

SINTEZE DIN JURISPRUDENȚA CURȚII CONSTITUȚIONALE PE SEMESTRUL I/2017¹

În perioada 1 ianuarie 2017-30 iunie 2017, Curtea Constituțională a soluționat un număr de 993 dosare, pronunțând 492 decizii.

Momentul efectuării controlului de constituționalitate/Atribuții în exercitarea cărora au fost pronunțate actele arătate

Sub acest aspect se constată următoarele:

– 10 decizii au fost pronunțate pe calea controlului de constituționalitate *a priori*, respectiv în exercitarea atribuției prevăzute de art. 146 lit. a) din Constituție – controlul constituționalității legilor înainte de promulgare;

– 477 decizii au fost pronunțate pe calea controlului de constituționalitate *a posteriori*, în exercitarea atribuției prevăzute de art. 146 lit. d) din Constituție – soluționarea excepției de neconstituționalitate a legilor și ordonanțelor.

Distinct de atribuțiile privind controlul de constituționalitate al legilor (*a priori* sau *a posteriori*) și al ordonanțelor (*a posteriori*), au mai fost pronunțate:

– 3 decizii în exercitarea atribuției prevăzute de art. 146 lit. c) din Constituție – pronunțarea asupra constituționalității regulamentelor Parlamentului, la sesizarea unuia dintre președinții celor două Camere, a unui grup parlamentar sau a unui număr de cel puțin 50 de deputați sau de cel puțin 25 de senatori;

– 2 decizii în exercitarea atribuției prevăzute de art. 146 lit. e) din Constituție – soluționarea conflictelor juridice de natură constituțională între autoritățile publice.

Soluții pronunțate:

Prin actele mai sus menționate au fost pronunțate următoarele tipuri de soluții:

– 24 soluții de admitere a obiecției/excepției/sesizării/cererii;

– 335 soluții de respingere ca neîntemeiată a obiecției/excepției/sesizării/cererii;

– 85 soluții de respingere ca inadmisibilă sau devenită inadmisibilă a obiecției/excepției/sesizării;

– 48 soluții mixte – de respingere ca inadmisibilă/devenită inadmisibilă/ neîntemeiată/ admisă în parte, după caz, a excepției/sesizării de neconstituționalitate.

Autorii sesizărilor

Autorii obiecțiilor/excepțiilor/sesizărilor/cererilor soluționate în perioada de referință sunt după cum urmează:

– 1 sesizări aparțin Președintelui României;

– 12 sesizări aparțin parlamentarilor sau președinților celor două Camere ale Parlamentului;

– 4 sesizări aparțin Avocatului Poporului;

– 860 sesizări sunt ale instanțelor de judecată/părților în proces.

¹ Rubrică realizată de: Marieta Safta, prim-magistrat asistent, Benke Károly, Senia Mihaela Costinescu, Claudia Krupenschi, magistrați – asistenți șefi, Valentina Bărbățeanu, Ioana Chiorean, Ionița Chochințu, Mihaela Ionescu, Ramona Daniela Marițiu, Fabian Niculae, Simina Popescu-Marin, Oana Cristina Puică, Ingrid Tudora, Laura Afrodită Tutunaru și Cosmin Văduva, magistrați-asistenți.

I. Decizii pronunțate în cadrul controlului *a priori*

1. Decizii pronunțate în cadrul controlului *a priori* de constituționalitate a legilor [art. 146 lit. a) teza întâi din Constituție]

Constituția permite adoptarea unei legi interpretative cu efecte pentru viitor. Conținutul său normativ trebuie să fie clar, precis și previzibil. Legea interpretativă trebuie să fie adoptată după aceeași procedură ca cea interpretată. Prin urmare, nu se poate admite ca interpretând o lege care vizează statutul deputaților și senatorilor, lege care cuprinde dispoziții nepenale și care este adoptată în ședință comună a celor două Camere, legiuitorul, în realitate, să afecteze sfera de incidență a normelor cuprinse în Codul penal. De asemenea, legea interpretativă nu se poate îndepărta de la conținutul normativ al legii interpretate.

Cuvinte-cheie: *calitatea legii, claritatea legii, precizia legii, previzibilitatea legii, sesizarea Camerelor, lege interpretativă, ședința comună a celor două Camere, ședințe separate ale celor două Camere, politică penală, efectele deciziilor Curții Constituționale*

Rezumat

I. În motivarea obiecției de neconstituționalitate s-a arătat că legea criticată, fiind una de interpretare, ar putea conduce la un conflict juridic de natură constituțională între Parlament și Înalta Curte de Casație și Justiție și, pe această cale, ar contraveni art. 1 alin. (4) din Constituție.

S-a apreciat că legea interpretativă produce efecte retroactive, întrucât, prin efectul ei, apare o contradicție între dispozițiile din legea generală (Legea nr. 161/2003) și legea specială (Legea nr. 96/2006), în sensul că în privința conflictului de interese privind deputații și senatorii reduce, în mod retroactiv, sfera de aplicare a legii generale.

S-a invocat faptul că legea criticată asigură o clauză de impunitate retroactivă, fiind o subtilă dezincriminare cu caracter retroactiv și o veritabilă amnistie pentru parlamentarii care au angajat rude înainte de data la care a intrat în vigoare această interdicție prevăzută de art. 38 alin. (11) din Legea nr. 96/2006 privind Statutul deputaților și senatorilor. În consecință, prin efectul legii interpretative, aceștia nu mai pot fi trași la răspundere juridică penală pentru săvârșirea infracțiunii de conflict de interese prevăzută de art. 301 din Codul penal.

II. Cu privire la aceste critici, Curtea a reținut următoarele:

Constituția nu interzice adoptarea unei legi interpretative, adică a unei legi care să nu aducă elemente novatoare față de legea interpretată, astfel încât Parlamentul pe calea acestui procedeu legislativ poate realiza o interpretare oficială și autentică a legii interpretate. Este un act legislativ care este adoptat fie pentru a explicita o lege interpretabilă/neclară, imprecisă, lipsită de previzibilitate în sensul precizării/deslușirii voinței legiuitorului, fie pentru a pune capăt interpretării constante pe care autoritățile administrative sau judiciare o dau unei legi, în contradicție cu intenția și cu scopul în care legiuitorul adoptase legea, ipoteză în care se poate ajunge la încetarea sau modificarea unei practici administrative sau judiciare, inclusiv a efectelor deciziei pronunțate pentru unificarea practicii judiciare sau pentru dezlegarea unor

probleme de drept. Legea interpretativă este un procedeu care trebuie utilizat cu mare precauție, adoptarea ei fiind, prin ea însăși, o măsură care denotă un caracter excepțional al unui act normativ. Acceptându-se în jurisprudența Curții posibilitatea adoptării unei legi de interpretare înseamnă, pe de o parte, că Parlamentul nu încalcă competențele puterii executive sau judecătorești, fiind din această perspectivă respectate prevederile art. 1 alin. (4) din Constituție privind principiul separației și echilibrului puterilor în stat, iar, pe de altă parte, că efectele pe care legea interpretativă le produce sunt pentru viitor.

Curtea trebuie, însă, să se asigure că legea criticată este una, într-adevăr, interpretativă, pentru a nu legitima din punct de vedere constituțional lipsa de concordanță între obiectul său de reglementare, astfel cum acesta a fost calificat de legiuitor, și conținutul său normativ; cu alte cuvinte, Curtea verifică, în aplicarea art. 1 alin. (5) coroborat cu art. 61 alin. (1) din Constituție, dacă legea analizată aduce sau nu vreun element novator față de reglementările existente până la data intrării în vigoare a Legii nr. 219/2013, mai exact față de art. 38 alin. (11) din Legea nr. 96/2006. Desigur, pentru a stabili dacă legea interpretativă nu se abate de la conținutul normativ al legii interpretate, Curtea trebuie să verifice, în prealabil, respectarea de către legiuitor a cerințelor de calitate a legii, iar, în măsura în care legea interpretativă este în conformitate cu aceste cerințe, Curtea va putea desluși și, în consecință, verifica dacă soluția legislativă preconizată se subsumează unei veritabile legi interpretative sau, dimpotrivă, cuprinde elemente novatoare față de actul normativ interpretat, situație în care nu poate fi calificată drept interpretativă.

Curtea a constatat că legea interpretativă, deși trebuie să vizeze numai regimul juridic civil al deputaților și senatorilor, în realitate, prin modul său de formulare, în loc să constituie un reper normativ în lămurirea problemei aplicării în timp a Legii nr. 219/2013, generează serioase incertitudini cu privire la sfera sa materială de aplicare. Curtea a constatat că soluția legislativă criticată, deși pare a interpreta un text legal care vizează statutul juridic al deputaților și senatorilor, are, în realitate, efecte ce se pot răsfrânge și în materie penală, ceea ce a determinat concluzia irefragabilă a Curții în sensul că legea analizată nu este clară, obiectul reglementării adoptate fiind unul echivoc.

Cu privire la precizia dispozițiilor legale criticate, Curtea a reținut că limbajul evaziv și vag folosit nu permite stabilirea exactă a domeniului de incidență a legii interpretative. De asemenea, Curtea a constatat că soluția legislativă promovată nu este previzibilă sub aspectul efectelor pe care le-ar putea genera în practica judiciară, întrucât, deși adoptată exclusiv în materie civilă, ea are implicații și în materie penală, putând a fi calificată atât lege de dezincriminare în sensul art. 4 din Codul penal, cât și o măsură legislativă care produce efecte similare amnistiei ante- sau postcondamnatorii. Prin urmare, sub aspectul naturii sale juridice penale, aceasta ar putea fi caracterizată drept o lege de dezincriminare în sensul art. 4 din Codul penal și o cauză care înlătură răspunderea penală în sensul art. 152 din Codul penal. În aceste condiții, Curtea a constatat că actul normativ supus analizei sale reprezintă o lege civilă cu efecte *sui generis* aplicabilă în materie penală, ceea ce este de nepermis. Or, actul legislativ trebuie să fie inteligibil, neechivoc și transparent în ceea ce privește conținutul său normativ, astfel încât să îndreptățească cetățenii să aibă încredere în activitatea parlamentară, aspect esențial al statului de drept și al caracterului democratic al statului român.

Curtea a mai subliniat că ține de competența exclusivă a legiuitorului stabilirea și structura politica penală a statului, însă atunci când adoptă reglementări de natura legii penale, legiuitorul este ținut de exigențele formale cuprinse în art. 65 alin. (1), art. 73 alin. (3) lit. h), art. 75 și art. 76 alin. (1) din Constituție. Cu alte cuvinte, adoptarea și dezbaterile actelor normative în materie penală trebuie realizate în ședințe separate ale celor două Camere ale Parlamentului, conform art. 65 alin. (1) din Constituție, ceea ce înseamnă că trebuie respectate și regulile de sesizare ale Camerelor prevăzute de art. 75 din Constituție, acestea neputând fi adoptate în ședința comună a celor două Camere ale Parlamentului.

Orice măsură care ține de politica penală trebuie realizată printr-o normă penală de drept substanțial clară, transparentă, neechivocă și asumată expres de Parlament.

Curtea a mai reținut, cu privire la efectele deciziei sale, că atunci când, în cadrul controlului *a priori* de constituționalitate, constată neconstituționalitatea unei legi în ansamblul său, pronunțarea unei astfel de decizii are un efect definitiv cu privire la acel act normativ, consecința fiind încetarea procesului legislativ în privința respectivei reglementări. Reexaminarea, mai exact punerea de acord a deciziei, se aplică numai atunci când Curtea a constatat neconstituționalitatea unor dispoziții ale acesteia, și nu atunci când neconstituționalitatea vizează actul normativ în ansamblul său, în caz contrar încălcându-se art. 147 alin. (2) din Constituție.

III. Pentru toate aceste considerente, Curtea a constatat că dispozițiile Legii pentru interpretarea art. 38 alin. (11) din Legea nr. 96/2006 privind Statutul deputaților și al senatorilor sunt neconstituționale.

Decizia nr. 619 din 11 octombrie 2016 referitoare la obiecția de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii pentru interpretarea art. 38 alin. (11) din Legea nr. 96/2006 privind Statutul deputaților și al senatorilor, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 6 din 4 ianuarie 2017.

Este dreptul exclusiv al legiuitorului de a acorda drepturi salariale suplimentare, pe lângă indemnizația sau salariul de bază. Sporul salarial astfel acordat trebuie să își păstreze natura sa juridică distinctă, fără a deveni parte a indemnizației sau salariului de bază. În caz contrar, se ajunge la crearea unor privilegii în sarcina anumitor categorii socio-profesionale în privința cărora sporul, deși denumit astfel, funcționează, în realitate, ca o indemnizație sau salariu de bază la care se calculează celelalte drepturi salariale suplimentare.

Cuvinte-cheie: *egalitatea în drepturi, politică salarială*

Rezumat

I. În motivarea obiecției de neconstituționalitate, s-a arătat că legea contestată încalcă art. 16 alin. (1) și art. 138 alin. (5) din Constituție cu referire la acordarea sporului pentru risc și suprasolicitare neuropsihică de 50% în privința personalului Agenției Naționale a Funcționarilor Publici, inclusiv demnitarilor, spor care se aplică la salariul de bază lunar, face parte din acesta

și constituie bază de calcul pentru sporuri și alte drepturi care se acordă în raport cu salariul de bază.

Cu privire la încălcarea art. 16 din Constituție, s-a susținut că acest spor este un drept salarial nou față de cele reglementate prin Legea-cadru nr. 284/2010 privind salarizarea unitară a personalului plătit din fonduri publice și are caracter discriminatoriu în raport cu personalul celorlalte autorități și instituții publice. Introducerea sa în cadrul Legii nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici creează premisele unor solicitări similare din partea celorlalte instituții și autorități publice, precum și acțiuni în instanță din partea funcționarilor publici pentru acordarea sa și în privința lor. Mai mult, textul criticat nu precizează activitatea specifică pentru care se acordă acest drept salarial.

Cu privire la încălcarea art. 138 alin. (5) din Constituție, s-a arătat, pe de o parte, că legea criticată nu indică sursele de finanțare pentru susținerea majorării salariale reglementate, ceea ce se constituie într-un viciu de neconstituționalitate a acesteia, iar pe de altă parte, că inițiativa legislativă nu cuprinde informații referitoare la efectele financiare asupra bugetului general consolidat, și anume la modificări ale cheltuielilor bugetare, precum și la calculele privind fundamentarea acestor modificări. S-a mai subliniat că deja „deficitul ESA” pentru anul 2016 este estimat la 2,95% din Produsul Intern Brut, pentru anul 2017 la 2,89 din Produsul Intern Brut, în condițiile în care nivelul deficitului bugetar prevăzut de Tratatul de la Maastricht privind Uniunea Europeană este de cel mult 3% din Produsul Intern Brut. În consecință, există riscul ca impactul suplimentar generat de aplicarea acestei măsuri să nu poată fi acoperit din bugetul aprobat, ceea ce creează premisele unui dezechilibru bugetar. De asemenea, depășirea nivelului deficitului bugetar prevăzut de Tratatul de la Maastricht privind Uniunea Europeană atrage declanșarea procedurii de deficit excesiv.

