acestora Curtea reține că instituie obligația Ministerului Public de a raporta modul de valorificare a sesizărilor primite de la serviciul secret și de a primi consultanță și a oferi date și informații unui serviciu secret în lipsa unor coordonate terminologice riguros definite în privința sintagmei de „*securitate națională*” [a se vedea și Decizia nr.91 din 28 februarie 2018 și Decizia nr.802 din 6 decembrie 2018]. Aceste aspecte

demonstrează faptul că între Ministerului Public și Serviciul Român de Informații s-au instituit raporturi *contra legem* care afectează rolul și activitatea procurorului în cadrul procesului penal [cu privire la semnificația constituțională a conceptelor *contra legem* și *extra legem*, a se vedea Decizia Curții Constituționale nr.611 din 3 octombrie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.877 din 7 noiembrie 2017, paragrafele 109—110]. De aceea, *Curtea constată încălcarea art.131 alin.(1) și art.132 alin.(1) din Constituție, cu referire la rolul Ministerului Public și statutul procurorului* [a se vedea *mutatis mutandis* și paragrafele 167 și 168 ale prezentei decizii]. Curtea mai precizează faptul că, în condițiile în care Serviciul Român de Informații este un organ de cercetare penală special, *activitatea de urmărire penală a organului de cercetare special se realizează sub conducerea și supravegherea procurorului* [art.55 alin.(6) din Codul de procedură penală].

199. Având în vedere atribuțiile și competențele legale ale Serviciului Român de Informații în materia prevenirii și contracarării amenințărilor la adresa securității naționale [art.2 din Legea nr.14/1992], Curtea constată că punerea la dispoziția acestuia, de către Ministerul Public, a acelor date și informații care, prin natura lor, prezintă interes pentru prevenirea, respectiv combaterea amenințărilor la adresa securității naționale este justificată, în condițiile corectei definiri ale acestui concept. De asemenea, în ceea ce privește punerea la dispoziție a datelor referitoare la săvârșirea unor infracțiuni de către cadre ale Serviciului Român de Informații, Curtea constată că, potrivit Ordonanței de urgență a Guvernului nr.6/2016, Serviciul Român de Informații are competență de cercetare penală, ca organ de cercetare penală specială, cu privire la infracțiunile comise de cadrele active.

200. Protocolul încheiat în anul 2016, prin comparație cu cel din 2009, se încadrează în exigențele colaborării interinstituționale, întrucât relația dintre cele două autorități, *de principiu*, este limitată la cea care trebuie să existe între procuror și organul de cercetare penală special, conform art.55 alin.(6) din Codul de procedură penală. Însă, formulările din cuprinsul textelor redate, mai ales în contextul aspectelor problematice reținute în prezenta decizie cu privire la primul protocol analizat (2009), generează presupuneri privind o ingerință a serviciului secret în desfășurarea activității de urmărire penală și creează premisele subordonării acestuia și, prin urmare, a activității de urmărire penală structurilor unui serviciu secret, ceea ce, pe plan constituțional, pune în discuție relația dintre parchete și serviciile de informații.

201. Curtea reține că protocolul analizat, sub aspect substanțial, este un act normativ cu caracter compozit [a se vedea și paragraful 173 al prezentei decizii], întrucât cuprinde atât reglementări de aplicare a legii, cât și de natura legii, respectiv art.6 alin.(1), art.7 alin.(1) și art.9. Chiar dacă dispozițiile antereferte din cuprinsul protocolului excedează ordinii constituționale și sunt plasate, prin prezenta decizie, în afara acesteia, Curtea constată că acest aspect nu afectează întregul protocol, ceea ce înseamnă că, în aceste condiții și cu acest corectiv, îi este clarificată și redată natura sa juridică proprie.

202. În consecință, *Curtea reține că, prin art.6 alin.(1), art.7 alin.(1) și art.9 din Protocolul nr.09472 din 8 decembrie 2016, Ministerul Public a generat un conflict juridic de natură constituțională*. Totodată, având în vedere atitudinea pasivă a Parlamentului cu privire la exercitarea competenței sale de control asupra activității Serviciului Român de Informații, fapt care a permis inserarea dispozițiilor antereferte în cadrul protocolului, *Curtea constată că, prin exercitarea superficială a competențelor sale cu privire la controlul parlamentar și la examinarea rapoartelor de activitate a Serviciului Român de Informații, Parlamentul a acceptat, în mod implicit, și prevederi din cuprinsul protocolului ce contraveneau ordinii constituționale, ceea ce determină concluzia că există un conflict juridic de natură constituțională complex care a fost determinat de încheierea protocolului analizat și favorizat de controlul parlamentar exercitat în mod necorespunzător*. Toate aceste aspecte sunt de natură a afecta modul de desfășurare a procesului penal și, implicit, activitatea instanțelor judecătorești.

203. Curtea subliniază că autoritățile publice au obligația constituțională de cooperare și colaborare interinstituțională loială, adică cu bună-credință, în spiritul respectării literei și spiritului legii și în sensul atingerii scopului protejat de lege, și nu în sensul contrar, al împiedicării reciproce sau al blocării activității unei instituții ale statului, Constituția și legile oferind suficiente instrumente prin care acestea își pot îndeplini această obligație (a se vedea Decizia nr.875 din 19 decembrie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.1093 din 21 decembrie 2018, paragrafele 96 și 97). Or, modul de poziționare a Ministerului Public față de normele Constituției denotă o nesocotire a obligației de respectare a Constituției și a normelor legale derivate, ceea ce este contrar obligației de loialitate constituțională rezultate din art.1 alin.(5) din Constituție.

204. Având în vedere cele expuse, Curtea reține că primul protocol analizat (2009), pe de o parte, se opune și contracarează politica legislativă a Parlamentului, contrar art.1 alin.(4) și art.61 alin.(1) din Constituție, a pus instanțele în situația de a valorifica acte procesuale/procedurale obținute în baza

protocolului, și nu a legii, contrar art.124 din Constituție, a afectat securitatea juridică a persoanei, contrar art.1 alin.(5) din Constituție, și a creat riscul încălcării drepturilor și libertăților fundamentale prevăzute de art.21 alin.(3), art.23 alin.(1) și art.26 din Constituție, iar, pe de altă parte, a adăugat la prevederile art.131 alin.(1) și art.132 alin.(1) din Constituție, prin redimensionarea rolului Ministerului Public/statutului procurorului în cadrul procesului penal. În schimb, cel de-al doilea protocol analizat (2016), prin art.6 alin.(1), art.7 alin.(1) și art.9, a adăugat la prevederile art.131 alin.(1) și art.132 alin. (1) din Constituție, prin redimensionarea rolului Ministerului Public/statutului procurorului în cadrul procesului penal. O asemenea conduită instituțională a Ministerului Public este contrară loialității constituționale prevăzute de art.1 alin.(5) din Constituție, favorizată fiind și de exercitarea necorespunzătoare de către Parlament a controlului parlamentar asupra activității serviciilor de informații, prevăzută de art.65 alin.(2) lit.h) din Constituție.

205. Potrivit jurisprudenței sale constante, „odată constatat un conflict juridic de natură constituțională, Curtea Constituțională, în virtutea dispozițiilor art.142 alin.(1) din Constituție, potrivit cărora «este garantul supremației Constituției», are obligația să soluționeze conflictul, arătând conduita în acord cu prevederile constituționale la care autoritățile publice trebuie să se conformeze. În acest sens, Curtea are în vedere prevederile art.1 alin.(3), (4) și (5) din Constituție, în conformitate cu care România este stat de drept, organizat potrivit principiului separației și echilibrului puterilor — legislativă, executivă și judecătorească, stat în care respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie, iar colaborarea între autoritățile/instituțiile statului se fundamentează pe principiul colaborării loiale și al respectului reciproc [Decizia nr.460 din 13 noiembrie 2013, Decizia nr.261 din 8 aprilie 2015, paragraful 49, Decizia nr.68 din 27 februarie 2017, paragraful 123, sau Decizia nr.611 din 3 octombrie 2017, paragraful 139]. Una dintre condițiile realizării obiectivelor fundamentale ale statului român o constituie buna funcționare a autorităților publice, cu respectarea principiilor separației și echilibrului puterilor, fără blocaje instituționale [Decizia nr.460 din 13 noiembrie 2013, Decizia nr.261 din 8 aprilie 2015, paragraful 49, sau Decizia nr.68 din 27 februarie 2017, paragraful 123]. De asemenea, textul art.146 lit.e) din Constituție nu conferă Curții Constituționale atribuția de a constata doar existența conflictelor juridice de natură constituțională, ci și pe aceea de a soluționa aceste conflicte. Prin urmare, în exercitarea atribuției sale, Curtea aplică o procedură în două trepte, și anume analiza existenței conflictului juridic de natură constituțională și, în măsura unui răspuns afirmativ, indicarea conduitei de urmat de către autoritățile publice implicate în conflict” [Decizia nr.838 din 27 mai 2009 sau Decizia nr.358 din 30 mai 2018, paragraful 120].

206. Potrivit art.102 alin.(3) din Codul de procedură penală, „*Nullitatea actului prin care s-a dispus sau autorizat administrarea unei probe ori prin care aceasta a fost administrată determină excluderea probei*”. Aceste dispoziții legale reprezintă garanții procesuale ale dreptului la un proces echitabil, asigurat, în acest caz, prin reglementarea în sarcina organelor judiciare a interdicției de a utiliza în soluționarea cauzelor penale probe declarate nule [Decizia nr.22 din 18 ianuarie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.177 din 26 februarie 2018, paragraful 14]. O probă nu poate fi obținută nelegal decât dacă mijlocul de probă și/sau procedeul probatoriu prin care este obținută sunt/este nelegale/nelegal, aceasta presupunând nelegalitatea dispunerii, autorizării sau administrării probei, și că nelegalitatea acestora este sancționată de prevederile art.102 alin.(3) din Codul de procedură penală, prin aplicarea regimului nulității absolute sau relative. Așadar, Curtea a apreciat că art.102 alin.(2) din Codul de procedură penală trebuie coroborat cu alin.(3) al acestui text legal, ceea ce înseamnă că probele obținute prin actele prevăzute la art.102 alin.(3) din Codul de procedură penală nu pot fi folosite în procesul penal *în condițiile în care aceste acte sunt lovite de nulitate absolută sau relativă* [Decizia nr.22 din 18 ianuarie 2018, paragraful 17].

207. Art.102 alin.(2) și (3) din Codul de procedură penală nu reglementează instituții diferite, ci presupun întotdeauna aplicarea regimului nulității în materia probațiunii, așa cum este acesta reglementat la art.280—282 din Codul de procedură penală, *iar rezultatul nulității actelor, respectiv a mijloacelor de probă și a procedeelelor probatorii, determină imposibilitatea folosirii probelor în proces* [Decizia nr.840 din 8 decembrie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.120 din 16 februarie 2016, paragraful 17].

208. Curtea subliniază că administrarea probelor de către alte organe decât cele judiciare încalcă competența materială a organelor de urmărire penală, ceea ce atrage aplicarea sancțiunii prevăzute de art.281 alin.(1) lit.b) din Codul de procedură penală, respectiv nulitatea absolută a actelor prin care s-a administrat aceasta. De asemenea aceeași sancțiune se impune și în privința actelor prin care s-a administrat o probă de către organele de urmărire penală, fără a se ține cont de calitatea persoanei.

209. Totodată, „eliminarea fizică a mijloacelor de probă din dosarele penale, cu ocazia excluderii probelor aferente, prin declararea lor ca fiind nule, conform prevederilor art.102 alin.(3) din Codul de procedură penală, excludere ce presupune atribuirea unei duble dimensiuni sensului noțiunii de

«excluderea probei» — respectiv dimensiunea juridică și cea a eliminării fizice, — este de natură a garanta, de o manieră efectivă, drepturile fundamentale mai sus invocate, asigurând, totodată, textului criticat un nivel sporit de claritate, precizie și previzibilitate. Prin urmare, Curtea reține că doar în aceste condiții instituția excluderii probelor își poate atinge finalitatea, aceea de a proteja atât judecătorul, cât și părțile de formarea unor raționamente juridice și de pronunțarea unor soluții influențate, direct sau indirect, de potențiale informații sau concluzii survenite ca urmare a examinării sau reexaminării empirice, de către judecător, a probelor declarate nule” [Decizia nr.22 din 18 ianuarie 2018, paragraful 27].

210. În jurisprudența sa, Curtea a statuat că, în ceea ce privește cauzele soluționate până la publicarea unei decizii a Curții Constituționale, acestea reprezintă o *facta praeterita*, de vreme ce cauza a fost definitiv și irevocabil soluționată. Curtea a reținut că, din momentul introducerii cererii în instanță și până la soluționarea definitivă a cauzei, norma incidentă a beneficiat de o prezumție de constituționalitate, care nu a fost răsturnată decât ulterior pronunțării hotărârii prin care s-a tranșat în mod definitiv litigiul. Așa încât Curtea constată că incidența deciziei de admitere a instanței de contencios constituțional într-o atare cauză ar echivala cu atribuirea de efecte *ex tunc* actului jurisdicțional al Curții, cu încălcarea dispozițiilor art.147 alin.(4) din Legea fundamentală, și ar nega, în mod nepermis, autoritatea de lucru judecat care este atașată hotărârilor judecătorești definitive. Cu același prilej, Curtea, având în vedere efectele exercitării căilor extraordinare de atac asupra hotărârilor judecătorești care reprezintă actul final și de dispoziție al instanței prin care se soluționează cu autoritate de lucru judecat cauza, a reținut că opțiunea legiuitorului în reglementarea unei căi de atac ce urmărește reformarea unei hotărâri judecătorești trebuie să se realizeze în limite constituționale (a se vedea Decizia nr.126 din 3 martie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.185 din 11 martie 2016, paragrafele 27 și 30).

211. Prin urmare, având în vedere art.197 alin.(2) din Codul de procedură penală din 1968 și art.281 din Codul de procedură penală, acest din urmă text coroborat cu Decizia Curții Constituționale nr.302 din 4 mai 2017, prin care s-a constatat că soluția legislativă cuprinsă în dispozițiile art.281 alin.(1) lit.b) din Codul de procedură penală, care nu reglementează în categoria nulităților absolute încălcarea dispozițiilor referitoare la competența materială și după calitatea persoanei a organului de urmărire penală, este neconstituțională, revine *Înaltei Curți de Casație și Justiție și celorlalte instanțe judecătorești, precum și Ministerului Public — Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție și unităților subordonate să verifice în cauzele pendinte, în ce măsură s-a produs o încălcare a dispozițiilor referitoare la competența materială și după calitatea persoanei a organului de urmărire penală, și să dispună măsurile legale corespunzătoare.*

212. *Curtea constată că prezenta decizie nu aduce niciun element de noutate față de cadrul normativ primar existent la data pronunțării ei, întrucât, în baza deciziilor Curții Constituționale nr.51 din 16 februarie 2016 și nr.302 din 4 mai 2017, decizii care, pe măsura publicării, fac parte din ordinea normativă națională [Decizia nr.847 din 8 iulie 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.605 din 14 august 2008, și Decizia nr.650 din 25 octombrie 2018, paragraful 451, nepublicată la data pronunțării prezentei decizii în Monitorul Oficial al României, Partea I], erau/sunt incidente prevederile art.102 din Codul de procedură penală — Excluderea probelor obținute în mod nelegal și ale art.281 — Nulitățile absolute. Prezenta decizie sancționează un comportament instituțional care a încălcat ordinea constituțională și obligă autoritățile publice implicate în conflictul juridic de natură constituțională să își respecte și să își exercite competențele în limitele prevăzute de lege și Constituție.*

213. Curtea reiterează faptul că autoritatea de lucru judecat ce însoțește actele jurisdicționale, deci și deciziile Curții Constituționale, se atașează nu numai dispozitivului, ci și considerentelor pe care se sprijină acesta [a se vedea în acest sens Decizia Plenumului Curții Constituționale nr.1 din 17 ianuarie 1995, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.16 din 26 ianuarie 1995, Decizia nr.414 din 14 aprilie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.291 din 4 mai 2010, sau Decizia nr.392 din 6 iunie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.504 din 30 iunie 2017, paragraful 52]. De asemenea, potrivit art.147 alin.(4) din Constituție, deciziile Curții Constituționale se publică în Monitorul Oficial al României și, de la data publicării, sunt general obligatorii și au putere numai pentru viitor, având aceleași efecte pentru toate autoritățile publice și toate subiectele individuale de drept (a se vedea Decizia nr.392 din 6 iunie 2017, paragraful 51).

