

DECIZIA Nr.304 din 4 mai 2017

referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art.2 cu referire la sintagma „nu au suferit condamnări penale” din Legea nr.90/2001 privind organizarea și funcționarea Guvernului României și a ministerelor

Publicată în Monitorul Oficial nr.520 din 05.07.2017

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

1. Pe rol se află soluționarea excepției de neconstituționalitate a dispozițiilor art.2 din Legea nr.90/2001 privind organizarea și funcționarea Guvernului României și a ministerelor, excepție ridicată direct de Avocatul Poporului și care formează obiectul Dosarului Curții Constituționale nr.32D/2017.

2. Dezbaterile au avut loc în ședința publică din 7 martie 2017, în prezența reprezentantului autorului excepției de neconstituționalitate, doamna Ecaterina Mirea, și cu participarea reprezentantului Ministerului Public, procuror Iuliana Nedelcu, fiind consemnate în încheierea de ședință de la acea dată, când, având în vedere cererea de întrerupere a deliberărilor pentru o mai bună studiere a problemelor ce formează obiectul cauzei, în temeiul dispozițiilor art.57 și art.58 alin.(3) din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, Curtea a dispus amânarea pronunțării pentru data de 21 martie 2017 și, ulterior, pentru aceleași motive, pentru data de 4 și 27 aprilie 2017. La această din urmă dată, Curtea, constatând că nu sunt prezenți toți judecătorii care au participat la dezbateri, a amânat pronunțarea, în temeiul art.57 din Legea nr.47/1992 și art.56 alin.(2) din Regulamentul de organizare și funcționare a Curții Constituționale, aprobat prin Hotărârea nr.6/2012, pentru data de 4 mai 2017, dată la care a pronunțat prezenta decizie.

CURTEA,

având în vedere actele și lucrările dosarului, constată următoarele:

3. Prin Adresa nr.105 din 5 ianuarie 2017, înregistrată la Curtea Constituțională cu nr.70 din 5 ianuarie 2017, în temeiul art.146 lit.d) teza a doua din Constituție și al art.32 din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, **Avocatul Poporului a sesizat direct Curtea Constituțională cu excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art.2 din Legea nr.90/2001 privind organizarea și funcționarea Guvernului României și a ministerelor.**

4. În motivarea excepției de neconstituționalitate, autorul acesteia realizează o privire generală asupra ansamblului reglementărilor referitoare la condițiile de ocupare a funcțiilor și demnităților publice din cadrul celor trei puteri organizate în sistemul democrației constituționale. În acest sens, se arată că, în ceea ce privește puterea legislativă, art.2 alin.(6) din Legea nr.208/2015 privind alegerea Senatului și a Camerei Deputaților, precum și pentru organizarea și funcționarea Autorității Electorale Permanente, prevede că „nu pot fi alese [...] persoanele cărora li s-a interzis exercitarea dreptului de a fi ales în autoritățile publice sau în orice alte funcții publice, pe durata stabilită prin hotărâre judecătorească definitivă”. Din examinarea Legii nr.96/2006 privind Statutul deputaților și al senatorilor se observă că în corpul actului normativ nu se regăsesc prevederi care să condiționeze exercitarea mandatului de deputat sau senator de existența unei condamnări penale, în absența unei hotărâri judecătorești prin care să se fi dispus ca pedeapsă complementară pierderea drepturilor electorale. Subliniază că art.7 alin.(1) lit.c) din Legea nr.96/2006 reglementează încetarea calității de senator sau deputat doar în caz de „pierdere a drepturilor electorale, de la data rămânerii definitive a hotărârii judecătorești prin care se dispune pierderea acestor drepturi”.

5. Referitor la puterea executivă, Avocatul Poporului face precizarea că, în legătură cu Președintele, nici Constituția și nici Legea nr.370/2004 pentru alegerea Președintelui României nu reglementează imposibilitatea alegerii în această funcție a unei persoane condamnate penal. Singurele condiționări sunt cele prevăzute de art.37 din Constituție. În ceea ce privește ocuparea funcției de membru al Guvernului, sunt incidente prevederile art.2 din Legea nr.90/2001, criticate în prezenta cauză.

6. În legătură cu puterea judecătorească, Avocatul Poporului observă că admiterea la Institutul Național al Magistraturii este reglementată restrictiv. Astfel, potrivit art.14 alin.(2) lit.c) din Legea nr.303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor, poate fi admisă la Institutul Național al Magistraturii persoana care îndeplinește cumulativ o serie de condiții, printre care și aceea de a nu avea antecedente penale sau cazier fiscal. Totodată, potrivit art.65 alin.(1) lit.f) din Legea nr.303/2004, *„Judecătorii și procurorii sunt eliberați din funcție în următoarele cazuri: [...] f) condamnarea și amânarea aplicării pedepsei dispuse printr-o hotărâre definitivă”*.

7. Se concluzionează în sensul că, din examinarea ansamblului reglementărilor în domeniul ocupării funcțiilor ce presupun exercițiul autorității de stat, se desprind trei aspecte importante: lipsa de coerență legislativă în stabilirea unor criterii de integritate clare, obiective și general valabile pentru ocuparea funcțiilor aparținând celor trei puteri organizate în cadrul democrației constituționale, aspect de natură să aducă atingere principiului echilibrului puterilor în stat, consacrat de art.1 alin. (4) din Constituție, precum și prevederilor art.16 alin.(3) din Constituție referitoare la ocuparea funcțiilor și demnităților publice *„în condițiile legii”*; lipsa de previzibilitate a sintagmei *„nu au suferit condamnări penale”* din cuprinsul art.2 din Legea nr.90/2001, fapt ce aduce atingere art.1 alin.(5) din Constituție; și lipsa unui tratament juridic diferențiat aplicabil unor persoane care nu se află în situații analoage, în speță, persoanele condamnate pentru infracțiuni săvârșite cu intenție, pe de o parte, și persoanele condamnate pentru infracțiuni săvârșite din culpă, pe de altă parte, aspect ce atrage încălcarea art.16 alin. (1) și art.53 din Constituție, precum și a art.14 din Convenția pentru apărarea drepturilor și a libertăților fundamentale, art.1 din Protocolul nr.12 la Convenție, art.2 pct. 1 și art.21 pct.2 din Declarația Universală a Drepturilor Omului, art.2 pct.1, precum și art.25 din Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice.

8. Analizând, în continuare, prevederile art.16 alin.(3) din Constituție referitoare la ocuparea funcțiilor și demnităților publice, se reține că acestea fac trimitere la *„condițiile legii”*; or, așa cum a arătat, nu există un cadru legislativ unitar care să reglementeze criteriile general valabile pentru ocuparea acestora. Este de necontestat faptul că o persoană care urmează să ocupe o funcție ce implică exercițiul autorității de stat trebuie să îndeplinească anumite cerințe de integritate, legalitate și corectitudine, menite să consolideze încrederea cetățenilor în autoritățile statului, însă cadrul legislativ ce guvernează condițiile de accedere la o funcție trebuie să fie unul coerent, predictibil și unitar, aplicabil tuturor reprezentanților celor trei puteri organizate în cadrul democrației constituționale. Prevederile art.16 alin.(3) din Constituție consacră dreptul legiuitorului de a stabili condițiile concrete de ocupare și exercitare a unei funcții, însă, în procesul de elaborare a actelor normative, Parlamentul are obligația de a respecta principiile constituționale și de a adopta, în consecință, un sistem legislativ coerent, armonios, coordonat și eficient, care să asigure respectarea principiului constituțional al echilibrului puterilor — legislativă, executivă și judecătorească — în cadrul democrației constituționale.

9. Se arată, totodată, că separația puterilor în stat nu înseamnă lipsa unui mecanism de control între puterile statului; dimpotrivă, presupune existența unui control reciproc, precum și realizarea unui echilibru de forțe între acestea. Or, un asemenea echilibru nu poate fi realizat decât prin existența unui sistem coerent, menit să asigure condiții de integritate general valabile în exercitarea funcțiilor aparținând acestor trei puteri. Aceasta cu atât mai mult cu cât, în conformitate cu prevederile actuale ale Constituției, în procesul de desemnare a prim-ministrului și de numire a Guvernului, au un rol esențial atât Președintele României [care, exercitându-și atribuțiile în temeiul art.85 și art.103 alin.(1) din Constituție, desemnează un candidat pentru funcția de prim-ministru și numește Guvernul pe baza votului de încredere acordat de Parlament], cât și Parlamentul [care, în aplicarea art.103 alin.(3) din Constituție, dezbate programul și lista Guvernului în ședință comună și acordă votul de încredere]. În vederea respectării principiului echilibrului puterilor în stat, consacrat de art.1 alin.(4) din Constituție, este necesar un cadru normativ care să includă dispoziții comune, menite să asigure o concordanță în ceea ce privește condițiile de integritate pentru exercitarea funcțiilor reprezentanților fiecăreia dintre puteri, cu respectarea drepturilor și a obligațiilor cuprinse în statutele speciale ale acestora. Se invocă în acest sens considerentele Deciziei nr.799 din 17 iunie 2011, prin care Curtea Constituțională a reținut că principiul echilibrului puterilor în stat, consacrat în art.1 alin.(4) din Constituție, trebuie aplicat, în egală măsură, în modul de atribuire și de exercitare a competențelor tuturor autorităților publice, inclusiv a celor care fac parte din aceeași putere, dintre cele trei prevăzute de textul menționat. În context, Avocatul Poporului observă că, în legislația internă, chiar în cadrul aceleiași puteri, și anume cea executivă (exercitată potrivit sistemului constituțional românesc de Președinte și de Guvern), există diferențe de tratament juridic în ceea ce privește condițiile de ocupare a acestor demnități și implicit a criteriilor de integritate necesar a fi îndeplinite.

10. În consecință, se apreciază că, pentru îndepărtarea viciului de neconstituționalitate și pentru a da expresie principiului separației și echilibrului puterilor în stat, legiuitorul, în cadrul marjei sale de apreciere,

va trebui să reexamineze dispozițiile art.2 din Legea nr.90/2001 în sensul identificării unui raport de proporționalitate între condițiile ocupării unei funcții publice și scopul urmărit prin soluția legislativă, și anume exercitarea funcției de membru al Guvernului de către o persoană desemnată să pună în aplicare Programul de guvernare acceptat de Parlament.

11. Din examinarea cadrului legislativ, Avocatul Poporului observă că art.2 din Legea nr.90/2001 și, în special, sintagma „*nu au suferit condamnări penale*” încalcă principiul previzibilității, consacrat la nivel constituțional de art.1 alin.(5). Cu referire la principiul previzibilității, în jurisprudența sa (Decizia nr.489 din 30 iunie 2016), Curtea a reținut că, potrivit Legii nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, în cadrul soluțiilor legislative adoptate trebuie să se realizeze o configurare explicită a conceptelor și noțiunilor folosite în noua reglementare, care au un alt înțeles decât cel comun, pentru a se asigura astfel înțelegerea lor corectă și a se evita interpretările greșite (art.25), iar, dacă o noțiune sau un termen nu este consacrat sau poate avea înțelesuri diferite, semnificația acestuia în context se stabilește prin actul normativ ce le instituie, în cadrul dispozițiilor generale sau într-o anexă destinată lexicului respectiv și devine obligatorie pentru actele normative din aceeași materie [art.37 alin.(2)]. Or, din analiza actelor normative incidente în stabilirea condițiilor pentru ocuparea unei funcții publice sau de autoritate publică, Avocatul Poporului observă că termenii utilizați diferă de la caz la caz, în funcție de actul normativ care reglementează condițiile de ocupare a funcției. În aceste condiții, având în vedere și jurisprudența Curții Constituționale invocată, apreciază că sintagma „*nu au suferit condamnări penale*” din art.2 al Legii nr.90/2001 nu întrunește cerințele de previzibilitate, ca o garanție pentru realizarea coerenței legislației naționale în domeniul ocupării unor funcții care implică exercițiul autorității de stat.