II. Cu privire la aceste critici, Curtea a reținut următoarele:

Politica salarială a personalului plătit din fonduri publice este realizată de legiuitor, fiind dreptul autorității legiuitoare de a elabora măsuri de politică legislativă în domeniul salarizării în concordanță cu condițiile economice și sociale existente la un moment dat și de a decide politica salarială. De aceea, stabilirea sistemului de salarizare pentru sectorul bugetar este un drept și o obligație a legiuitorului. Astfel, legiuitorul este în drept să modifice sistemul de salarizare existent ori să îl înlocuiască cu altul nou, considerat mai adecvat pentru atingerea scopului urmărit, ținând seama și de resursele financiare disponibile în diferite perioade de timp.

Curtea a statuat că sporurile, premiile și alte stimulente acordate demnitarilor și altor salariați prin acte normative reprezintă drepturi salariale suplimentare, iar nu drepturi fundamentale, consacrate și garantate de Constituție. Diferențierea indemnizațiilor și a salariilor de bază pentru demnitari și alți salariați din sectorul bugetar este opțiunea liberă a legiuitorului, ținând seama de importanța și complexitatea diferitelor funcții. Legiuitorul este în drept, totodată, să instituie anumite sporuri la indemnizațiile și salariile de bază, premii periodice și alte stimulente, pe care le poate diferenția în funcție de categoriile de personal cărora li se acordă, le poate modifica în diferite perioade de timp, le poate suspenda sau chiar anula. De asemenea, instituirea și diminuarea sporurilor, acordarea lor într-o anumită perioadă de timp, modificarea ori încetarea acordării lor, stabilirea categoriilor de personal salariat care beneficiază de acestea, ca și a altor condiții și criterii de acordare țin de competența și de opțiunea

exclusivă a legiuitorului, cu singura condiție de ordin constituțional ca măsurile dispuse să vizeze deopotrivă toate categoriile de personal care se află într-o situație identică.

Curtea a reținut că legiuitorul este cel care își asumă politica salarială cu privire la personalul plătit din fonduri publice, prin aceasta înțelegându-se atât stabilirea sistemului de salarizare, cât și a drepturilor salariale suplimentare. Curtea nu are nici rolul și nici competența de a stabili ea însăși elementele acestei politici, ci de a verifica respectarea exigențelor constituționale inerente actelor normative adoptate de legiuitor în acest domeniu, și nu oportunitatea unei măsuri de politică salarială.

Pentru a răspunde la criticile de neconstituționalitate raportate la art. 16 alin. (1) din Constituție, Curtea a analizat următoarele criterii, și anume: sfera persoanelor cărora li se acordă sporul pentru risc și suprasolicitare neuropsihică; dacă acordarea sporului în cauză se poate realiza prin legea unică de salarizare sau și prin alte acte normative, precum cel care reglementează statutul unei categorii de personal, și dacă sporul în discuție își păstrează natura sa juridică distinctă, fără a se confunda cu salariul/indemnizația de bază.

Cu privire la sfera persoanelor cărora urmează a li se acorda acest spor, Curtea a reținut că aceasta este reprezentată de personalul Agenției Naționale a Funcționarilor Publici, autoritate la care numărul maxim de posturi este de 198, inclusiv demnitarii și posturile aferente cabinetului președintelui Agenției. Mai exact, având în vedere obiectul legii de bază, sporul se aplică numai categoriei de personal a funcționarilor publici din cadrul Agenției. Rezultă că textul legal criticat a determinat cu exactitate sfera persoanelor cărora li se aplică sporul pentru risc și suprasolicitare neuropsihică.

Cu privire la următorul criteriu, Curtea a constatat că, nimic nu împiedică Parlamentul să reglementeze drepturi cu caracter salarial prin legi distincte, inclusiv în cadrul legii privind statutul unei categorii profesionale.

Cu privire la cel de-al treilea criteriu, Curtea a reținut că sporul pentru risc și suprasolicitare neuropsihică pentru personalul care deja beneficiază de acesta este un spor care se calculează la indemnizația de bază lunară, fără a deveni parte a acesteia, pe când, în situația dată, sporul, aplicat la salariul de bază lunar, devine parte integrantă a acestuia, aspect care relevă un privilegiu în ceea ce privește modalitatea de determinare, în final, a salariului/indemnizației de bază. Aceasta, mai ales că art. 160 din Legea nr. 53/2003 – Codul muncii, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 345 din 18 mai 2011, este neechivoc, în sensul că „Salariul cuprinde salariul de bază, indemnizațiile, sporurile, precum și alte adaosuri” realizându-se astfel o distincție între salariul de bază și elementele adiționale ale acestuia, printre care și sporurile. În cazul nerespectării acestei distincții, se ajunge la situația ca alte sporuri să fie calculate având drept bază și sporul de risc și suprasolicitare neuropsihică, ceea ce echivalează cu calculul unui „spor la spor”. Or, o asemenea reglementare normativă este una care se constituie într-un veritabil tratament privilegiat în privința destinatarilor normei prin raportare la cvasimajoritatea personalului salarizat căruia i se aplică reglementarea de drept comun cuprinsă în Codul muncii referitoare la compunerea indemnizației/salariului. Așadar, aplicarea unui asemenea tratament în privința salarizării personalului Agenției Naționale a Funcționarilor Publici constituie un privilegiu în materia stabilirii indemnizației/salariului. Prin urmare, nu poate fi acceptat ca acest spor, în sine, să constituie atât o parte a indemnizației/ salariului de bază, la care să se calculeze procentual alte sporuri prevăzute de lege, cât și un adaos salarial pentru compensarea corespunzătoare a unor condiții de muncă în considerarea cărora este acordat.

Curtea a constatat că, prin modalitatea de reglementare a sporului pentru risc și suprasolicitare neuropsihică, legiuitorul a instituit un tratament juridic privilegiat în privința personalului Agenției Naționale a Funcționarilor Publici, contrar art. 16 alin. (1) din Constituție. Acesta, în loc să se raporteze la reglementarea de principiu în privința modului de compunere a salariului și a naturii juridice a sporurilor, a ales, prin stabilirea acestui spor, să majoreze însăși indemnizația/ salariul de bază, modificând astfel, în mod simulat, pe de o parte, natura juridică a acestei creșteri salariale și, pe de altă parte, natura juridică a sporului.

Cu referire la invocarea art. 138 alin. (5) din Constituție, Curtea a reținut că nu are competența de a aprecia asupra caracterului suficient al resurselor financiare, pentru că o asemenea operațiune nu își are temeiul în art. 138 alin. (5) din Constituție, fiind o problemă exclusiv de oportunitate politică, ce privește, în esență, relațiile dintre Parlament și Guvern.

III. Pentru toate aceste considerente, cu majoritate de voturi, Curtea a admis obiecția de neconstituționalitate formulată și a constatat că sintagma *„care face parte din acesta și care constituie bază de calcul pentru sporuri și alte drepturi care se acordă în raport cu salariul de bază”* din cuprinsul art. 1 pct. 2 [referitor la art. 21 alin. (2²) teza finală] din Legea pentru modificarea și completarea Legii nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici este neconstituțională.

Decizia nr. 667 din 9 noiembrie 2016 referitoare la obiecția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 1 pct. 2 [referitor la art. 21 alin. (2²)] din Legea pentru modificarea Legii nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 57 din 19 ianuarie 2017.

Este dreptul exclusiv al legiuitorului de a acorda scutiri/facilități/eșalonări în legătură cu plata creanțelor provenind din fonduri europene, însă, în cadrul acestei competențe, legiuitorul trebuie să respecte principiul egalității în privința persoanelor față de care au fost emise procese-verbale de constatare a neregulilor și de stabilire a creanțelor. Simplul fapt al plății de către stat a unor prime în mod necuvenit nu poate constitui temei pentru scutirea de la restituirea acestora, scutirea trebuind să aibă în vedere un criteriu obiectiv și rezonabil care să țină de o condiție esențială în considerarea căreia contractul ar fi fost sau nu convenit.

Cuvinte-cheie: *egalitatea în drepturi, actele obligatorii ale Uniunii Europene*

Rezumat

I. În motivarea obiecției de neconstituționalitate, s-a arătat că legea contestată prevede că sumele reprezentând primele beneficiarilor Sit Natura 2000 acordate pentru pierderile de producție urmare a aplicării obligațiilor de acva-mediu pe care aceștia trebuie să le restituie datorită titlurilor de creanță emise de Direcția Generală – Autoritatea de management pentru Programul operațional pentru Pescuit 2007-2013, inclusiv penalitățile de întârziere, în quantum de 19.560.747,07 lei, să nu se mai recupereze și să fie suportate din bugetul de stat.

S-a apreciat că, având în vedere art. 30 alin. (5) din Regulamentul (CE) nr. 1.198/2006 al Consiliului din 27 iunie 2006 privind Fondul European pentru Pescuit, art. 25 alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 66/2011, precum și constatările misiunii de audit efectuate de Autoritatea de Audit din cadrul Curții de Conturi pentru anii financiari 2010 și 2011, Organismul intermediar Direcția Generală de Control, Antifraudă și Inspecție a demarat activitatea de constatare a sumelor plătite necuvenit și individualizarea debitorilor pentru fiecare operator economic beneficiar al proiectului. În aceste condiții, scutirea de la plata sumei menționate a operatorilor economici vizați încalcă art. 16 din Constituție, având un caracter discriminatoriu în măsura în care, în lipsa unor justificări temeinice, prevederile „proiectului de lege” se aplică doar unui grup restrâns. Se mai susține ca beneficiarii acestor sume nu sunt absolviți de la plata lor, chiar dacă ei au fost de bună-credință.

II. Cu privire la aceste critici, Curtea a reținut următoarele:

Este dreptul exclusiv al legiuitorului de a acorda scutiri/facilități/eșalonări în legătură cu plata creanțelor provenind din fonduri europene, însă, în cadrul acestei competențe, legiuitorul trebuie să respecte principiul egalității în privința persoanelor față de care au fost emise procese-verbale de constatare a neregulilor și de stabilire a creanțelor bugetare, individualizate la nivel de beneficiar și operațiune. Potrivit art. 25 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 66/2011, neregulile de sistem sau deficiențele sistemelor de management și control potențial generatoare de nereguli cu caracter sistemic care au implicații de ordin financiar impun aplicarea unui tratament juridic nediferențiat chiar și în ipoteza în care unele categorii de persoane se află în situații diferite. În condițiile în care art. 25 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 66/2011 stabilește că aceste creanțe bugetare se recuperează de la beneficiarii proiectelor și că sumele aferente acestora au fost primite în mod necuvenit, legiuitorul poate scuti, în mod justificat, de la restituirea acestora beneficiarii care s-au obligat la unele prestații esențiale în considerarea sumei plătite de autoritatea de management. Cu alte cuvinte, în acordarea regimului de scutiri/facilități, legiuitorul este ținut de o condiție de rezonabilitate (*est modus in rebus*), în sensul că aplicarea unui tratament juridic diferențiat – precum în cazul de față – trebuie să fie unul justificat, iar criteriul care trebuie avut în vedere în aprecierea acestui caracter ține chiar de obligațiile din contractul la care părțile au consimțit.

Astfel, există condiții esențiale în considerarea cărora părțile convin încheierea unui contract, în condițiile în care obiectul contractului de finanțare vizează executarea în viitor a prestațiilor părților în schimb, astfel cum este și în cauza de față, există situații în care condițiile esențiale ale obținerii sprijinului bănesc al Uniunii Europene, sub forma compensațiilor pentru pierderile suferite ca urmare a acțiunii păsărilor ihtiofage, vizează trecutul, și nu executarea în viitor a unor prestații proprii ale beneficiarului/solicitantului. De exemplu, prima prevăzută de regulament a fost încasată pentru anii 2008 și 2009 ca urmare a simplei încadrări a persoanelor juridice respective cu activități în domeniul acvaculturii anterior instituirii zonei NATURA 2000 în condițiile stabilite prin Ghidul solicitantului. Cu alte cuvinte, suma bănească primită, deși denumită indemnizație/primă, este o compensație, ceea ce înseamnă că are natura juridică a unei despăgubiri. În aceste condiții, nu se poate susține că, în principal, beneficiarul cererii de finanțare, cerere depusă după 23 aprilie 2010, a avut în vedere, atunci când a depus cererea,

activitățile *ex post* semnării acesteia, ci prima/despăgubirea plătită din FEP și bugetul național pentru pierderile cauzate de păsările ihtiofage din trecut (pentru anii 2008 și 2009).

Scutirea de la restituirea primei, în condițiile în care aceasta nu a fost plătită pentru activitățile viitoare ce trebuie executate în considerarea vreunui contract și în considerarea căreia beneficiarul ar fi depus cererea de finanțare, apare ca fiind o abatere de la principiul egalității, scutirile putând fi aplicate numai în privința beneficiarilor unor sume de bani plătite necuvenit în executarea contractului și în considerarea cărora părțile au convenit contractul. Curtea a constatat că scutirea vizează o primă pentru situații trecute, anterioare deschiderii sesiunii de proiecte referitoare la compensarea pierderilor pricinuite de păsările ihtiofage, situație în care scutirea nu se justifică, ea prezentându-se mai degrabă sub forma unui privilegiu conferit de legiuitor beneficiarilor de proiecte a căror încheiere, la data depunerii cererii de finanțare, nu depindea, în mod esențial, de prestațiile viitoare la care s-au obligat părțile. Prin urmare, aplicarea pentru aceste situații a unor scutiri reprezintă o încălcare a principiului egalității între beneficiarii de proiecte, constituind premisa normativă pentru îmbogățirea fără justă cauză a beneficiarilor legii criticate.

Situația în care se află beneficiarii legii supuse controlului de constituționalitate diferă, în esență, de cea în care se află beneficiarii unor contracte de finanțare ce presupun prestații viitoare realizate în considerarea obiectului contractului; cei îndreptățiți la asemenea facilități sunt cei din urmă beneficiari, dar și aceștia numai în măsura în care statul apreciază ca necesară o atare măsură. Prin urmare, simplul fapt al plății de către stat a unor prime în mod necuvenit nu poate constitui temei pentru scutirea de la restituirea acestora, scutirea trebuind să aibă în vedere un criteriu obiectiv și rezonabil care să țină de o condiție esențială în considerarea căreia contractul ar fi fost sau nu convenit. În consecință, prin măsura adoptată, statul, neținând cont de criteriile enunțate la paragraful 35 al prezentei decizii, a favorizat categoria beneficiarilor indemnizațiilor plătite în temeiul art. 30 alin. (5) din Regulamentul nr. 1.198/2006 față de alți beneficiari ai sprijinului din fonduri europene aflați în ipoteza art. 25 alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 66/2011.