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

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

În numele legii

DECIDE:

1. Admite sesizarea și constată existența unui conflict juridic de natură constituțională între Ministerul Public — Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție și Parlamentul României, pe de-o parte, și Înalta Curte de Casație și Justiție și celelalte instanțe judecătorești, pe de altă parte, generat de încheierea între Ministerul Public — Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție și Serviciul Român de Informații a Protocolului nr.00750 din 4 februarie 2009, precum și de exercitarea, în mod necorespunzător, a controlului parlamentar asupra activității Serviciului Român de Informații.

2. Admite sesizarea și constată existența unui conflict juridic de natură constituțională între Ministerul Public — Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție și Parlamentul României, pe de-o parte, și Înalta Curte de Casație și Justiție și celelalte instanțe judecătorești, pe de altă parte, generat de încheierea între Ministerul Public — Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție și Serviciul Român de Informații a Protocolului nr.09472 din 8 decembrie 2016, doar cu privire la dispozițiile art.6 alin.(1), art.7 alin.(1) și art.9, precum și de exercitarea, în mod necorespunzător, a controlului parlamentar asupra activității Serviciului Român de Informații.

3. Înalta Curte de Casație și Justiție și celelalte instanțe judecătorești, precum și Ministerul Public — Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție și unitățile subordonate vor verifica, în cauzele pendinte, în ce măsură s-a produs o încălcare a dispozițiilor referitoare la competența materială și după calitatea persoanei a organului de urmărire penală, și vor dispune măsurile legale corespunzătoare.

Definitivă și general obligatorie.

Decizia se comunică Președintelui Senatului, Președintelui Camerei Deputaților, Ministerului Public — Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție și Înaltei Curți de Casație și Justiție și se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I.

Pronunțată în ședința din 16 ianuarie 2019.

OPINIE SEPARATĂ

În dezacord cu soluția pronunțată cu majoritate de voturi de Curtea Constituțională, considerăm că instanța de contencios constituțional ar fi trebuit să constate că în cauză nu există un conflict juridic de natură constituțională între Ministerul Public — Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție și Parlamentul României, pe de o parte, și Înalta Curte de Casație și Justiție și celelalte instanțe judecătorești, pe de altă parte.

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

Față de circumstanțierea realizată în jurisprudența citată cu privire la atribuția conferită Curții Constituționale de art.146 lit. e) din Constituție, rezultă că în prezenta cauză Curtea ar fi trebuit să decidă dacă aspectele sesizate în cererea președintelui Camerei Deputaților întrunesc elementele constitutive ale unor conflicte juridice de natură constituțională între Ministerul Public — Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, pe de-o parte, și Parlamentul României, pe de altă parte, respectiv, între Ministerul Public — Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, pe de-o parte, și Înalta Curte de Casație

și Justiție și celelalte instanțe judecătorești, pe de altă parte, urmând a analiza dacă prin încheierea protocoalelor, Ministerul Public — Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și-a arogat competențe constituționale care aparțin puterii legiuitoare, reprezentate de Parlamentul României, sau puterii judecătorești, reprezentate de Înalta Curte de Casație și Justiție și celelalte instanțe judecătorești, sau a împiedicat aceste autorități publice să își îndeplinească atribuțiile constituționale.

Pentru a decide cu privire la existența sau nu a conflictelor, Curtea trebuia în prealabil să determine cadrul și limitele competențelor constituționale și legale ale autorităților aflate în conflict, pe de o parte, și să stabilească starea de fapt, respectiv să deceleze în funcție de datele concrete ale speței acea conduită (acte, fapte, acțiuni, inacțiuni) care a constituit sau nu sursa conflictului, pe de altă parte. Cu alte cuvinte, pentru soluționarea cererii ce formează obiectul cauzei de față, Curtea trebuia să se raporteze la textele din Legea fundamentală incidente și, prin interpretarea dată, să deslușească intenția legiuitorului constituant, astfel încât, în final, să determine existența sau inexistența conflictului.

În lumina celor statuate în paragraful anterior, cu privire la cadrul și limitele competențelor constituționale și legale ale autorităților aflate în conflict, în ceea ce privește competențele autorităților publice, observăm că art.1 alin.(4) din Constituție a instituit principiul separației și echilibrului puterilor în cadrul democrației constituționale, ceea ce presupune, pe de o parte, că niciuna dintre cele trei puteri nu poate interveni în activitatea celorlalte puteri, iar, pe de altă parte, presupune controlul prevăzut de lege asupra actelor emise de fiecare putere în parte.

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

Atribuțiile Ministerului Public sunt reglementate de dispozițiile art.62 din Legea nr.304/2004 privind organizarea judiciară, care la alin.(3) și (4) prevăd că „Procurorii își exercită funcțiile în conformitate cu legea, respectă și protejează demnitatea umană și apără drepturile persoanei”, respectiv că „Parchetele sunt independente în relațiile cu instanțele judecătorești, precum și cu celelalte autorități publice.” Dispozițiile art.63 din Legea nr.304/2004 prevăd în mod expres atribuțiile procurorilor, care vizează, în principal, efectuarea urmăririi penale în cazurile și în condițiile prevăzute de lege, conducerea și supravegherea activității de cercetare penală a poliției judiciare, sesizarea instanțelor judecătorești pentru judecarea cauzelor penale și exercitarea căilor de atac împotriva hotărârilor judecătorești, în condițiile prevăzute de lege. Dispozițiile art.64 din același act normativ prevăd că „în soluțiile dispuse, procurorul este independent, în condițiile prevăzute de lege”, iar „soluțiile adoptate de procuror pot fi infirmate motivat de către procurorul ierarhic superior, când sunt apreciate ca fiind nelegale”. Legalitatea și temeinicia soluțiilor adoptate de către procuror pot face obiect al cenzurii de către procurorul ierarhic superior și de către judecătorul de drepturi și libertăți, potrivit dispozițiilor prevăzute de art.339—341 din Codul de procedură penală și de către instanța de judecată, în cadrul procedurii de cameră preliminară, în temeiul prevederilor art.342—348 din Codul de procedură penală.

Pe de altă parte, conform dispozițiilor art.65 alin.(2) lit.h) din Constituție, „(2) Camerele își desfășoară lucrările și în ședințe comune, potrivit unui regulament adoptat cu votul majorității deputaților și senatorilor, pentru: [...] h) numirea, la propunerea Președintelui României, a directorilor **serviciilor de informații și exercitarea controlului asupra activității acestor servicii**”. Potrivit art.1 și 2 din Legea nr.14/1992 privind organizarea și funcționarea Serviciului Român de Informații, **Serviciul Român de Informații** este serviciul organizat de stat specializat în domeniul informațiilor privitoare la siguranța națională a României, parte componentă a sistemului național de apărare, activitatea sa fiind organizată și coordonată de Consiliul Suprem de Apărare a Țării. Chiar dacă denumirea persoanei juridice nu este cuprinsă în mod expres în textul Constituției, serviciul ca atare, precum și controlul parlamentar asupra acestuia sunt prevăzute în mod expres de art.65 alin.(2) lit.h) din Constituție. Prin urmare, întrucât existența acestui serviciu public este prevăzută de norma constituțională, rezultă că Legea fundamentală a conferit acestuia rang constituțional (a se vedea în acest sens Decizia nr.720 din 15 noiembrie 2017).

În temeiul art.6 alin.(1) din Legea nr.51/1991 privind securitatea națională a României, Serviciul Român de Informații este organ de stat cu atribuții în domeniul securității naționale care execută activitate de informații pentru realizarea acesteia, fiind specializat în materia informațiilor din interiorul țării [art.8

alin.(1) din lege]. Informațiile din domeniul securității naționale **pot fi comunicate organelor de urmărire penală, când informațiile privesc săvârșirea unei infracțiuni** [art.11 alin.(1) lit.d) din lege].

Colaborarea dintre cele două autorități publice — Ministerul Public și Serviciul Român de Informații — se realizează în temeiul art.66 alin.(3) din Legea nr.304/2004, potrivit căruia serviciile și organele specializate în culegerea, prelucrarea și arhivarea informațiilor **au obligația de a pune, de îndată, la dispoziția parchetului competent, la sediul acestuia, toate datele și toate informațiile**, neprelucrate, deținute în legătură cu săvârșirea infracțiunilor.

De asemenea, conform art.14 alin.(3) și (4) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.43/2002, serviciile și organele specializate în culegerea și prelucrarea informațiilor au obligația de a pune la dispoziție Direcției Naționale Anticorupție, de îndată, datele și informațiile deținute în legătură cu săvârșirea infracțiunilor privitoare la corupție, la cererea procurorului șef al Direcției Naționale Anticorupție sau a procurorului anume desemnat de acesta. Dispoziții similare se regăsesc și în art.13 alin.(3)—(5) din Legea nr.508/2004 privind înființarea, organizarea și funcționarea în cadrul Ministerului Public a Direcției de Investigare a Infracțiunilor de Criminalitate Organizată și Terorism, preluate în art.12 alin.(3) și (4) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.78/2016 pentru organizarea și funcționarea Direcției de Investigare a Infracțiunilor de Criminalitate Organizată și Terorism, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative.

Nerespectarea obligațiilor prevăzute de actele normative enumerate atrage răspunderea juridică, potrivit legii. Cea mai gravă formă de răspundere juridică este cea reglementată de Codul penal, care în forma din 1969 prevedea la art.263 infracțiunea privind *Omisiunea sesizării organelor judiciare*, aceasta constituind, potrivit alin.(1), „*Fapta funcționarului public care, luând cunoștință de săvârșirea unei infracțiuni în legătură cu serviciul în cadrul căruia își îndeplinește sarcinile, omite sesizarea de îndată a procurorului sau a organului de urmărire penală, potrivit legii de procedură penală, se pedepsește cu închisoare de la 3 luni la 5 ani*”, infracțiunea regăsindu-se și în actualul Cod penal, la art.267.

Așadar, potrivit art.11 alin.(1) lit.d) din Legea nr.51/1991, informațiile din domeniul securității naționale pot fi comunicate organelor de urmărire penală, când informațiile privesc săvârșirea unei infracțiuni. Potrivit art.11 din Legea nr.14/1992 privind organizarea și funcționarea Serviciului Român de Informații¹, în cazul în care din verificările și activitățile specifice rezultă date și informații care indică pregătirea sau săvârșirea unei fapte prevăzute de legea penală, acestea sunt transmise organelor de urmărire penală în condițiile prevăzute de art.61 din Codul de procedură penală. În acest caz, Serviciul Român de Informații exercită o competență legală de constatare și de sesizare a organelor de urmărire penală. Actele organului de constatare nu au decât valoare de acte de sesizare, care nu constituie procedee probatorii/mijloace de probă/probe și, prin urmare, nu reprezintă acte de cercetare penală.

De altfel, cu privire la organele competente să administreze procedee probatorii/mijloace de probă/probe, prin Decizia nr.51 din 16 februarie 2016, Curtea a statuat că „pot participa la realizarea acestora numai organele de urmărire penală. Acestea din urmă sunt cele enumerate la art.55 alin.(1) din Codul de procedură penală, respectiv procurorul, organele de cercetare penală ale poliției judiciare și organele de cercetare penală speciale”. Curtea a constatat că legiuitorul, incluzând în cuprinsul art.142 alin.(1) din Codul de procedură penală, pe lângă procuror, organul de cercetare penală și lucrătorii specializați din cadrul poliției și „*alte organe specializate ale statului*”, nu a definit aceste organe specializate nici în mod expres, nici în mod indirect în cuprinsul Codului de procedură penală. De asemenea, norma criticată nu prevedea nici domeniul de activitate specific acestora, în condițiile în care, în România, activează, potrivit unor reglementări speciale, numeroase organe specializate în diverse domenii, niciunul dintre acestea neavând atribuții de cercetare penală. Prin urmare, Curtea a reținut că opțiunea legiuitorului ca mandatul de supraveghere tehnică să fie pus în executare, pe lângă procuror, organele de cercetare penală (care sunt organe judiciare, conform art.30 din Codul de procedură penală) și lucrătorii specializați din cadrul poliției (în condițiile în care aceștia pot deține avizul de ofițeri de poliție judiciară, în condițiile art.55 alin.(5) din Codul de procedură penală), și de către „*alte organe specializate ale statului*”, neprecizate în cuprinsul Codului de procedură penală sau în cuprinsul altor legi speciale, încalcă prevederile constituționale cuprinse în art.1 alin.(3) referitoare la statul de drept în componenta sa privind garantarea drepturilor cetățenilor și în art.1 alin.(5) care consacră principiul legalității.

¹ În forma în vigoare anterior modificării prin Legea nr.255/2013, raportat la art.90 alin.2 din Codul de procedură penală din 1968, art.11 prevedea că activitățile specifice se consemnează în acte de constatare care, întocmite cu respectarea prevederilor Codului de procedură penală, pot constitui mijloace de probă.

În concluzie, având în vedere art.131 alin.(3) din Constituție, potrivit căruia procurorii „*conduc și supraveghează activitatea de cercetare penală a poliției judiciare, în condițiile legii*”, pe de o parte, și Decizia Curții Constituționale nr.51 din 16 februarie 2016 prin care s-a constatat neconstituționalitatea sintagmei „*alte organe specializate ale statului*” din cuprinsul art.142 alin. (2) din Codul de procedură penală, pe de altă parte, constatăm că **Serviciul Român de Informații nu poate avea atribuții judiciare, nefiind un organ de urmărire penală, astfel că nu poate exercita acte de urmărire penală, separat sau în colaborare cu procurorii, și implicit nu poate strânge și administra probe referitoare la o cauză penală.**

Însă, din analiza legislației, rezultă că legea stabilește obligația autorităților cu atribuții în domeniul securității naționale de a pune la dispoziția organelor de urmărire penală toate informațiile deținute în legătură cu săvârșirea unor infracțiuni. Astfel, în măsura în care prin activitățile autorizate se culeg și elemente informative cu relevanță pentru stabilirea existenței sau inexistenței unei infracțiuni, pentru identificarea persoanei care a comis-o și, în general, pentru lămurirea împrejurărilor cauzei, Serviciul Român de Informații are obligația legală de a le furniza organelor de urmărire penală competente.

Cu alte cuvinte, **cadru normativ în vigoare obligă cele două autorități publice să colaboreze în vederea îndeplinirii scopului pentru care acestea au fost înființate** — apărarea ordinii de drept, precum și a drepturilor și a libertăților cetățenilor, în cazul Ministerului Public, respectiv realizarea securității naționale, în cazul Serviciului Român de Informații. **Colaborarea se va realiza întotdeauna în temeiul legii**, formele concrete în care cele două autorități publice își îndeplinesc obligațiile legale, și anume procedurile de comunicare a informațiilor, organizarea operațională a acestei colaborări putând face obiectul unor înțelegeri/acorduri bilaterale, încheiate sub forma unor protocoale. Conținutul acestor protocoale nu poate fi decât unul strict tehnic, menit să faciliteze din punct de vedere organizatoric și funcțional colaborarea interinstituțională, **fără a dezvolta cadrul normativ existent, deci fără a adăuga la lege, prin instituirea unor obligații suplimentare sau prin transferul de atribuții legale de la o autoritate la alta.** Prin urmare, încheierea unor protocoale de colaborare între Ministerul Public și Serviciul Român de Informații nu este *de plano* interzisă.