12. În continuare, invocând prevederile art.53, art.65 și art.66 din Codul penal, care se referă la pedepsele principale, accesorii și complementare, Avocatul Poporului conchide că sintagma „*nu au suferit condamnări penale*” din art.2 al Legii nr.90/2001 poate suporta interpretări diferite, respectiv dacă prevederea legală criticată se aplică pentru orice condamnare penală sau doar pentru cele în care s-a pronunțat o hotărâre judecătorească prin care s-a dispus ca pedeapsă complementară interzicerea dreptului de a ocupa o funcție care implică exercițiul autorității de stat, prevăzută de art.66 lit.b) din Codul penal.

13. **Avocatul Poporului** arată și că prevederile art.2 din Legea nr.90/2001 pot fi apreciate ca fiind adoptate în aplicarea dispozițiilor constituționale ale art.16 alin.(3), însă acest text trebuie interpretat și aplicat în concordanță cu art.20 din Constituție, sens în care invocă art.2 pct.1 și art.21 pct.1 din Declarația Universală a Drepturilor Omului, precum și art.2 pct. 1 și art.25 lit.c) din Pactul internațional cu privire la drepturile politice și civile, care stabilesc dreptul și posibilitatea oricărui cetățean de a avea acces, în condiții generale de egalitate, la funcțiile publice din țara sa, fără discriminări și fără restricții nerezonabile.

14. Astfel, în cazul infracțiunilor săvârșite din culpă, imposibilitatea exercitării funcției de membru al Guvernului apare ca o măsură disproporționată față de scopul legii, cunoscut fiind faptul că infracțiunile din culpă prezintă un grad de pericol social redus și nu pot fi apreciate ca fiind de natură să pună sub semnul îndoielii onestitatea, moralitatea și profesionalismul persoanei condamnate. În aceste condiții, trebuie analizat în ce măsură textul art.2 din Legea nr.90/2001 corespunde exigențelor impuse de art.20 din Constituție, raportat la art.25 lit.c) din Pactul internațional cu privire la drepturile politice și civile, care stabilește dreptul și posibilitatea oricărui cetățean de a avea acces, în condiții generale de egalitate, la funcțiile publice din țara sa, fără discriminări prevăzute la art.2 din Pact (inclusiv deosebiri întemeiate pe orice altă împrejurare) și fără restricții nerezonabile. Se arată că, în jurisprudența sa, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a creat premisele interpretării sintagmei „discriminare întemeiată pe orice altă situație/imprejurare”, care se regăsește și în cuprinsul art.14 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale și al art.1 din Protocolul nr.12, ca atrăgând obligația statului de a introduce în legislație excepții corespunzătoare de la regula restricționării accesului persoanelor condamnate, la o anumită funcție, astfel încât să fie respectat principiul nondiscriminării, în condițiile impunerii unor restricții rezonabile. Astfel, în jurisprudența sa, Curtea Europeană a Drepturilor Omului (Hotărârea din 6 aprilie 2000, pronunțată în Cauza *Thlimmenos împotriva Greciei*) a consacrat dreptul la diferență de tratament juridic în ocuparea unor funcții sau profesii, între persoanele condamnate pentru diferite infracțiuni. În esență, în cauza amintită, Curtea a stabilit că aplicarea principiului discriminării „în oricare altă situație” include și nondiscriminarea pe motive de cazier judiciar. Curtea a reținut că reclamantul a fost tratat diferit de celelalte persoane care au aplicat pentru acest post din cauza statutului său de persoană condamnată. O astfel de diferență de tratament juridic nu intră, în general, în domeniul de aplicare al art.14 din Convenție, în măsura în care se referă la accesul la o anumită profesie, având în vedere că dreptul la libertatea profesiei nu este garantat de Convenție. Cu toate acestea, reclamantul nu s-a plâns de distincția pe care normele ce reglementează accesul la profesie o fac între persoanele condamnate și alte persoane (necondamnate). Plângerea acestuia se referă mai degrabă la faptul că, în aplicarea legii în cauză, nu se face distincție între persoanele condamnate pentru infracțiunile comise exclusiv din cauza convingerilor religioase și persoanele condamnate pentru alte infracțiuni. În esență, argumentul reclamantului se poate rezuma la faptul că el a fost tratat ca orice altă persoană condamnată pentru o infracțiune gravă, deși condamnarea sa a rezultat din însăși exercitarea libertății religioase. Dreptul de a

nu fi discriminat este încălcat și atunci când statele, fără o justificare obiectivă și rezonabilă, nu tratează în mod diferit persoanele ale căror situații sunt semnificativ diferite. În aceeași cauză, s-a examinat dacă a existat o relație rezonabilă de proporționalitate între mijloacele utilizate și scopul urmărit a se realiza. Cu această ocazie, Curtea a apreciat că, spre deosebire de alte condamnări pentru infracțiuni grave, o condamnare din motive religioase nu poate implica lipsa de onestitate sau de moralitate de natură să submineze capacitatea persoanei condamnate de a exercita această profesie. În aceste condiții, impunerea unei sancțiuni suplimentare reclamantului este disproporționată, rezultând că excluderea reclamantului din profesie nu a urmărit un scop legitim. Ca urmare, Curtea a constatat că nu a existat nicio justificare obiectivă și rezonabilă pentru a trata reclamantul în mod diferit față de alte persoane condamnate pentru o infracțiune gravă. În esență, în această cauză, Curtea a reținut încălcarea principiului nediscriminării motivat de faptul că Statul nu a introdus în legislație excepții corespunzătoare de la regula de restricționare a persoanelor condamnate pentru o infracțiune gravă de la accesul într-o funcție.

15. Potrivit prevederilor art.30 alin.(1) și art.33 din Legea nr.47/1992, actul de sesizare a fost comunicat președinților celor două Camere ale Parlamentului și Guvernului, pentru a-și exprima punctele de vedere asupra excepției de neconstituționalitate ridicate.

16. **Președintele Camerei Deputaților** apreciază că excepția de neconstituționalitate este întemeiată.

17. Se învederează că, prin art.16 alin.(3) din Constituție, legiuitorul constituant a instituit numai două condiții fundamentale pentru ocuparea funcțiilor și demnităților publice, privitoare la cetățenie și domiciliu, care trebuie întrunite cumulativ, lăsând la latitudinea legiuitorului posibilitatea de a reglementa condiții suplimentare pentru ocuparea acestor funcții/demnități. În îndeplinirea acestor competențe constituționale, legiuitorul nu poate avea însă competențe discreționare. Astfel, activitatea de legiferare este circumscrisă normelor constituționale incidente, dispozițiilor tratatelor și convențiilor internaționale la care România este parte, precum și prevederilor Legii nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative. Întrucât legiuitorul constituant nu a dispus în mod expres și condiții suplimentare pentru numirea membrilor Guvernului în capitolul dedicat acestei autorități publice (capitolul III al titlului III), legiuitorul ar fi trebuit să se raporteze la situațiile reglementate de Legea fundamentală cu privire la încetarea funcției de membru al Guvernului (art.106), singurul reper constituțional referitor la această funcție. Se apreciază că, în aceste împrejurări, pentru a dobândi funcția de membru al Guvernului, o persoană ar trebui să îndeplinească aceleași condiții, ca expresie a principiului simetriei juridice.

18. Astfel cum rezultă din art.106 din Constituție, legiuitorul constituant nu reglementează, printre cazurile de încetare a funcției de membru al Guvernului, existența unei hotărâri de condamnare. Totodată, interzicerea exercitării dreptului de a ocupa o funcție ce implică exercițiul autorității de stat este reglementată ca pedeapsă complementară, potrivit art.66 alin. (1) lit.b) din Codul penal, și restrângerea exercițiului unor drepturi sau libertăți este permisă, astfel cum prevede art.53 din Constituție, pentru apărarea securității naționale, a ordinii, a sănătății ori a moralei publice, a drepturilor și a libertăților cetățenilor, desfășurarea instrucției penale, prevenirea consecințelor unei calamități naturale, ale unui dezastru ori ale unui sinistru deosebit de grav, în condițiile prevăzute de Legea fundamentală.

19. Se mai arată că textul legal criticat încalcă art.14 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale referitoare la interzicerea discriminării, art.1 din Protocolul nr.12 la Convenție, art.2 pct.1 și art.21 pct.2 din Declarația Universală a Drepturilor Omului, art.2 pct.1 și art.25 din Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice.

20. Se mai arată că, în susținerea tezei potrivit căreia art.2 din Legea nr.90/2001 ar fi constituțional, nu se pot aduce prevederile art.105 alin.(2) din Constituție potrivit căreia „alte incompatibilități se stabilesc prin lege organică”, deoarece în cauză nu este vorba despre o incompatibilitate. Față de definiția dată acestei din urmă noțiuni în *Dicționarul Explicativ al Limbii Române*, rezultă că incompatibilitatea „implică posibilitatea celui în cauză de a opta pentru una din cele două funcții, poziții sau sarcini”. Din această perspectivă, se observă că, așa cum este formulat, art.2 din Legea nr.90/2001 nu oferă persoanei aflate în acea situație dreptul la opțiune.

21. Nu poate fi vorba nici de restrângerea unor drepturi sau libertăți, pentru că ar implica o perioadă de timp determinată în care această restrângere acționează. Pe de altă parte, art.53 alin.(2) din Constituție tocmai aceasta prevede, și anume faptul că prin restrângere nu se poate aduce atingere existenței dreptului însuși, în caz contrar însemnând „abolirea dreptului respectiv, or art.2 din Legea nr.90/2001 abolește acest drept, nu îl restrânge”.

22. **Președintele Senatului și Guvernul** nu au comunicat punctele lor de vedere asupra excepției de neconstituționalitate.

CURTEA,

examinând actul de sesizare, punctul de vedere al președintelui Camerei Deputaților, raportul întocmit de judecătorul-raportor, înscrisurile depuse, concluziile reprezentantului autorului excepției de neconstituționalitate, concluziile procurorului, dispozițiile legale criticate, raportate la prevederile Constituției, precum și Legea nr.47/1992, reține următoarele:

23. Curtea Constituțională a fost legal sesizată, potrivit dispozițiilor art.146 lit.d) teza a doua din

Constituție, precum și ale art.1 alin.(2), ale art.2, 3, 10, 29, 32 și 33 din Legea nr.47/1992, să soluționeze excepția de neconstituționalitate.

24. Obiectul excepției de neconstituționalitate, astfel cum a fost formulat, îl constituie dispozițiile art.2 din Legea nr.90/2001 privind organizarea și funcționarea Guvernului României și a ministerelor, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.164 din 2 aprilie 2001. În realitate, excepția de neconstituționalitate, având în vedere motivarea acesteia, vizează art.2 cu referire la sintagma „*nu au suferit condamnări penale*” din Legea nr.90/2001, text având următorul cuprins: „*Pot fi membri ai Guvernului persoanele care au cetățenia română și domiciliul în țară, se bucură de exercițiul drepturilor electorale, nu au suferit condamnări penale și nu se găsesc în unul dintre cazurile de incompatibilitate prevăzute în cartea I titlul IV din 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, cu modificările și completările ulterioare*”.