Curtea a mai reținut că agricultura și pescuitul țin de competențele partajate ale Uniunii Europene cu statele membre, astfel încât, indiferent de modul de interpretare a Regulamentului antereferit, legiuitorului îi este interzis să intervină într-un astfel de domeniu care intră în sfera de incidență a dreptului european, chiar și sub forma acordării unor ajutoare suplimentare sau scutirea de la plata unor ajutoare deja acordate. În consecință, Curtea constată încălcarea și a dispozițiilor art. 148 alin. (4) din Constituție sub aspectul nerespectării de către Parlament a obligației sale de rezervă în privința sferei de incidență a actului obligatoriu al Uniunii Europene, respectiv a Regulamentului nr. 1.198/2006.

III. Pentru toate aceste considerente, cu majoritate de voturi, Curtea a admis obiecția de neconstituționalitate formulată și a constatat că dispozițiile Legii privind unele măsuri referitoare la plățile beneficiarilor Sit Natura 2000 sunt neconstituționale.

Decizia nr. 683 din 23 noiembrie 2016 referitoare la obiecția de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii privind unele măsuri referitoare la plățile beneficiarilor Sit Natura 2000, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 56 din 19 ianuarie 2017.

Bicameralismul nu înseamnă ca ambele Camere să se pronunțe asupra unei soluții legislative identice, în Camera decizională putând exista abateri inerente de la forma adoptată de Camera de reflecție, fără schimbarea, însă, a obiectului esențial al proiectului de lege/prounerii legislative.

Cuvinte-cheie: *principiul bicameralismului, separația puterilor în stat, informarea Parlamentului, cheltuieli bugetare, surse de finanțare*

Rezumat

I. În motivarea obiecției de neconstituționalitate, s-a arătat că legea criticată este contrară art. 1 alin. (5) din Constituție, instituind un regim legal într-o formă care încalcă Constituția și alte legi aflate în vigoare.

Cu privire la încălcarea principiului bicameralismului, s-a arătat că propunerea legislativă adoptată de Senat, în calitate de primă Cameră sesizată, prevedea o derogare de la art. 41 alin. (1) din Legea nr. 165/2013, în sensul că plata sumelor stabilite ca despăgubiri de până la 50.000 lei să fie realizată într-o singură tranșă. În schimb, Camera Deputaților a adoptat legea analizată într-o redactare total diferită față de conținutul propunerii legislative inițiale, ignorând forma adoptată de Senat. Comparând cele două forme ale legii adoptate de Camera Deputaților și Senat, rezultă că există o diferență de conținut vizibilă, flagrantă și de substanță, ceea ce înseamnă că a avut loc o încălcare a principiului bicameralismului.

S-a mai susținut că au fost încălcate prevederile art. 111 din Constituție, potrivit cărora, în cazul în care o inițiativă legislativă implică modificarea prevederilor bugetului de stat sau a bugetului asigurărilor sociale de stat, informarea Guvernului este obligatorie. Ori de câte ori o astfel de informare nu însoțește o inițiativă legislativă se ajunge la nerespectarea art. 1 alin. (4), art. 111 și art. 138 alin. (5) din Constituție.

II. Cu privire la aceste critici, Curtea a reținut următoarele:

În sine, activitatea de legiferare a Parlamentului nu poate fi contrară art. 1 alin. (4) din Constituție, problema încălcării textului de referință anterior menționat punându-se numai cu privire la soluțiile alese în exercitarea rolului său prevăzut de art. 61 alin. (1) din Constituție. Chiar dacă Guvernul este cel care elaborează proiectul bugetului de stat, nu înseamnă că Parlamentul nu poate adopta măsuri legislative care să impună din partea Guvernului inițierea unui proiect de lege/ordonanțe de urgență de modificare a bugetului în curs sau inițierea proiectului de buget pentru anul următor adoptării legii ce impune cheltuieli bugetare, cu luarea în considerare a acesteia în procesul de elaborare a proiectului de lege privind bugetul de stat. Prin urmare, Curtea nu a reținut încălcarea art. 1 alin. (4) din Constituție pentru simplul fapt că Parlamentul și-a exercitat rolul prevăzut de art. 61 alin. (1) din Constituție.

Examinând cele două forme ale legii adoptate de cele două Camere ale Parlamentului, Curtea a constatat că Senatul a operat o singură modificare asupra Legii nr. 165/2013, modificare ce a vizat executarea despăgubirilor aprobate de Comisia Centrală pentru Stabilirea Despăgubirilor, prin titlu de despăgubire/dosar aprobat, și a celor stabilite prin hotărâri judecătorești, devenite definitive și irevocabile anterior intrării în vigoare a Legii nr. 165/2013

[art. 41]. În schimb, la Camera Deputaților s-a decis operarea unor modificări în privința a două ipoteze de lucru, respectiv (1) executarea deciziilor de compensare în puncte emise de Comisia Națională pentru Compensarea Imobilelor [art. 31] și (2) executarea despăgubirilor aprobate de Comisia Centrală pentru Stabilirea Despăgubirilor, prin titlu de despăgubire/dosar aprobat și a celor stabilite prin hotărâri judecătorești, devenite definitive și irevocabile anterior intrării în vigoare a Legii nr. 165/2013 [art. 41].

Curtea a constatat că aceste modificări au vizat, pe de o parte, creșterea valorii unei tranșe aferente valorii deciziei de compensare în puncte emise de Comisia Națională pentru Compensarea Imobilelor, iar, pe de altă parte, creșterea valorii unei tranșe aferente titlului de despăgubire emis de Comisia Centrală pentru Stabilirea Despăgubirilor/dosarului aprobat anterior Legii nr. 165/2013/a sumelor rezultate din hotărâri judecătorești devenite definitive și irevocabile înainte de 20 mai 2013 [data intrării în vigoare a Legii nr. 165/2013], indiferent de valoarea acesteia, în condițiile în care forma inițială a legii, adoptată de Senat, viza executarea într-o singură tranșă a despăgubirilor de cel mult 50.000 lei aferente deciziei Comisiei Centrale pentru Stabilirea Despăgubirilor.

Cu privire la aceste aspecte, Curtea a constatat că nu există diferențe majore de conținut între cele două forme ale legii adoptate de cele două Camere. În acest sens s-a reținut că cea de-a doua Cameră a procedat în mod corect, ca o operațiune de corelare a modificării ce urma a se realiza la art. 41 din Legea nr. 165/2013 la modificarea corespunzătoare a art. 31 din lege. Astfel, dacă se aducea o modificare în ceea ce privește executarea despăgubirilor stabilite înainte de intrarea în vigoare a Legii nr. 165/2013 în mod necesar, se ridică problema dacă aceasta nu trebuie să se aplice și în privința executării deciziilor emise după intrarea în vigoare a legii. O asemenea operațiune trebuia realizată în mod coroborat din moment ce, la data adoptării legii, s-a stabilit ca tranșele aferente despăgubirii să fie egale [5.000 lei], indiferent de data emiterii deciziei de despăgubire. Mai mult, odată cu modificarea operată asupra art. 31 alin. (2) din Legea nr. 165/2013, prin Legea nr. 103/2016, intervalul de timp în care urmează a se executa deciziile Comisiei Naționale pentru Compensarea Imobilelor este de cel puțin 5 ani, termen fixat ca maximal în cazul despăgubirilor stabilite anterior intrării în vigoare a Legii nr. 165/2013. Prin urmare, există o anumită corelare între modul de executare a despăgubirilor stabilite înainte și după intrarea în vigoare a Legii nr. 165/2013, Camera decizională fiind în drept să o realizeze.

Curtea a mai reținut că bicameralismul nu înseamnă ca ambele Camere să se pronunțe asupra unei soluții legislative identice, în Camera decizională putând exista abateri inerente de la forma adoptată de Camera de reflecție, desigur, fără schimbarea obiectului esențial al proiectului de lege/prounerii legislative. A nega posibilitatea Camerei decizionale de a se îndepărta de la forma votată în Camera de reflecție ar însemna limitarea rolului său constituțional, iar caracterul decizional atașat acesteia devine iluzoriu. S-ar ajunge la un veritabil mimetism în sensul că cea de-a doua Cameră se va identifica, în cea ce privește activitatea sa legislativă, cu prima Cameră, neputându-se îndepărta în niciun fel de la soluțiile legislative pentru care a optat prima Cameră, ceea ce este contrar, până la urmă, chiar ideii de bicameralism.

Prin urmare, nu se poate susține încălcarea principiului bicameralismului atât timp cât legea adoptată de Camera decizională se referă la aspectele principale pe care le-a avut în vedere propunerea/proiectul de lege în forma sa însușită de Camera de reflecție. În acest sens,

modificările aduse formei adoptate de Camera de reflecție trebuie să cuprindă o soluție legislativă care păstrează concepția de ansamblu a acesteia și să fie adaptate în mod corespunzător, prin stabilirea unei soluții legislative alternative/complementare care nu se abate de la forma adoptată de Camera de reflecție, în condițiile în care aceasta este mai cuprinzătoare sau mai bine articulată în cadrul ansamblului legii, cu realizarea anumitor coroborări inerente oricărei modificări.

Având în vedere cele anterior expuse, Curtea a constatat că dispozițiile legale criticate nu încalcă art. 61 alin. (2) din Constituție; din contră, modul în care a fost adoptată legea criticată constituie o aplicare a principiului bicameralismului, caracterizat printr-o strânsă conlucrare și colaborare între cele două Camere ale Parlamentului.

Cu privire la criticile de neconstituționalitate referitoare la neindicarea sursei de finanțare a cheltuielii bugetare angajate, Curtea a constatat că modificările legislative operate urmează să intre în vigoare la 1 ianuarie 2017, în condițiile în care legea a fost adoptată la 18 octombrie 2016. Astfel, întrucât nu a fost adoptată încă legea bugetului de stat pentru anul 2017, critica de neconstituționalitate este prematură, neputându-se evalua la acest moment temporal impactul legii criticate în privința construcției bugetare. Luând în considerare principiul loialității constituționale, Guvernul, la elaborarea proiectului bugetului de stat pe anul 2017, urmează a prezenta și cheltuielile generate de noua reglementare legală, care, în sine, trebuie să fie calificată ca o prioritate în ceea ce privește obligația statului român de a se conforma la cele statuate de Curtea Europeană a Drepturilor Omului prin Hotărârea-pilot din 12 octombrie 2010, pronunțată în Cauza Maria Atanasiu și alții împotriva României [în special, pct. 6 al dispozitivului hotărârii prin care s-a stabilit că statul pârât trebuie "să ia măsurile care să garanteze protecția efectivă a drepturilor enunțate de art. 6 § 1 din Convenție și art. 1 din Protocolul nr. 1, în contextul tuturor cauzelor similare cu cauza de față, conform principiilor consacrate de Convenție"], sau Hotărârea din 29 aprilie 2014, pronunțată în Cauza Preda și alții împotriva României [spre exemplu, paragrafele 125-133]. Prin urmare, cu privire la acest aspect, și anume al exigenței constituționale referitoare la momentul adoptării legii care angajează cheltuieli bugetare viitoare, legiuitorul s-a conformat jurisprudenței Curții Constituționale [Decizia nr. 581 din 20 iulie 2016, paragraful 67], aceste cheltuieli referindu-se la anul bugetar următor celui în care a fost adoptată legea criticată.

De asemenea, Curtea a statuat că, potrivit dispozițiilor art. 111 alin. (1) teza finală din Constituție, în cazul în care o inițiativă legislativă implică modificări bugetare, solicitarea informării din partea Guvernului este obligatorie. În cauza de față, Curtea a constatat că Senatul a solicitat informarea din partea Guvernului, potrivit art. 111 din Constituție, încă din data de 12 mai 2015 cu privire la conținutul normativ al propunerii legislative, care, însă nu a transmis fișa financiară. Curtea a reamintit faptul că nu deputatul sau senatorul trebuie să întocmească fișa financiară, ci Guvernul, art. 15 alin. (2) din Legea nr. 500/2002, fiind foarte clar în această privință. A ridica, însă, această competență a Guvernului la nivel de regulă constituțională implicit admisă de art. 138 alin. (5) din Constituție ar echivala cu o condiție potestativă pură în sensul că orice lege ce are implicații bugetare ar putea fi adoptată numai dacă Guvernul a întocmit și a transmis Parlamentului fișa financiară. Or, dacă Guvernul nu susține inițiativa legislativă/nu este de acord cu ea și, prin urmare, nu transmite fișa financiară, nu poate bloca procesul legislativ printr-o atitudine omisivă. Curtea a mai reținut că fișa

financiară prevăzută de art. 15 alin. (2) din Legea nr. 500/2002 nu trebuie confundată cu punctul de vedere emis de Guvern conform art. 11 lit. b¹) din Legea nr. 90/2001, cele două documente generate de Guvern având un regim juridic și, implicit, finalități diferite. Prin urmare, atunci când o propunere legislativă are implicații bugetare, Guvernul trebuie să prezinte ambele documente menționate, așadar atât punctul de vedere, cât și fișa financiară.

III. Pentru toate aceste considerente, cu unanimitate de voturi, Curtea a respins, ca neîntemeiată, obiecția de neconstituționalitate formulată și a constatat că dispozițiile Legii pentru modificarea și completarea Legii nr. 165/2013 privind măsurile pentru finalizarea procesului de restituire, în natură sau prin echivalent, a imobilelor preluate în mod abuziv în perioada regimului comunist în România sunt constituționale în raport cu criticile formulate.

Decizia nr. 765 din 14 decembrie 2016 referitoare la obiecția de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii pentru modificarea și completarea Legii nr. 165/2013 privind măsurile pentru finalizarea procesului de restituire, în natură sau prin echivalent, a imobilelor preluate în mod abuziv în perioada regimului comunist în România, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 134 din 21 februarie 2017.

Promulgarea legii în cursul exercitării controlului a priori de constituționalitate de către Curtea Constituțională nu poate bloca procedura din fața acesteia.

Cuvinte-cheie: *controlul constituționalității legilor înainte de promulgare, obiectul controlului constituționalității legilor înainte de promulgare, promulgarea legii, informarea Parlamentului, cheltuieli bugetare, surse de finanțare*

Rezumat

I. În motivarea obiecției de neconstituționalitate, s-a arătat că se arată că dispozițiile legale criticate determină cheltuieli suplimentare ale bugetului general consolidat, fără respectarea prevederilor art. 138 alin. (5) din Constituție. S-a subliniat că propunerile legislative nu au fost însoțite de fișele financiare prevăzute de lege.