Însă, **analizând conținutul lor celor două protocoale**, respectiv Protocolul nr.00750 din 4 februarie 2009 și Protocolul nr.09472 din 8 decembrie 2016, **constatăm că obiectivele** ce au vizat, în principal, „*planurile comune de acțiune*” și „*echipele operative comune*” stabilite prin primul Protocol [art.3 lit.g)], care să acționeze „*în vederea documentării faptelor prevăzute la art.2 din protocol*”, în condițiile în care acest articol nu se prevede doar la cooperarea în vederea prevenirii amenințărilor la adresa securității naționale, ci vizează și combaterea „*infracțiunilor grave*”, **depășesc cadrul legal, în condițiile în care Serviciul Român de Informații nu are calitatea de organ de urmărire penală și, prin urmare, nici competență în acest domeniu.**

Chiar și în condițiile în care acestea ar fi asigurat doar suportul tehnic pentru realizarea activității de supraveghere tehnică, așa cum a statuat Curtea prin Decizia nr.51 din 16 februarie 2016, sunt obligate să colaboreze cu organele de urmărire penală, la punerea în executare a mandatului de supraveghere, persoanele prevăzute la art.142 alin.(2) din Codul de procedură penală, iar acestea sunt specificate în mod clar și neechivoc în cuprinsul dispoziției legale anterior referite, prin sintagma „*furnizorii de rețele publice de comunicații electronice sau furnizorii de servicii de comunicații electronice destinate publicului sau de orice tip de comunicare ori de servicii financiare*”. **Serviciul Român de Informații nefiind un astfel de furnizor, înseamnă că suportul tehnic acordat excedează cadrului legal stabilit prin normele Codului de procedură penală.**

Pe de altă parte, dacă colaborarea interinstituțională s-ar fi limitat la acordarea unui suport tehnic (folosirea echipamentelor tehnice ale S.R.I.), apar ca inutile și, deci, nejustificate întocmirea unor „*planuri comune de acțiune*” și constituirea unor „*echipe operative comune*”. Astfel, în vreme ce acordarea suportului tehnic presupune punerea la dispoziția organelor de urmărire penală a instrumentelor/mijloacelor tehnice prin care se realizează punerea în aplicare a măsurilor de supraveghere, care, în planul colaborării, implică o atitudine inactivă, pasivă a Serviciului Român de Informații, colaborarea putând fi consemnată într-un acord încheiat între serviciile tehnice, de specialitate, ale celor două autorități (P.Î.C.C.J. și S.R.I.), întocmirea unui „*plan de acțiune comun*”, pus în practică de „*echipe operative comune*”, care vor consemna în scris activitățile desfășurate pe parcursul supravegherii tehnice, **demonstrează cel puțin intenția unei colaborări active, implicate, a Serviciului Român de Informații, în activitatea de cercetare penală.** Concluzia firească ce s-ar putea formula este aceea că planurile de cooperare vizau situații concrete, în baza cărora au fost organizate „*echipe operative comune*”, care aveau drept obiectiv îndeplinirea respectivelor planuri de acțiune.

Chiar dacă, în opinia noastră, unele dintre dispozițiile cuprinse în protocoalele de colaborare amintite mai sus încalcă legea, aceasta nu înseamnă în mod implicit că suntem în prezența unui conflict juridic de natură constituțională, pentru existența acestuia fiind necesară întrunirea mai multor condiții, așa cum am arătat mai sus, și cum vom prezenta în continuare.

Cu privire la **natura juridică a acestor protocoale de colaborare**, prin Decizia nr.45 din 30 ianuarie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.199 din 5 martie 2018, Curtea Constituțională a reținut că „actele administrative extrajudiciare încheiate de către sau între autoritățile publice care privesc desfășurarea procedurilor judiciare [protocoale de colaborare/cooperare] nu pot fi asimilate cu procedura judiciară în sine, drept pentru care au și o expresie normativă distinctă. Ele își mențin natura lor juridică de act administrativ, în conformitate cu art.2 alin.(1) lit.c) din Legea contenciosului administrativ nr.554/2004, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.1154 din 7 decembrie 2004, fără a se identifica în vreun fel cu procedura judiciară civilă sau penală, aceasta desfășurându-se potrivit și în limitele codurilor de procedură civilă/penală.”

În același sens reglementează și art.7 alin.(9) din Legea nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.826 din 13 septembrie 2005, astfel cum a fost modificat prin art.I pct.9 din Legea nr.242/2018 pentru modificarea și completarea Legii nr.303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.868 din 15 octombrie 2018, potrivit căruia „(9) *Informațiile care privesc statutul judecătorilor și procurorilor, organizarea judiciară, organizarea și funcționarea Consiliului Superior al Magistraturii, cooperarea instituțională între instanțe și parchete, pe de o parte, și orice altă autoritate publică, pe de altă parte, precum și actele administrative extrajudiciare emise sau încheiate de către sau între autoritățile publice care privesc sau afectează desfășurarea procedurilor judiciare, prin derogare de la prevederile art.12 din Legea nr.544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public, cu modificările și completările ulterioare, constituie informații de interes public, la care accesul liber este garantat.*”

Față de calificarea, prin dispozițiile art.7 alin.(9) din Legea nr.303/2004, a protocoalelor de colaborare/cooperare încheiate de către sau între autoritățile publice ca „acte administrative extrajudiciare”, reținem că, potrivit definiției „actului administrativ” din Legea nr.544/2004, actele administrative sunt actele unilaterale cu caracter individual sau normativ emise de o autoritate publică, în regim de putere publică, în vederea organizării executării legii sau a executării în concret a legii, care dau naștere, modifică sau sting raporturi juridice. Legea contenciosului administrativ nu folosește, în cuprinsul său, noțiunea de „*act administrativ extrajudiciar*”, instituția „actului judiciar/extrajudiciar” regăsindu-se în legislația comunitară secundară, cu referire la Regulamentul (CE) nr.1.393/2007 al Parlamentului European și al Consiliului din 13 noiembrie 2007 privind notificarea sau comunicarea în statele membre a actelor judiciare și extrajudiciare în materie civilă sau comercială („notificarea sau comunicarea actelor”) și abrogarea Regulamentului (CE) nr.1.348/2000 al Consiliului, publicat în Jurnalul Oficial L324 din 10 decembrie 2017, așadar, în procedurile ce privesc cooperarea între autoritățile judiciare române și străine, în vederea soluționării unui litigiu, pe tot parcursul desfășurării acestuia. Cu alte cuvinte, folosirea noțiunii de „*act administrativ extrajudiciar*” în raport cu protocoalele de colaborare/cooperare emise sau încheiate de către sau între autoritățile publice care privesc sau afectează desfășurarea procedurilor judiciare **nu califică aceste din urmă acte juridice ca având natura unui „act administrativ” în sensul art.2 alin.(1) lit.c) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004.** Un act administrativ este fie normativ, fie individual, în funcție de întinderea efectelor juridice pe care le produce ca întreg, iar nu „extrajudiciar”, și, totodată, pentru a fi în prezența unui act administrativ, trebuie întrunite cumulativ următoarele condiții: actul să fie emis de o autoritate publică, actul să fie emis în regim de putere publică, actul să fie emis în vederea organizării executării legii sau a executării în concret a legii, actul să fie emis cu scopul de a da naștere, a modifica sau a stinge drepturi și obligații.

Mai mult, actele administrative individuale se caracterizează prin aceea că reprezintă manifestări unilaterale de voință care generează, modifică sau sting drepturi și obligații în beneficiul sau în sarcina uneia sau mai multor persoane dinainte determinate, iar actele administrative normative conțin reglementări cu caracter general, impersonal și obligatoriu. Or, protocoalele/acordurile de colaborare/cooperare sunt acte juridice bilaterale/multilaterale [în acest sens, legea folosește expresia „*încheiate de către sau între*”], care induc ideea de „contract”, elementul principal al unui contract reprezentându-l „acordul de voințe” (consimțământul/*cum sentire*), însă, chiar și într-o atare ipoteză, nu se poate reține că aceste acte juridice au natura unor contracte administrative. Pe de altă parte, nu orice contract este asimilat actelor administrative, ci numai cele circumscrise celor patru categorii prevăzute de art.2 alin.(1) lit. c) teza finală

din Legea nr.554/2004. Potrivit acestor din urmă dispoziții legale, se includ în categoria contractelor administrative, a căror încheiere, executare sau modificare este supusă cenzurii instanței de contencios administrativ, contractele încheiate de autoritățile publice care au ca obiect punerea în valoare a bunurilor proprietate publică, executarea lucrărilor de interes public, prestarea serviciilor publice sau achiziții publice. Or, nu se poate susține că protocoalele/ acordurile de colaborare/cooperare expres menționate de lege — acte juridice bilaterale — ar avea ca obiect cele menționate anterior pentru a se putea trage concluzia că acestea ar avea natura juridică a unor contracte administrative, asimilate actelor administrative potrivit Legii contenciosului administrativ.

De altfel, în ceea ce privește natura juridică a „protocolului”, se reține că Înalta Curte de Casație și Justiție — Secția de contencios administrativ și fiscal a statuat că „în general, se recunoaște posibilitatea emiterii actului administrativ unilateral în comun de mai multe autorități publice, însă în această situație este vorba de o manifestare de voință concordantă, exprimată în vederea executării ori a organizării executării legii, și nu de un acord de voință cu scopul de a da naștere, a modifica și stinge drepturi și obligații. [...] Protocolul și actul adițional reprezintă un acord de voință prin care cele două instituții, în îndeplinirea obligației legale de colaborare, stabilesc conținutul obligației și dreptului corelativ de furnizare a datelor sus-menționate. Manifestarea lor de voință nu este în sensul emiterii unei manifestări de voință concordante [...]. Este evident că protocolul în discuție nu are caracter normativ, ci este un act intern al celor două instituții având ca obiect un schimb de informații între cele două autorități” (în acest sens, Decizia nr. 5.163 din 25 aprilie 2013, Decizia nr.505 din 5 februarie 2014 sau Decizia nr.4.257 din 12 noiembrie 2014, pronunțate de Înalta Curte de Casație și Justiție — Secția de contencios administrativ și fiscal).

Cât privește jurisprudența instanțelor naționale referitoare la natura juridică a protocoalelor de cooperare reținem că Curtea de Apel București — Secția a VIII-a contencios administrativ și fiscal, prin Sentința civilă nr.3.736 din 21 septembrie 2018, a admis excepția inadmisibilității acțiunilor conexe pentru lipsa naturii juridice de act administrativ a Protocoalelor de cooperare între Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție și Serviciul Român de Informații pentru îndeplinirea sarcinilor ce le revin în domeniul securității naționale (Protocolul nr. 002349/30.06.2005 și Protocolul nr.00750/04.02.2009). Totodată, instanța judecătorească anterior menționată a transmis Curții Constituționale, prin adresa înregistrată la Curtea Constituțională cu nr.8.877 din 23 octombrie 2018, că pe rolul său a mai fost identificat un dosar având același obiect, Dosarul nr.7.204/2/2018, aflat în procedura de regularizare. Tribunalul București, în Dosarul nr.15.884/3/2016, pronunțându-se asupra chestiunii prealabile invocate de părți, prin încheierea din 5 septembrie 2018, a decis că, „în concret, în speța de față se solicită a se constata că Protocolul încheiat între Serviciul Român de Informații și Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție este un act administrativ de a cărui validitate depinde legalitatea unor probe administrate în cursul urmăririi penale, respectiv interceptările realizate de acest serviciu, ale căror transcrieri se află la dosarul cauzei. Față de argumentele doctinare expuse anterior se reține că protocolul nu îndeplinește condițiile unui act administrativ, respectiv nu a fost emis de autoritatea publică prevăzută de lege. Cele două entități care au participat la încheierea acestui protocol nu sunt autorități publice în sensul art.1 alin.1 din Legea nr.554/2004, ci reprezintă, fiecare în parte, o instituție publică ce nu este similară cu noțiunea de autoritate publică definită de Legea contenciosului administrativ”.

Totodată, cu privire la „actele administrative”, Curtea a constatat, în Decizia nr.685 din 7 noiembrie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.1021 din 29 noiembrie 2018, paragraful 142, având în vedere definiția acestora reglementată de art.2 alin.(1) lit.c) din Legea nr. 554/2004, că această definiție „valorifică un criteriu material în determinarea actelor administrative, astfel încât natura emitentului actului nu este una decisivă în calificarea dată actului. Astfel, este de observat că nu numai autoritățile publice care fac parte din puterea executivă emit acte administrative [...]. Actele administrative sunt emise în scopul bunei administrări a executării cadrului normativ primar, care reclamă stabilirea de măsuri și reguli subsecvente, care să asigure corecta aplicare a acestuia [...]”. Cu toate acestea, cât privește instituțiile care au încheiat protocoalele ce fac obiectul prezentei cauze nu se poate reține că, la momentul încheierii protocoalelor/acordurilor de cooperare/colaborare, acestea au acționat ca „autorități publice”, în sensul art.2 alin.(1) lit.b) din Legea nr.554/2004, așadar ca organe de stat care acționează, în regim de putere publică, pentru satisfacerea unui interes legitim public. Doar în cadrul activității de interes public autoritățile emit acte de autoritate (putere publică), care pot leza anumite drepturi sau interese legitime ale persoanelor fizice sau juridice.

Având în vedere toate cele arătate, constatăm că **protocoalele/acordurile/planurile de colaborare/cooperare nu au natura juridică a unui „act administrativ”**, astfel cum este acesta definit în Legea contenciosului administrativ, în condițiile în care, la încheierea protocoalelor/acordurilor de

colaborare/cooperare, **Serviciul Român de Informații și Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție nu au acționat în regim de putere publică, iar actele menționate nu au dat naștere, nu au modificat și nu au stins raporturi juridice.**

Prin urmare, fiind esențial pentru determinarea naturii de contencios administrativ a unei acțiuni introductive ca aceasta să fie născută din emiterea sau încheierea unui act administrativ, reținem că argumentele prezentate anterior susțin concluzia potrivit căreia acțiunea judecătorească nu aparține contenciosului administrativ, însă, „fără a se identifica în vreun fel cu procedura judiciară civilă sau penală, aceasta se va desfășura potrivit și în limitele codurilor de procedură civilă/penală” (Decizia nr.45 din 30 ianuarie 2018).

Având în vedere această concluzie, **nu se poate reține susținerea autorului sesizării, potrivit căreia prin încheierea acestor protocoale secrete, Ministerul Public, a reglementat activitatea de cercetare penală, adăugând sau modificând legea, cu încălcarea competențelor Parlamentului.** Fără a insista asupra jurisprudenței Curții Constituționale referitoare la conceptul de „lege”, ca act juridic de putere, cu caracter unilateral și aplicabilitate generală, al cărui conținut este determinat de nevoia de reglementare a unui anumit domeniu de relații sociale și ale cărei efecte juridice se produc după publicarea sa în Monitorul Oficial (a se vedea în acest sens Decizia nr.600 din 9 noiembrie 2005, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.1.060 din 26 noiembrie 2005, Decizia nr.970 din 31 octombrie 2007, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.796 din 22 noiembrie 2007, Decizia nr.494 din 21 noiembrie 2013, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.819 din 21 decembrie 2013, Decizia nr.574 din 16 octombrie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.839 din 8 decembrie 2014, Decizia nr.118 din 19 martie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.367 din 27 aprilie 2018), observăm că **actele administrative extrajudiciare nu au produs niciun efect asupra legilor în vigoare**, doar acestea din urmă fiind aplicate de către instanțele judecătorești în cauzele deduse judecății. Prin urmare, reținem că **nu a existat o uzurpare a competenței de legiferare a Parlamentului, astfel că nu există niciun conflict juridic de natură constituțională între Ministerul Public — Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, pe de-o parte, și Parlamentul României, pe de altă parte.**

Cu privire la **realizarea justiției**, dispozițiile constituționale cuprinse în art.124 alin.(1) prevăd că aceasta „se înfăptuiește în numele legii”. Sensul normei este acela că organele care înfăptuiesc justiția și care, potrivit art.126 alin.(1) din Constituție, sunt **Înalta Curte de Casație și Justiție și celelalte instanțe judecătorești** trebuie să respecte legea, de drept material sau procesual, aceasta fiind cea care determină comportamentul persoanelor fizice și juridice în circuitul civil și în sfera publică. Dispoziția consacră principiul legalității actului de justiție și trebuie corelată cu prevederea art.16 alin.(2) din Constituție care prevede că „*Nimeni nu este mai presus de lege*” și cu cea a art.124 alin.(3) din Constituție, care prevede alte două principii constituționale: independența judecătorului și supunerea lui numai legii. Aceste dispoziții guvernează activitatea instanțelor judecătorești și fixează poziția lor față de lege. Este unanim acceptat că atribuțiile judecătorului implică identificarea normei aplicabile, analiza conținutului său și o necesară adaptare a acesteia la faptele juridice pe care le-a stabilit.

În procedura penală, cu privire la materia normelor care reglementează competența organelor judiciare, prin Decizia nr. 302 din 4 mai 2017, paragrafele 23—28, Curtea a reținut că acestea „reprezintă o constantă în cadrul reglementărilor procesual penale privind nulitățile”. Constatând că **reglementarea competențelor organelor judiciare reprezintă un element esențial ce decurge din principiul legalității**, principiu ce se constituie într-o componentă a statului de drept, care presupune, în principal, că organele judiciare acționează în baza competenței pe care legiuitorul le-a conferit-o, iar, subsecvent, presupune că acestea trebuie să respecte atât dispozițiile de drept substanțial, cât și pe cele de drept procedural incidente, inclusiv a normelor de competență, Curtea a statuat că legea trebuie să reglementeze în mod clar competența organelor judiciare și să precizeze cu suficientă claritate întinderea și modalitățile de exercitare a puterii de apreciere a autorităților în domeniul respectiv, ținând cont de **scopul legitim urmărit, pentru a oferi persoanei o protecție adecvată împotriva arbitrariului** (Decizia nr.348 din 17 iunie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.529 din 16 iulie 2014, paragraful 17). Având în vedere **importanța regulilor de competență în materia penală**, legiuitorului îi incumbă obligația de a adopta prevederi care să determine respectarea acesteia în practică, prin reglementarea unor sancțiuni adecvate aplicabile în caz contrar.