25. Textele constituționale invocate în susținerea excepției de neconstituționalitate sunt cele ale art.1 alin.(4) și (5), referitoare la separația și echilibrul puterilor în stat și principiul legalității, în componenta sa privind calitatea legii, art.16 alin.(1) și (3) referitoare la egalitatea în drepturi și accesul la funcțiile și demnitățile publice, art.20 — *Tratatele internaționale privind drepturile omului și art.53 — Restrângerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți*. Se invocă, de asemenea, încălcarea prevederilor art.14 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale referitoare la interzicerea discriminării, ale art.1 din Protocolul nr.12 la Convenție, referitoare la interzicerea generală a discriminării, ale art.2 pct.1 și art.21 pct.2 din Declarația Universală a Drepturilor Omului, potrivit căreia fiecare persoană se poate prevala, fără nicio deosebire, de toate drepturile și de toate libertățile proclamate de Declarație și, respectiv, referitoare la accesul oricărei persoane, în condiții de egalitate, la funcțiile publice, precum și prevederile art.2 pct.1 și art.25 din Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice, referitoare la garantarea, fără nicio deosebire, a drepturilor recunoscute de Pact și, respectiv, dreptul și posibilitatea oricărui cetățean, fără nicio discriminare ori restricție nerezonabilă, de a avea acces, în condiții generale de egalitate, la funcțiile publice din țara sa.

26. Examinând excepția de neconstituționalitate, Curtea reține că Avocatul Poporului critică, în esență, lipsa de coerență legislativă în stabilirea unor criterii de integritate clare, obiective și general valabile pentru ocuparea funcțiilor aparținând celor trei puteri organizate în cadrul democrației constituționale, aspect de natură să aducă atingere principiului echilibrului puterilor în stat, consacrat de art.1 alin.(4) din Constituție, precum și prevederilor art.16 alin.(3) din Constituție referitoare la ocuparea funcțiilor și demnităților publice „*în condițiile legii*”; lipsa de previzibilitate a sintagmei „*nu au suferit condamnări penale*” din cuprinsul art.2 din Legea nr.90/2001, fapt ce aduce atingere art.1 alin.(5) din Constituție; și lipsa unui tratament juridic diferențiat aplicabil unor persoane care nu se află în situații anologice, în speță, persoanele condamnate pentru infracțiuni săvârșite cu intenție, pe de o parte, și persoanele condamnate pentru infracțiuni săvârșite din culpă, pe de altă parte, aspect ce atrage, în esență, încălcarea principiului egalității în drepturi.

27. Cu privire la prima critică de neconstituționalitate invocată, Curtea reține că autorul excepției de neconstituționalitate realizează o privire comparativă între condițiile necesare a fi întrunite pentru accederea la funcțiile sau demnitățile publice din cadrul celor trei puteri ale statului. În acest sens, se menționează situația deputaților și senatorilor, a Președintelui României și a judecătorilor și procurorilor, subliniindu-se caracterul eterogen al condițiilor care trebuie întrunite pentru dobândirea calităților antereferte. Cu privire la aceste aspecte, Curtea constată că remedierea eventualei lipse de coerență legislativă în stabilirea unor criterii de integritate clare, obiective și general valabile pentru ocuparea funcțiilor aparținând celor trei puteri nu intră în competența sa. Ceea ce se solicită Curții Constituționale este realizarea unei situații centralizatoare a condițiilor de acces în funcțiile sau demnitățile publice și desprinderea unei concluzii care ar rezulta din compararea acestora. Practic, Avocatul Poporului, subsumat acestei susțineri, consideră că fiecare condiție în parte este constituțională, însă din dinamica lor ar rezulta că, datorită caracterului lor eterogen, Curtea ar urma să constate o lipsă de coerență legislativă care s-ar converti, în mod implicit, într-un motiv de neconstituționalitate raportat numai la condiția expres criticată din cuprinsul art.2 din Legea nr.90/2001. Or, potrivit art.79 alin.(1) din Constituție, Consiliul Legislativ, organ consultativ de specialitate al Parlamentului, avizează proiectele de acte normative în vederea sistematizării, unificării și coordonării întregii legislații și ține evidența oficială a legislației României, iar, potrivit art.2 alin.(1) lit.d) din Legea nr.73/1993 pentru înființarea, organizarea și funcționarea Consiliului Legislativ, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.1.122 din 29 noiembrie 2004, elaborează, din dispoziția Camerei Deputaților sau a Senatului ori din proprie inițiativă, studii pentru sistematizarea, unificarea și coordonarea legislației și face, pe această bază, propuneri Parlamentului și, după caz, Guvernului. De asemenea, problemele privind coordonarea legislativă revin și autorității legiuitoare [Decizia nr.249 din 10 mai 2005, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.536 din 23 iunie 2005]. Prin urmare, nu ține nici de rolul și nici de competența Curții Constituționale asigurarea coerenței legislative invocate de Avocatul Poporului, revenind astfel Parlamentului și Consiliului Legislativ obligația de a elimina o eventuală lipsă de coerență și de a unifica legislația în materia anterefertă.

28. Curtea Constituțională este garantul supremației Constituției [art.142 alin.(1) din Constituție], iar,

potrivit art.2 alin.(2) din Legea nr.47/1992, sunt neconstituționale prevederile actelor normative de reglementare primară care încalcă dispozițiile sau principiile Constituției. Prin urmare, Curtea constată că examinarea constituționalității unui text de lege are în vedere compatibilitatea acestuia cu dispozițiile constituționale pretins încălcate, iar nu compararea prevederilor mai multor legi între ele și raportarea concluziei ce ar rezulta din această comparație la dispoziții ori principii ale Constituției. Procedându-se altfel s-ar ajunge, inevitabil, la concluzia că, deși fiecare dintre dispozițiile legale este constituțională, numai coexistența lor ar pune în discuție constituționalitatea uneia dintre ele. Rezultă deci că nu ne aflăm în prezența unei chestiuni de constituționalitate, ci a unei simple contrarierăți între norme legale din același domeniu, coordonarea legislației în vigoare fiind de competența autorității legiuitoare [Decizia nr.81 din 25 mai 1999, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.325 din 8 iulie 1999]. Revine, așadar, Parlamentului sarcina de a realiza o corelare necesară între condițiile de acces în funcția de membru al Guvernului și cea de membru al Parlamentului, având în vedere, pe de o parte, compatibilitatea între cele două funcții publice [art.71 alin.(2) și art.105 alin.(1) din Constituție] și, pe de altă parte, exigența ca exponenții celor două puteri ale statului să beneficieze de condiții similare de acces în funcție, evitându-se situația ca, deși compatibile la nivel constituțional, cele două funcții devin incompatibile prin efectul unei legislații infraconstituționale, în sensul că legea impune condiții suplimentare care le face *de jure* incompatibile a fi exercitate simultan.

29. Cu privire la cea de-a doua critică de neconstituționalitate, Curtea constată că aceasta vizează o lipsă de previzibilitate a sintagmei criticate deduse judecății, care rezultă, pe de o parte, din analiza actelor normative incidente în stabilirea condițiilor pentru ocuparea unei funcții sau demnități publice, iar, pe de altă parte, din dispozițiile art.53, art.65 și art.66 din Codul penal și ale art.396 alin.(2) din Codul de procedură penală. Dacă în privința lipsei de previzibilitate a sintagmei criticate prin prisma analizei actelor normative incidente în stabilirea condițiilor pentru ocuparea unei funcții sau demnități publice sunt valabile cele menționate la paragrafele anterioare, în sensul că ceea ce se solicită Curții Constituționale ține de competența Parlamentului și a Consiliului Legislativ, excedând, așadar, competenței instanței constituționale, în schimb, Curtea constată că evaluarea previzibilității acesteia prin prisma dispozițiilor art.53, art.65 și art.66 din Codul penal și ale art.396 alin.(2) din Codul de procedură penală reprezintă o problemă de interpretare și aplicare a legii.

30. În acest sens, analizând dispozițiile constituționale referitoare la ocuparea funcțiilor și demnităților publice, Curtea reține că art.16 alin.(3) din Constituție face trimitere la „*condițiile legii*”, atunci când reglementează dreptul de a ocupa funcții și demnități publice, civile sau militare. Acestei trimiteri generice îi este subsumată inclusiv Legea nr.90/2001, respectiv dispozițiile art.2, care reglementează condițiile de numire în funcția de ministru. Cu alte cuvinte, textele legale criticate reprezintă o aplicare în domeniul statutului juridic al membrului Guvernului a prevederilor constituționale ale art.16 alin.(3), care permit legiuitorului să determine conținutul și limitele dreptului cetățeanului de a ocupa o funcție publică, având în vedere scopul acestui drept, precum și interesul general care trebuie protejat. Astfel, dispozițiile legale în vigoare instituie interdicția persoanelor condamnate printr-o hotărâre definitivă de a dobândi calitatea de membru al Guvernului.

31. Raportat la aspectele de neconstituționalitate formulate de Avocatul Poporului referitoare la consecințele extrapenale derivate dintr-o hotărâre judecătorească de condamnare, Curtea reține că, în realitate, acestea nu constituie veritabile critici de neconstituționalitate, întrucât își găsesc rezolvarea prin aplicarea art.4, art.152 alin.(1) sau art.165—171 din Codul penal.

32. Astfel, ori de câte ori apreciază oportun, în funcție de materia normată, legiuitorul poate conferi condamnării penale efecte juridice care excedează sancțiunea penală, reglementând decăderi, interdicții sau incapacități care rezultă din condamnare. Aceste consecințe extrapenale care derivă din condamnare operează în condițiile și termenele stabilite de lege. O astfel de consecință extrapenală o constituie interdicția cu privire la dobândirea calității de membru al Guvernului aplicabilă persoanelor condamnate penal printr-o hotărâre definitivă, consacrată de sintagma „*nu au suferit condamnări penale*” din cuprinsul art.2 din Legea nr.90/2001.

33. În ceea ce privește termenele pe durata cărora sunt incidente decăderile, interdicțiile sau incapacitățile, legiuitorul conferă instituției reabilitării — cauză legală și personală de înlăturare a consecințelor condamnării — efecte constând în încetarea decăderilor și interdicțiilor, precum și a incapacităților care rezultă din condamnare [art.169 alin.(1) din Codul penal]. Cu alte cuvinte, consecințele extrapenale ale condamnării se produc atâta vreme cât nu a intervenit reabilitarea de drept sau judecătorească a persoanei fizice. Reabilitarea judecătorească (facultativă) constituie forma tipică a reabilitării, care se poate obține, la cerere, prin hotărârea instanței de judecată (*ope iudiciis*), în urma verificării îndeplinirii condițiilor prevăzute de lege, având ca efect înlăturarea consecințelor condamnării. Prin art.166 alin.(1) din Codul penal se stabilesc condiții cu privire la gravitatea condamnării și termenele după care fostul condamnat poate formula cererea de reabilitare. Dispozițiile art.167 din Codul penal stabilesc calculul termenului de reabilitare, iar cele ale art.168, condițiile pe care trebuie să le îndeplinească cererea de reabilitare judecătorească. Potrivit art.537 din Codul de procedură penală, după rămânerea definitivă a hotărârii de reabilitare, instanța dispune să se facă mențiune despre aceasta pe hotărârea de

condamnare, mențiunea având efect tocmai sub aspectul încetării decăderilor, interdicțiilor și incapacităților.

34. Efectele reabilitării se produc pentru viitor. Înlăturarea consecințelor condamnării vizează nu numai materia dreptului penal (spre exemplu, în cazul săvârșirii din nou a unei infracțiuni, nu va fi atrasă starea de recidivă sau persoana va putea să beneficieze, în condițiile legii, de instituția renunțării la aplicarea pedepsei [art.80 alin.(2) lit.a) din Codul penal] ori a amânării aplicării pedepsei [art.83 alin.(1) lit.b) din Codul penal] sau a suspendării sub supraveghere a executării pedepsei [art.91 alin. (1) lit.b)] din Codul penal), ci și consecințele extrapenale care au derivat din condamnare, decăderile, interdicțiile sau incapacitățile încetând odată cu rămânerea definitivă a hotărârii de reabilitare [art.169 alin.(1) din Codul penal].