II. Cu privire la aceste critici, Curtea a reținut următoarele:

Guvernul României, în mod atipic, a sesizat instanța constituțională cu o singură obiecție de neconstituționalitate vizând două legi, și anume Legea pentru completarea art. 4¹ din Legea recunoștinței pentru victoria Revoluției Române din Decembrie 1989 și pentru revolta muncitorească anticomunistă de la Brașov din noiembrie 1987 nr. 341/2004, precum și Legea privind modificarea și completarea Legii recunoștinței pentru victoria Revoluției Române din Decembrie 1989 și pentru revolta muncitorească anticomunistă de la Brașov din noiembrie 1987 nr. 341/2004. De principiu, sesizarea trebuie să aibă ca obiect neconstituționalitatea unei legi sau a unor dispoziții din lege, nicidecum mai multe legi sau dispoziții din mai multe legi. Totuși, Curtea observat că există atât o conexiune logică între cele două legi supuse controlului

de constituționalitate sub aspectul actului normativ de bază supus modificării și completării, și anume Legea nr. 341/2004, cât și o identitate între textele constituționale invocate, respectiv între motivările criticilor de neconstituționalitate, întrucât întreaga problematică a obiecției de neconstituționalitate vizează existența sursei de finanțare pentru plata unor indemnizații acordate persoanelor care au luptat împotriva regimului comunist în condițiile extinderii sferei acestor persoane și a stabilirii unui moment în timp anterior al acordării lor față de cel existent în prezent. Având în vedere cele de mai sus, Curtea a constatat că, în ipoteza particulară a cauzei, a fost legal sesizată și, în consecință, a judecat obiecția de neconstituționalitate în mod unitar, prin pronunțarea unei singure decizii.

Curtea a mai reținut că Președintele României, procedând contrar art. 16 alin. (1) din Legea nr. 47/1992, a promulgat una dintre cele două legi cu care Curtea a fost sesizată, respectiv Legea privind modificarea și completarea Legii recunoștinței pentru victoria Revoluției Române din Decembrie 1989 și pentru revolta muncitorească anticomunistă de la Brașov din noiembrie 1987 nr. 341/2004. Curtea a constatat că, deși obiecția de neconstituționalitate nu a fost formulată în termenul de protecție, aceasta viza o lege nepromulgată încă. O atare situație nu este o abatere de la regularitatea sesizării Curții Constituționale, titularii dreptului de sesizare putând să sesizeze Curtea oricând înainte de emiterea decretului de promulgare. Faptul că legiuitorul a reglementat în Legea nr. 47/1992 un termen de protecție are semnificația unei garanții asociate dreptului de sesizare a Curții Constituționale care implică o interdicție totală de a se promulga legea în acest termen. Însă, termenul menționat nu poate fi calificat ca fiind unul de decădere în sensul că numai în acest termen se pot formula obiecții de neconstituționalitate; formulând obiecția în afara termenului, autorul acesteia se expune posibilității ca, până la data formulării ei, Președintele să promulge legea, însă, odată sesizată Curtea, și în condițiile în care aceasta încunoștințează Președintele cu privire la faptul că legea se află în control a priori de constituționalitate, Președintele, în tot acest timp, nu are competența de a emite decretul de promulgare. Conduita Președintelui nu este opozabilă Curții Constituționale, aceasta neputându-se dezinvesti prin pronunțarea unei soluții de inadmisibilitate a obiecției de neconstituționalitate pe acest motiv. Emiterea unor asemenea decrete cu nerespectarea art. 146 lit. a) teza întâi din Constituție, în condițiile în care Președintele a fost încunoștințat despre faptul că legea se află în control a priori de constituționalitate, nu constituie un motiv pentru respingerea ca inadmisibilă a obiecției. Prin urmare, decretul emis, neavând un efect dirimant, nu poate bloca exercitarea controlului *a priori* de constituționalitate, astfel încât Curtea a analizat obiecția în cadrul controlului *a priori*, chiar dacă legea a fost promulgată.

Cu privire la prima lege care a făcut obiectul controlului de constituționalitate, Curtea a reținut că aceasta nu face altceva decât să stabilească un alt moment temporal începând cu care casele teritoriale de pensii sunt obligate să plătească indemnizația, respectiv data depunerii documentației pentru preschimbarea certificatelor, și nu data depunerii cererii pentru plata indemnizației. Curtea a reținut că Parlamentul are deplina competență de a stabili drepturi de natură legală în beneficiul cetățenilor, precum și condițiile în care cetățenii îl pot valorifica; de asemenea, Parlamentul poate adopta măsuri pentru corectarea, adaptarea și restructurarea dreptului astfel reglementat. Guvernul, în schimb, este cel responsabil să pună în aplicare măsurile adoptate de Parlament. Modul în care este formulată obiecția de neconstituționalitate pune în discuție competența Parlamentului de a adopta legi care au chiar și cea

mai redusă consecință bugetară, Parlamentul devenind, astfel, un apendice al Guvernului, iar rolul său este redus într-o manieră aleatorie. În aceste condiții, invocarea art. 138 alin. (5) din Constituție, fără a exista o minimă motivare raportată la lipsa indicării sursei de finanțare [sursă care teoretic există, dar dreptul nu este valorificat de la momentul depunerii cererii de preschimbare, ci din cel al depunerii cererii de acordare a indemnizației], relevă faptul că obiecția de neconstituționalitate este nemotivată, fiind contrară art. 10 alin. (2) din Legea nr. 47/1992, drept care aceasta este inadmisibilă și urmează a fi respinsă ca atare.

Cu privire la cea de-a doua lege, spre deosebire de prima, Parlamentul nu a corectat o modalitate inechitabilă de valorificare a unui drept legal, ci a reglementat un nou drept legal în favoarea persoanelor care au participat la Revolta muncitorească anticomunistă din Valea Jiului-Lupeni – august 1977. Curtea reține că, în conformitate cu art. 111 din Constituție, Senatul a solicitat informarea din partea Guvernului cu privire la propunerea legislativă analizată. Prin urmare, Parlamentul a respectat art. 111 alin. (1) teza finală din Constituție, fiind evident că reprezentanții Guvernului aveau cunoștință de modificările legislative preconizate.

Parlamentul are competența de a reglementa drepturi de natură legală, drepturi care, în mod inevitabil, au consecințe bugetare. Prin modul de formulare a criticii de neconstituționalitate, se pune la îndoială dreptul Parlamentului de a legifera în domenii care au consecințe bugetare. În concepția Guvernului, întrucât senatorii și deputații nu au dreptul să inițieze legea bugetului de stat, înseamnă că aceștia nu au dreptul să inițieze legi cu efecte bugetare. Or, o atare optică nu poate fi acceptată. Deputații și senatorii au dreptul la inițiativă legislativă, acest drept putând fi limitat doar prin textul Constituției. Este adevărat că inițiativa pentru adoptarea legii bugetului de stat și legii asigurărilor sociale de stat este una exclusivă a Guvernului [art. 138 alin. (2) din Constituție], dar acest lucru se datorează faptului că Guvernul este cel în măsură să calculeze și să stabilească implicațiile bugetare ale actelor normative adoptate de Parlament. Deputații și senatorii, chiar dacă nu sunt în posesia tuturor informațiilor referitoare la execuția bugetară pe anul în curs sau prognozele pentru anii următori, au dreptul la inițiativă legislativă, iar Parlamentul, în calitate de unică autoritate legiuitoare a țării, este cel în drept, alături de Guvern pe calea delegării legislative, să adopte reglementări cu sau fără implicații bugetare.

Cu privire la sursa bugetară, Curtea reține că, într-adevăr, aceasta trebuie creată. Totuși, legea a fost adoptată în 4 octombrie 2016, iar dacă Președintele României nu ar fi promulgat-o deja, cel mai probabil ar fi intrat în vigoare în cursul lunii decembrie 2016. În aceste condiții, ea ar fi putut fi avută în vedere la structurarea bugetului de stat pentru anul 2017. În aceste condiții, Curtea a constatat că Guvernul și Parlamentul au la dispoziție suficient timp pentru crearea unei surse bugetare apte să acopere cheltuielile cuprinsă în bugetul Ministerului Muncii, Familiei, Protecției Sociale și Persoanelor Vârstnice. Curtea a reamintit faptul că nu deputatul sau senatorul trebuie să întocmească fișa financiară, ci Guvernul, art. 15 alin. (2) din Legea nr. 500/2002 fiind foarte clar în această privință. A ridica această competență a Guvernului la nivel de regulă constituțională implicit admisă de art. 138 alin. (5) din Constituție ar echivala cu o condiție potestativă pură în sensul că orice lege ce are implicații bugetare ar putea fi adoptată numai dacă Guvernul a întocmit și a transmis Parlamentului fișa financiară. Or, dacă Guvernul nu susține inițiativa legislativă/nu este de acord cu ea și, prin urmare, nu transmite fișa financiară, nu poate bloca procesul legislativ printr-o atitudine omisivă. Curtea mai reține

că fișa financiară prevăzută de art. 15 alin. (2) din Legea nr. 500/2002 nu trebuie confundată cu punctul de vedere emis de Guvern conform art. 11 lit. b¹) din Legea nr. 90/2001, cele două documente generate de Guvern având un regim juridic și, implicit, finalități diferite. Prin urmare, atunci când o propunere legislativă are implicații bugetare, Guvernul trebuie să prezinte ambele documente menționate, așadar atât punctul de vedere, cât și fișa financiară.

Curtea a subliniat faptul că nu poate avea o viziune globală cu privire la influențele asupra produsului intern brut ale tuturor proiectelor/propunerilor legislative din moment ce este sesizată în mod selectiv numai cu privire la anumite acte normative. Ele trebuie prezentate Parlamentului pentru că numai acesta (desigur, alături de Guvern) poate avea o viziune globală asupra influențelor pe care diversele măsuri pe care le adoptă le au asupra produsului intern brut. Prin urmare, aceste aspecte trebuie examinate în ansamblu, nu selectiv și secvențial doar pe anumite acte normative.

III. Pentru toate aceste considerente, cu unanimitate de voturi, Curtea a respins, ca inadmisibilă, obiecția de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii pentru completarea art. 4¹ din Legea recunoștinței pentru victoria Revoluției Române din Decembrie 1989 și pentru revolta muncitorească anticomunistă de la Brașov din noiembrie 1987 nr. 341/2004 și ca neîntemeiată obiecția de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii privind modificarea și completarea Legii recunoștinței pentru victoria Revoluției Române din Decembrie 1989 și pentru revolta muncitorească anticomunistă de la Brașov din noiembrie 1987 nr. 341/2004.

Decizia nr. 767 din 14 decembrie 2016 referitoare la obiecția de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii pentru completarea art. 4¹ din Legea recunoștinței pentru victoria Revoluției Române din Decembrie 1989 și pentru revolta muncitorească anticomunistă de la Brașov din noiembrie 1987 nr. 341/2004, precum și ale Legii privind modificarea și completarea Legii recunoștinței pentru victoria Revoluției Române din Decembrie 1989 și pentru revolta muncitorească anticomunistă de la Brașov din noiembrie 1987 nr. 341/2004, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 131 din 21 februarie 2017.

Termen rezonabil acordat Guvernului pentru formularea răspunsului la solicitarea de informare a Parlamentului. Impactul bugetar al eliminării unor taxe.

Cuvinte-cheie: *Informarea parlamentului, principiul separației puterilor în stat, colaborarea puterilor în stat, principiul legalității, calitatea legii, previzibilitatea legii, realizarea politicii interne, cheltuieli bugetare, sursa de finanțare*

Rezumat

I. În motivarea obiecției de neconstituționalitate formulate, autorul acesteia – Președintele României – consideră că Legea privind eliminarea unor taxe și tarife, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative contravine prevederilor ale art. 1 alin. (4) și (5), art. 102 alin. (1), art. 111 alin. (1) și art. 138 alin. (2) și (5) din Constituție. În esență, se arată

că, fiind vorba de o lege care implică modificări bugetare, legea examinată a fost adoptată fără a acorda Guvernului un termen rezonabil pentru formularea informării solicitate de Parlament. Astfel, propunerea legislativă a fost înregistrată la Senat la data de 10 octombrie 2016, în aceeași zi fiind solicitat și punctul de vedere al Guvernului. Fără a avea informarea cerută, Senatul a adoptat legea la data de 17 octombrie 2016. Deși la dezbaterile în plen a luat cuvântul secretarul de stat din Ministerul Finanțelor Publice, nu a fost îndeplinită exigența constituțională a informării Parlamentului, prima Cameră neputându-și îndeplini eficient funcția legislativă fără a avea reprezentarea impactului modificărilor bugetare propuse. Se apreciază că informarea despre care vorbește art. 111 alin. (1) din Constituție nu poate avea un caracter pur formal, ea având ca obiect nu actul normativ în sine, ci efectele pe care măsurile legislative preconizate prin proiectul de act normativ în cauză le generează asupra bugetului de stat și a bugetului asigurărilor sociale de stat, astfel că reclamă cu necesitate informații de natură tehnică pe care numai Guvernul este în măsură să le ofere. Or, simpla solicitare a Parlamentului, în absența unei informări efective din partea Guvernului, nu realizează scopul urmărit de legiuitorul constituant în art. 111 din Constituție, respectiv acela de a asigura colaborarea efectivă între cele două autorități publice. Având în vedere importanța capitală a legii bugetului de stat și a bugetului asigurărilor sociale de stat, recunoscută prin reglementarea, la art. 111 alin. (1), a unei proceduri speciale de adoptare a acestei legi, nu se poate ajunge decât la concluzia că informarea aici prevăzută trebuie interpretată în sensul că Guvernului trebuie să-i fie permisă și redactarea în mod efectiv a conținutului informării. În caz contrar, s-ar putea înțelege că ori de câte ori Parlamentul solicită Guvernului informarea cu privire la o inițiativă legislativă ce are impact bugetar, Parlamentul ar putea înscrie de îndată proiectul pe ordinea sa de zi, solicitând doar prezența obligatorie a unui membru/reprezentant al Guvernului la dezbateri și votul final al legii și ar putea considera că, prin opinia exprimată de acesta, este îndeplinită condiția prevăzută la art. 111 alin. (1) din Constituție. Or, o astfel de interpretare goleşte de conținut prevederile art. 111 alin. (1) și (2), îndepărtându-se de la litera și spiritul Constituției. Sub aspectul termenului în care Guvernul trebuie să prezinte Parlamentului informarea solicitată – termen ce trebuie să fie unul rezonabil –, se arată că art. 11 alin. b¹) din Legea nr. 90/2001 prevede 60 de zile, iar art. 167 alin. (5) din Regulamentul Senatului se referă la 10 zile. Aceste termene au fost instituite pentru a permite Guvernului să realizeze o analiză concretă, completă și responsabilă a modificărilor prevederilor legii în cauză, cu impact bugetar, pentru a fi apoi adoptate măsurile necesare acoperirii deficitului bugetar nou creat, doar o astfel de abordare asigurând, totodată, realizarea garanției constituționale a colaborării dintre Parlament și Guvern. Prin urmare, aceste termene au natură prohibitivă, în sensul că, în interiorul lor, Parlamentul este obligat să aștepte punctul de vedere al Guvernului sau expirarea termenului prevăzut de lege. În caz contrar, adoptarea respectivului act normativ este realizată cu încălcarea atribuțiilor și rolului Guvernului, dar și a principiului separației și echilibrului puterilor în stat, consacrat de art. 1 alin. (4) din Constituție, precum și a principiului loialității constituționale, subliniat constant în jurisprudența Curții Constituționale.