Prin urmare, Curtea a reținut că, prin eliminarea din categoria nulităților absolute a nerespectării dispozițiilor referitoare la competența materială și după calitatea persoanei a organului de urmărire penală,

legiuitorului nu și-a îndeplinit obligația ce decurge din respectarea principiului legalității, astfel că a constatat neconstituționalitatea soluției legislative criticate în cauză.

Pornind de la cele statuate prin Decizia nr.302 din 4 mai 2017, apreciem că **sanctiunea nulității absolute** aplicabilă nerespectării dispozițiilor procedurale referitoare la competența materială și după calitatea persoanei a organului de urmărire penală **este cu atât mai evidentă în cazul în care actele de urmărire penală au fost întocmite de un organ al statului care nici măcar nu are calitatea de organ de urmărire penală**. Potrivit art.280 alin.(1) din Codul de procedură penală, „*Încălcarea dispozițiilor legale care reglementează desfășurarea procesului penal atrage nulitatea actului în condițiile prevăzute expres de prezentul cod*”. Astfel, în temeiul art.1 alin.(2) din cod, „*Normele de procedură penală urmăresc asigurarea exercitării eficiente a atribuțiilor organelor judiciare cu garantarea drepturilor părților și ale celorlalți participanți în procesul penal astfel încât să fie respectate prevederile Constituției*”, iar dispozițiile art.55 alin.(1) din cod stabilesc că organele de urmărire penală sunt procurorul, organele de cercetare penală ale poliției judiciare și organele de cercetare penală speciale, respectiv ofițeri anume desemnați în condițiile legii, care au primit avizul conform al procurorului general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție.

În condițiile în care **Serviciul Român de Informații nu este nici organ judiciar și nici nu poate îndeplini atribuții specifice activității de urmărire penală**, este evident că acesta nu are competența de a strânge și administra probe în procesul penal. O conduită contrară atrage sancțiunea prevăzută de lege, aplicată de instanța judecătorească investită cu soluționarea cauzei penale. **Actele de urmărire penală sunt supuse cenzurii judecătorului sau instanței de judecată în raport cu legea în vigoare și nicidecum raportat la un protocol de colaborare, încheiat de un organ de urmărire penală cu o altă autoritate a statului, și care, în plus, are caracter secret**. În această lumină apare surprinzătoare concluzia la care ajunge Curtea Constituțională, în opinia majoritară, potrivit căreia protocoalele, „sub aparența legalității, au pus instanțele judecătorești în situația de a le aplica *tale quale*, ceea ce a făcut dificilă verificarea dispozițiilor referitoare la competența materială și după calitatea persoanei a organului de urmărire penală și aplicarea sancțiunii nulității absolute”. În primul rând, aceste protocoale au avut caracter secret, fiind supuse regimului documentelor clasificate, astfel că instanțele judecătorești, neavând cunoștința de ele, nu aveau cum să le aplice *tale quale*. În al doilea rând, observăm că, dacă instanțele ar fi avut acces la aceste protocoale, în controlul judecătoresc asupra actelor de urmărire penală, nu sunt incidente dispozițiilor referitoare la competența materială și după calitatea persoanei a organului de urmărire penală (această confuzie este recurentă în cuprinsul deciziei Curții la care formulăm prezenta opinie separată), întrucât **în cauză nu se ridică problema unui organ de urmărire penală incompetent material sau după calitatea persoanei, ci a unui organ care nu are calitatea de organ de urmărire penală**. Cu alte cuvinte, indiferent de faptul că ar fi cunoscut sau nu conținutul protocoalelor de colaborare, instanțele judecătorești au fost și sunt obligate să aplice legea și Constituția, verificând aspectele de competență ale organelor care au întocmit acte de urmărire penală prin raportare exclusivă la Legea fundamentală și Codul de procedură penală, cenzurând acele acte care au fost întocmite cu eludarea legilor. Prin urmare, **dacă aceste acte au fost efectuate/semnate de ofițeri ai Serviciului Român de Informații, instanțele judecătorești aveau/au obligația legală de a constata nulitatea actului în condițiile art.280—282 din Codul de procedură penală, indiferent de existența și conținutul protocoalelor de colaborare**.

Constatăm, așadar, că la data sesizării Curții Constituționale cu soluționarea conflictului juridic de natură constituțională dintre Ministerul Public — Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție și Înalta Curte de Casație și Justiție și celelalte instanțe judecătorești, **orice abatere de la dispozițiile procedurale care reglementează desfășurarea procesului penal, inclusiv cele referitoare la organele de urmărire penală, poate fi verificată de instanța judecătorească, care are competența de a constata nulitatea actelor încheiate cu încălcarea prevederilor legale**. Într-o atare împrejurare, existența unor protocoale de colaborare între Ministerul Public și Serviciul Român de Informații nu este de natură să producă efecte proprii asupra actelor de urmărire penală dintr-o cauză penală dedusă judecătii, efecte care ar fi sustrate controlului judecătoresc, astfel că aceste protocoale nu au aptitudinea de a împiedica îndeplinirea justiției. De altfel, la această concluzie ajunge și Curtea, în opinia majoritară, constatând că „*instanțele judecătorești aveau suficiente mijloace de natură a remedia starea de neconstituționalitate creată în derularea urmăririi penale*”.

Având în vedere aceste argumente, constatăm că **prin încheierea protocoalelor de colaborare, Ministerul Public — Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție nu și-a arogat o competență care aparține puterii judecătorești și nici nu a generat un blocaj instituțional, care să**

împiedice înfăptuirea justiției de către instanțele judecătorești, astfel că nu poate fi reținută existența unui conflict juridic de natură constituțională Ministerul Public — Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, pe de-o parte, și Înalta Curte de Casație și Justiție și celelalte instanțe judecătorești, pe de altă parte.

Deși Curtea, în opinia majoritară, ajunge la concluzia existenței unui conflict juridic de natură constituțională, din considerentele deciziei lipsește tocmai analiza elementelor constitutive ale conflictului juridic de natură constituțională, așa cum sunt configurate ele în jurisprudența Curții, Curtea mărginindu-se doar să îl constate.

Mai mult, în ceea ce privește modul de soluționare a conflictului (aceasta fiind atribuția constituțională a instanței de contencios constituțional reglementată de art. 146 lit.e) din Constituție, iar nu doar constatarea sa), Curtea, în opinia majoritară, stabilește că revine Ministerului Public, Înaltei Curți de Casație și Justiție și instanțelor judecătorești obligația de a verifica „în cauzele *pendinte*” dacă „s-a încălcat competența materială și personală” a organelor de urmărire penală, urmând a „dispune măsurile legale corespunzătoare”. Obligația instituită de Curte nu face altceva decât să reitereze obligația legală pe care instanțele o au cu privire la aplicarea legii, respectiv la verificarea respectării dispozițiilor legale care reglementează desfășurarea procesului penal, Curtea însăși recunoscând, în opinia majoritară, că „prezenta decizie nu aduce niciun element de noutate față de cadrul normativ existent”, întrucât „instanțele puteau face aplicarea regimului nulității din Codul de procedură penală”, așa cum acesta a fost configurat prin deciziile anterioare ale Curții Constituționale.

Modul în care instanța constituțională a înțeles să soluționeze așa-numitul conflict juridic de natură constituțională **demonstrează de facto că nu există un astfel de conflict, respectiv faptul că, prin încheierea protocoalelor de colaborare, Ministerul Public nu a împiedicat instanțele judecătorești în exercitarea atribuțiilor lor constituționale de înfăptuire a justiției, în activitatea de judecată, neintervenind niciun blocaj instituțional de natură să impună intervenția Curții Constituționale.** Verificarea respectării sau încălcării dispozițiilor legale care reglementează desfășurarea procesului penal este o obligație care incumbă instanțelor judecătorești în toate fazele procesului penal, astfel că nu este necesar un act jurisdicțional al Curții care să le amintească acestora că trebuie să dispună „măsurile legale corespunzătoare”. **Intervenția Curții ar fi fost necesară în cazul în care s-ar fi demonstrat refuzul instanțelor judecătorești de a aplica legea, precum și înlocuirea acesteia cu protocoalele, astfel încât prin conduita pe care Curtea o impunea părților aflate în conflict ar fi restabilit o stare de neconstituționalitate, ar fi îndepărtat un blocaj instituțional.** cu alte cuvinte, ar fi produs un efect concret asupra cauzelor aflate pe rolul instanțelor judecătorești. Or, în condițiile în care, deși susține că „sanționează un comportament instituțional care a încălcat ordinea constituțională”, aceeași decizie a Curții arată că „nu aduce niciun element de noutate față de cadrul normativ existent la data pronunțării ei, întrucât instanțele judecătorești [...] puteau/pot face aplicarea art.102 și art.281 din Codul de procedură penală”. Altfel spus, **această decizie, definitivă și general obligatorie, obligând instanțele judecătorești să aplice legea, nu produce nicio modificare în ordinea legală și constituțională existentă.**

Judecător,
Daniel Marius Morar

OPINIE SEPARATĂ

În dezacord cu soluția pronunțată cu majoritate de voturi de Curtea Constituțională, considerăm că **instanța de contencios constituțional ar fi trebuit să constate că:**

— **în cauză nu a existat și nu există un conflict juridic de natură constituțională între Ministerul Public — Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, pe de-o parte, și Parlamentul României, Înalta Curte de Casație și Justiție și celelalte instanțe judecătorești, pe de altă parte, deoarece nu sunt întrunite elementele constitutive ale unui conflict juridic de natură constituțională, astfel cum acestea au fost stabilite în jurisprudența Curții, în cadrul fixat chiar de instanța de contencios constituțional pentru acest tip de cauze;**

— nu s-a putut stabili o depășire din partea Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție a limitelor de competență pe care legea i le conferă;

— nu s-a putut stabili o imixtiune din partea Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție în competențele conferite de Legea fundamentală Parlamentului României;

— nu s-a putut stabili o încălcare a principiului cooperării loiale între autorități din partea Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție.

1. Motivarea autorului sesizării

Prin cererea formulată, autorul sesizării, respectiv președintele Camerei Deputaților, a solicitat Curții Constituționale să constate și să soluționeze conflictul juridic de natură constituțională dintre Ministerul Public — Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, pe de-o parte, și Parlamentul României, Înalta Curte de Casație și Justiție și celelalte instanțe judecătorești, pe de altă parte, declanșat de semnarea a două protocoale între Ministerul Public — Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție și Serviciul Român de Informații.

Președintele Camerei Deputaților a susținut că:

- prin încheierea și semnarea a două protocoale, în anii 2009 și 2016, cu Serviciul Român de Informații (SRI), Ministerul Public — Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție (PICCJ) și-a încălcat propriile competențe constituționale și, uzurpând competențele Parlamentului, a investit Serviciul Român de Informații cu competența de a desfășura activități specifice organelor de cercetare penală, fapt interzis, în mod expres, de legiuitor prin Legea nr.42/1992 privind organizarea și funcționarea Serviciului Român de Informații;

- protocoalele ar fi nelegale, față de faptul că acestea nu au suportul actelor normative care reglementează atribuțiile Ministerului Public și ale Serviciului Român de Informații, adăugând la acestea într-un sens care evocă o intrare abuzivă a celor două autorități publice în competența puterii legiuitoare, fapt ce a permis Serviciului Român de Informații să se comporte ca un organ de cercetare penală legal abilitat, cu consecința neefectuării în dosarele instrumentate de Ministerul Public a unei cercetări penale în condițiile legii procesual penale;

- nici Ministerul Public și nici Serviciul Român de Informații nu au atribuții de legiferare. Ministerul Public — Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție s-a comportat ca un legiuitor, interferând, în mod discreționar, în atributul exclusiv al Parlamentului ca „unică autoritate legiuitoare a țării”, așa cum este reglementat în art.61 alin.(1) din Constituție. Or, în raport de principiul separațiilor puterilor în stat, al exclusivității funcției de legiferare atribuite prin Legea fundamentală puterii legiuitoare, precum și în raport cu atribuirea reglementării competențelor de urmărire penală domeniului legii organice, îi este oprit Ministerului Public, sub sancțiunea nulității actului emis prin exces de putere, să stabilească oricărei structuri, și prin urmare și Serviciului Român de Informații, atribuții de organ de cercetare penală;

- prin încheierea protocoalelor secrete cu SRI a fost modificat, completat conținutul normelor penale și procedurale, Ministerul Public interferând în judecata unor dosare, atât timp cât protocoalele erau secrete, iar ofițerii SRI au acționat ca veritabile organe de cercetare secrete;

- semnatarii protocoalelor au creat norme de procedură prin care s-au instrumentat probele în cauzele penale și au conferit competențe de urmărire penală unei autorități, care are competență doar în domeniul siguranței naționale;

- Ministerul Public, prin acțiunea sa, a adus atingere și atributului constituțional al Înaltei Curți de Casație și Justiție și al celorlalte instanțe de judecată, de înfăptuire a justiției, așa cum acesta este definit de art.124 și art.126 din Constituție și a încălcat brutal principiul colaborării loiale dintre puterile statului, determinând judecătorii să se supună nu doar legii, ci și unor protocoale de cooperare secretă cu Serviciul Român de Informații, cu consecința imposibilității instanțelor de a-și manifesta deplin atributul înfăptuirii justiției (imposibilitatea cenzurării materialului probator), precum și cu consecința prejudicierii/restrângerii dreptului de acces liber la justiție (în componenta procesului echitabil), dreptului la apărare (imposibilitatea părților de a solicita instanțelor judecătorești, prin intermediul mecanismelor procedurale, cenzurarea materialului probator);

- prin acest comportament, Ministerul Public — Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, încălcând principiul colaborării loiale dintre puterile statului, a generat un conflict juridic de natură constituțională cu o dublă valență, pe de-o parte, în raport cu Parlamentul, ca putere legislativă, iar, pe de altă parte, cu Înalta Curte de Casație și Justiție și cu celelalte instanțe judecătorești.

În raport cu aceste susțineri, autorul sesizării a solicitat ca instanța de contencios constituțional să constate, prin hotărârea pe care o va pronunța:

— existența unui conflict juridic de natură constituțională între Ministerul Public — Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, pe de-o parte, și Parlamentul României, Înalta Curte de Casație și Justiție și celelalte instanțe judecătorești, pe de altă parte;

— neconstituționalitatea, nelegalitatea protocoalelor și, în consecință, să dispună anularea Protocoalelor de cooperare instituțională încheiate între Ministerul Public — Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție (PICCJ) și Serviciul Român de Informații (SRI).

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

În jurisprudența sa evolutivă, dezvoltată în privința competenței ce i-a fost atribuită prin art.146 lit.e) din Constituție, instanța de contencios constituțional a stabilit conținutul noțiunii de „*conflict juridic de natură constituțională*” dintre autoritățile publice, pentru ca, ulterior, să examineze situația litigioasă dedusă judecării prin raportare la cadrul astfel fixat.

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

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

(1) Curtea Constituțională soluționează **conflictele juridice de natură constituțională dintre autoritățile publice**, la cererea Președintelui României, a unuia dintre președinții celor două Camere, a prim-ministrului sau a președintelui Consiliului Superior al Magistraturii.

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

3. Interpretarea sintagmei „*conflict juridic de natură constituțională*”

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

Astfel, Curtea Constituțională a statuat, prin **Decizia nr.53 din 28 ianuarie 2005**, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.144 din 17 februarie 2005, că **un conflict juridic de natură constituțională presupune „acte sau acțiuni concrete prin care o autoritate sau mai multe își arogă puteri, atribuții sau competențe, care, potrivit Constituției, aparțin altor autorități publice, ori omisiunea unor autorități publice, constând în declinarea competenței sau în refuzul de a îndeplini anumite acte care intră în obligațiile lor”**.