35. Consecințele extrapenale care derivă din condamnare și care vizează decăderi, interdicții sau incapacități încetează și prin aplicarea legii penale de dezincriminare. Art.4 din Codul penal prevede expres că „*legea penală nu se aplică faptelor săvârșite sub legea veche, dacă nu mai sunt prevăzute de legea nouă. În acest caz, executarea pedepselor, a măsurilor educative și a măsurilor de siguranță, pronunțate în baza legii vechi, precum și toate consecințele penale ale hotărârilor judecătorești privitoare la aceste fapte încetează prin intrarea în vigoare a legii noi*”. Deși norma penală face vorbire despre consecințele penale ale hotărârilor judecătorești, este evident că efectele dezincriminării faptei penale nu pot fi limitate doar la aceste aspecte, ci se aplică și cu privire la consecințele extrapenale ale hotărârilor judecătorești, care sunt în mod direct și inseparabil legate de incidența legii penale. Or, potrivit art.4 teza întâi din Codul penal, dacă nu mai sunt prevăzute de legea nouă, legea penală nu se aplică faptelor săvârșite sub legea veche, deci, în mod implicit, consecințele extrapenale încetează prin intrarea în vigoare a legii noi.

36. Aceleași consecințe extrapenale sunt înlăturate și în cazul amnistiei postcondamnatorii. Amnistia se realizează prin lege și este o cauză care înlătură răspunderea penală, iar dacă intervine după condamnare, potrivit art.152 alin.(1) teza a doua din Codul penal, „*ea înlătură și executarea pedepsei pronunțate, precum și celelalte consecințe ale condamnării*”. Cu alte cuvinte, efectele amnistiei postcondamnatorii vizează atât sfera penală, înlăturând executarea pedepsei aplicate sau a restului de pedeapsă, în cazul în care executarea a început, cât și sfera extrapenală, înlăturând toate celelalte consecințe pe care condamnarea le-a produs.

37. Având în vedere considerentele expuse mai sus, Curtea constată că toate consecințele extrapenale care derivă dintr-o condamnare nu reprezintă altceva decât efecte juridice inerente unei hotărâri judecătorești de condamnare penală pe care legea extrapenală le consacră în domeniul ei specific de incidență. Înlăturarea acestor consecințe extrapenale operează în baza dispozițiilor Codului penal, partea generală. Faptul că legea specială, extrapenală, folosește diferite sintagme precum „*nu au suferit condamnări penale*”, „*persoana nu a fost condamnată pentru săvârșirea unei infracțiuni*” sau „*nu are antecedente penale*” nu înseamnă că aceasta poate completa/ modifica/deroga de la dispozițiile Codului penal, sub aspectul condițiilor și termenelor în care sunt înlăturate consecințele unei condamnări penale. Consecințele juridice ale legii de dezincriminare sau de amnistie sau cele ale unei hotărâri judecătorești de reabilitare, pronunțate în condițiile legii, rămân guvernate de Codul penal, lege care reglementează condițiile în care pot fi înlăturate consecințele juridice penale și extrapenale ale unei hotărâri judecătorești de condamnare. **Prin urmare, apare cu evidență că, potrivit dispozițiilor legale în vigoare, sintagma „nu au suferit condamnări penale” încetează să mai constituie o interdicție la dobândirea calității de membru al Guvernului în ceea ce privește persoanele care cad sub incidența/sunt beneficiare ale unei legi de dezincriminare sau de amnistie sau care au fost reabilite printr-o hotărâre judecătorească definitivă, persoane cu privire la care condamnarea penală încetează să mai producă efectele extrapenale prevăzute de lege. Orice altă interpretare dată sintagmei „nu au suferit condamnări penale” din cuprinsul art.2 din Legea nr.90/2001 ar fi contrară literei și spiritului Constituției.**

38. Neaplicând dispozițiile Codului penal anterior referite, condiția analizată nu ar cunoaște, în mod obiectiv, niciun remediu de înlăturare prin intermediul unei ficțiuni juridice obiectivate într-o instituție de drept penal material, drept pentru care, din această perspectivă, devine o stare de fapt intangibilă/irremediabilă. Ea ar reprezenta, astfel, o veritabilă *civilter mortuus* în privința persoanei față de care a fost pronunțată o hotărâre judecătorească de condamnare pentru că va avea efecte absolute și perpetue în privința acesteia, aspect care, la rândul său, ar încălca marja de apreciere de care dispune legiuitorul în temeiul art.16 alin.(3) din Constituție. Această marjă de apreciere rezultă din trimiterea operată, prin textul art.16 alin.(3) din Constituție, la posibilitatea legiuitorului de a reglementa accesul la funcțiile și demnitățile publice „*în condițiile legii*”. Astfel de condiționări trebuie să urmărească un scop legitim și ele însele trebuie să fie adecvate, necesare și să mențină un just echilibru între interesele concurente [cele generale ale societății și cele individuale], așadar, să nu aducă atingere substanței dreptului. În schimb, prin aplicarea art.4, art.152 alin.(1) și art.165—171 din Codul penal, Curtea constată că măsura criticată are un scop legitim, respectiv cerința de moralitate, integritate, probitate și cinste de care trebuie să dea dovadă orice persoană care aspiră la accesul la funcții sau demnități publice; de asemenea, ea este adecvată în sensul că scopul legitim anterior menționat poate fi atins în mod abstract prin condiția impusă de legiuitor, necesară într-o societate democratică, în sensul că acceptanța socială a persoanei care

dorește să acceadă la funcția de membru al Guvernului este cu atât mai mare cu cât aceasta a dat dovezi de îndreptare într-un interval temporal extins apreciat ca fiind suficient de către legiuitor, iar prin aplicarea normelor penale de drept substanțial referitoare la consecințele extrapenale ale condamnării, o asemenea condiție este proporțională cu scopul legitim urmărit, fiind o garanție, pe de o parte, a îndreptării persoanei, iar, pe de altă parte, a reintegrării sociale a acesteia. Ruperea acestui echilibru între cele două interese deopotrivă protejate ar constitui o decădere a persoanei vizate din dreptul anterefert ce va opera *ad aeternum*, iar aceasta, ca o consecință a condamnării penale, ar suporta o sancțiune civilă care este în vădită contradicție cu universalitatea drepturilor garantată de art.15 alin.(1) din Constituție, fiind lipsită de unul dintre drepturile și libertățile fundamentale care sunt garantate în cadrul unui stat de drept, și anume accesul la o funcție/demnitate publică, ceea ce contravine, astfel, art.1 alin. (3) din Constituție.

39. Având în vedere cele de mai sus, revine Parlamentului, Președintelui României sau Guvernului, după caz, competența de a interpreta textul legal criticat în cadrul raporturilor de drept constituțional aplicabile, în funcție de reglementările de drept penal substanțial antereferte.

40. Cu privire la cea de-a treia critică de neconstituționalitate, Curtea reține că Avocatul Poporului realizează o comparație între persoanele condamnate pentru infracțiuni săvârșite cu intenție sau din culpă, apreciind că acestora trebuie să li se aplice un tratament juridic diferențiat, sub aspectul accesului la funcțiile și demnitățile publice, în caz contrar încălcându-se art.16 din Constituție. Analizând critica de neconstituționalitate, Curtea constată că, în esență, se solicită realizarea unei diferențieri între cele două categorii de persoane condamnate, aspect care, ținând cont de exigențele de tehnică legislativă și de modul în care este configurată din punct de vedere normativ sintagma criticată, califică o atare critică drept o propunere de *lege ferenda* asupra căreia, însă, Curtea nu are competența de a se pronunța. În acest sens sunt prevederile art.2 alin.(3) din Legea nr.47/1992, potrivit căreia „*Curtea Constituțională se pronunță numai asupra constituționalității actelor cu privire la care a fost sesizată, fără a putea modifica sau completa prevederile supuse controlului*” [a se vedea și Decizia nr.548 din 12 iulie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.862 din 28 octombrie 2016, paragraful 17].

41. Având în vedere cele de mai sus, Curtea constată că excepția de neconstituționalitate este inadmisibilă, întrucât, pe de o parte, eventualele probleme care țin de realizarea unei coerențe și unități de reglementare în privința condițiilor de acces la funcțiile sau demnitățile publice pot fi corectate numai prin acțiunea Parlamentului, iar, pe de altă parte, aplicarea și interpretarea normei legale criticate, având în vedere sfera sa de aplicare, urmează a fi realizată de către subiectele de drept implicate în procedura de investire a Guvernului sau de numire a membrilor Guvernului, respectiv Președintele României, Parlamentul și Guvernul.

42. În acest sens, Curtea reține că este dreptul exclusiv al legiuitorului de a interveni și a circumstanția sfera de incidență a decăderilor, interdicțiilor, precum și a incapacităților care rezultă din condamnare. Astfel, în ceea ce privește interdicția dobândirii calității de membru al Guvernului, aplicată persoanelor condamnate penal prin-o hotărâre definitivă, legiuitorul este liber să opteze între instituirea unei interdicții cu caracter general — lipsa oricărei condamnări penale, așa cum este reglementat în prezent, și instituirea unei interdicții speciale, circumscrisă unei sfere limitate de condamnări penale, care să se întemeieze pe criterii precum natura infracțiunilor săvârșite, latura subiectivă, pedeapsa aplicată. Având în vedere aceste argumente, Curtea apreciază că libertatea legiuitorului de a reglementa acest domeniu trebuie să respecte scopul legiferării, acela de a asigura integritatea mandatului miniștrilor, precum și cadrul legislativ în această materie. În consecință, legiuitorul urmează să țină seama și de faptul că interdicțiile trebuie reglementate într-un mod rezonabil și proporțional în raport cu situația care le-a determinat, evitându-se stabilirea în dreptul pozitiv a unor interdicții absolute și perpetue.

43. Nu în ultimul rând, Curtea subliniază importanța principiului constituțional general al comportamentului loial, principiu care derivă din prevederile art.1 alin.(4) din Constituție și este garantat de alineatul 5 al aceluiași articol constituțional; **în consecință, revine, în principal, autorităților publice sarcina de a-l aplica și respecta în raport cu valorile și principiile Constituției**, inclusiv față de principiul consacrat de art.147 alin.(4) din Constituție referitor la caracterul general obligatoriu al deciziilor instanței constituționale [a se vedea, cu privire la înțelesul principiului comportamentului loial al autorităților publice, Decizia nr.1.257 din 7 octombrie 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.758 din 6 noiembrie 2009, Decizia nr.1.431 din 3 noiembrie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.758 din 12 noiembrie 2010, Decizia nr.51 din 25 ianuarie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.90 din 3 februarie 2012, Decizia nr.727 din 9 iulie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.477 din 12 iulie 2012, Decizia nr.260 din 8 aprilie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.318 din 11 mai 2015, paragraful 30, Decizia nr.681 din 23 noiembrie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.1.000 din 13 decembrie 2016, paragraful 21, sau Decizia nr.767 din 14 decembrie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.131 din 21 februarie 2017, paragraful 58]. De asemenea, în același sens, Comisia Europeană pentru Democrație prin Drept a subliniat că scopul dispozițiilor constituționale este și acela de a permite buna funcționare a instituțiilor, în baza cooperării loiale dintre acestea [a se vedea Avizul privind compatibilitatea cu principiile constituționale și statul de drept a acțiunilor Guvernului României cu privire la alte instituții ale statului și

Ordonanța de urgență a Guvernului de modificare a Legii nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale și Ordonanța de urgență a Guvernului de modificare și completare a Legii nr.3/2000 privind organizarea și desfășurarea referendumului în România, adoptat de Comisia de la Veneția la cea de-a 93-a Sesiune Plenară (Veneția, 14—15 decembrie 2012), paragraful 87]; aceste recomandări sunt reguli cu valoare de principiu și constituie premisele necesare exercițiului oricărei democrații constituționale [a se vedea Decizia nr.334 din 26 iunie 2013, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.407 din 5 iulie 2013, sau Decizia nr.767 din 14 decembrie 2016, paragraful 58].