În ce privește critica de neconstituționalitate față de prevederile art. 1 alin. (5) și art. 138 alin. (5) din Constituție, coroborat cu dispozițiile Legii responsabilității fiscal-bugetare nr. 69/2010 și ale Legii nr. 338/2015 pentru aprobarea plafoanelor unor indicatori specificați în cadrul fiscal-bugetar pe anul 2016, se susține că legea supusă controlului de constituționalitate

nu prevede un termen ulterior de intrare în vigoare, astfel că măsurile adoptate, menite să atragă majorarea directă și indirectă a cheltuielilor bugetare, precum și diminuarea veniturilor bugetare, vor produce consecințe imediate, fiind afectate atât execuția în curs a bugetului de stat, cât și asigurarea și menținerea disciplinei fiscal-bugetare. Dintr-o altă perspectivă a principiului legalității, prevăzut de art. 1 alin. (5) din Constituție, se învederează faptul că legea este lipsită de predictibilitate și coerență, deoarece nu cuprinde soluții legislative cu privire la ansamblul efectelor pe care le vor produce măsurile inițiate.

Sub aspectul pretensei nerespectării a art. 138 alin. (2) din Constituție, se arată că legiuitorul trebuia să identifice în mod concret și sursa de finanțare necesară pentru aplicarea legii. Autorul sesizării subliniază că eliminarea simultană a unui număr semnificativ de taxe implică o reducere importantă a veniturilor bugetare, în condițiile în care serviciile publice pentru care acestea se achitau trebuie prestate în continuare. Eliminând doar taxe, nu și serviciile prestate, legea determină suplimentarea indirectă a cheltuielilor aferente bugetelor publice. Și în această situație, legiuitorul era ținut de respectarea prevederilor constituționale – art. 111 alin. (1) și 138 alin. (5) – și legale (art. 15 din Legea nr. 500/2002, art. 7 și art. 15 din Legea nr. 69/2010), precum și de încadrarea în parametrii stabiliți printr-o jurisprudență constantă a Curții Constituționale.

II. Examinând excepția de neconstituționalitate, Curtea a observat că prevederile art. 138 alin. (2) din Constituție stabilesc atribuția Guvernului de a elabora anual proiectul bugetului de stat și pe cel al asigurărilor sociale de stat. Obiectul sesizării de față nu îl reprezintă, însă, legea bugetului de stat și nici cea a asigurărilor sociale de stat, ci o lege care modifică o serie de alte acte normative sub aspectul eliminării unor taxe/tarife percepute în schimbul prestării, în beneficiul persoanelor fizice sau juridice române, a unor servicii publice, de către diferite autorități și instituții publice sau structuri ale acestora. Fără îndoială că legea examinată are un anumit impact asupra veniturilor bugetare și, implicit, asupra execuției bugetului de stat și a celui privind asigurările sociale de stat, însă dispozițiile art. 138 alin. (2) din Constituție nu pot fi incidente decât în situația elaborării proiectului bugetului de stat/asigurărilor sociale de stat. De altfel, pentru a se putea susține, în cazul de față, încălcarea art. 1 alin. (4), coroborat cu art. 102 alin. (1) și art. 138 alin. (2) din Legea fundamentală, ar însemna ca Parlamentul – suveranul puterii legislative, conform art. 61 alin. (1) din Constituție – să fi fost cel care a exercitat atribuția Guvernului – reprezentant al puterii executive – de elaborare a proiectului bugetului de stat/asigurărilor sociale de stat, ipoteză ce nu subzistă, însă, în cazul de față.

În ce privește pretenșa nerespectare a unui termen legal în care Guvernul are obligația de a răspunde Parlamentului în urma solicitării informării emise de către Parlament în temeiul art. 111 alin. (1) din Legea fundamentală, Curtea a observat că, potrivit art. 15 alin. (1) și (3) din Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice, în cazurile în care se fac propuneri de elaborare a unor *proiecte de acte normative/măsuri/politici a căror aplicare atrage micșorarea veniturilor sau majorarea cheltuielilor aprobate prin buget*, Guvernul are obligația de a întocmi și de a transmite Camerei Deputaților sau Senatului, după caz, în termen de *45 de zile* de la data primirii solicitării, o *fișă financiară*, care va respecta condițiile prevăzute de Legea responsabilității fiscal-bugetare nr. 69/2010. Totodată, potrivit art. 167 alin. (4) și (5) din Regulamentul Senatului – prima Cameră sesizată în cazul de față –, solicitarea informării este obligatorie în

cazul în care o inițiativă legislativă implică modificarea prevederilor bugetului de stat sau ale bugetului asigurărilor sociale de stat, autoritățile vizate fiind obligate să răspundă în termen *de cel mult 10 zile*. În situații excepționale în care răspunsul necesită date suplimentare, acestea au obligația de a declara în scris că interesul public nu le permite să răspundă la timp și de a cere un termen suplimentar, care nu poate depăși 30 de zile. În considerarea acestor dispoziții legale, Curtea a reținut că *fișa financiară*, astfel cum este prevăzută de art. 15 alin. (1) din Legea nr. 500/2002, dar și de art. 21 din Legea nr. 69/2010, este un document distinct de *punctul de vedere* formulat de Guvern în conformitate cu art. 11 lit.b¹) din Legea nr. 90/2001 și care vizează propunerile legislative în general, inițiate cu respectarea Constituției, Guvernul având obligația de a-l transmite Parlamentului în termen de 60 de zile de la data solicitării. Atât deosebirea terminologică, cât și diferența sub aspectul întinderii în timp a celor două termene legale menționate – de 45, respectiv de 60 de zile – denotă tocmai distincția dintre actele normative în privința cărora Guvernul are deopotrivă obligația informării Parlamentului, la solicitarea acestuia, în cazul proiectelor de acte normative/măsuri/politici a căror aplicare atrage micșorarea veniturilor sau majorarea cheltuielilor aprobate prin buget fiind reglementat un termen mai scurt, de 45 de zile, dar și un alt tip de document, cu valențe preponderent tehnice și mult mai detaliate, și anume *fișa financiară*, pe care doar Guvernul este în măsură a o întocmi. Totodată, Curtea a reținut că lipsa fișei financiare nu poate fi complinită prin prezența unui reprezentant al Guvernului în fața Parlamentului, în etapele specifice adoptării legii (la comisiile de specialitate și la dezbateri). În cauza de față, Curtea a constatat că Guvernul nu a depus fișa financiară, deși s-a formulat solicitare în acest sens în aceeași zi. Într-adevăr, Senatul a adoptat propunerea legislativă 7 zile mai târziu, însă nu s-a înregistrat, în acest interval de timp, nicio solicitare a Guvernului ca, în temeiul art. 167 alin. (5) din Regulamentul Senatului, acest termen de 10 zile să fie extins până la cel mult 30 de zile. Desigur, de principiu, nu poate fi combătută susținerea referitoare la necesitatea acordării unui termen rezonabil în ce privește formularea răspunsului Guvernului, sub forma *fișei financiare*, însă nici nu poate fi invocată lipsa de diligență a Executivului în a solicita, motivat, acordarea unui termen mai permisiv. În plus, Curtea a constatat că proiectul de lege în cauză a fost dezbătut în procedură de urgență, în considerarea dispozițiilor din Legea nr. 500/2002, care reglementează termene stricte pentru elaborarea și depunerea spre adoptare a proiectului privind legea bugetului de stat și cea a asigurărilor sociale, în anii în care au loc alegeri parlamentare, aspecte cunoscute, în mod evident, de către Guvern și care constituie motive determinante pentru întocmirea fișei financiare într-un termen cât mai scurt, de urgență, și nu apelarea la termenul general, de 45 de zile. Mai mult, Curtea a observat că, în cursul procedurii de adoptare la Camera Deputaților, Guvernul a transmis „punctul său de vedere” și că, în procedura dezbaterilor, reprezentantul Guvernului a afirmat că susține adoptarea proiectului de lege numai sub rezerva însușirii observațiilor și propunerilor cuprinse la pct. II din Punctul de vedere, fără ca acestea să se regăsească, însă, în forma adoptată a legii. Într-o atare situație, Curtea a constatat că nu se mai poate susține nerespectarea unui anumit termen rezonabil pentru formularea informării, din moment ce Guvernul s-a conformat, în cele din urmă, cerinței impuse de art. 111 alin. (1), informarea fiind transmisă anterior adoptării legii. Totodată, faptul că proiectul de lege a fost dezbătut și adoptat în prima Cameră sesizată – Senatul – fără a exista, la acel moment, informațiile solicitate Guvernului în temeiul art. 111

alin. (1) din Constituție, nu poate impieta asupra întregii proceduri de adoptare a legii, deoarece, în acest caz, această cerință a fost complinită până la momentul dezbaterii și adoptării, prin vot final, a legii în Camera decizională – Camera Deputaților. Chiar dacă a fost formulat într-un timp apreciat de autorul sesizării ca fiind foarte scurt, Curtea observă că punctul de vedere este argumentat în detaliu (cuprinde 19 pagini), având anexate și documente relevante provenite de la Societatea Română de Televiziune și de la Societatea Română de Radiodifuziune, toate acestea fiind luate în considerare la momentul dezbaterii și votului final asupra legii.

Curtea a mai constatat că pretinsa necorelare dintre prevederile art. 15 alin. (1) din Legea nr. 500/2002, referitor la 45 de zile și cele ale art. 167 alin. (5) din Regulamentul Senatului, referitor la cel mult 10 zile, sub aspectul reglementării fără echivoc a unui termen prohibitiv în care Guvernul are obligația de a da curs solicitării informării în temeiul art. 111 alin. (1) din Constituție, reprezintă un aspect ce nu poate constitui un motiv de neconstituționalitate a legii examinate, fiind, în realitate, atribuția legiuitorului de a elabora un cadru legislativ armonios și coroborat în materii comune, strict determinate.

Cât privește acordarea unui anumit termen rezonabil până la care Parlamentul să aștepte informațiile solicitate de la Guvern în temeiul art. 111 alin. (1) din Constituție, Curtea a reținut că, în lipsa unui text prevăzut strict în acest sens în cuprinsul Legii fundamentale, aprecierea ca rezonabilă a unei anumite perioade de timp necesare formulării respectivului răspuns are un caracter pur relativ, variabil. Într-o atare ipoteză, ar însemna ca Parlamentul să fie obligat a suspenda procedura de legiferare până la primirea punctului de vedere al Guvernului, întârzierea sau chiar lipsa acestuia transformându-se într-un impediment dirimant în calea legiferării, ceea ce este inadmisibil.

Curtea a mai reținut că reprezentantul Guvernului a fost prezent la dezbateri și a condiționat acordul Executivului de includerea, în corpul legii, a observațiilor și propunerilor cuprinse în Punctul de vedere formulat, aspecte ce nu se regăsesc, însă, în cuprinsul legii adoptate. În opinia autorului sesizării, această situație determină încălcarea art. 111 din Constituție, având în vedere Decizia Curții Constituționale nr. 515/2004. Față de aceste critici, Curtea a constatat că, prin instituirea acestor norme fundamentale, constituantul român a urmărit să se asigure că solicitarea Parlamentului de a obține informarea din partea Guvernului, obligatorie, la rândul său, în cazul în care o inițiativă legislativă implică modificarea prevederilor bugetului de stat sau a bugetului asigurărilor sociale de stat, nu va rămâne fără rezultat. Obligația instituită în sarcina Guvernului răspunde unui deziderat principial pe care se fundamentează întreaga construcție a Actului fundamental, deziderat ce ține de colaborarea loială între autoritățile și instituțiile publice ale statului. În lumina acestui principiu, norma constituțională invocată vizează situația punctuală a inițiativelor legislative cu consecințe bugetare, în considerarea necesității conlucrării celor două puteri ale statului – puterea executivă, Guvernul, ce are printre atribuțiile principale elaborarea proiectului bugetului de stat și a asigurărilor sociale de stat, și puterea legislativă – Parlamentul, organul reprezentativ suprem al poporului român și unica autoritate legiuitoare a țării. Însă, ar fi contrară art. 61 din Constituție aprecierea potrivit căreia, în cazul unui dezacord între cele două autorități publice, în privința adoptării unui proiect de lege, Parlamentul ar fi obligat ca, în opera sa de legiferare, să se supună exclusiv voinței Executivului, deoarece astfel s-ar crea, în final, premisele unui blocaj instituțional, în sensul că Parlamentul ar fi în imposibilitate de a legifera, adică de a-și exercita rolul său

fundamental, de unică autoritate legiuitoare. Totodată, nu se poate identifica în cuprinsul Legii fundamentale un text care să instituie Parlamentului obligația constituțională de a legifera în funcție de voința exclusivă a Executivului. Aceasta deoarece astfel ar fi nesocotite atât principiul separației și echilibrului puterilor, principiu general al statului român, cât și calitatea Parlamentului de *organ reprezentativ suprem al poporului român*, exponent al suveranității naționale, valoare supremă a statului român, consacrată de art. 1 alin. (1) din Constituție. În acest context, Curtea a reamintit importanța principiului loialității ca principiu de rang constituțional, astfel cum a fost stabilit prin jurisprudența constituțională (în acest sens, a se vedea Deciziile Curții Constituționale nr. 356/2007 sau nr. 1431/2010).