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

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

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

„Este vorba de conflictele de autoritate. Într-un atare caz Curtea Constituțională soluționează sau aplanează litigii constituționale între autorități. Aceste litigii pot privi conflicte între două sau mai multe autorități constituționale cu privire la conținutul ori întinderea atribuțiilor lor, decurgând din Constituție. Aceasta este o măsură necesară, urmărind înlăturarea unor posibile blocaje instituționale. Pentru a se evita antrenarea Curții în soluționarea unor conflicte politice este necesar să se prevadă că este vorba doar de blocajele instituționale, respectiv de conflictele pozitive sau negative de competență.” (pct.B.1 lit.a din decizie)

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

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

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

Astfel, aceste conflicte au următoarele trăsături:

- **sunt conflicte juridice;**
- **sunt conflicte juridice de natură constituțională;**
- **crează blocaje instituționale;**
- **vizează nu numai conflictele de competență (pozitive sau negative) născute între autoritățile publice, ci și orice situații conflictuale a căror naștere rezidă în mod direct din textul Constituției;**
- **se referă numai la anumite autorități care pot apărea ca subiecte ale acestuia.**

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

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

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

*

* *

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

- să verifice dacă există o **situație conflictuală între două autorități publice, de natură a crea blocaje instituționale, care nu pot fi înlăturate în alt mod;**

- **în ipoteza constatării existenței unei situații conflictuale între două autorități publice, să verifice dacă aceasta rezidă, în mod direct, din textul Constituției, și nu dintr-un act normativ subsecvent Constituției** (a se vedea și Decizia Curții Constituționale nr.1.525 din 24 noiembrie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.818 din 7 decembrie 2010, punctul II). Circumscriștii acestei din urmă condiții, Curtea Constituțională, prin Decizia nr.901 din 17 iunie 2009, publicată în Monitorul Oficial, Partea I, nr.503 din 21 iulie 2009, a statuat că: **„Eventuala depășire a limitelor de competență ale misiunilor de audit nu reprezintă probleme de constituționalitate, ci strict de legalitate, astfel încât raportul acestora poate fi cenzurat în fața instanțelor de judecată.”;**

- să constate că **toate aceste trăsături au caracter cumulativ și nicidecum alternativ, neîndeplinirea vreuneia dintre ele fiind, ab initio, o cauză de respingere a sesizării.**

4. Obiectul verificărilor Curții în cadrul prezentei cereri, verificări ce se impuneau a fi efectuate prin prisma elementelor constitutive ale unui conflict juridic de natură constituțională

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

Conflictul juridic de natură constituțională între două sau mai multe autorități poate privi conținutul ori întinderea atribuțiilor lor decurgând din Constituție, nu și competențe prevăzute de texte infraconstituționale.

Raportat la cauza de față, Curtea trebuia să constate dacă cererea formulată de Președintele Camerei Deputaților vizează o situație litigioasă, respectiv privește un diferend între Parlament și Parchetul de pe

lângă Înalta Curte de Casație și Justiție și dacă această situație juridică litigioasă are natură constituțională sau legală, motiv pentru care se impunea a fi analizată conduita imputată, din perspectiva rolului și competenței Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție și a Parlamentului, în cadrul ordinii constituționale. Totodată, Curtea urma să stabilească **dacă ceea ce se impută Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție este o conduită care interferează cu rolul constituțional al Parlamentului, excedând, astfel, rolului său constituțional, și dacă, eventual, această conduită a avut aptitudinea/ capacitatea de a genera un blocaj instituțional.**

O examinare atentă a conținutului celor două protocoale încheiate între Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție (PICCJ) și Serviciul Român de Informații (SRI), primul având numărul dat de Parchet 00750 din 04.02.2009, iar cel de-al doilea numărul 09472 din 08.12.2016, **demonstrează că acestea au fost încheiate în baza următoarelor acte normative și hotărâri CSAT:**

- **Constituția României;**
- **Codul de procedură penală;**
- **Legea nr.51/1991** privind siguranța națională a României;
- **Legea nr.14/1992** privind organizarea și funcționarea Serviciului Român de Informații;
- **Legea nr.78/2000** pentru prevenirea, descoperirea și sancționarea faptelor de corupție;
- **Legea nr.143/2000** privind combaterea traficului și consumului ilicit de droguri;
- **Legea nr.678/2001** privind prevenirea și combaterea traficului de persoane;
- **Legea nr.182/2002** privind protecția informațiilor clasificate;
- **Legea nr.39/2003** privind prevenirea și combaterea criminalității organizate;
- **Legea nr.161/2003** privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice și în mediul de afaceri, prevenirea și sancționarea corupției;
- **Legea nr.304/2004** privind organizarea judiciară;
- **Legea nr.508/2004** privind înființarea, organizarea și funcționarea în cadrul Ministerului Public a Direcției de Investigare a Infracțiunilor de Criminalitate Organizată și Terorism;
- **Legea nr.535/2004** privind prevenirea și combaterea terorismului;
- **OUG nr.43/2002** privind Direcția Națională Anticorupție;
- **OUG nr.194/2002** privind regimul străinilor în România;
- **OUG nr.102/2005** privind libera circulație pe teritoriul României a cetățenilor statelor membre ale Uniunii Europene și Spațiului Economic European, aprobată prin Legea nr. 260/2005;
- **Hotărârea Guvernului (HG) nr.585/2002** pentru aprobarea Standardelor naționale de protecție a informațiilor clasificate în România;
- **HG nr.1.346/2007** privind aprobarea Planului de acțiune pentru îndeplinirea condiționalităților din cadrul mecanismului de cooperare și verificare a progresului realizat de România în domeniul reformei sistemului judiciar și a luptei împotriva corupției;
- **HG nr.231/2005** privind aprobarea Strategiei Naționale Anticorupție pe perioada 2005—2007 și a Planului de acțiune pentru implementarea Strategiei Naționale Anticorupție pe perioada 2005—2007;
- **Hotărârea Consiliului Suprem de Apărare a Țării (HCSAT) nr.00140/2001** privind desemnarea Serviciului Român de Informații ca autoritate națională în materie antiteroristă;
- **HCSAT nr.0068/2002** prin care Serviciul Român de Informații a fost desemnat ca autoritate națională în domeniul realizării interceptărilor și al relațiilor cu operatorii de telecomunicații;
- **HCSAT nr.00234/2004** privind cooperarea între Serviciul Român de Informații și Ministerul Public pentru îndeplinirea sarcinilor ce le revin în domeniul siguranței naționale;
- **HCSAT nr.0237/2004** pentru aprobarea Protocolului general de cooperare privind activitatea de informații pentru securitatea națională;
- **HCSAT nr.17/2005** privind combaterea corupției, fraudei și spălării banilor;
- **HCSAT nr.00173/2006** pentru aprobarea Metodologiei privind organizarea și executarea intervenției contrateroriste;
- **HCSAT nr.0024/2005** pentru aprobarea Regulamentului de organizare și funcționare al Centrului de Coordonare Operativă Antiteroristă;
- **HCSAT nr.00173/2006** pentru aprobarea Metodologiei privind organizarea și executarea intervenției contrateroriste.

Totodată, în conținutul acestor protocoale s-a menționat că:

- între Parchet și SRI cooperarea se realizează cu respectarea principiilor statului de drept, al responsabilității, al prevenirii săvârșirii infracțiunilor, al coerenței și continuității în cadrul cooperării, al evaluării periodice a activităților prevăzute de protocol;

• s-a indicat expres **domeniul cooperării**, în sensul că, **părțile cooperează potrivit competențelor și atribuțiilor prevăzute de lege, în activitatea de valorificare a informațiilor din domeniul prevenirii și combaterii infracțiunilor împotriva securității naționale, a actelor de terorism, a infracțiunilor ce au corespondent în amenințările la adresa securității naționale și a altor infracțiuni grave, potrivit legii;**

- **obiectivele cooperării** au fost indicate, printre altele, ca fiind:
 - valorificarea eficientă a capacității specifice deținute de cele două instituții...; punerea la dispoziție a informațiilor relevante și utile pentru îndeplinirea atribuțiilor specifice părților...;
 - corelarea activităților de identificare, obținere, valorificare, conservare și prelucrare analitică a informațiilor referitoare la infracțiunile...;
 - constituirea de echipe operative comune care să acționeze în baza unor planuri de acțiune...;
 - acordarea cu titlu gratuit de către SRI a asistenței în domeniul protecției informațiilor clasificate deținute și utilizate de Parchet...;
 - elaborarea și derularea de către părți de strategii, acțiuni și programe comune; acordarea de către experții SRI a asistenței tehnice de specialitate procurorilor care efectuează urmărirea penală, pentru aplicarea prevederilor din codul de procedură penală;
 - transmiterea reciprocă a rezultatelor analizelor asupra criminalității din domeniile specifice de competență, privind infracțiunile...;
 - participarea la programe comune de formare, specializare...”;
- **regulile de cooperare** au fost clar indicate, respectiv:
 - cooperarea se realizează cu respectarea strictă a atribuțiilor și competențelor părților...;
 - activitățile prevăzute de protocol se realizează numai la solicitarea scrisă a părților...;
 - valorificarea informațiilor transmise între părți se face cu respectarea strictă a legii, ...;
 - schimbul de informații, date, documente și materiale se efectuează de procurori și ofițeri anume desemnați... .

Protocolul din 2009 cuprinde și o Parte specială care, prin capitolele I—VII, descrie procedura de cooperare în cazurile speciale ale unor infracțiuni/proceduri judiciare, precum: mandatul prevăzut de art.20—22 din Legea nr.535/2004, art. 10 din Legea nr.14/1992 și eliberat în baza art.3 din Legea nr.51/1991; art.91¹—91⁵ Cod Procedură Penală; procedurile de declarare a indezirabililor.

Din cele expuse mai sus rezultă că:

— **prin semnarea celor două protocoale cu Serviciul Român de Informații, Ministerul Public — Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție nu și-a încălcat propriile competențe și nici competența Parlamentului României de a legifera, neinvestind Serviciul Român de Informații cu competența de a desfășura activități specifice organelor de cercetare penală, nefiind modificat ori completat conținutul normelor procedurale în vigoare;**

— **protocoalele de cooperare au avut ca scop încheierea unui angajament de cooperare pentru atingerea unor obiective comune, astfel cum acestea au fost stabilite de cadrul normativ în vigoare, precum și misiunea de a standardiza proceduri de lucru riguroase, care să permită auditarea exercitării atribuțiilor legale;**

— **domeniile de cooperare ale protocoalelor nu extind competențele instituționale ale Ministerului Public și nici pe cele ale Serviciului Român de Informații;**

— **cele două protocoale reprezintă, în realitate, un acord de voință prin care cele două instituții publice, în îndeplinirea obligațiilor lor legale în domeniul securității naționale, au stabilit conținutul dreptului și obligației corelative de cooperare instituțională în domeniile legale specializate (respectiv domeniile combaterii și prevenirii terorismului, ale criminalității organizate, traficului de persoane, traficului și consumului ilicit de droguri, protecției informațiilor clasificate, regimul străinilor în România, declararea indezirabililor pe teritoriul României), cooperare constând în:**

- transmiterea de informații, valorificarea acestora;
- schimbul de informații, date, documente și materiale;
- punerea la dispoziție a informațiilor relevante și utile;
- corelarea activităților, acordarea de asistență de specialitate din partea SRI;
- transmiterea reciprocă a rezultatelor analizei asupra criminalității;
- elaborarea și derularea de către părți de strategii, acțiuni și programe comune;

— **prin protocolul din anul 2009 s-a reglementat o procedură de lucru de punere în executare a mandatelor de supraveghere tehnică, cu respectarea Codului de procedură penală, în forma în vigoare la acea dată, procedură care să asigure confidențialitatea și protecția informațiilor și o**

practică unitară în această materie. Prin încheierea protocolului s-a instituit un mod unitar de abordare a aspectelor practice ce țineau de efectuarea interceptărilor, o standardizare a întocmirii și circulației documentelor de punere în aplicare a actelor de autorizare și a rezultatelor interceptărilor în dosarele penale. Rolul Serviciului Român de Informații a fost unul circumscris exclusiv sprijinului tehnic acordat Parchetului, în îndeplinirea atribuției acestuia din urmă de punere în aplicare a actelor de autorizare emise potrivit prevederilor art.91¹—91⁵ și art.98 din Codul de procedură penală;

— încheierea protocoalelor de colaborare între Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție și Serviciul Român de Informații nu poate fi calificată din punct de vedere juridic, drept o exercitare a unor competențe care să rezide, în mod direct din textul Constituției, nefiind prevăzute expres în Constituția României, ci doar în legile infraconstituționale la care, de altfel, s-a făcut trimitere în conținutul acestor protocoale;

— practic, nu există vreo atribuție constituțională expresă, care să permită calificarea situației expuse, în prezenta cauză, ca reprezentând un conflict juridic de natură constituțională, atât atribuțiile PICCJ, cât și cele ale SRI, detaliate în conținutul acestor protocoale, fiind doar atribuții de rang legal;

— nici Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție și nici Serviciul Român de Informații nu s-au abătut de la competențe constituționale, ci au exercitat competențe ce izvorăsc din legi infraconstituționale, mai exact din legi subsecvente Legii fundamentale, astfel că în cauza de față nu ne aflăm în prezența unui conflict juridic de natură constituțională.

Din modul în care este indicat, de către autorul sesizării, obiectul conflictului juridic de natură constituțională rezultă că nu s-a solicitat Curții Constituționale să pronunțe o decizie cu privire la conținutul și întinderea unor atribuții de rang constituțional ale unor autorități publice, ci, în realitate, s-a solicitat Curții să pronunțe o decizie interpretativă asupra unor dispoziții legale în vigoare, respectiv dacă prin încheierea protocoalelor s-au încălcat o serie de dispoziții legale, astfel că, din această perspectivă, solicitarea autorului sesizării excede — din punctul nostru de vedere — procedurii prevăzute în art.146 lit.e) din Constituție, ce vizează conflictul juridic doar de natură constituțională.

Față de toate aspectele relevate anterior, cu privire la atribuția conferită Curții Constituționale de art.146 lit.e) din Constituție, constatăm că, în prezenta cauză, aspectele sesizate în cererea formulată de președintele Camerei Deputaților nu întrunesc elementele constitutive ale unui conflict juridic de natură constituțională între Ministerul Public — Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, pe de-o parte, și Parlamentul României, Înalta Curte de Casație și Justiție și celelalte instanțe judecătorești, pe de altă parte, întrucât protocoalele de cooperare încheiate de Ministerul Public și Serviciul Român de Informații nu au modificat acte normative, nu au adăugat la lege și nici nu sunt contrare dispozițiilor legale, reprezentând doar documente interne care au preluat și au operaționalizat dispoziții din mai multe acte normative, stabilind punct cu punct pașii de urmat, de către fiecare dintre cele două instituții, cu ocazia punerii în executare a legislației primare și secundare vizând securitatea națională a României și cooperarea în domeniile legale specializate (respectiv ale combaterii și prevenirii terorismului, criminalității organizate, traficului de persoane, traficului și consumului ilicit de droguri, protecției informațiilor clasificate, regimul străinilor în România, declararea indezirabililor pe teritoriul României). Drept urmare, nu poate fi vorba de o acțiune a Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție de substituie, în acest mod, în atribuțiile autorității legiuitoare.

Legile în domeniul securității naționale au fost gândite în sensul că instituțiile publice, autoritățile publice colaborează, cooperează între ele și nu trebuie să polemizeze.

De altfel, colaborarea dintre autoritățile publice, instituțiile publice sau de interes public este statuată și în alte acte normative, respectiv în Ordonanța Guvernului nr. 92/2003 privind Codul de procedură fiscală, la art.61 alin.(1), în care se stipulează că „autoritățile publice, instituțiile publice sau de interes public sunt obligate să colaboreze în realizarea scopului prezentului cod”, încheind protocoale de colaborare în acest sens.

Pe de altă parte, punctul de vedere exprimat în opinia majoritară, în sensul că situația litigioasă dedusă judecării Curții în prezenta cauză este de competența exclusivă a instanței de contencios constituțional, și nu a instanțelor de judecată, este neîntemeiat și reprezintă o soluție izolată în jurisprudența Curții.

Astfel, prin Decizia nr.270 din 10 martie 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.290 din 15 aprilie 2008, Curtea a statuat că „neîndeplinirea unor obligații de sorginte legală (s.n. obligații prevăzute în legi infraconstituționale și nu în Legea fundamentală — în prezenta cauză obligațiile ce revin celor doi actori — PICCJ și SRI nu sunt prevăzute în Constituție, ci în legile ce vizează funcționarea și organizarea acestor instituții) nu generează automat un conflict juridic de natură constituțională, întrucât eventuala ignorare a unei astfel de competențe a unei instituții sau autorități publice, fie ea nominalizată în chiar titlul III al Constituției României, nu reprezintă eo ipso o problemă de constituționalitate, ci una de legalitate, pentru că raportul acestora poate fi cenzurat în fața instanțelor de judecată. În acest sens s-a pronunțat Curtea Constituțională și prin Decizia nr.901 din 17 iunie 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 503 din 21 iulie 2009.