44. Având în vedere cele anterior expuse, Curtea reiterează caracterul general obligatoriu atât al dispozitivului, cât și al considerentelor deciziilor sale, care se impun cu aceeași forță tuturor subiecților de drept (a se vedea, în acest sens, și Decizia Plenului Curții Constituționale nr.1 din 17 ianuarie 1995, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.16 din 26 ianuarie 1995, Decizia nr.1 din 10 ianuarie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.123 din 19 februarie 2014, paragraful 251, sau Decizia nr.463 din 17 septembrie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.704 din 25 septembrie 2014, paragraful 32 și urm.).

45. Pentru considerentele expuse mai sus, în temeiul art.146 lit.d) și al art.147 alin.(4) din Constituție, al art.1—3, al art.11 alin.(1) lit.A.d), ale art.29 și art.32-33 din Legea nr.47/1992, cu majoritate de voturi,

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

În numele legii

DECIDE:

Respinge, ca inadmisibilă, excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art.2 cu referire la sintagma „*nu au suferit condamnări penale*” din Legea nr.90/2001 privind organizarea și funcționarea Guvernului României și a ministerelor, excepție ridicată direct de Avocatul Poporului.

Definitivă și general obligatorie.

Decizia se comunică Avocatului Poporului și se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I.

Pronunțată în ședința din data de 4 mai 2017.

OPINIE SEPARATĂ

1. În dezacord cu soluția adoptată cu majoritate de voturi, prin Decizia nr.304 din 4 mai 2017, considerăm că excepția de neconstituționalitate ridicată de Avocatul Poporului trebuia admisă, întrucât sintagma „*nu au suferit condamnări penale*” cuprinsă în art.2 din Legea nr.90/2001 privind organizarea și funcționarea Guvernului României și a ministerelor, implică aspecte majore de neconstituționalitate.

2. Înainte de a analiza pe fond excepția de neconstituționalitate, se constată că art.2 din Legea nr.90/2001 reglementează condițiile necesare a fi îndeplinite de către o persoană pentru a fi numită membru al Guvernului, respectiv: să aibă cetățenia română și domiciliul în țară, să se bucure de exercițiul drepturilor electorale, să nu fi suferit condamnări penale și să nu se găsească în unul dintre cazurile de incompatibilitate prevăzute în cartea I titlul IV din Legea nr.161/2003. Se observă că unele dintre aceste condiții se regăsesc *expressis verbis* în textul Constituției, respectiv ca persoana să aibă cetățenia română și domiciliul în țară [art.16 alin.(3) teza întâi], iar altele se deduc pe cale de interpretare, respectiv ca persoana să se bucure de exercițiul drepturilor electorale [art.36, art.37 și art.106 din Constituție] și să nu se găsească în unul dintre cazurile de incompatibilitate [art.105 din Constituție]. Pe lângă aceste condiții, prevăzute sau rezultate din textul Constituției, se constată că, potrivit art.16 alin.(3) din Constituție, funcțiile și demnitățile publice, civile sau militare, pot fi ocupate, în condițiile legii, text în temeiul căruia legiuitorul organic a stabilit, pentru accesul la funcția de membru al Guvernului, și condiția cuprinsă în sintagma mai-sus amintită, supusă controlului de constituționalitate.

3. Sintagma „*nu au suferit condamnări penale*” cuprinsă în art.2 din Legea nr.90/2001 vizează o funcție/ demnitate esențialmente politică, numită în condițiile art.85 sau art.103 din Constituție, după caz, pe durata mandatului Parlamentului [art.110 alin.(1) din Constituție]. Guvernul și implicit membrii acestuia trebuie să beneficieze de o susținere parlamentară corespunzătoare [a se vedea, în acest sens, și Decizia nr.80 din 16 februarie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.246 din 7 aprilie 2014]. Prin urmare, este evident că sintagma criticată nu vizează o funcție care implică o anumită carieră (profesională), caz în care profunzimea analizei și natura ori diversitatea condițiilor care trebuie întrunite pentru a justifica accesul la o anumită profesie sau dimpotrivă, lipsa acestuia, sunt și trebuie să fie diferite. În acest sens, avem în vedere, spre exemplu, situația magistraților, față de care tratamentul juridic aplicat în cazul accesului la funcție și al motivelor de încetare a acestei calități, necesită o altă judecată de valoare și intensitate de apreciere [cu privire la dihotomia dintre funcțiile/ demnitățile politice și cele de carieră, a se vedea Decizia nr.22 din 20 ianuarie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.160 din 2 martie 2016, iar cu privire la aprecierea integrității în privința accesului la funcțiile de carieră din cadrul puterii executive, cu aplicarea instituției reabilitării, a se vedea Decizia nr.55 din 24 februarie 2015, publicată

în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.305 din 5 mai 2015]. Prin urmare, indiferent că sunt alese sau numite, **funcțiile și demnitățile publice de natură politică nu pot fi comparate, în privința condițiilor de acces, cu cele de carieră, așadar cu cele care implică apartenența la un corp profesional.**

4. Având în vedere cele de mai sus, analiza respectării art.16 alin.(1) din Constituție trebuie realizată comparativ și exclusiv prin prisma exponenților politici de la cel mai înalt nivel al puterii executive și al celei legislative [Președintele României, membrii Guvernului, deputați și senatori]. Chiar dacă **accesul acestora la exercițiul funcției** este realizat diferit, și anume prin alegere de către corpul electoral, respectiv desemnare și investire de către Parlament [organ reprezentativ al poporului român], se constată că, sub aspectul **condițiilor de acces**, nu se poate realiza nici o diferențiere – decât artificială – între aceștia, întrucât toți sunt subiecții unor raporturi pure de drept constituțional, doar validarea/ accesarea în funcție realizându-se pe căi distincte [potrivit art.2 din Constituție, „*Suveranitatea națională aparține poporului român, care o exercită prin organele sale reprezentative, constituite prin alegeri libere, periodice și corecte, precum și prin referendum*”]. Cu atât mai paradoxală este situația cu cât Guvernul se află sub control parlamentar, iar controlul activității sale poate fi realizată de o autoritate ai cărei reprezentanți, deși aleși de popor, nu beneficiază de un trecut integru, asemenea membrilor Guvernului, prin efectul sintagmei criticate. A fost voința constituantului originar de a condiționa doar de existența drepturilor electorale accesul la funcțiile/ demnitățile pur politice de la vârful celor două puteri, și nu de condiții de acces suplimentare, de natură să creeze o diferențiere vădită între aceste funcții/ demnități politice.

5. În acest context, se observă în mod evident faptul că interdicția legală reglementată în privința membrilor Guvernului, referitoare la existența sau nu a unei condamnări penale anterioare, este unică în rândul acestor exponenți politici, ceea ce ridică problema caracterului său justificat sau nu, având în vedere că, din punct de vedere al accesului la aceste funcții/ demnități publice, aceștia sunt și trebuie să fie în aceeași situație. Prin urmare, potrivit jurisprudenței Curții Constituționale [Decizia nr.1 din 8 februarie 1994, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.69 din 16 martie 1994, sau Decizia nr.755 din 16 decembrie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.101 din 9 februarie 2015] la situații analoage/ comparabile, în mod logic, trebuie să se aplice același tratament juridic, **în caz contrar aflându-ne fie în prezența unui privilegiu, fie al unei discriminări.**

6. **În situația de față, nu putem decât să constatăm că ne aflăm în ipoteza unei discriminări, întrucât o condiție suplimentară infraconstituțională nu permite accesul persoanei la funcția de membru al Guvernului, în condițiile în care alte funcții cu semnificație majoră sunt ocupate în lipsa acestei condiții, așadar aplicându-se și raportându-se doar la condițiile prevăzute de Constituție.**

7. Prin urmare, apreciem că, prin impunerea acestei condiții legale, se produce o discriminare a dreptului cetățenilor români care doresc să acceadă la funcția de membru al Guvernului, în raport cu cei care doresc să acceadă la demnitatea de Președinte al României/ deputat/ senator, din moment ce, pe de o parte, ea reglementează numai în privința acestei categorii de demnitari, iar, pe de altă parte, Constituția nu impune reglementarea unei asemenea condiții, ci, dimpotrivă, textul fundamental prevede în mod limitativ condițiile de acces la funcțiile/ demnitățile politice din vârful puterii executive/ legislative.

8. Nu se poate interpreta textul Constituției în sensul că lipsa condamnărilor penale este un aspect ce poate fi reglementat numai în privința membrilor Guvernului; astfel, legiuitorul constituant, dacă intenționa astfel, reglementa în mod expres în textul Constituției numai în privința acestora, dar pentru acest lucru trebuia să existe o prevedere normativă expresă de natură constituțională. În lipsa acesteia, nici legiuitorul și nici Curtea Constituțională nu pot să valideze o nouă condiție de acces la funcție, practic, împotriva voinței constituantului.

9. Mai mult, chiar *per absurdum*, acceptând că legiuitorul putea să prevadă în temeiul art.16 alin.(3) din Constituție o asemenea condiție, este dubitabil de ce ea este reglementată numai în privința membrilor Guvernului, nu și a Președintelui României, deputaților și senatorilor. Răspunsul ține de domeniul evidenței: textul Constituției prevede expres condițiile de acces la funcțiile/ demnitățile politice aflate la vârful celor două puteri antereferite, astfel încât nu se pot reglementa condiții suplimentare. Prin urmare, dacă noțiunii - gen îi corespunde o anumită natură juridică din care rezultă un anumit tratament juridic, nu se poate desprinde concluzia – evident falsă – că noțiunilor specie le poate fi atribuită o altă natură juridică și un alt tratament juridic, care, practic, le-ar scoate din sfera noțiunii gen.

10. În sensul celor de mai sus, se observă că, în privința Președintelui României, legiuitorul, prin Legea nr.370/2004 pentru alegerea Președintelui României a optat să nu reglementeze condiții de eligibilitate suplimentare față de cele prevăzute în Constituție. Astfel, condițiile de a fi ales în această demnitate publică sunt stabilite la art.37 coroborate cu art.40 și art.16 alin.(3) din Constituție. Aceleași observații sunt valabile și în privința senatorilor și deputaților, întrucât Legea nr.208/2015 privind alegerea Senatului și a Camerei Deputaților nu a reglementat nici în privința acestora condiții suplimentare de eligibilitate.

11. Însă, în mod special pentru membrii Guvernului, legiuitorul a ales, în baza aceluiași art.16 alin.(3) din Constituție, să reglementeze condiții suplimentare de numire în funcție. Chiar dacă membrii Guvernului nu sunt aleși, ei fac parte din Guvern care, alături de Președintele republicii, sunt exponenții și vârful puterii executive; de asemenea, și senatorii și deputații sunt demnitari care alcătuiesc Parlamentul,

unica autoritate legiuitoare a țării. Prin urmare, se constată că în timp ce în privința vârfurilor puterii executive și legislative nu există o asemenea interdicție, numai în privința membrilor Guvernului există condiția de eligibilitate cuprinsă în sintagma „*nu au suferit condamnări penale*”.