Curtea a constatat ca fiind neîntemeiate și criticile de neconstituționalitate raportate la prevederile art. 1 alin. (5) din Constituție, care consacră principiul legalității. Faptul că Guvernul nu a transmis fișa financiară până la momentul adoptării proiectului de lege de către Senat, în calitate de primă Cameră sesizată, ci doar punctul său de vedere cu privire la propunerea legislativă, în procedura de urgență de adoptare a acesteia la Camera Deputaților, precum și faptul că observațiile și propunerile exprimate în acest punct de vedere și la care reprezentantul Guvernului a făcut referire în timpul ședinței de dezbateri nu au fost însușite de Camera decizională, nu pot constitui motive de neconstituționalitate a legii examinate din perspectiva încălcării art. 1 alin. (5) din Constituție. Totodată, Curtea a reținut că atât avizul Ministerului Finanțelor Publice, cât și cel al Consiliului fiscal nu pot fi opozabile Parlamentului în opera sa de legiferare, astfel încât lipsa acestora sau caracterul lor negativ să reprezinte un obstacol dirimant pentru adoptarea legii. Aceste avize se impun Guvernului și sunt necesare exclusiv pentru elaborarea fișei financiare întrucât, prin acordarea avizului, se certifică faptul că Ministerul Finanțelor Publice ia în evidență eventualele modificări financiare la elaborarea Proiectului de buget.

În sfârșit, Curtea a arătat că operațiunile de corelare și coroborare a legislației incidente în materie urmează a fi efectuate de Guvern, în temeiul art. XV din legea examinată, în termen de 30 de zile de la intrarea în vigoare a legii, în sensul modificării în mod corespunzător, prin hotărâre, a actelor normative de punere în aplicare a dispozițiilor cuprinse în aceasta.

Curtea a examinat criticile de neconstituționalitate referitoare la lipsa de predictibilitate și coerență a legii examinate, care, potrivit susținerilor autorului sesizării, nu cuprinde soluții legislative cu privire la ansamblul efectelor pe care le vor produce măsurile instituite în corelare cu cele referitoare la pretinsa neconstituționalitate prin raportare la art. 138 alin. (5) din Legea fundamentală, potrivit căruia „*Nici o cheltuială bugetară nu poate fi aprobată fără stabilirea sursei de finanțare*”. Observând, mai întâi, că legea ce constituie obiectul controlului de constituționalitate vizează *eliminarea* unui anumit număr de taxe sau tarife percepute pentru diferite servicii prestate de autoritățile sau instituțiile publice, Curtea a constatat efectul legii nu îl reprezintă, în principal, *majorarea cheltuielilor bugetare*, premisă implicită a incidenței art. 138 alin. (5) din Constituție, ci *diminuarea veniturilor bugetare* ce se fac fie sursă la bugetul de stat, fie la bugetele locale, sau se constituie într-un fond special destinat finanțării programelor și proiectelor pentru protecția mediului, ori, după caz, asigură o parte dintre veniturile proprii ale unor instituții publice. Prin urmare, nu poate fi relevantă jurisprudența invocată în motivarea sesizării, cu referire la interpretarea art. 138 alin. (5) din Constituție.

Având în vedere faptul că eliminarea unor taxe și prestarea aceluiași serviciu public în regim de gratuitate prilejuiește, totuși, crearea unor cheltuieli aferente acestor servicii, Curtea a reținut că, în anumite cazuri, actul normativ criticat stabilește în mod expres sursa de finanțare, și anume faptul că finanțarea anumitor cheltuieli se va realiza din fonduri provenite de la Ministerul Justiției (la art. I pct. 3 și art. XIII pct. 1 și 2 din lege) sau de la bugetul de stat. Cu privire la obligativitatea indicării sursei respective, Curtea Constituțională a reținut, în jurisprudența sa, că textul art. 138 alin. (5) din Constituție vorbește numai despre stabilirea sursei de finanțare *înainte de aprobarea cheltuielii*, iar nu despre obligativitatea indicării *în lege* a sursei respective (în acest sens, Decizia nr. 173/2002, Decizia nr. 320/2013 sau Decizia nr. 105/2014), precum și că lipsa precizării exprese a sursei de finanțare nu presupune implicit inexistența sursei de finanțare (Decizia nr. 1056/2007, Decizia nr. 320/2013, Decizia nr. 1.092/2008 sau Decizia nr. 1093/2008). În ce privește, în schimb, caracterul suficient al resurselor financiare, Curtea a reținut constant în jurisprudența sa că ea nu are competența de a aprecia asupra caracterului suficient al resurselor financiare, pentru că o asemenea operațiune nu își are temeiul în art. 138 alin. (5) din Constituție, fiind o problemă exclusiv de oportunitate politică, ce privește, în esență, relațiile dintre Parlament și Guvern (a se vedea, în acest sens, Decizia nr. 22/2016). Or, practic, tocmai acest lucru este criticat: diminuarea veniturilor bugetare, raportat la creșterea cheltuielilor bugetare prilejuite de menținerea aceluiași servicii publice prestate în mod gratuit, în contextul măsurilor de relaxare fiscală instituite de Codul fiscal. Guvernul, în cadrul programului său de guvernare aprobat de Parlament la învestirea sa, și a politicii interne, are deplina libertate de a propune măsuri financiare compensatorii, pe baza unor studii de impact și a unor analize ce țin exclusiv de propriile sale atribuții privind elaborarea proiectului bugetului de stat și cel al asigurărilor sociale de stat pe anul 2017. Astfel, Guvernul este capabil să stabilească, în proiectul de buget pentru anul 2017, o serie de alte măsuri financiare de natură să echilibreze acest buget, fie prin micșorarea unor cheltuieli, fie prin creșterea veniturilor bugetare din alte surse. Totodată, Curtea a reținut în jurisprudența sa că, dacă Guvernul nu are resurse financiare suficiente, poate să propună modificările necesare pentru asigurarea lor, în virtutea dreptului său de inițiativă legislativă (a se vedea Decizia nr. 47/1993 sau Decizia nr. 64/1993).

Cât privește criticile referitoare la efectele negative, sub aspectul funcționării Societății Române de Radiodifuziune și Societății Române de Televiziune, ale eliminării taxei radio-tv, Curtea a reținut că autonomia și independența acestor servicii, de care vorbește atât art. 31 alin. (5) din Legea fundamentală, cât și Legea nr. 41/1994 privind organizarea și funcționarea Societății Române de Radiodifuziune și Societății Române de Televiziune, se referă la o neutralitate sau autonomie politică, în primul rând, în sensul că prin difuzarea informațiilor și a timpilor de antenă alocați să nu fie afectat sau privilegiat unul sau altul din factorii politici sau din grupurile sociale și politice. Aceasta este trăsătura esențială a respectivelor servicii publice, în exercitarea rolului lor de informare imparțială a cetățenilor. Prin urmare, *nu autonomia sau independența financiară* este cea determinantă în asigurarea acestei atribuții în parametrii Constituției, ci cea politică. Or, raportat și la conținutul *Expunerii de motive* a legii contestate, Curtea a constatat că aceasta stabilește o altă sursă de finanțare, cu caracter real, cert, urmând a fi introdusă o atare alocație bugetară în proiectul bugetului de stat pe anul 2017. În concluzie,

Curtea a constatat că nu pot fi reținute criticile de neconstituționalitate formulate prin raportare la prevederile art. 1 alin. (5) și ale art. 138 alin. (5) din Constituție.

În final, Curtea a reamintit, în contextul specific sporirii considerabile a numărului actelor normative cu impact bugetar adoptate de Parlament, cât și al sesizărilor Curții Constituționale cu privire la acestea, că instanța constituțională nu poate avea o viziune globală cu privire la influențele asupra Produsului Intern Brut ale tuturor proiectelor/ propunerilor legislative din moment ce este sesizată în mod selectiv numai cu privire la anumite acte normative. Ele trebuie prezentate Parlamentului pentru că numai acesta (desigur, alături de Guvern) poate avea o viziunea globală asupra influențelor pe care diversele măsuri pe care le adoptă le au asupra PIB.

III. Pentru toate aceste considerente, cu majoritate de voturi, Curtea a respins obiecția de neconstituționalitate și a constatat că Legea privind eliminarea unor taxe și tarife, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative este constituțională, în raport de criticile formulate.

Decizia nr. 795 din 16 decembrie 2016 referitoare la obiecția de neconstituționalitate a Legii privind eliminarea unor taxe și tarife, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 122 din 14 februarie 2017

Parlamentul, în temeiul art. 115 alin. (1)-(3) din Constituție, are îndreptățirea constituțională să adopte o lege specială de abilitare a Guvernului, în virtutea căreia acesta din urmă să emită ordonanțe. Această abilitare vizează numai domeniile legii ordinare, Guvernul neputând adopta astfel de ordonanțe în domeniul legilor organice.

Cuvinte-cheie: *delegarea legislativă, ordonanțe ale Guvernului, lege de abilitare, lege ordinară, principiul separației și echilibrului puterilor în stat*

Rezumat

I. În motivarea obiecției de neconstituționalitate, s-a apreciat că Legea privind abilitarea Guvernului de a emite ordonanțe încalcă prevederile art. 1 alin. (4) din Constituție, întrucât Guvernul primește competențe aparent egale cu puterea legislativă. Se mai arată că sunt încălcate prevederile art. 1 alin. (5) din Constituție în componenta referitoare la calitatea legii, prin raportare la prevederile Legii nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, apreciindu-se că legea cuprinde norme imprecise, cu caracter general, care nu stabilesc cu exactitate măsurile legislative delegate. Delegarea competenței legislative presupune identificarea exactă a atribuțiilor Guvernului, pentru că, altfel, posibilitatea acestuia de a alege în mod discreționar intervențiile legislative ar echivala cu transformarea Guvernului în autoritate legiuitoare, concurentă cu Parlamentul.

S-a mai arătat că sunt încălcate prevederile art. 115 alin. (1) din Constituție cu privire la interdicția reglementării de către Guvern în domeniul legii organice prin ordonanțe ale Guvernului adoptate în baza unei legi speciale de abilitare. În acest sens, se apreciază că există posibilitatea ca Guvernul să procedeze la modificarea unor reglementări legale cu caracter organic privind autoritățile administrative autonome, acțiune care ar încălca dispozițiile art. 117 alin. (3) din Constituție. De asemenea, prin referirea expresă la Legea nr. 95/2006 privind reforma în domeniul sănătății, se certifică încălcarea dispozițiilor legale referitoare la interdicția de a se legifera în domeniul legilor organice. Se mai arată că alte reglementări ale legii criticate sunt de domeniul legii organice, conform art. 73 alin. (3) lit. n) din Constituție, întrucât vizează actele normative privind „organizarea generală a învățământului”.

II. Cu privire la aceste critici, Curtea a reținut următoarele:

Dispozițiile art. 115 alin. (1) din Constituție nu impun o limită anume întinderii delegării, fiind de resortul exclusiv al puterii legiuitoare de a aprecia care sunt materiile ce urmează a fi reglementate prin ordonanțe. Pe de altă parte, nu poate fi vorba de un transfer de competență, de la Parlament la Guvern, atât timp cât, potrivit art. 115 alin. (3) din Constituție, ordonanțele se supun aprobării Parlamentului prin lege, într-un termen stabilit prin însuși conținutul legii de abilitare. Parlamentul poate adopta o lege specială de abilitare, indiferent dacă Parlamentul se află sau nu în sesiune, rațiunea unei asemenea soluții derivând din rolul Guvernului prevăzut de art. 102 alin. (1) din Constituție. Astfel, pe de o parte se realizează continuitatea actului legislativ pe tot parcursul anului și pe de altă parte se asigură Guvernului posibilitatea de a adopta acte de reglementare primară în mod eficient pentru realizarea programului său de guvernare. Rezultă că în sine adoptarea unei legi de abilitare nu este contrară art. 1 alin. (4) din Constituție, temeiul constituțional care stă la baza acestei delegări legislative fiind art. 115 alin. (1)-(3) din Constituție

Curtea a statuat că dispozițiile art. 115 alin. (1) și (2) din Constituție se referă, în general, la domeniile în care Guvernul este abilitat să emită ordonanțe, respectiv circumscrierea acestor domenii în afara obiectului de reglementare al legilor organice, iar nu la dispoziții exprese ale unor acte normative sau la măsuri legislative individualizate. Pe cale de consecință, este evident că un domeniu de reglementare nu poate avea aceeași precizie sau claritate cu o dispoziție expresă, domeniul de reglementare fiind reprezentat de sfera relațiilor sociale care sunt vizate de reglementare, în vreme ce măsurile legislative delegate constituie soluția normativă concretă cuprinsă în dispozițiile actului normativ și sub incidența căreia se află relațiile sociale pe care le vizează. Așa fiind, legea de abilitare trebuie să prezinte un grad suficient de generalitate care să permită Guvernului să determine, să individualizeze și să reglementeze măsurile ce vor face obiectul ordonanțelor pe care le emite. Este adevărat că, din analiza prevederilor legii supuse controlului de constituționalitate, rezultă o reglementare aparent neunitară, dispozițiile care stabilesc domenii concrete în care Guvernul primește abilitare (acte normative enumerate expres în vederea operării de modificări pe calea ordonanțelor) alter-nând cu dispoziții care se limitează la a indica doar sfera relațiilor sociale ce urmează a fi reglementate, însă o atare structură nu este de natură a afecta legea de abilitare în ansamblu sub

aspectul condițiilor de claritate și previzibilitate, constituind un element ce ține, eventual, de domeniul tehnicii legislative

Cu privire la argumentele autorilor obiecției de neconstituționalitate referitoare la faptul că prin adoptarea unor asemenea „norme imprecise” se evită dezbateră parlamentară privind necesitatea soluțiilor preconizate prin adoptarea ordonanțelor sau că nu există niciun control parlamentar anterior adoptării ordonanțelor, Curtea a constatat că Parlamentul dezbate și se exprimă prin vot atât cu privire la domeniile în care Guvernul va avea competența de a emite ordonanțe, cât și cu privire la aprobarea sau respingerea ordonanței, după ce aceasta a fost emisă. Prin urmare, nu se poate susține existența vreunei încălcări a securității juridice, parte componentă a art. 1 alin. (5) din Constituție, prin simplul fapt al adoptării unei legi speciale de abilitare care, prin conținutul său normativ, stabilește în mod expres domeniul delegării.

Curtea a reținut că sensul abilitării legislative este acela al investirii Guvernului cu componenta stabilirii unor măsuri legislative care însă să nu afecteze, în niciun fel, domeniile rezervate legii organice. De aceea, sub aspect material, abilitarea are un caracter limitat, nu numai de scopul prevăzut de legea de abilitare, dar și de interdicția constituțională de a depăși sfera legii ordinare printr-o ingerință în domeniul legii organice. Domeniile rezervate legilor organice își găsesc enumerarea limitativă și expresă în textul Constituției, iar intervenția instanței constituționale în cercetarea constituționalității legilor de abilitare este de natură să asigure ca delegarea legislativă să nu aducă atingere limitei instituite de prevederile Legii fundamentale. În același timp, controlul de constituționalitate nu dispune, între componentele sale, și de posibilitatea de a extinde limitele lui dincolo de stricta observare a textelor constituționale, așa cum sunt ele formulate în Legea fundamentală, nefiind în măsură a-și întemeia cenzura pe simple eventualități.