Prin urmare, Curtea Constituțională nu poate da dezlegare unor probleme litigioase care intră în competența altor autorități și instituții publice, motiv pentru care modul de interpretare și aplicare al dispozițiilor legale incidente intră în sfera de înfăptuire a actului de justiție.”

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

Pentru toate aceste considerente apreciem că **solicitarea autorului sesizării, prin care a cerut Curții Constituționale să soluționeze conflictul juridic de natură constituțională, este inadmisibilă**, fiind fără echivoc faptul că **instanța constituțională — în raport cu respectarea propriului statut jurisdicțional — s-ar substitui atribuțiilor unei instanțe de judecată.**

A stabili în sens contrar ar echivala cu atribuirea în favoarea instanței de contencios constituțional a competenței de a dezlega probleme litigioase ce intră în sfera de înfăptuire a actului de justiție și transformarea procedurilor constituționale în căi de atac *sui generis* pentru soluționarea unor incidente procedurale din cauze aflate pe rolul instanțelor, ceea ce nu este în litera și spiritul Constituției și nici al jurisprudenței Curții Constituționale.

Or, de esența conflictului juridic de natură constituțională este ca intervenția Curții Constituționale să apară doar atunci când autoritățile și instituțiile publice menționate în titlul III din Constituție ignoră sau își asumă competențe constituționale de natură a crea blocaje instituționale ce nu pot fi înlăturate în alt mod.

5. Natura juridică a protocoalelor

Problema care se ridică în această cauză este dacă aceste protocoale încheiate între Ministerul Public — Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție și Serviciul Român de Informații reprezintă acte administrative în sensul Legii nr. 554/2004 privind contenciosul administrativ și, în ce măsură, aceste acte ar putea sta la baza situației litigioase generatoare a unui așa-zis conflict juridic de natură constituțională.

Unicul scop al cererii de soluționare a așa-zisului „conflict juridic de natură constituțională” formulate în prezenta cauză a fost, de fapt, acela de constatare a nelegalității protocoalelor încheiate în anii 2009 și, respectiv, 2016 de PICCJ cu SRI.

Or, Curtea Constituțională a statuat în numeroase decizii că eventuala nelegalitate a unui act, inclusiv administrativ, se poate stabili numai în fața unei instanțe judecătorești, în caz contrar, Curtea creând ea însăși un conflict juridic de natură constituțională cu instanțele judecătorești.

Atribuția Curții Constituționale de soluționare a conflictelor juridice de natură constituțională dintre autoritățile publice nu a fost concepută de legiuitorul constituant ca o a treia cale distinctă de examinare a constituționalității unor acte administrative normative sau individuale, remediu juridic pentru orice persoană care se consideră vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim fiind oferit de Legea nr.554/2004 a contenciosului administrativ, competența aparținând unei instanțe judecătorești.

Curtea Constituțională a statuat, prin Decizia nr.225 din 9 martie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.241 din 15 aprilie 2010, că, în materia actelor administrative emise de autoritățile publice, prevederile art.126 alin.(6) din Constituție garantează controlul judecătoresc asupra acestora, exercitat pe calea contenciosului administrativ.

Instituția contenciosului administrativ cuprinde ansamblul de reguli ale exercitării de către persoanele vătămate a unei acțiuni directe, în fața instanțelor judecătorești competente, împotriva unui act administrativ apreciat ca fiind ilegal sau, după caz, împotriva refuzului unei autorități publice de a soluționa o cerere în termenul prevăzut de lege.

Totodată, instanța de contencios constituțional, prin Decizia nr.889 din 16 decembrie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.123 din 17 februarie 2016, a statuat că prevederile art.52 din Constituție reprezintă fundamentul constituțional principal al contenciosului administrativ, materie care își găsește reflectarea, la nivelul legii, în dispozițiile Legii contenciosului administrativ, mai exact în prevederile

art.1 alin. (1) și (8) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, care recunosc persoanei vătămate într-un drept al său ori într-un interes legitim, de către o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, dreptul de a se adresa instanței de contencios administrativ competente, pentru anularea actului, recunoașterea dreptului pretins sau a interesului legitim și repararea pagubei ce i-a fost cauzată.

Interesul legitim poate fi atât privat, cât și public.

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

Din conținutul art.2 alin.(1) lit.c) din Legea nr.554/2004 privind contenciosul administrativ rezultă că:

— un act administrativ este fie cu caracter normativ, fie cu caracter individual, în funcție de întinderea efectelor juridice pe care le produce ca întreg.

Actul administrativ individual se caracterizează prin aceea că reprezintă o manifestare unilaterală de voință care generează, modifică sau stinge drepturi și obligații în beneficiul sau în sarcina uneia sau mai multor persoane dinainte determinate.

Actul administrativ normativ conține reglementări cu caracter general, impersonal și obligatoriu.

— pentru a fi în prezența unui act administrativ trebuie îndeplinite cumulativ următoarele condiții:

- actul să fie emis de o autoritate publică;
- actul să fie emis în regim de putere publică;
- actul să fie emis în vederea organizării executării legii sau a executării în concret a legii;
- actul să fie emis cu scopul de a da naștere, a modifica sau a stinge drepturi și obligații.

Totodată, potrivit art.8 din Legea contenciosului administrativ, pot fi supuse controlului de legalitate actele administrative, tipice sau asimilate (refuzul nejustificat și contractele administrative).

Din punctul nostru de vedere, protocoalele de colaborare semnate de PICCJ cu SRI nu sunt acte administrative, deoarece nu prezintă trăsăturile caracteristice ale unui act administrativ tipic, astfel cum acestea sunt tranșate prin definiția legală cuprinsă în art.2 alin.(1) lit.c) din Legea nr. 554/2004 privind contenciosul administrativ.

Chiar dacă aceste protocoale emană de la autorități publice, scopul emiterii lor nu a fost producerea de efecte juridice de sine stătătoare, specifice dreptului administrativ, întrucât le lipsește dimensiunea de a da naștere, a modifica sau a stinge raporturi juridice, drepturi sau obligații în privința unui subiect de drept.

Aceste protocoale reprezintă doar acte care stabilesc proceduri interne de lucru, de cooperare instituțională între cele două autorități menționate anterior, respectiv Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție și Serviciul Român de Informații, mai exact de cooperare în domeniul securității naționale, astfel cum acest concept este definit de Legea nr. 51/1991 privind securitatea națională a României, în vederea accesării și utilizării unor proceduri (set de principii comune, etape/reguli procedurale) cu ocazia îndeplinirii atribuțiilor legale stabilite în competența acestor autorități.

Totodată, protocoalele de colaborare sunt acte juridice bilaterale/multilaterale, care ar putea induce ideea de „contract”, deoarece elementul principal al unui contract îl reprezintă „acordul de voințe” (consimțământul), însă din punctul nostru de vedere nu se poate reține că aceste acte juridice ar avea natura unor contracte administrative, asimilate actelor administrative, potrivit Legii contenciosului administrativ. Aceasta deoarece de esența contractelor administrative este faptul că ceea ce le guvernează este punerea în valoare a proprietății publice. Nu orice contract este asimilat actelor administrative, ci numai cele circumscrise celor patru categorii prevăzute de art.2 alin.(1) lit.c) teza finală din Legea nr. 554/2004. Potrivit acestor din urmă dispoziții legale se includ în categoria contractelor administrative, a căror încheiere, executare sau modificare este supusă cenzurii instanței de contencios administrativ, contractele încheiate de autoritățile publice care au ca obiect punerea în valoare a bunurilor proprietate publică, executarea lucrărilor de interes public, prestarea serviciilor publice sau achiziții publice.

Întrucât nu se poate susține că protocoalele de colaborare au ca obiect cele menționate anterior, atunci concluzia firească este aceea că ele nu pot avea nici natura juridică a unor contracte administrative, asimilate actelor administrative, potrivit Legii contenciosului administrativ.

De altfel, **jurisprudența recentă, atât în materie civilă, cât și în materie penală a instanțelor de drept comun, a relevat, de asemenea, că protocoalele de cooperare P.I.C.C.J. - S.R.I. nu sunt acte administrative de natură normativă** și, drept urmare, nu produc efecte față de alte persoane, fiind doar înregistrări de organizare internă a unor instituții.

Astfel, **Curtea de Apel București, Secția a VIII-a de Contencios administrativ și fiscal, în Dosarul nr. 4.786/2/2017, conexat cu Dosarul nr.6.770/2/2017 și în care s-a pronunțat Sentința civilă nr.3736 din 21 septembrie 2018 a stabilit că aceste protocoale nu sunt acte administrative, în sensul Legii contenciosului administrativ, ci simple înțelegeri între Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție și Serviciul Român de Informații, înțelegeri care nu au produs efecte juridice.**

Totodată, **Curtea de Apel București a motivat că scopul emiterii acestor protocoale nu a fost producerea de efecte juridice de sine stătătoare, specifice dreptului administrativ, ci doar stabilirea unor proceduri interne de lucru, de cooperare instituțională în domeniul securității naționale, nefiind opozabile decât în relația dintre cele două instituții, fără vreo valoare normativă.**

Acțiunea în contencios administrativ oferită de legiuitor prin art.1 coroborat cu art.8 din Legea nr 554/2004 pentru reclamarea unei vătămări într-un drept ori într-un interes legitim privat sau public, de către o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, în scopul anulării actului, recunoașterii dreptului pretins ori a interesului legitim și reparării pagubei cauzate, este deschisă oricărei persoane vătămate, însă în condițiile speciale prescrise de ansamblul normele cuprinse în legea cadru în materie, nr.554/2004 a contenciosului administrativ.

Din interpretarea coroborată a prevederilor art.1 și art.8 din Legea nr.554/2004 rezultă că **una dintre condițiile acțiunii în contencios administrativ este aceea ca aceasta să urmărească sancționarea conduitei autorității publice transpuse în actul administrativ tipic sau asimilat, vătămător pentru persoana reclamantă.**

Astfel, pornind de la premisa clară că aceste două Protocoale nu pot fi acoperite de categoria actului administrativ asimilat, **Curtea de Apel București a expus în continuare argumentele pentru care cele două acte nu sunt nici acte administrative tipice, în sensul art.2 alin.(1) lit.c) din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ.**

Curtea a arătat de asemenea că, pentru ca un act să fie considerat act administrativ, condițiile prevăzute de definiția legală trebuie îndeplinite cumulativ, respectiv să fie vorba despre un act unilateral emis de o autoritate publică, în regim de putere publică, în vederea organizării executării legii sau a executării în concret a legii, în scopul de a da naștere, a modifica sau a stinge drepturi și obligații. Curtea de Apel București a mai subliniat că nu toate actele unilaterale emise de autoritățile/instituțiile publice sunt acte administrative, ci numai cele care sunt emise în regim de putere publică, în vederea organizării executării legii sau a executării în concret a acesteia, cu scopul de a da naștere, a modifica sau a stinge drepturi și obligații.

Totodată, instanța de contencios administrativ a apreciat că cele două Protocoale litigioase nu au trăsăturile caracteristice ale unui act administrativ tipic, chiar dacă acestea emană de la autorități publice, scopul emiterii lor nefiind producerea de efecte juridice de sine-stătătoare, specifice dreptului administrativ, ci doar stabilirea unor proceduri interne de lucru, de cooperare instituțională în domeniul securității naționale, astfel cum acesta este definit de Legea nr.51/1991 privind securitatea națională a României, în vederea accesării și utilizării acestor proceduri (set de principii comune, etape/reguli procedurale, etc.) cu ocazia îndeplinirii atribuțiilor legale stabilite în competența celor două autorități, SRI și PÎCCJ.

Curtea de Apel București a mai arătat că, în general, se recunoaște posibilitatea emiterii unui act administrativ unilateral în comun de mai multe autorități publice, fiind vorba în această ipoteză de o manifestare de voință concordantă, exprimată în regim de putere publică, în vederea executării ori a organizării legii, iar nu de un acord de voință cu scopul de a da naștere, a modifica sau stinge drepturi și obligații reciproce.

Însă în cazul acțiunilor de față, dimpotrivă, cele două Protocoale reprezintă un acord de voință prin care cele două instituții publice, în îndeplinirea obligațiilor lor legale în domeniul securității naționale, au stabilit conținutul dreptului și obligației corelative de cooperare instituțională în domeniile legale specializate (ale combaterii și prevenirii terorismului, criminalității organizate, traficului de persoane, traficului și consumului ilicit de droguri, protecției informațiilor clasificate, regimul străinilor în România, declararea indezirabililor pe teritoriul României etc.), cooperare constând în: (termeni folosiți de Protocoale) *transmiterea de informații, valorificarea acestora, schimbul de informații, date, documente și materiale, punerea la dispoziție a informațiilor relevante și utile, corelarea activităților, acordarea de asistență de*

specialitate din partea SRI, transmiterea reciprocă a rezultatelor analizei asupra criminalității, elaborarea și derularea de către părți de strategii, acțiuni și programe comune etc.

Or, față de conținutul prezentat mai sus, instanța de contencios administrativ a apreciat că cele două protocoale, încheiate în cadrul activității de colaborare a celor două autorități publice, nu întrunesc toate caracterele juridice ale actului administrativ, așa cum sunt acestea trasate de definiția legală cuprinsă în art.2 alin.(1) lit.c) din Legea nr 554/2004. Mai exact, celor două Protocoale le lipsește dimensiunea de a da naștere, a modifica sau a stinge raporturi juridice, cu alte cuvinte de a produce, prin ele însele, efecte juridice (de a naște/modifica/stinge drepturi sau obligații în privința unui subiect de drept/cerc de subiecți), fiind, dimpotrivă, acte ce stabilesc proceduri de lucru interne/de cooperare instituțională la nivelul celor două instituții care le-au semnat, SRI și PÎCCJ.

Așadar, pornind de la definiția actului administrativ unilateral, Curtea de Apel București a arătat că, manifestarea de voință a celor două instituții semnatare a Protocoalelor, SRI și PÎCCJ, nu s-a circumscris noțiunii de manifestare de voință concordantă, prin care să se asigure organizarea legii/executarea în concret a legii, în scopul nașterii, modificării sau stingerii de raporturi juridice, ci a fost în sensul adoptării, prezentării, descrierii unor proceduri interne de cooperare/colaborare instituțională, impuse de dispozițiile legale în materie de securitate națională a României, cu scopul de a da un conținut clar și, totodată, comun unui set de reguli, proceduri în cadrul cooperării instituționale legale. Iar această cooperare instituțională legală era prevăzută în dispozițiile legale din cuprinsul actelor normative ce au fost indicate ca stând la baza semnării Protocoalelor, prin expresii folosite de legiuitor, astfel: „*SRI colaborează cu ... Ministerul Public, (...); organele prevăzute ... au obligația să-și acorde reciproc sprijinul necesar...; cooperarea în domeniu se realizează ca Sistem național de prevenire și combatere a terorismului, (...), la care participă următoarele autorități și instituții publice: a) Serviciul Român de Informații, cu rol de coordonare tehnică; (...) q) Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție; (...); stabilirea procedurilor de comunicare prin protocoale semnate de instituțiile implicate; încheierea de noi protocoale de colaborare și renegocierea protocoalelor deja încheiate; instituțiile competente în realizarea verificărilor de securitate cooperează, pe bază de protocoale, în îndeplinirea sarcinilor și obiectivelor propuse.*”

Prin urmare, Curtea de Apel București a reținut că manifestarea de voință a celor două instituții publice semnatare (instituții cu competențe și atribuții legale în domeniul securității naționale și în domeniile specializate arătate), în sensul configurării conținutului dreptului/obligației de cooperare/ colaborare instituțională, prin stabilirea unui corp comun de reguli interne de urmat de către acestea, cu ocazia diferitelor proceduri, inclusiv judiciare, **nu a fost exprimată în regim de putere publică și nici nu a fost emisă în vederea executării/organizării în concret a legii**, nefiind aptă, prin ea însăși, a schimba realitatea juridică prin nașterea/modificarea sau stingerea de raporturi juridice, raporturi ce se stabilesc în planul contenciosului administrativ între emitent/titularul conduitei administrative și destinatarul pretins vătămat (uneori, terț).

Așadar, Curtea de Apel București a mai arătat că nu orice manifestare de voință a unei autorități/instituții publice poate avea valențele unui act administrativ, ci numai aceea făcută cu intenția de a produce efecte juridice concrete (a naște/modifica sau stinge raporturi juridice). De altfel, doar actele administrative care sunt producătoare de efecte juridice pot vătăma drepturi sau interese legitime ale persoanelor, acestea constituind, în concepția legiuitorului constituant și a celui infraconstituțional, constante ale dreptului de a exercita acțiunea în contencios administrativ.