12. În opinia noastră, legiuitorul nu avea opțiunea de a reglementa o asemenea condiție de acces pentru că textul Constituției nu îi dădea posibilitatea de a stabili condiții suplimentare pentru accesul la funcția de membru al Guvernului. În realitate, se constată că aceste **condiții de acces la toate funcțiile/demnitățile politice antereferte [Președintele României, membri ai Guvernului, senatori și deputați] sunt reglementate în mod exclusiv și limitativ prin Constituție, astfel încât referirea din textul art.16 alin.(3) din Constituție la „în condițiile legii” nu poate viza Președintele României, senatorii, deputații și membrii Guvernului.** În consecință, legiuitorul nu avea nici o marjă de apreciere în acest sens, iar arogarea unei asemenea marje este evident contrară textului Constituției. În consecință, apreciem că, din acest motiv, legiuitorul nu a reglementat nici o condiție suplimentară de acces la funcția de senator, deputat sau Președinte al României, dar, în mod neconstituțional, a făcut-o în privința membrilor Guvernului.

13. Mai mult, se constată că senatorii și deputații pot fi și membri ai Guvernului, în temeiul art.105 alin.(1) din Constituție, însă, prin aplicarea unui text infraconstituțional, se ajunge la situația în care însuși textul constituțional devine inaplicabil. Or, în sistemul român de drept, respectarea Constituției și a supremației sale este obligatorie, iar o normă juridică de forță inferioară Constituției nu poate face inaplicabil un text constituțional decât cu încălcarea flagrantă a Constituției. Prin urmare, sunt încălcate și prevederile art.1 alin.(5) din Constituție. Astfel, interdicția care nu este stipulată în Constituție îngrădește exercitarea drepturilor și libertății persoanelor, prevăzute în art. 1 alin. (3).

14. Cu privire la modul de redactare a acestei interdicții, se constată că, prin sintagma „*nu au suferit condamnări penale*” cuprinsă în art.2 din Legea nr.90/2001, condiția referitoare la accesul cetățenilor la funcția de membru al Guvernului exprimă o realitate ce aparține trecutului, drept pentru care aceasta **devine o stare de drept și de fapt intangibilă și iremediabilă.** Numai o asemenea interpretare poate fi dată textului criticat, pentru că dacă legiuitorul ar fi reglementat această condiție ca una temporară, ar fi folosit în mod evident o altă formulare, spre exemplu: lipsa cazierului judiciar, intervenirea reabilitării de drept/ judiciare, persoana să nu fi suferit condamnări penale în ultimii x ani [cu precizarea *in terminis* a perioadei]. Or, **sintagma „nu au suferit condamnări penale”** este redactată într-un mod care nu lasă loc la interpretare, ea **nu se referă la înlăturarea sau încetarea interdicțiilor civile, ci la existența sau nu a unei hotărâri de condamnare.** Astfel, nici legea penală mai favorabilă, nici amnistia postcondamnatore și nici reabilitarea nu pot „face uitat” faptul obiectiv și de netăgăduit al existenței unei hotărâri judecătorești de condamnare. Practic, ceea ce textul prevede este ca persoana respectivă să aibă un trecut penal pur, lipsa oricărei condamnări, fie ea cu suspendare, fie cu executare.

15. Prin urmare, formularea interdicției prevăzute de art. 2 din Legea nr. 90/2001 privind organizarea și funcționarea Guvernului României și a ministerelor, prin modul cum este redactată, fără nici o circumstanțiere în privința încetării aplicării acesteia, **instituie o imposibilitate absolută și pe durata vieții tuturor persoanelor aflate în aceasta ipostază, de a mai accede la aceste calități publice de reprezentare (nu profesionale sau de carieră), înfrângând chiar și condițiile în care aceste persoane ar putea beneficia de soluțiile politicii penale mai favorabile.** Acesta este un ilogism din punctul de vedere al respectării drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor.

16. Dacă în materia drepturilor și libertăților nu putem vorbi de drepturi absolute, cu excepțiile cunoscute, nici în sfera interdicțiilor și limitărilor nu putem vorbi de reglementarea lor într-o formă perpetuă și ilimitată, întrucât acest procedeu legal afectează capacitatea civilă de exercițiu a cetățenilor, instituind o incapacitate specială pe viață. Or, o interdicție în mod logic trebuie să aibă un scop legitim și să respecte principiul proporționalității, ce se exprimă prin caracterul adecvat, necesar și echilibrul just între interesele concurente, cele generale și individuale. În speță, măsura criticată are un scop legitim, respectiv cerința de moralitate, integritate, probitate și onestitate de care trebuie să dea dovadă orice persoană care accede la funcții sau demnități publice; de asemenea, ea este adecvată în sensul că scopul legitim anterior menționat poate fi atins în mod abstract prin condiția impusă de legiuitor. În schimb, ea nu este necesară, întrucât, pe de o parte, ar aduce în discuție caracterul inutil al unei condiții constituționale de acces în funcție – exercițiul drepturilor electorale - și, pe de altă parte, ar pune în evidență o lipsă de dozare a intervenției statului, prin opunerea hotărârii judecătorești de condamnare, în configurarea dreptului de acces la funcția de membru al Guvernului. **În acest caz, ar avea loc o decădere din dreptul anterefert ce va opera *ad aethernam*, iar persoana în cauză, ca o consecință a condamnării penale, în loc de o interdicție temporară ar suporta o sancțiune civilă care este în vădită contradicție cu universalitatea drepturilor garantată de art.15 alin.(1) din Constituție, fiind lipsită de unul dintre drepturile și libertățile fundamentale care sunt garantate în cadrul unui stat de drept [art.1 alin.(3) din Constituție].** De asemenea, se reține că această condiție nu respectă un just raport de proporționalitate între interesele generale ale societății și cele particulare, individuale ale cetățeanului, întrucât, necircumstanțiată prin natura infracțiunilor săvârșite, forma de vinovăție, durata în timp, ea se constituie într-o piedică definitivă în privința reintegrării în societate a persoanei respective, dar și într-o etichetare perpetuă a persoanei respective ca fiind nedemnă, indiferent

de dovezile unei bune conduite ulterioare. Libera dezvoltare a personalității umane în latura sa activă este expresia libertății de acțiune a persoanei fizice [Decizia nr.80 din 16 februarie 2014, *precitată*, par.99], care, chiar dacă nu este absolută, nu trebuie reprimată prin mijloace etatice, ci încurajată în limite rațional stabilite; de aceea, o condiție de acces la o funcție/ demnitate publică stabilită în mod arbitrar, fără posibilitatea recurgerii la remedii legale inerente, duce la împiedicarea manifestării libere a acesteia, persoana fiind eliminată, în mod implacabil, dintr-o parte importantă a vieții publice. Prin urmare, având în vedere interesele concurente aflate în discuție [integritatea funcției publice și dreptul de acces la funcția publică coroborate cu libera dezvoltare a personalității umane], **se constată că sintagma „nu a suferit o condamnare penală” nu respectă echilibrul just între aceste interese concurente.**

17. Așadar, astfel cum s-a arătat în această interpretare dată sintagmei analizate, singura posibilă din modul său de redactare, condiția referitoare la pierderea drepturilor electorale își pierde rațiunea sa normativă în ipoteza în care față de persoana în cauză a fost pronunțată o hotărâre judecătorească de condamnare. Pentru că, în acest caz, nici măcar nu ar trebui analizat dacă acea persoană se bucură la data de referință de exercițiul drepturilor sale electorale, din moment ce ea a suferit la un moment *a quo* o condamnare. Prin urmare, este evident că legiuitorul a privit într-un mod strict și unilateral această condiție, ceea ce duce la situația în care cealaltă condiție, cea referitoare la drepturile electorale, condiție rezultată expres din textul Constituției, nu mai trebuie niciodată cercetată. Aceasta din urmă și-a pierdut, prin efectul normei legale criticate, individualitatea pe care o conferă acesteia chiar textul Constituției, fiind exclusă de la aplicare. Astfel, rezultă și o antinomie intralegală; condiția analizată face de prisos o altă condiție, care, de altfel, are valoare constituțională potrivit art.106 din Constituție. Prin urmare, sunt încălcate și prevederile art.106 din Constituție, care prevede în mod expres cazurile de încetare a calității de membru al Guvernului, cazuri care *mutatis mutandis* constituie și condiții de acces la această funcție.

18. Din cele de mai sus, rezultă că doar în ipoteza pierderii drepturilor electorale persoana nu poate accede la niciuna dintre cele trei poziții politice. Cu alte cuvinte, transpunând în planul dreptului penal substanțial cele reținute mai sus, numai în ipoteza în care persoanei condamnate i-a fost aplicată pedeapsa accesorie și complementară, pe perioada respectivă aceasta nu poate accede la funcțiile respective. Se mai reține că în perioada de aplicare a Codului penal din 1969, potrivit art.71 alin.(4), pe durata suspendării condiționate a executării pedepsei închisorii sau a suspendării sub supraveghere a executării pedepsei închisorii, se suspenda și executarea pedepselor accesorii, drept pentru care pe această perioadă persoana condamnată se bucura de exercițiul drepturilor electorale [a se vedea și Decizia nr.1511 din 15 noiembrie 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.908 din 21 decembrie 2011], putând astfel accede la cele trei poziții în stat antereferite.

19. Este de observat că la dosarul cauzei au fost depuse mai multe înscrisuri din partea unor asociații non guvernamentale, în calitate de *amicus curiae*, care au apreciat că sintagma este constituțională numai în măsura în care ea se referă la „*condamnări definitive pentru care nu a intervenit reabilitarea sau, după caz, nu a încetat executarea măsurilor de siguranță*” [APADOR-CH] sau că este necesară o clarificare a sintagmei „*nu au suferit condamnări penale*” [Asociația Platforma Inițiativa România].

20. Deși este vorba de autorități publice egale, în principiu, între ele, și ca importanță a activității lor, ca poziție în statul român și ca necesitate a conservării unui statut de încredere și prestigiu (Parlament, Președinte și Guvern), totuși accesul la ocuparea unei funcții în Guvern este extrem de restrictivă, prin instituirea unei interdicții permanente, inexistente în cazul ocupării unui post de parlamentar, iar în cadrul sferei Executivului, din care face parte și Președintele, se creează, de asemenea, o inegalitate de tratament juridic, deși situațiile de status sunt similare. Mai mult, **Guvernul aflat sub controlul politic al Parlamentului, nu este organul reprezentativ suprem al poporului român, așa cum este Parlamentul, ci el face parte din puterea executivă, legitimitatea sa derivând din opțiunea și susținerea Parlamentului privind formarea și durata existenței sale.** Deci se creează un regim mai aspru și nejustificat în privința condițiilor de accedere la calitatea de membri ai Guvernului, față de condițiile de candidatură la Președinție și Parlament, un impediment absolut. Ne aflăm în fața unei interdicții reglementate juridic, instituite permanent și lipsite de orice circumstanțiere juridică de natură să dea posibilitatea unei reabilitări juridice a persoanei care urmează să ocupe o funcție într-o autoritate publică de tip Guvern, Președinție sau Parlament, precum și posibilitatea de a fi evaluată în zona opiniei și moralei publice, a aprecierii politice. Soluția echilibrului nu poate veni decât dintr-un mecanism de proporționalitate între interdicția prevăzută de sintagma care protejează un interes legitim, și dreptul persoanelor de a accede în Guvern, în măsura în care condamnarea penală s-a consumat, făcând ineficientă aplicarea *sine die* a interdicției.