De aceea, criticile formulate trebuie să fie examinate sub un dublu aspect: în ce măsură formulările cuprinse în legea de abilitare dau expresie unei încălcări a textelor constituționale invocate și dacă prevederile legii criticate apar autorilor sesizărilor ca înfrângând Legea fundamentală, doar prin prisma unor viitoare și ipotetice dispoziții ale ordonanțelor ce se vor emite și care ar dobândi un conținut propriu legilor organice, devenind prin aceasta neconstituționale. Cât privește al doilea aspect, este, desigur, de domeniul evidenței faptul că o ordonanță, în măsura în care depășește, pe orice cale, limitele impuse de Constituție, ea contravine acesteia și urmează să îi fie aplicate rigorile ce se impun în urma efectuării controlului de constituționalitate. De aceea, chiar dacă unele domenii din legea de abilitare nu sunt suficient de riguros precizate, astfel cum în mod constant s-a statuat în jurisprudența Curții, Guvernul este obligat, când emite o ordonanță pe baza unei legi de abilitare, să respecte cu strictețe domeniile rezervate legii organice, deși o asemenea circumstanțiere nu rezultă în mod expres din legea de abilitare.

Curtea are competența de a constata neconstituționalitatea dispozițiilor cuprinse în legea de abilitare numai în măsura în care în mod expres sau implicit, prin formulările folosite, sunt vizate domenii care aparțin sferei de reglementare a legilor organice.

Cu privire la critica de neconstituționalitate a dispozițiilor legale care nu fac distincția între autoritățile publice centrale care formează administrația publică de specialitate și autoritățile

administrative autonome, Curtea a constatat că, într-adevăr, anumite componente ale administrației publice de specialitate trebuie reglementate prin lege organică. În acest cadru, revine Guvernului obligația ca prin ordonanțele pe care le adoptă să nu intervină în aceste domenii care sunt prin excelență de domeniul legii organice. În schimb, pentru celelalte domenii, Guvernul poate emite ordonanțe. Așadar, Guvernul este obligat ca, în exercitarea prerogativelor conferite prin legea de abilitare, să respecte cu strictețe domeniile rezervate legii organice, orice prevedere dintr-o ordonanță care ar încălca această limită fiind neconstituțională. Chiar dacă o asemenea circumstanțiere nu rezultă în mod expres din legea de abilitare, ea este implicită și indiscutabilă față de prevederile constituționale.

Cu privire la critica de neconstituționalitate a dispozițiilor ce privesc măsuri de protecție socială, Curtea a reținut că legea organică se adoptă pentru reglementarea regimului general al protecției sociale, iar creșterea calității vieții pensionarilor poate implica măsuri punctuale și specifice cu caracter social, fără ca acestea să poată fi calificate drept un regim general, ci componente ale acestuia.

Cu privire la critica de neconstituționalitate a dispozițiilor relative la probleme din domeniul învățământului preuniversitar, cercetării științifice, învățământului superior sau la finanțarea acestor domenii, precum și la asigurarea calității în învățământul superior, Curtea a reținut că acestea nu pot privi decât alte aspecte, diferite de cele referitoare la organizarea generală a învățământului care, potrivit Constituției, se reglementează numai prin lege organică. Curtea a reținut că aspectele enumerate nu se identifică, în toate componentele lor, cu organizarea generală a învățământului, ci urmăresc, prin scopurile și modalitățile în care se vor efectua, ameliorarea procesului educațional național și creșterea calității sale, în cadrul regimului general al învățământului și în conformitate cu prevederile cuprinse în legislația în vigoare. Așa fiind, în cadrul controlului de constituționalitate asupra prevederilor legii de abilitare, Curtea Constituțională nu își poate întemeia soluția pe aprecieri asupra unui conținut ipotetic al ordonanțelor ce vor fi emise de Guvern în baza legii de abilitare.

Curtea a subliniat importanța principiului constituțional general al comportamentului loial, principiu care derivă din prevederile art. 1 alin. (4) din Constituție și este garantat de alin.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.

III. Pentru toate aceste considerente, cu unanimitate de voturi, Curtea a respins, ca neîntemeiată, obiecția de neconstituționalitate formulată și a constatat că dispozițiile Legii privind abilitarea Guvernului de a emite ordonanțe sunt constituționale în raport cu criticile formulate.

Decizia nr. 1 din 12 ianuarie 2017 referitoare la obiecția de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii privind abilitarea Guvernului de a emite ordonanțe, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 57 din 19 ianuarie 2017.

Relația avocat-client este una privilegiată atât prin prisma art. 26 din Constituție, cât și al art. 8 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, întrucât în discuție este dreptul la apărare al clientului. Astfel, legiuitorul este în drept să reglementeze o garanții asociate acestei relații și să o protejeze în mod corespunzător.

Cuvinte-cheie: *dreptul la apărare, dreptul la un proces echitabil, avocat, egalitatea în drepturi, viață privată, secretul corespondenței*

Rezumat

I. În motivarea obiecției de neconstituționalitate, s-a arătat că din moment ce dispozițiile Codului de procedură penală și ale Codului penal reglementează condițiile de luare a măsurilor asigurătorii, ale ridicării de obiecte și înscrisuri, precum și a măsurii de siguranță a confiscării, apare drept excesivă reglementarea exceptării avocatului, în considerarea relației sale cu clientul, de la aplicarea dispozițiilor privind ridicarea de înscrisuri care ar putea dovedi săvârșirea unei infracțiuni ori ale celor referitoare la confiscare

S-a apreciat că legea lasă nepedepsită conduita avocatului în cvasitotalitatea situațiilor în care acesta are cunoștință despre săvârșirea unor infracțiuni intenționate. Se arată că în Codul penal este prevăzută și sancționată infracțiunea de nedenunțare, precum și cauzele exoneratoare de răspundere, astfel încât introducerea unor dispoziții speciale pentru avocați în sensul nedenunțării infracțiunilor de care iau cunoștință în exercitarea profesiei nu se justifică, reglementarea actuală fiind suficient de clară și cuprinzătoare. În continuare, s-a învederat că textul criticat exonerează de răspundere fapta avocatului de a nu denunța anumite infracțiuni, precum cele prevăzute de art. 190 și 191 din Codul penal și cele contra securității naționale.

S-a arătat că, prin crearea unui regim derogatoriu în privința avocaților referitor de la infracțiunea de nedenunțare prevăzută de Codul penal, este stabilit, în mod nejustificat, un regim special și discriminatoriu pentru avocați.

S-a susținut că sunt încălcate prevederile art. 1 alin. (3) din Constituție, negându-se obligațiile pe care un stat de drept le are față de cetățenii săi prin favorizarea avocatului în dauna interesului public și a calității actului sau serviciului public pe care statul îl oferă prin intermediul acestora.

II. Cu privire la aceste critici, Curtea a reținut următoarele:

Pentru a realiza o analiză completă a criticilor de neconstituționalitate raportate la art. 16 alin. (1) din Constituție, Curtea a avut în vedere actele normative care reglementează relația avocat-client, precum și secretul profesional care caracterizează această relație. Astfel, în conformitate cu art. 29 alin. (1) și art. 36 alin. (1) din Legea nr. 51/1995 pentru organizarea și exercitarea profesiei de avocat, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 98 din 7 februarie 2011, „*Avocatul înscris în tabloul baroului are dreptul să asiste și să reprezinte orice persoană fizică sau juridică, în temeiul unui contract încheiat în formă scrisă [...]*”, iar „*Contactul dintre avocat și clientul său nu poate fi stânjenit sau controlat, direct sau indirect, de niciun organ al statului*”. De asemenea, „*avocatul este obligat să acorde asistență juridică în cauzele în care a fost desemnat din oficiu sau gratuit de către barou*” (art. 41 din lege). Potrivit

art. 11 din aceeași lege, „*Avocatul este dator să păstreze secretul profesional privitor la orice aspect al cauzei care i-a fost încredințată, cu excepția cazurilor prevăzute expres de lege*”.

Prin urmare, în virtutea contractului de asistență juridică se nasc drepturi și obligații specifice profesiei de avocat, în considerarea rolului esențial al avocatului de apărător al drepturilor și intereselor justițiabililor, drept pentru care relația dintre aceștia trebuie să fie caracterizată prin încredere. În acest context, Curtea a subliniat că o apărare eficientă nu poate fi realizată decât dacă între parte și avocatul care îi reprezintă interesele există o relație bazată pe încredere deplină, având în vedere faptul că partea urmează să îi încredințeze avocatului informații de natură personală, pe baza cărora acesta va construi o apărare adecvată.

Cu privire la relația client-avocat, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a statuat că percheziția dispusă cu privire la un cabinet de avocat (avocat care nu era bănuț de nicio faptă penală) nu a fost însoțită de remedii împotriva ingerințelor în secretul profesional, precum, spre exemplu, interdicția de a ridica documente care intră sub privilegiul avocat-client sau supravegherea activității de percheziție de un observator independent capabil să identifice, independent de echipa de investigare, documentele care erau acoperite de privilegiul profesional. Inspectarea și confiscarea materialelor acoperite de secretul profesional reprezintă o ingerință disproporționată asupra secretului corespondenței. Curtea a reamintit că o atingere adusă secretului profesional (al avocatului) poate avea repercusiuni asupra bunei administrări a justiției și automat asupra art. 6 din Convenție (Hotărârea din 7 iunie 2007, pronunțată în Cauza *Smirnov împotriva Rusiei*, paragrafele 46 și 48, și, în același sens, referitor la privilegiul avocat-client, a se vedea și Decizia de inadmisibilitate din 19 septembrie 2002, pronunțată în Cauza *Tamosius împotriva Regatului Unit* sau Hotărârea din 22 octombrie 2015, pronunțată în Cauza *Annagi Hajibeyli împotriva Azerbaidjan*, paragraful 69 și următoarele). Curtea a subliniat că art. 8 din Convenție protejează confidențialitatea corespondenței dintre indivizi, dar acordă o protecție sporită schimburilor dintre avocați și clienți. Acest lucru se justifică prin faptul că avocații au o misiune fundamentală într-o societate democratică: apărarea justițiabililor. Or, un avocat nu poate îndeplini această misiune fundamentală dacă nu este în măsură să garanteze celor cărora le asigură apărarea că schimburile lor rămân confidențiale. Relația de încredere dintre ei, indispensabilă îndeplinirii acestei misiuni, intră astfel în joc. De aceasta depinde, de asemenea, în mod indirect, dar necesar, și respectarea dreptului justițiabilului la un proces echitabil, mai ales în ceea ce privește dreptul oricărui „acuzat” de a nu contribui la propria incriminare [Hotărârea din 6 decembrie 2012, pronunțată în Cauza *Michaud împotriva Franței*, paragraful 118]; a se vedea și Hotărârea din 23 aprilie 2015, pronunțată în Cauza *Francois împotriva Franței*, paragraful 51, în care Curtea, de asemenea, reamintește că statutul specific al avocaților îi plasează într-o poziție centrală în administrarea justiției, în calitate de intermediari între justițiabili și instanțele de judecată; aceștia joacă un rol-cheie în asigurarea încrederii publicului în activitatea instanțelor, aspect fundamental într-o democrație și într-un stat de drept]. Prin urmare, secretul profesional al avocaților-care presupune înainte de toate o serie de obligații în sarcina lor – este în mod special protejat de art. 8 din Convenție (paragraful 119).

Curtea Constituțională a apreciat că activitatea de asistență juridică prestată de avocat presupune o relație de încredere între acesta și client, ce are la bază secretul profesional, paradigmă în care confidențialitatea joacă un rol primordial. Secretul profesional decurge din dreptul de apărare al clientului, care, la rândul său, este o garanție a dreptului la un proces

echitabil. Corespondența realizată între aceștia contribuie, în mod esențial, la realizarea apărării clientului, fiind, așadar, un element intrinsec al dreptului fundamental la apărare, consacrat de art. 24 din Constituție; de aceea, relația avocat-client este calificată drept una privilegiată. Prin urmare, analiza instanței constituționale trebuie să aibă drept premisă statutul privilegiat al corespondenței avocat-client, aceasta beneficiind, în consecință, și de un tratament juridic specific, fără a se putea pune semnul egalității între aceasta și corespondența obișnuită între indivizi. Astfel, statul trebuie să reglementeze un cadru normativ apt de natură să asigure o protecție suplimentară acestui tip de corespondență.

Legea criticată nu face altceva decât să specifice actele realizate în executarea activității de asistență juridică depuse de avocat care sunt excluse de la măsura ridicării de înscrisuri, efectuată cu ocazia unei percheziții (art. 156-168 din Codul de procedură penală) sau a unei ridicări silite de documente (art. 169-171 din Codul de procedură penală), și de la cea a confiscării (art. 112 din Codul penal). Garanțiile specifice, precum cea analizată, care însoțesc relația privilegiată client-avocat nu se aplică dacă avocatul săvârșește el însuși fapte penale. Relația privilegiată client-avocat subzistă în toate condițiile și circumstanțele, iar săvârșirea unor fapte penale de către avocat excedează acestei relații, ipoteză în care urmează a se aplica normele de drept comun în materie.

Având în vedere cele de mai sus, Curtea a constatat că nu se încalcă egalitatea dintre avocați – ca subiecți activi ai unor infracțiuni – și ceilalți cetățeni, din moment ce și avocații sunt supuși normelor penale și procedural penale de drept comun. Desigur, ei nu se află în aceeași situație juridică atunci când realizează/dețin înscrisuri în considerarea executării activităților de asistență juridică și, în acest caz, ținând cont de dreptul la apărare al clientului, garanție a dreptului la un proces echitabil, aceste înscrisuri beneficiază de un tratament juridic distinct.

Curtea a arătat că, dacă avocatul ia cunoștință de comiterea unor infracțiuni în afara activităților de asistență juridică sau cu depășirea conținutului acestora, are aceeași răspundere penală în privința nedenunțării precum orice altă persoană. În schimb, atunci când ia cunoștință de comiterea unor infracțiuni în limitele și în executarea activității de asistență avocațială, urmează ca tratamentul juridic al acestuia să fie diferențiat față de cel al celorlalte persoane pentru că se află sub puterea relației de încredere, caracterizată prin confidențialitate, dată de către clientul său. O obligație generală a avocatului de a denunța orice infracțiune în condițiile dreptului comun ar zădărnici dreptul la apărare al clientului, pentru că în relația dintre cei doi va interveni o stare de teamă, lipsă de sinceritate și neîncredere, un sentiment de nesiguranță din partea clientului, colaborarea devenind una parțială, ineficientă și formală.