De asemenea, **Tribunalul București, în Dosarul nr. 15.884/3/2016**, pronunțându-se asupra unei chestiuni prealabile invocate de părți, prin încheierea din 5 iulie 2018, a decis că, „*în concret, în speța de față se solicită a se constata că Protocolul încheiat între Serviciul Român de Informații și Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție este un act administrativ de a cărui validitate depinde legalitatea unor probe administrate în cursul urmăririi penale, respectiv interceptările realizate de acest serviciu, ale căror transcrieri se află la dosarul cauzei. Față de argumentele doctrinare expuse anterior, se reține că Protocolul nu îndeplinește condițiile unui act administrativ, respectiv nu a fost emis de autoritatea publică prevăzută de lege. Cele două entități care au participat la încheierea acestui Protocol nu sunt autorități publice în sensul art.1 alin.1 din Legea nr. 554/2004, ci reprezintă, fiecare în parte, o instituție publică care nu este similară cu noțiunea de autoritate publică definită de Legea contenciosului administrativ. Ca atare, chestiunea invocată în apărare este apreciată de Tribunal ca excedând dispozițiilor art.52 C.pr.pen., întrucât nu reprezintă o chestiune prealabilă de a cărei soluționare depinde fondul cauzei*”.

Soluțiile prezentate anterior sunt, de altfel, concordante cu **jurisprudența constantă a instanței supreme**. Astfel, **Înalta Curte de Casație și Justiție, Secția de Contencios Administrativ și Fiscal, prin**

Decizia nr.4.257 din 12 noiembrie 2014, definitivă, a apreciat că un protocol încheiat în baza colaborării a două autorități publice nu reprezintă act administrativ, în sensul prevăzut de art.2 lit.c) din Legea nr.554/2004, nefiind un act administrativ unilateral cu caracter individual sau normativ emis de o autoritate publică, în regim de putere publică, în vederea organizării legii sau a executării în concret a legii, care dă naștere, modifică sau stinge raporturi juridice.

De asemenea, **instanța supremă — Secția de contencios administrativ și fiscal, prin deciziile nr.5.163 din 25 aprilie 2013 și nr.505 din 5 februarie 2014**, cu privire la natura juridică a „protocolului” a reținut că „în general, se recunoaște posibilitatea emiterii actului administrativ unilateral în comun de mai multe autorități publice, însă în această situație este vorba de o manifestare de voință concordantă, exprimată în vederea executării ori a organizării executării legii, și nu de un acord de voință cu scopul de a da naștere, a modifica și a stinge drepturi și obligații... Protocolul și actul adițional reprezintă un acord de voință prin care cele două instituții, în îndeplinirea obligației legale de colaborare, stabilesc conținutul obligației și dreptului corelativ de furnizare a datelor sus menționate. Manifestarea lor de voință nu este în sensul emiterii unei manifestări de voință concordante ... Este evident că **protocolul în discuție nu are caracter normativ, ci este un act intern al celor două instituții având ca obiect un schimb de informații între cele două autorități**”.

6. Verificarea legalității administrării probelor este de competența exclusivă a instanțelor de judecată.

Judecătorii nu au avut cunoștință de existența protocoalelor de colaborare dintre PICCJ și SRI și, nefiind în măsură a le analiza, niciunul dintre aceste protocoale nu a fost de natură să-i influențeze în luarea hotărârilor judecătorești. Ca atare, este evident că nicio decizie judecătorească nu s-a putut fundamenta pe aceste instrumente de informare, mai cu seamă că judecătorul s-a pronunțat doar asupra actelor de urmărire penală îndeplinite de organele judiciare și asupra probelor obținute de către acestea. Actele de urmărire penală sunt supuse cenzurii judecătorului sau instanței de judecată și ele sunt sau nu legale, în raport cu legea în vigoare la momentul efectuării lor, și nu în raport cu existența vreunui protocol interinstituțional.

Totodată, nu poate fi vorba nici despre imposibilitatea persoanelor acuzate de a invoca, pe durata urmăririi penale sau a judecății, nulitățile prevăzute de Codul de procedură penală privind eventualul mod nelegal de administrare a probelor, nulități pe care legiuitorul le-a prevăzut în vederea protejării dreptului constituțional la apărare al persoanei, a dreptului la un proces echitabil și la acces efectiv la justiție și nici despre imposibilitatea instanțelor de a se pronunța efectiv pe legalitatea acestor probe.

Pe de altă parte, **în situația unei suspiciuni de încălcare a competenței funcționale în efectuarea urmăririi penale, verificarea legalității administrării probelor este de competența exclusivă a instanțelor de judecată, având în vedere că toți magistrații au drept de acces la informații clasificate, iar avocatului inculpatului i se poate acorda acest acces la cerere.**

Înalta Curte de Casație și Justiție —Secțiile Unite, prin Decizia pronunțată în recurs în interesul legii nr.477/2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.761 din 15.10.2012, a reținut că orice activități de supraveghere tehnică realizate de alte organe decât cele de urmărire penală sunt sancționate cu nulitatea relativă, în raport cu succesiunea în timp a deciziilor Curții Constituționale nr. 51/2016 și nr.302/2017 și prezumția de constituționalitate a oricărei dispoziții legale, impunându-se analizarea condiției suplimentare a producerii unei vătămări a drepturilor părților ori ale altor subiecți procesuali principali și respectiv a posibilității înlăturării vătămării altfel decât prin desființarea actului.

Prin această hotărâre, **Înalta Curte de Casație și Justiție consfințește, astfel, principiul aprecierii suverane a instanțelor de judecată asupra unor posibile încălcări ale dispozițiilor legale survenite cu ocazia punerii în executare a procedurilor probatorii ale supravegherii tehnice, aprecierea coroborării lor cu alte elemente probatorii și relevanța acestora în susținerea acuzațiilor aduse inculpaților.**

De asemenea, **Înalta Curte de Casație și Justiție a arătat că efectele Deciziei nr.51/2016 a Curții Constituționale se referă la măsurile de supraveghere tehnică dispuse în baza actualului Cod de procedură penală și nu pot fi extinse și asupra dispozițiilor statuând în aceeași materie din codul anterior, norme penale prezumate constituționale și apreciate ca atare de către instanța de contencios constituțional în mai multe decizii, în caz contrar demersul conducând la nesocotirea principiului instituit de art.147 alin.4 din Constituție și acordării unor valențe mai largi efectelor deciziei sub aspectul întinderii lor în timp decât cele ale abrogării normei.**

Prin urmare, nu se poate susține —așa cum a arătat autorul sesizării — că Ministerul Public ar fi determinat judecătorii, prin încheierea acestor protocoale, să se supună nu doar legii, ci și unor protocoale de cooperare secretă cu SRI și nici că aceștia ar fi judecat cauzele, fără să cunoască, în baza unor probe adunate în temeiul acestor protocoale secrete, care le-au scăpat cenzurii lor.

O interpretare în acest sens ar conduce la situații inacceptabile, în care orice pretinsă neaplicare sau aplicare pretins greșită a dispozițiilor unei legi (nu a Constituției României) unei situații de fapt specifice, stabilite într-un anumit dosar, să poată face obiectul unei sesizări pentru soluționarea unui pretins conflict juridic de natură constituțională între autoritatea judecătorească și autoritatea legislativă.

Nu se poate profita de echivocul promovat intens mediatic al „caracterului nelegal” al protocoalelor P.I.C.C.J. — S.R.I., pentru a se anula toate eforturile justiției penale din ultimii ani, în măsura în care nu se dovedește existența unor reale probleme de fond, pentru care există, oricum, remedii legale în cazurile individuale.

Încercarea de distorsionare a conținutului protocolului încheiat de P.I.C.C.J. cu S.R.I. în anul 2009 — în direcția invocării generalizate, în toate cauzele penale, a necompetenței funcționale a organelor judiciare în efectuarea urmăririi penale, sancționabilă cu nulitatea absolută și cu consecința excluderii tuturor probelor obținute în acest context — este lipsită de fundament juridic și trebuie combătută, inclusiv prin prisma atingerii aduse înseși securității raporturilor juridice ce au fundamentat, la un moment dat, condamnări penale, ce nu mai pot fi repuse în discuție prin artificii nelegale și de natură a contravenii jurisprudenței CEDO.

În opinia majoritară s-a apreciat că, prin încheierea celor două protocoale de colaborare între Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție și Serviciul Român de Informații, a fost generat un conflict juridic de natură constituțională, iar soluția rezolvării acestui conflict a fost aceea de a solicita Înaltei Curți de Casație și Justiție și celorlalte instanțe judecătorești, precum și Ministerului Public — Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție și unităților subordonate, să verifice, în cauzele pendinte, în ce măsură s-a produs o încălcare a dispozițiilor referitoare la competența materială și după calitatea persoanei a organului de urmărire penală și să dispună măsurile legale corespunzătoare.

A admite faptul că în cadrul contenciosului constituțional se poate dispune obligarea autorităților publice (s.n. în speță, a instanțelor de judecată și a Ministerului Public) la efectuarea unor activități care, potrivit legii, le incumbă oricum acestora, ar avea semnificația unei schimbări a statutului Curții Constituționale, din arbitru între puterile statului, în parte componentă a uneia dintre acestea.

Din punctul nostru de vedere, instanța de contencios constituțional a depășit cadrul specific de soluționare a unui conflict juridic de natură constituțională, încălcând astfel dispozițiile art.142 alin.(1) din Constituție, potrivit cărora „este garantul supremației Constituției”.

Soluționarea conflictelor juridice de natură constituțională nu poate avea semnificația încălcării chiar de către instanța de contencios constituțional a competenței altei autorități publice, de aceea examenul său este circumscris normelor și principiilor constituționale, și nu trebuie să transgrezească cadrul constituțional, pentru a analiza fapte și acțiuni concrete în raport cu norme cu caracter infraconstituțional.

7. Schimbarea, prin Decizia Curții Constituționale, a calității pe care autorul sesizării i-a conferit-o Parlamentului României, în cadrul prezentului conflict juridic de natură constituțională

Prin soluția adoptată, admitând existența unui conflict juridic de natură constituțională între Ministerul Public — PICCJ și Parlament, pe de o parte, și Înalta Curte de Casație și Justiție și celelalte instanțe judecătorești, pe de altă parte, **instanța de contencios constituțional a schimbat practic calitatea Parlamentului, din „persoană vătămată”, respectiv autoritatea aparent lezată, așa cum acesta s-a declarat în conținutul sesizării formulate și l-a găsit, în urma judecății, chiar „agresor” al Constituției.**

Conflictul cu care autorul sesizării a investit Curtea Constituțională s-a susținut de către acesta a fi între Ministerul Public — PICCJ, pe de o parte, și Parlamentul României, Înalta Curte de Casație și Justiție și celelalte instanțe judecătorești, pe de altă parte.

Prin soluția pronunțată, instanța de contencios constituțional a constatat însă existența unui conflict juridic de natură constituțională între Ministerul Public — PICCJ și Parlamentul României, pe de o parte, și Înalta Curte de Casație și Justiție și celelalte instanțe judecătorești, pe de altă parte.

Practic, instanța de contencios constituțional a decis că atât Ministerul Public — PICCJ, cât și Parlamentul României, prin lipsa unui control efectiv pe care Comisia parlamentară asupra

activității Serviciului Român de Informații se impunea a-l efectua și prin votarea, chiar de către Parlament, a rapoartelor de activitate a Serviciului Român de Informații, care conțineau referiri la încheierea și conținutul protocoalelor, au încălcat Constituția.

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

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

Textul constituțional al art.146 lit.e) operează o distincție între două categorii de subiecte de drept: **titularii dreptului de a sesiza Curtea Constituțională**, enumerați expres de norma constituțională, respectiv **autoritățile publice care pot avea calitatea de parte în conflict, și are ca scop delimitarea calităților procesuale ale acestora în cauza dedusă judecării Curții.**

Astfel, prima categorie, prin formularea cererii de sesizare a Curții, acționează în virtutea dreptului conferit de Constituție, fără a dobândi calitatea procesuală de parte a conflictului, în vreme ce a doua categorie dobândește calitatea procesuală de parte a conflictului.

Subiectele de drept pe care Legea fundamentală, în art.146 lit.e), le îndrituiește a sesiza Curtea sunt limitativ prevăzute, respectiv acestea sunt Președintele României, președinții celor două Camere ale Parlamentului, prim-ministrul și președintele Consiliului Superior al Magistraturii. Practic, dispoziția constituțională nu distinge, după cum autoritățile pe care aceste subiecte de drept le reprezintă, sunt sau nu părți în conflictul cu care sesizează Curtea.

Sub aspectul **titularului dreptului de a sesiza Curtea Constituțională**, instanța de contencios constituțional a dezvoltat o bogată jurisprudență (Decizia nr.270 din 10 martie 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.290 din 15 aprilie 2008, Decizia nr.972 din 21 noiembrie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.800 din 28 noiembrie 2012, Decizia nr.460 din 3 noiembrie 2013, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.762 din 9 decembrie 2013, Decizia nr.261 din 8 aprilie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.260 din 17 aprilie 2015, Decizia nr.68 din 27 februarie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.181 din 14 martie 2017, paragraful 55, sau Decizia nr.757 din 23 noiembrie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.33 din 15 ianuarie 2018, paragraful 59, sau Decizia nr.358 din 30 mai 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.473 din 7 iunie 2018, paragrafele 53 și 54).

De asemenea, potrivit jurisprudenței constante a Curții Constituționale [a se vedea Decizia nr.358 din 30 mai 2018, paragraful 55], **autoritățile publice care ar putea fi implicate într-un conflict juridic de natură constituțională** sunt numai cele cuprinse în **titlul III din Constituție**, și anume: Parlamentul, alcătuit din Camera Deputaților și Senat, Președintele României, ca autoritate publică unipersonală, Guvernul, organele administrației publice centrale și ale administrației publice locale, precum și organele autorității judecătorești [Decizia nr.611 din 3 octombrie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.877 din 7 noiembrie 2017, paragraful 58], respectiv Înalta Curte de Casație și Justiție, Ministerul Public și Consiliul Superior al Magistraturii [Decizia nr.988 din 1 octombrie 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.784 din 24 noiembrie 2008].

Este adevărat că, potrivit **art.1 din Legea nr.14/1992**, „activitatea Serviciului Român de Informații este controlată de Parlament. Anual sau când Parlamentul hotărăște, directorul Serviciului Român de Informații prezintă acestuia rapoarte referitoare la îndeplinirea atribuțiilor ce revin Serviciului Român de Informații, potrivit legii. În vederea exercitării controlului concret și permanent, se constituie o comisie comună a celor două Camere. Organizarea, funcționarea și modalitățile de exercitare a controlului se stabilesc prin hotărâre adoptată de Parlament”.

Potrivit **art.1 alin.(3) din Hotărârea Parlamentului României nr.30/1993 privind organizarea și funcționarea Comisiei comune permanente a Camerei Deputaților și Senatului pentru exercitarea controlului parlamentar asupra activității Serviciului Român de Informații**, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.371 din 18 mai 2017, cu modificările și completările ulterioare, „*Comisia veghează la îndeplinirea de către Serviciul Român de Informații a misiunilor ce îi revin în conformitate cu prevederile legale în vigoare și efectuează un control concret și permanent asupra activităților Serviciului Român de Informații*”. În exercitarea controlului concret și permanent asupra Serviciului Român de Informații, potrivit art.5 din hotărâre, comisia se informează permanent și sistematic cu privire la organizarea și desfășurarea activității Serviciului Român de Informații, verifică concordanța activității Serviciului Român de Informații cu Strategia națională de apărare, precum și cu politicile și strategiile de securitate aprobate, monitorizează modul de îndeplinire de către Serviciul Român de Informații a cerințelor legale în ceea ce privește măsurile care presupun restrângerea exercițiului drepturilor și libertăților cetățenești. Totodată,

potrivit **art.12 din Hotărârea nr.30/1993**, „lucrările și actele comisiei se supun prevederilor Legii nr.182/2002 privind protecția informațiilor clasificate, cu modificările și completările ulterioare”. Așadar, unica competență a comisiei parlamentare menționate mai sus este aceea de a verifica activitatea Serviciului Român de Informații, de a realiza, în concret, un control parlamentar asupra unei entități aparținând puterii executive.