21. Dată fiind natura acestor funcții de reprezentare la nivel de Guvern, desemnate de regulă, de majorități politice care au o pondere determinantă în cadrul autorității legislative, și care aprobă printr-un vot politic, atât programul de guvernare, cât și nominal lista membrilor Guvernului, libertatea politică de a constitui Programul de Guvernare și de a vota membrii Guvernului este supusă în primul rând filtrului autorității de desemnare și de votare, cât și judecăților de valoare a opiniei publice și a corpului electoral care își pot exprima pozițiile și optica, prin exercitarea dreptului de vot, a dreptului de a alege.

22. Prin urmare, pentru considerentele mai sus expuse, Curtea ar fi trebuit să admită excepția de neconstituționalitate ridicată direct de Avocatul Poporului și să constate că sintagma „*nu au suferit condamnări penale*”, cuprinsă în art.2 din Legea nr.90/2001 privind organizarea și funcționarea Guvernului României și a ministerelor, este constituțională în măsura în care întinderea în timp a acestei interdicții legale de ocupare a funcției de membru al Guvernului se stabilește prin lege și se referă strict la perioada în care printr-o hotărâre judecătorească definitivă s-au restrâns unele drepturi.

Judecători,

Valer DORNEANU

Marian ENACHE

Simona-Maya TEODOROIU

OPINIE CONCURRENTĂ

Deși împărtășim soluția de respingere ca inadmisibilă a excepției de neconstituționalitate pronunțată de Curtea Constituțională prin Decizia nr.304 din 4 mai 2017, considerăm că motivarea acesteia trebuia să se limiteze strict la susținerea acestui dispozitiv, **având în vedere regimul juridic al cauzelor de inadmisibilitate**, precum și specificul efectelor juridice ale deciziilor Curții Constituționale, astfel cum vom arăta în ceea ce urmează.

*

I. Regimul juridic al cauzelor de inadmisibilitate cu specială referire la prezenta cauză

1.Aspecte generale

Cauzele de inadmisibilitate sunt motive legale ce împiedică declanșarea sau extinderea procedurii de control a constituționalității legilor. Fie că sunt reglementate expres de lege, fie că sunt stabilite pe cale jurisprudențială, cauzele de inadmisibilitate au caracter imperativ. Ca urmare, Curtea trebuie să procedeze în mod obligatoriu la examinarea admisibilității sesizărilor care îi sunt adresate, ca etapă prealabilă examinării fondului lor, iar în situația în care identifică existența unei astfel de cauze, să procedeze la respingerea sesizării ca inadmisibilă. Aceasta cu atât mai mult atunci când este vorba despre întinderea competenței Curții Constituționale, asupra căreia numai Curtea poate să decidă. În această privință, **cauzele de inadmisibilitate se constituie într-un veritabil instrument de autolimitare, menit să mențină Curtea Constituțională în granițele rolului său constituțional, și să o ferească de orice implicare în dispute străine de realizarea acestuia¹.**

2. Caracterul atipic al considerentelor prezentei decizii de inadmisibilitate

În prezenta cauză, Curtea Constituțională a examinat criticile formulate de Avocatul Poporului, conchizând în mod corect, cu privire la fiecare dintre acestea, că nu sunt de competența sa, ci a altor autorități publice. Suntem de acord cu concluziile astfel enunțate.

Distinct însă de considerentele care explică lipsa de competență a Curții în raport de criticile autorului excepției, adică distinct de acele considerente care susțin dispozitivul de inadmisibilitate, **Curtea a mai reținut și alte considerente, care nu își găsesc locul în cadrul unei decizii de respingere a excepției de neconstituționalitate ca inadmisibilă. Aceste considerente, la care ne vom referi punctual în continuare, nu au legătură cu dispozitivul deciziei și tind să acrediteze un regim juridic al deciziilor de inadmisibilitate, regim fără suport constituțional și legal.**

3. Lipsa de coerență legislativă a cărei constatare excedează competenței Curții Constituționale. Considerente care obligă însă autoritățile competente să "unifice" legislația în materie.

Astfel, cu privire la **prima critică** a Avocatului Poporului, constând în compararea condițiilor necesar a fi întrunite pentru accederea la funcțiile sau demnitățile publice din cadrul celor trei puteri ale statului, **Curtea a statuat în mod corect că vizează o pretinsă lipsă de coerență legislativă, aspect care intră în competența Parlamentului și a Consiliului Legislativ, iar nu a Curții Constituționale.** Totodată însă, la par.28, Curtea renunță la exprimarea sub semnul ipoteticului, reținând ritos că "*nu ne*

¹ A se vedea opinii în același sens exprimate de judecători ai Curții Constituționale, de exemplu prof univ.dr. Mona Maria Pivniceru, prof univ.dr. Tudorel Toader, opinie concurrentă la Decizia Curții Constituționale nr.548 din 15 iulie 2015

afirm în prezența unei chestiuni privind constituționalitatea, ci a unei simple contrarietăți între norme legale din același domeniu.” Așadar, chiar dacă afirmă în mod corect că nu este competentă să controleze pretinsa lipsă de coerență legislativă, Curtea constată existența unei ”contrarietăți”, stabilind obligația Parlamentului și Consiliului Legislativ de a ”unifica legislația” în materie (finalul paragrafului 27). Mai mult, la finalul paragrafului 28, Curtea stabilește obligația Parlamentului de a realiza ”o corelare necesară între condițiile de acces în funcția de membru al Guvernului și cea de membru al Parlamentului” reținând faptul că ”cele două funcții devin incompatibile prin efectul unei legislații infraconstituționale, în sensul că legea impune condiții suplimentare care le face de jure incompatibile de a fi exercitate simultan.”

Or, astfel de considerente nu susțin dispozitivul de inadmisibilitate, ci ar fi susținut o eventuală decizie de admitere a excepției de neconstituționalitate. Numai în situația în care, declarându-se competentă, Curtea ar fi constatat o incoerență legislativă contrară normelor constituționale, așadar ar fi constatat o încălcare a Constituției, ar fi putut reține obligația autorităților menționate, **impusă de art.147 alin.(4) din Constituție (iar nu de Curtea Constituțională)**, de a pune în acord normele neconstituționale cu prevederile Legii fundamentale în sensul precizat de Curte.

Ca urmare, aceste considerente nu ar fi trebuit să se regăsească, în această redactare, în prezenta decizie. Curtea nu poate impune obligații unor autorități publice câtă vreme ea însăși, în cuprinsul aceleiași decizii, a constatat că nu este competentă să o facă. În plus, **astfel de considerente nu ar fi putut susține nici măcar o decizie de admitere a excepției de neconstituționalitate, întrucât se bazează pe o premisă greșită, și anume că funcțiile de membru al Guvernului și cea de parlamentar ar trebui exercitate simultan**, în toate cazurile, ceea ar impune, în mod firesc, compatibilitatea condițiilor de acces în privința lor. Altfel spus, Curtea se raportează la un Guvern alcătuit numai din miniștri care au calitatea de parlamentar. Or, Constituția stabilește doar o posibilitate în acest sens, iar nu o condiție/obligație de a ocupa simultan cele două demnități publice [art.71 alin.(2) și art.105 alin.(1) din Constituție].

4. Interpretarea și aplicarea legii excedează competenței Curții Constituționale. Considerente prin care însă Curtea, coroborând normele criticate cu cele ale Codului penal, stabilește o interpretare obligatorie a acestora.

Cu privire la **a doua critică** formulată de Avocatul Poporului, vizând o lipsă de previzibilitate a sintagmei criticate deduse judecății, **Curtea reține în mod corect că aceasta este o problemă de interpretare și aplicare a legii (par 30)**, subsumând-o aceluiași cauze de inadmisibilitate ce vizează lipsa sa de competență. În continuare însă, pe parcursul paragrafelor 30-38, Curtea **realizează interpretarea obligatorie a normei criticate**, cu raportare la art.4, art.152 alin.(1) și, respectiv art.165-171 din Codul penal, conchizând că «*sintagma ”nu au suferit condamnări penale” încetează să mai constituie o interdicție la dobândirea calității de membru al Guvernului în ceea ce privește persoanele care cad sub incidența/sunt beneficiare ale unei legi de dezincredințare sau de amnistie sau care au fost reabilitate printr-o hotărâre judecătorească definitivă, persoane cu privire la care condamnarea penală încetează să mai producă efectele extrapenale prevăzute de lege.*» Mai mult, Curtea subliniază că orice altă interpretare data sintagmei în cauză **”ar fi contrară literei și spiritului Constituției”** (par 37), realizând în continuare un veritabil test de proporționalitate (par.38) menit să susțină neconstituționalitatea sintagmei criticate, într-o altă interpretare decât cea conferită, cu caracter obligatoriu, de însăși Curtea Constituțională.

Or, **astfel de considerente nu își au locul într-o decizie de inadmisibilitate, ci eventual într-o decizie de admitere a excepției de neconstituționalitate, în care Curtea ar fi putut stabili interpretarea constituțională a sintagmei criticate, eliminând-o pe cea contrară Constituției. Cât privește, în sine, tezele cuprinse în aceste considerente, considerăm că nu pot fi primite.** În opinia noastră, nu suntem nici în prezența unei lipse de coerență legislativă și nici în prezența unei norme lipsite de claritate. Dacă ar fi fost astfel, Curtea Constituțională ar fi admis excepția de neconstituționalitate, întrucât ambele critici antamează aspecte ale principiului securității juridice. Curtea Constituțională a reținut însă că este vorba strict de legiferare (adică de opțiunea legiuitorului în privința unei soluții legislative), respectiv de interpretare și aplicare a legii criticate. Iar **autoritățile chemate să interpreteze și să aplice sintagma criticată trebuie să realizeze aceste operațiuni cu respectarea principiilor legalității și loialității constituționale. Ele trebuie să aibă în vedere rațiunea reglementării, și anume asigurarea integrității persoanei care ocupă funcția de membru al Guvernului, nevoia de a asigura protecția prestigiului funcției de demnitate publică, în considerarea specificului acestei funcții, diferită de cele de demnitate publică alese. Or, săvârșirea unei fapte penale pentru care există sau a existat o condamnare definitivă plasează prin ea însăși persoana în cauză în afara cadrului legal de exercitare a funcției, descalificând-o pe aceasta din punct de vedere legal și moral pentru ocuparea unei astfel de demnități** (a se vedea, mutatis mutandis, Decizia nr.536 din 6 iulie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.730 din 21 septembrie 2016, Decizia nr.654 din 8 noiembrie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, partea I, nr.68 din 26 ianuarie 2017). **Așa fiind, nu prezintă relevanță distincția referitoare la forma de vinovăție cu care a fost săvârșită infracțiunea. Tot astfel, prezumția de buna credință și de loialitate în exercitarea unei asemenea demnități publice au fost practic**

desființate ca efect al hotărârii de condamnare, așa încât, indiferent dacă o astfel de persoană a fost reabilitată, nu i se mai poate încredința exercițiul autorității publice. Conceptul "statului de drept" consacrat de articolul 1 alineatul 3 din Constituție presupune capacitatea statului de a crea mijloacele pentru a spori încrederea cetățenilor în instituțiile și autoritățile publice. Aceasta presupune **obligația statului de a impune standarde etice și profesionale, în special celor chemați să îndeplinească activități ori servicii de interes public și, cu atât mai mult celor care înfăptuiesc acte de autoritate publică.**

Cu privire la instituția reabilitării, observăm că a fost creată pentru a încuraja comportamentul licit pentru viitor, pentru ștergerea unui trecut nedemn și pentru obținerea unui statut de încredere și demnitate în relațiile cu ceilalți membri ai societății. Reabilitarea, atât cea de drept, cât și cea judecătorească, nu șterge condamnarea. Aceasta rămâne o realitate judiciară ce nu poate fi desființată decât în cazul admiterii unei căi de atac extraordinare prin care s-ar recunoaște nevinovăția celui condamnat. **Reabilitarea, ca și amnistia, prescripția și alte cauze care înlătură aplicarea, executarea și consecințele pedepsei, reprezintă o renunțare din partea societății (statului) - pentru rațiuni conforme scopului represiunii - la măsurile de precauție luate față de fostul condamnat. Aceasta nu înseamnă însă și îndreptățirea de a ocupa funcții de demnitate publică, unde exigențele de integritate trebuie aplicate în cel mai înalt grad.**

**

II. Obligativitatea *erga omnes* a deciziilor Curții Constituționale, în unitatea dată de considerentele și dispozitivul acestora

Considerăm că se impun, în context, o serie de precizări referitoare la efectele deciziilor Curții Constituționale, din perspectiva atipicului considerentelor prezentei decizii de inadmisibilitate, și a forței juridice pe care Curtea le-o acreditează, prin inserarea, în finalul deciziei, a sublinierii caracterului obligatoriu atât al dispozitivului cât și al considerentelor deciziilor sale (par.44)

Astfel, potrivit art.147 alin.(4) din Constituția României: „*Deciziile Curții Constituționale se publică în Monitorul Oficial al României. De la data publicării, deciziile sunt general obligatorii și au putere numai pentru viitor*”.