Or, Comisia parlamentară de control a activității SRI nu a reținut, de-a lungul timpului, nicio neregulă concretă legată de existența protocoalelor, despre a căror existență a cunoscut, în virtutea obligației de supervizare. În sensul celor menționate mai sus invocăm, cu titlu de exemplu, concluzia la care această comisie a ajuns cu prilejul verificării activității SRI pentru anul 2014 și care este concretizată în raportul întocmit în acest sens, respectiv: „**Comisia a constatat că Serviciul Român de Informații în anul 2014 și-a desfășurat activitatea cu respectarea strictă a prevederilor constituționale, a reglementărilor naționale în materie, precum și a normelor naționale, comunitare și internaționale referitoare la protecția drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățeanului, fapt ce a asigurat legalitatea și corectitudinea proiectelor de realizare a securității naționale**”.

Constatări similare se regăsesc și în Rapoartele aceleiași Comisii comune parlamentare, care au vizat activitatea Serviciului Român de Informații în anii 2011 și 2012.

În opinia majoritară s-a susținut că textul art.146 lit.e) din Constituție conferă Curții Constituționale nu numai atribuția de a constata existența conflictelor juridice de natură constituțională, ci și pe aceea de a soluționa aceste conflicte. Prin urmare, s-a mai arătat că, în exercitarea acestei atribuții, instanța de contencios constituțional aplică o procedură în două trepte, și anume analiza existenței conflictului juridic de natură constituțională și, în măsura unui răspuns afirmativ, indicarea conduitei de urmat de către autoritățile publice implicate în conflict.

Deși instanța de contencios constituțional a decis că protocolul încheiat în anul 2009 între PICCJ și SRI încalcă Constituția, iar protocolul încheiat în anul 2016, între aceleași instituții, dar având alți semnatori în calitate de conducători ai celor două instituții, încalcă parțial Constituția și, deși a apreciat că și Parlamentul, alături de Ministerul Public — Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, ar fi încălcat Constituția — prin lipsa unui control efectiv pe care Comisia parlamentară asupra activității Serviciului Român de Informații se impunea a-l efectua și prin votarea, chiar de către Parlament, a rapoartelor de activitate a Serviciului Român de Informații, care conțineau referiri la încheierea și conținutul protocoalelor —, **soluția pronunțată nu conține nicio referire la faptul că Parlamentul, în calitate de legiuitor, ar trebui să facă ceva, să acționeze într-un anumit mod, ci, din contră, statuează drept cale de rezolvare a așa-zisului conflict, doar ca instanțele de drept comun și, respectiv, parchetele să efectueze verificări, să respecte și să judece în cauzele/dosarele aflate în curs de judecată sau de urmărire penală, conform Codului de procedură penală, respectiv să constate în ce măsură s-a produs o încălcare a dispozițiilor referitoare la competența materială și după calitatea persoanei a organului de urmărire penală și să dispună măsurile legale corespunzătoare, ceea ce acestor organe judiciare oricum le incumba ca obligație, conform atribuțiilor stabilite prin legile lor de organizare și funcționare.**

Pentru toate aceste considerente apreciem că, Ministerul Public — Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, prin încheierea celor două protocoale de colaborare cu Serviciul Român de Informații, și-a exercitat competențele prevăzute de Constituție și lege, fără să își aroge competențe care, potrivit Constituției, să aparțină Parlamentului, astfel că **nu se poate pune în discuție o eventuală încălcare a principiului colaborării loiale între puterile statului**, astfel cum acest principiu a fost dezvoltat și explicat în jurisprudența Curții Constituționale ca reprezentând o prelungire a principiului separației și echilibrului puterilor în stat (a se vedea, în acest sens, Decizia Curții Constituționale nr.1.431 din 3 noiembrie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.758 din 12 noiembrie 2010, Decizia Curții Constituționale nr.1 din 4 ianuarie 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.135 din 23 februarie 2011, Decizia nr.460 din 13.11.2013, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.762 din 09.12.2013, Decizia nr.261 din 08.04.2015, paragraful 49, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.260 din 17.04.2015, Decizia nr.68 din 27.02.2017, paragraful 123, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.181 din 14.03.2017, și Decizia nr.611 din 03.10.2017, paragraful 139, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.877 din 07.11.2017).

*

* *

Față de toate aspectele menționate mai sus, considerăm că:

— în cauză nu a existat și nu există un conflict juridic de natură constituțională între Ministerul Public — Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, pe de-o parte, și Parlamentul României, Înalta Curte de Casație și Justiție și celelalte instanțe judecătorești, pe de altă parte, deoarece nu sunt întrunite elementele constitutive ale unui conflict juridic de natură constituțională, astfel cum acestea au fost stabilite în jurisprudența Curții, în cadrul fixat chiar de instanța de contencios constituțional pentru acest tip de cauze;

— conduita Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție de a încheia protocoale cu Serviciul Român de Informații nu a fost de natură a determina un blocaj instituțional, întrucât, prin conținutul lor, aceste protocoale nu au reprezentat decât o detaliere a modului în care fiecare dintre cele două instituții se impunea a-și exercita atribuțiile conferite de lege în domeniile menționate expres în cele două protocoale, astfel că:

— nu s-a putut stabili o depășire din partea Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție a limitelor de competență pe care legea i le conferă;

— nu s-a putut stabili o imixtiune din partea Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție în competențele conferite de Legea fundamentală Parlamentului României;

— nu s-a putut stabili o încălcare a principiului cooperării loiale între autorități din partea Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție.

Judecători,
prof. univ. dr. **Mircea Ștefan Minea**
dr. **Livia Doina Stanciu**

OPINIE CONCURRENTĂ

1. Analizând cele două protocoale, respectiv „Protocolul de cooperare între Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție și Serviciul Român de Informații pentru îndeplinirea sarcinilor ce le revin în domeniul securității naționale” (Protocolul nr.003064 din anul 2009) și „Protocolul privind organizarea cooperării între Serviciul Român de Informații și Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție pentru îndeplinirea sarcinilor ce le revin, potrivit legii” (Protocolul nr.03656 din anul 2016), se observă că acestea au, într-o măsură semnificativă, temeuri legale diferite, cel puțin sub aspectul invocării unor hotărâri ale Consiliului Suprem de Apărare a Țării (CSAT).

Astfel, se constată că Protocolul nr.003064 din 2009 are temeuri diverse, eterogene (în ce privește forța juridică a actului respectiv, materia sa, domeniul de reglementare).

Nu aceeași este situația *Protocolului nr.03656 din 2016, care se întemeiază exclusiv pe prevederi ale unor norme legislative primare* (Legea fundamentală, lege sau ordonanță de urgență a guvernului) în cauzele privitoare la infracțiunile contra securității naționale prevăzute în titlul X din Codul penal, infracțiunile de terorism și cele săvârșite de cadrele militare ale Serviciului Român de Informații, în aplicarea prevederilor art.138—144 din Codul de procedură penală. Totodată, sunt invocate prevederile Ordonanței de urgență a Guvernului nr.6/2016 privind unele măsuri pentru punerea în executare a mandatelor de supraveghere tehnică dispuse în procesul penal, care, la art.IV pct.1, stabilesc fără echivoc faptul că: „...Condițiile concrete de acces la sistemele tehnice al organelor judiciare se stabilesc prin protocoale de cooperare încheiate între Serviciul Român de Informații cu Ministerul Public, Ministerul Afacerilor Interne, precum și cu alte instituții în cadrul cărora își desfășoară activitatea, în condițiile art.57 alin.(2) din Codul de procedură penală, organele de cercetare penală speciale”.

Distinct de acesta, însă, Protocolul nr.003064 din 2009 se întemeiază și pe prevederile a nu mai puțin de 9 hotărâri ale CSAT.

2. Consiliul Suprem de Apărare a Țării este o autoritate de nivel constituțional, consacrată de cap. V *Administrația publică* din Constituție, secțiunea I *Administrația publică centrală de specialitate*, art.119, astfel: „Art.119: Consiliul Suprem de Apărare a Țării organizează și coordonează unitar activitățile care privesc apărarea țării și securitatea națională, participarea la menținerea securității internaționale și la

apărarea colectivă în sistemele de alianță militară, precum și la acțiuni de menținere sau de restabilire a păcii”.

Astfel cum doctrina a subliniat de-a lungul timpului, acest organism nu reprezintă un „guvern paralel”, ci o *autoritate a administrației publice centrale, autonomă față de Guvern* (nu atât în ceea ce privește componența sa, o parte dintre membrii Guvernului fiind și membri CSAT, în condițiile legii, ci sub aspectul atribuțiilor sale distincte), care este prezidată de Președintele României.

Se constată că sfera atribuțiilor CSAT a fost lărgită odată cu revizuirea Constituției, în anul 2003, din rațiuni ce vizau în mod esențial aderarea României la Tratatul Nord-Atlantic (NATO), respectiv regândirea mecanismelor forțelor armate, în contextul integrării României în Uniunea Europeană, dar aceste atribuții rămân stabilite expres și limitativ în textul constituțional — aspect specific autorităților publice instituite prin voință constituuantă. Prin urmare, din coroborarea textului constituțional cu cel al legii, rezultă că atribuțiile CSAT se referă la securitatea țării și apărarea națională, în general, precum și la coordonarea unitară a participării forțelor armate române la menținerea securității internaționale, acțiuni de menținere și restabilire a păcii, apărarea în sisteme de alianță militară etc. (a se vedea, cu privire la atribuțiile CSAT, prevederile art.4 din Legea nr. 415/2002 privind organizarea și funcționarea Consiliului Suprem de Apărare a Țării).

3. Totuși, cel puțin una dintre hotărârile CSAT la care face referire Protocolul nr.003064 din 2009 are în vedere aspecte diferite de scopul și activitățile principale ale CSAT, ea referindu-se la combaterea corupției, fraudei și spălării banilor (Hotărârea CSAT nr.17/2005). Fără a ignora faptul că problematica marii criminalități poate și trebuie să constituie o preocupare a autorităților publice cu competențe în materie, necesitând a fi abordată în mod sistematic și integrat, *rămâne cu totul neclară și lipsită de teme constituțional introducerea în cadrul competențelor CSAT și reflectarea subsecventă în cadrul protocolului anterior amintit a unor aspecte ce țin de aplicarea legii penale și procesual penale* — aspecte ce cad sub incidența autorității judecătorești, potrivit *cap. VI din Constituție — Autoritatea judecătorească, secțiunea 1 Instanțele judecătorești și secțiunea a 2-a Ministerul Public* (a se vedea, cu titlu exemplificativ, art.124, art.126, art. 131, art.132 din Constituția României).

4. În acest mod se creează cadrul pentru ca o autoritate a administrației publice centrale — CSAT — să intervină în mod nepermis în cadrul competențelor autorității judecătorești, fiind susceptibilă de a adăuga la lege, respectiv la cadrul normativ ce reglementează urmărirea penală, și excedând astfel cadrulul constituțional, consacrat de articolele din Constituție mai sus citate.

O dificultate majoră în restabilirea ordinii juridice constituționale este generată și de faptul că respectivele hotărâri ale CSAT nu sunt publice (nefiind cert nici dacă și-au păstrat sau nu caracterul secret, respectiv nivelul de secretizare, și nici măcar dacă mai sunt în vigoare). În condițiile în care aceste informații nu au fost accesibile Curții Constituționale, afectarea de către CSAT a cadrului legal și constituțional — inclusiv prin determinarea încheierii/definirea temeiului respectivului protocol și a activităților care s-au desfășurat în baza acestuia — *poate fi presupusă sau chiar evidentă, dar rămâne nelămurită*.

La nivel de principiu, stabilirea conduitei părților în conflict ar trebui precedată de constatarea și completarea în mod corespunzător a însuși temeiului conflictului juridic de natură constituțională, și anume hotărârile CSAT, precum și a modului în care CSAT ar fi putut orienta/direcționa activitatea respectivelor autorități și instituții publice, în acest fel.

5. Mai mult, din actele depuse la dosarul cauzei *nu se poate constata faptul că Parlamentul și-a îndeplinit obligația de a examina și verifica, în mod efectiv și nu doar formal, activitatea Consiliului Suprem de Apărare a Țării*, așa cum este expres stipulat în art.2 al Legii nr.415/2002 privind organizarea și funcționarea Consiliului Suprem de Apărare a Țării, astfel: „Art. 2 — Activitatea Consiliului Suprem de Apărare a Țării este supusă examinării și verificării parlamentare.”

6. În privința naturii juridice a actului intitulat „protocol”: acesta este, sub aspect juridic, *un act administrativ cu caracter normativ* care, în doctrina și legislația altor state europene, poartă denumirea de „regulament”.

În acest sens, actul îndeplinește ansamblul trăsăturilor prevăzute în definierea legală a acestei categorii de acte juridice.

7. Astfel, potrivit art.2 alin.1. lit.c) din Legea nr.554/2004 a contenciosului administrativ, prin *act administrativ* se înțelege actul unilateral cu caracter individual sau normativ, emis de o autoritate publică, în vederea executării ori a organizării executării legii, dând naștere, modificând sau stingând raporturi juridice.

De asemenea, în conformitate cu prevederile art.2 alin.1 lit. b) din aceeași lege, *autoritate publică* este orice organ de stat sau al unităților administrativ-teritoriale care acționează în regim de putere publică, pentru satisfacerea unui interes public.

Din examinarea acestor texte legale rezultă că, pentru a fi în prezența unor acte administrative, este necesară îndeplinirea următoarelor condiții: să fie emise de autorități publice, acționând în regim de putere publică, pentru satisfacerea unui interes public; să fie emise în vederea executării ori a organizării executării legii; să fie emise pentru a statua raporturi juridice; să aibă un caracter unilateral.

8. Apare evident că actele juridice purtând titulatura de protocol au fost emise de autoritățile publice semnate, acționând în regim de putere publică, pentru satisfacerea — în concepția autorilor acestora — a unor interese publice și în vederea executării ori a organizării executării legii, precum și pentru a crea anumite raporturi juridice concrete între aceste instituții și între persoanele care funcționează în cadrul lor.

9. Cu privire la *caracterul unilateral* al acestui tip de act trebuie subliniat că acesta se conservă și atunci când actul este emis de două sau mai multe autorități publice împreună, dacă se păstrează celelalte trăsături menționate anterior.

10. În acest sens, esențial pentru determinarea caracterului său unilateral nu este criteriul cantitativ, al numărului de autori/semnatori ai acestuia, ci *criteriul calitativ al conținutului său*.

Sub acest aspect, este unilateral actul juridic care se adresează îndeosebi și în mod preponderent nu conduitei autorilor/semnatarilor actului, ci a altor subiecte de drept (în cauza de față — procurori, respectiv, ofițeri, experți etc.), terțe în raport cu edictarea aceluia act.

Ca aspect teoretic și practic (jurisprudențial), o asemenea distincție privind caracterul unilateral al actului juridic, după conținutul său, este deja un loc comun în doctrina și jurisprudența altor state europene¹.

Toate aspectele mai sus precizate sunt în considerarea faptului că, în temeiul normelor stabilite de protocoale, au fost reglementate activități ale unor persoane din cadrul instituțiilor semnate, privind urmărirea penală, în mod esențial privind mandatele de supraveghere tehnică, precum și alte aspecte considerate a fi de cooperare interinstituțională.

11. De principiu, în cauzele complexe, cum sunt și cele privind conflictele juridice de natură constituțională, în etapa pregătitoare/prealabilă dezbaterilor, *au o importanță specială actele, documentele și informațiile complete, relevante*, care provin de la autoritățile publice sau alte persoane juridice sau organizații care fie sunt părți ale conflictului juridic de natură constituțională, fie sunt terți, însă asupra lor se pot răsfrânge consecințele unei decizii de constatare a acestuia. De altfel, acestea au obligația, în temeiul art.76 din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, să comunice informațiile, documentele și actele pe care le dețin, dacă ele sunt cerute de Curtea Constituțională pentru realizarea atribuțiilor sale, respectiv pentru a-și fundamenta soluția adoptată în cauză.

Astfel, este de subliniat faptul că sfera subiectelor între care pot purta conflicte juridice de natură constituțională este circumscrisă expres de dispozițiile Constituției, astfel cum au fost ele interpretate în jurisprudența Curții (respectiv autoritățile publice consacrate de titlul III din Constituție), dar efectele deciziei de constatare a unui conflict juridic de natură constituțională pot fi nu numai directe, ci și indirecte sau chiar difuze, cu privire la alte entități sau persoane.

Judecător,
conf. univ. dr. **Simona-Maya Teodoroiu**

¹ R. Chapus, Droit administratif général, tome 1, par. 541, Montchrestien, Paris