Într-o jurisprudență constantă, începând cu Decizia Plenului nr. 1/1995² Curtea a statuat că puterea 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**³. În consecință – a reținut Curtea –, atât Parlamentul, cât și Guvernul, respectiv autoritățile și instituțiile publice trebuie să respecte întru totul atât considerentele, cât și dispozitivul deciziilor pe care Curtea Constituțională le pronunță.

Referindu-se la obligativitatea, deopotrivă, a considerentelor cuprinse în deciziile sale, Curtea a avut mereu în vedere **în mod evident acele considerente care, în înlănțuirea logicii argumentării, realizează fundamentarea dispozitivului deciziei Curții, pentru că numai despre acelea se poate susține că "sprijină" dispozitivul. Această circumstanțiere lipsește din paragraful 44 al prezentei decizii, acreditându-se astfel ideea falsă că toate considerentele cuprinse în decizie ar fi obligatorii.**

Or, abordând problematica precedentului judiciar, respectiv a forței obligatorii a acestuia (cum este și cazul deciziilor Curții Constituționale), și **doctrina**⁴ **subliniază că ar fi greșit să concluzionăm că tot ceea ce conține o decizie are o pondere egală.** Opinia tradițională este că trebuie realizată diferența între *ratio decidendi* al unei hotărâri a instanței, adică parte obligatorie ("considerentele care susțin dispozitivul", în sensul jurisprudenței constante a Curții Constituționale), și *obiter dicta*, adică partea fără caracter obligatoriu, cuprinzând remarci, opinii, aspecte care nu susțin prin ele însele dispozitivul.

Au putere obligatorie și considerentele, atunci când sunt avute în vedere acele considerente în lipsa cărora nu ar fi posibilă înțelegerea dispozitivului hotărârii. Doctrina și practica judiciară au statuat că acest tip de considerente reprezintă considerente decisive, adică acelea care constituie susținerea necesară a dispozitivului, făcând corp comun cu acesta. Cu alte cuvinte, sunt obligatorii considerentele unei hotărâri judecătorești care constituie susținerea necesară a dispozitivului, făcând corp comun cu acesta, iar nu cele care excedează acestui dispozitiv, cu atât mai puțin cele care, precum în prezenta decizie, îl contrazic.

De principiu, ținând seama de faptul că deciziile Curții Constituționale se adresează tuturor

² Publicată în M. Of. nr.16 din 26 ianuarie 1995

³ de exemplu, Decizia nr.196/2013, publicată în Monitorul oficial al României, partea I, nr.231 din 22 aprilie 2013, Decizia nr.163/2013, publicată în Monitorul oficial al României, partea I, nr.190 din 4 aprilie 2013, Decizia nr.102/2013, publicată în Monitorul oficial al României, partea I, nr.208 din 12 aprilie 2013, Decizia nr.1039/2012, publicată în Monitorul oficial al României, partea I, nr.61 din 29 ianuarie 2013, Decizia nr.536/2011, publicată în Monitorul oficial al României, partea I, nr.482 din 7 iulie 2011, Decizia nr.414/2010, publicată în Monitorul oficial al României, partea I, nr.291 din 4 mai 2010, Decizia nr.415/2010, publicată în Monitorul oficial al României, partea I, nr.294 din 5 mai 2010

⁴Ian McLeod, Ratio Decidendi and Obiter Dictum, [Macmillan Law Masters](https://link.springer.com/chapter/10.1007%2F978-1-349-14289-7_10) pp 137-152, https://link.springer.com/chapter/10.1007%2F978-1-349-14289-7_10

destinatarilor normelor juridice, indiferent de pregătirea juridică, la pronunțarea și redactarea oricărei decizii, este necesar ca instanța de contencios constituțional să realizeze o cât mai clară "legătură" între considerente și dispozitiv, cu evidențierea considerentelor obligatorii și a eventualelor considerente *obiter dicta*, care nu au forță juridică obligatorie. Curtea trebuie să se poziționeze, deopotrivă, în postura destinatarilor deciziei, cerințele de claritate și precizie, pe care însăși Curtea le-a dezvoltat în aplicarea principiului securității juridice, fiindu-i deopotrivă aplicabile. Motivarea clară, accesibilă, coerența și logica argumentării, înlănțuirea considerentelor care susțin dispozitivul și care devin, deopotrivă cu acesta, obligatorii – sunt imperative pe care Curtea trebuie să le aibă în vedere, pentru a evita situații în care chiar actele sale să devină subiect de interpretări divergente. În plus, prin crearea unor conexiuni logice indestructibile între considerentele obligatorii și dispozitivul deciziilor, se evită procedeul periculos al "decupării" unor considerente, chiar *obiter dicta*, și al utilizării lor în contexte diferite, acreditând ideea obligativității lor, de natură să creeze insecuritate juridică, prin fundamentarea unor raționamente juridice pe premise false.

Or, în prezenta cauză, Curtea Constituțională a pronunțat o soluție de inadmisibilitate, din rațiuni ce țin de lipsa competenței sale, iar considerentele care susțin acest dispozitiv (fiind, deci, obligatorii) sunt doar cele care explică soluția de inadmisibilitate. În opinia noastră, doar aceste considerente trebuiau să se regăsească în motivarea deciziei.

Amplele considerente cuprinse în aceeași decizie, pe care le-am analizat punctual, și care constată, de fapt, temeinicia criticilor de neconstituționalitate, stabilind obligații ferme în sarcina autorităților publice, excedează dispozitivului, putând avea, cel mult, caracter *obiter dicta*, din perspectiva clasificării doctrinare arătate. În opinia noastră însă, ele nu trebuiau și nu trebuie reținute nici măcar *obiter dicta*, întrucât contrazic, în sine, soluția pronunțată și, astfel, interferează nepermis cu decizia autorităților competente menționate în decizie (Parlamentul/Consiliul Legislativ/ Președintele României, după caz). În orice caz, astfel de considerente nu pot avea caracter obligatoriu numai pentru că instanța constituțională a statuat astfel, întrucât însăși instanța constituțională trebuie să se supună Constituției. Observăm în acest sens că, potrivit art.147 alin.(1) din Constituție, obligația autorităților de punere în acord a normelor cuprinse în legi și ordonanțe în vigoare cu prevederile Constituției, ca urmare a unei decizii a Curții Constituționale, intervine atunci când Curtea admite excepțiile de neconstituționalitate. Ipoteza textului constituțional este foarte clară în această privință: "*dispozițiile din legile și ordonanțele în vigoare, precum și cele din regulamente, constatate ca fiind neconstituționale.*"

III. Concluzii

Conchizând, prezenta opinie concurentă este în sensul că decizia de inadmisibilitate pronunțată de Curte trebuia să cuprindă doar considerentele care explică soluția de inadmisibilitate, pe care nu le reluăm, întrucât motivarea sub acest aspect este, în opinia noastră, corespunzătoare.

Considerentele suplimentare pe care le-am evidențiat determină o interferență nepermisă (chiar de către Curte prin soluția pronunțată), în competențele altor autorități publice, întrucât stabilesc o conduită a autorităților care s-ar fi susținut printr-un alt dispozitiv decât cel pronunțat. Câtă vreme Curtea constată că nu este competentă nici să stabilească dacă există coerență legislativă (deși, în sine, această concluzie este discutabilă, din perspectiva bogatei jurisprudențe a Curții Constituționale referitoare la principiul securității juridice), nici să interpreteze și să aplice legea, considerentele sale trebuiau să fie circumscrise acestei concluzii, fără a induce, în subsidiar, ideea necesității unei intervenții pentru "corectare" din partea autorităților publice, respectiv o anumită interpretare de către acestea a sintagmei criticate, arogându-și de fapt o competență despre care a afirmat că nu îi aparține. O asemenea interferență este interzisă prin soluția pronunțată, astfel că nu se poate reține vreo obligativitate a acestora.

Aceste considerente nu susțin dispozitivul de inadmisibilitate, deci nu sunt obligatorii. În raport de distincția pe care am realizat-o la pct.1, s-ar putea susține o eventuală valoare de *obiter dicta* a considerentelor pe care le-am evidențiat. Nici această teză nu poate fi primită însă, astfel cum am arătat și mai sus. Precizăm în acest sens că nu suntem, *de plano*, împotriva unei "îmbogățiri" a deciziilor Curții Constituționale cu considerente *obiter dicta*, ci pentru o utilizare atentă a acestora, echilibrată, de natură a evidenția cercetarea realizată de Curte, care a condus la elaborarea considerentelor obligatorii ce susțin dispozitivul (de exemplu, diverse puncte de vedere, orientări, explicații doctrinare, de drept comparat, idei, ipoteze). În cauza de față însă, astfel cum sunt redactate, considerentele menționate nu se încadrează nici în această categorie, pentru că excedează zonei ipoteticului, cadru în care s-ar fi putut accepta că exprimă o idee, o ipoteză, o statuare cu caracter general, comună și în alte decizii ale Curții Constituționale. Cu siguranță însă, considerentele menționate nu au valoare obligatorie, pentru că sunt în flagrantă contradicție cu dispozitivul deciziei, iar, în sine, sunt de natură a conduce la ideea de motivare contradictorie, de natură a slăbi forța și autoritatea deciziei.

În concluzie, soluția legislativă criticată reprezintă opțiunea legiuitorului, determinată de factori precum cei mai sus enunțați, iar eventualele critici care tind la modificarea acesteia, invocând o pretinsă lipsă de coerență legislativă, excedează competenței Curții Constituționale. Instanțele constituționale, indiferent de rolul pe care îl au sau și-l asumă la un moment dat, mai mult sau mai puțin activ, nu pot deveni evaluatori ai normelor din toate ramurile de drept, pentru a identifica cea mai potrivită soluție la un moment dat pentru o instituție juridică sau alta. Curțile Constituționale nu fac politica legislativă, nu creează legi, ele doar asigură supremația Constituției în limitele competenței date de legiuitorul constituant.

De aceea, orice considerente care tind să acrediteze un alt rol/alte competențe ale Curții Constituționale nu pot fi reținute, iar prezenta opinie concurentă este în sensul eliminării lor din cuprinsul motivării.

Judecător,
dr. Livia Doina Stanciu