Curtea a mai reținut că legiuitorul a fixat un standard ridicat pentru protecția secretului profesional ce trebuie să caracterizeze activitățile de asistență juridică realizate de avocat și a dat posibilitatea clientului să aibă o relație deschisă cu avocatul, fără teama de a se expune la alte acuzații în materie penală ca urmare a obligației avocatului de a-l denunța.

Curtea a reținut că, în executarea activităților de asistență juridică, avocatul nu poate avea el însuși o atitudine activă, de determinare a clientului în a săvârși/încheia anumite acte/săvârși anumite fapte, el doar îl asistă/reprezintă/sfătuiește, în caz contrar, activitatea avocatului ar transgresa relația de asistență juridică pe care o are cu clientul său și, dacă este contrară normelor penale, va fi apreciată ca atare în funcție de participația sa penală.

Prin urmare, avocații numai atunci când realizează activități specifice de asistență juridică nu sunt în aceeași situație juridică cu celelalte persoane în privința răspunderii penale pentru fapta de nedenunțare, astfel încât legiuitorul are competența constituțională să stabilească un regim specific răspunderii penale a acestora pentru fapta de nedenunțare.

III. Pentru toate aceste considerente, cu majoritate de voturi, Curtea a respins, ca neînte-meiată, obiecția de neconstituționalitate formulată și a constatat că dispozițiile art. I pct. 14 [referitor la art. 35 alin. (1¹)] și pct. 19 [referitor la art. 46 alin. (4³)] din Legea privind modifi-carea și completarea Legii nr. 51/1995 pentru organizarea și exercitarea profesiei de avocat sunt constituționale în raport cu criticile formulate.

Decizia nr. 23 din 18 ianuarie 2017 referitoare la obiecția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. I pct. 14 [referitor la art. 35 alin. (1¹)] și pct. 19 [referitor la art. 46 alin. (4³)] din Legea privind modificarea și completarea Legii nr. 51/1995 pentru organizarea și exercitarea profesiei de avocat, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 235 din 5 aprilie 2017.

Este contrară principiului stabilității raporturilor juridice adoptarea unor acte adminis-trative interpretative. Constatarea neconstituționalității dispozițiilor de fond ale legii duce la neconstituționalitatea în ansamblu a acesteia, procesul legislativ urmând a înceta.

Cuvinte-cheie: *acte administrative interpretative, stabilitatea raporturilor juridice, legi și ordonanțe interpretative, regulamente parlamentare, efectele deciziilor Curții Constituționale*

Rezumat

I. În motivarea obiecției de neconstituționalitate, s-a arătat că reglementarea modali-tăților și procedurii de interpretare a actelor normative nu poate face obiectul unei legi, întrucât activitatea de interpretare proprie emitentului normei sau celui care o aplică nu poate face obiectul unei legiferări. Distanța între diferitele tipuri de interpretare deja există: cea oficială, care este obligatorie, și cea neoficială, care este facultativă. Se mai subliniază faptul că interpretarea normelor juridice rămâne un subiect de teoria generală a dreptului și nu poate fi reglementată prin adoptarea unei legi. Se arată că legiuitorul poate adopta o lege interpre-tativă pentru asigurarea unui grad de previzibilitate maximă a normei juridice, caz în care adoptarea normei interpretative trebuie să parcurgă aceeași procedură ca aceea prin care a fost adoptată norma pe care o interpretează, devenind, astfel, incidentă procedura de elabo-rare și adoptare a actelor normative interpretate.

S-a mai arătat că sunt încălcate prevederile art. 102 alin. (1) din Constituție, întrucât se reglementează obligația ministerului vizat să emită un proiect de act normativ de interpretare, iar Guvernul are obligația să îl adopte. Întrucât aceeași obligație incumbă autorităților admini-străției publice locale, se apreciază că pentru aceleași motive art. 23 alin. (1) din lege încalcă art. 120 alin. (1) din Constituție, dar și alte principii pe baza cărora funcționează administrația în general.

Se mai învederează faptul că legea criticată, prin formularea sa vagă, neclară, confuză și imprecisă, încalcă art. 3 alin. (1), art. 6 alin. (1) și art. 13 lit. a) din Legea nr. 24/2000, fiind calificată, în consecință, ca având un caracter impredictibil.

II. Cu privire la aceste critici, Curtea a reținut următoarele:

În jurisprudența sa, Curtea a acceptat competența Parlamentului de a adopta o lege interpretativă și, pentru aceleași rațiuni, atunci când Guvernul acționează în virtutea delegării legislative, această constatare se impune în privința ordonanțelor interpretative [ordonanțe date în baza unei legi speciale de abilitare/ordonanțe de urgență]. Este de reținut și faptul că organul care are competența de a controla caracterul veritabil interpretativ al legii interpretative și că interpretarea aleasă se plasează în limitele Constituției este Curtea Constituțională, așadar, o altă autoritate față de cea care este chemată să aplice nemijlocit legea. Legea interpretativă este luată în considerare de către instanța constituțională în vederea determinării și evaluării înțelesului normei interpretate în cadrul controlului de constituționalitate a acesteia din urmă, astfel încât, în acest caz, soluția de neconstituționalitate sau, dimpotrivă, de constituționalitate va viza norma inițială, în interpretarea dată de legiuitor. De asemenea, legea interpretativă se impune în mod obligatoriu atât autorităților administrației publice centrale/locale, cât și instanțelor judecătorești și altor autorități, după caz.

Administrația își poate modula activitatea prin mijloace specifice care să ducă la o interpretare unitară a normei administrative, fără a fi necesară formalizarea acesteia într-un act normativ interpretativ, iar interpretarea oficială judiciară, de la caz la caz, este un remediu nu numai suficient, dar și efectiv pentru a impune o anumită interpretare ce se poate aduce normei administrative respective. Dacă administrația consideră că instanțele judecătorești au îmbrățișat o interpretare diferită de intenția sa, poate modifica/completa norma respectivă cu efecte pentru viitor și cu respectarea actelor supraordonate nivelului respectiv. Este un sistem normativ suplu care nu cuprinde elemente de natură să destabilizeze întregul angrenaj al administrației. A introduce în această paradigmă normativistă și noțiunea de normă interpretativă ar însemna o relativizare a mecanismului anterior menționat, cu efecte incerte asupra securității raporturilor juridice. Aceste acte sunt oricum caracterizate printr-un grad sporit de instabilitate sau inaccesibilitate (a se vedea în acest sens și Decizia nr. 17 din 21 ianuarie 2015, paragrafele 67 și 94, sau Decizia nr. 51 din 16 februarie 2016, paragraful 47), iar, a mai adăuga categoria actelor administrative de interpretare, ar însemna accentuarea acestei situații. Prin urmare, luând în considerare multitudinea de subiecte de drept titulare ale dreptului de a emite astfel de acte administrative de interpretare, aspect coroborat cu posibilitatea apariției unor interpretări chiar neunitare a dispozițiilor art. 3 din legea criticată [care normativizează situațiile în care se pot emite acte interpretative, situații care au o generalitate destul de mare din punctul de vedere al formulării acestor dispoziții legale] și cu posibilitatea emiterii de către aceste autorități a unor acte administrative neclare/generale/imprecise pentru a putea fi interpretate în funcție de anumite circumstanțe, ceea ce poate dubla activitatea normativă a autorităților administrației publice, Curtea a constatat neconstituționalitatea prevederilor legale referitoare la introducerea competenței autorităților administrative de a emite acte administrative normative interpretative, acestea fiind contrare principiului legalității consacrat de art. 1 alin. (5) din Constituție în componenta sa referitoare la stabilitatea raporturilor juridice statornicite în baza actului interpretat.

Curtea a mai constatat neconstituționalitatea procedurii de interpretare a legilor pe motiv că această procedură ține de regulamentele parlamentare, a procedurii de interpretare a legilor de aprobare a ordonanțelor, care la rândul ei ține de regulamentele parlamentare, precum și a procedurii de interpretare a actelor administrative normative, pe motiv că o atare procedură contravine în sine art. 1 alin. (5) din Constituție. Prin urmare, Curtea a reținut că obiect de reglementare unic al legii ar deveni definirea metodelor de interpretare, astfel cum aceasta a fost realizată la art. 7-9 ale legii. Or, obiectul reglementării astfel cum este definit la art. 1 din lege și menționat în titlul legii se referă la procedura interpretării actelor normative, nu și la metodele de interpretare. Acestea, deși reprezintă elemente componente ale părții dispozitive a actului normativ, nu pot forma obiect exclusiv al unei legi, dispozițiile generale având rolul de a orienta întreaga reglementare, de a determina obiectul și principiile acesteia, și nu de a deveni ele însele dispoziții de fond ale actului normativ în.

Prin urmare, întrucât dispozițiile legale ce țin de fondul reglementării au fost constatate ca fiind neconstituționale, și anume procedura de elaborare și adoptare a actelor normative interpretative, rezultă, în mod firesc, concluzia irefragabilă potrivit căreia legea, în sine, nu mai poate reglementa doar dispoziții generale sau principii generale. Practic, dispăre unul dintre elementele fundamentale ale legii, ea nemaiputând reglementa relațiile sociale care transpar încă din titlul și obiectul său, redactate la rândul lor într-un mod deficitar, având în vedere conținutul normativ concret al actului normativ analizat. Or, o lege care cuprinde numai principii generale, respectiv, în cauza de față, definirea metodelor de interpretare, nu se înscrie în conceptul de lege, astfel că nu justifică o existență normativă de sine stătătoare a unei asemenea legi. În consecință, legiuitorul nu poate adopta un act normativ de bază având ca obiect de reglementare numai metodele de interpretare, întrucât acestea nu pot avea o existență izolată sau singulară, ele relevându-și rațiunea normativă doar dacă sunt integrate într-un act normativ al cărui conținut vizează regulile/principiile și metodele de interpretare. Prin urmare, legiuitorul, dacă apreciază necesar ca totuși din punct de vedere normativ să le conceptualizeze, le poate reglementa într-un articol distinct în cuprinsul Legii nr. 24/2000. De asemenea, Curtea reține că și în lipsa normativizării exprese a acestora, ele se impun cu aceeași forță și valoare, întrucât metodele de interpretare nu depind de o existență normativă în sine, ele fiind operațiuni raționale, și nu dispoziții normative.

Curtea a constatat că viciile de neconstituționalitate au atât natură extrinsecă, cât și intrinsecă, iar prin gravitatea și amploarea lor vizează legea în ansamblul său. În aceste condiții, procesul legislativ derulat cu referire la legea analizată urmează să înceteze.

III. Pentru toate aceste considerente, cu unanimitate de voturi, Curtea a admis obiecția de neconstituționalitate formulată și a constatat că dispozițiile Legii privind procedura interpretării actelor normative sunt neconstituționale.

Decizia nr. 61 din 7 februarie 2017 referitoare la obiecția de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii privind procedura interpretării actelor normative, în ansamblu, precum și, în special, ale art. 3 alin. (1) prin raportare la art. 10-24, ale art. 4, art. 10, art. 14 teza a doua, art. 16, art. 21 alin. (1) teza întâi și ale art. 23 alin. (1) teza întâi din lege, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 219 din 30 martie 2017.

Incidența principiului nominalismului monetar în contractele de credit în franci elvețieni nu constituie o piedică în calea aplicării mecanismului impreviziunii, dacă sunt îndeplinite condițiile de incidență ale acestuia, constatate sau supuse controlului unei instanțe judecătorești.

Cuvinte-cheie: *principiul bicameralismului, conversia monetară, principiul nominalismului, teoria impreviziunii, controlul judecătoresc*

Rezumat

I. În motivarea obiecției de neconstituționalitate, Guvernul susține că actul normativ care introduce obligația în sarcina creditorilor contractelor de credit acordate în franci elvețieni de a efectua conversia în lei a soldului creditului exprimat în franci elvețieni la „cursul de schimb al Băncii Națională a României valabil la data încheierii contractului/convenției de credit în franci elvețieni” contravine prevederilor constituționale ale art. 1 alin. (5) care consacră obligativitatea respectării legii și a Constituției, art. 11 alin. (1) și (2) privind dreptul internațional și dreptul intern, art. 15 alin. (2) privind principiul neretroactivității legii civile, precum și art. 16 referitor la egalitatea în drepturi a cetățenilor.

II. Cu privire la aceste critici, Curtea a reținut următoarele:

Examinând conținutul normativ al actului supus aprobării Parlamentului, Curtea a reținut că ***procedura de legiferare nu a respectat cerințele constituționale care consacră principiul bicameralismului***, potrivit căruia dezbaterile parlamentare a unei propuneri legislative nu poate face abstracție de evaluarea acesteia în plenul celor două Camere ale Parlamentului.

Prin modificările aduse, Camera Deputaților a reglementat dispoziții care nu au fost niciodată și în nicio formă puse în dezbaterile Senatului, ca prima Cameră sesizată. Aceste modificări sunt semnificative, de substanță, sub mai multe aspecte, cele mai importante fiind: lipsa acordului de voință în ceea ce privește operațiunile de conversie a contractelor de credit; creditele vizate sunt exclusiv cele în franci elvețieni; extinderea sferei de incidență a legii și cu privire la contractele de credit externalizate sau în fază de executare silită; realizarea conversiei la cursul de schimb franc elvețian/leu valabil la data încheierii contractului de credit, iar nu la data conversiei; posibilitatea revenirii la contractul în franci elvețieni, la cererea consumatorului.

Pornind de la premisa că legea este, cu aportul specific al fiecărei Camere, opera întregului Parlament, Curtea a reținut că autoritatea legiuitoare trebuie să respecte principiile constituționale în virtutea cărora o lege nu poate fi adoptată de către o singură Cameră. Or, din analiza dispozițiilor deduse controlului de constituționalitate, Curtea a constatat că soluțiile adoptate de Camera Deputaților nu au făcut obiectul inițiativei legislative și nu au fost dezbătute în Senat. Cu alte cuvinte, Camera Deputaților, adoptând Legea pentru completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 50/2010 privind contractele de credit pentru consumatori, a sustras dezbaterii și adoptării primei Camere sesizate modificări care vizau aspecte esențiale în structura și filosofia legii, contrar art. 61 din Constituție. De asemenea, Curtea a mai constatat că legea adoptată de Camera Deputaților se îndepărtează de la scopul avut în vedere de

inițiatorii săi, și anume acordarea dreptului consumatorilor de credite de a solicita conversia în lei sau în orice altă monedă străină a creditelor pe care le-au contractat în euro sau în alte monede străine fără a crea tratamente diferențiate, inegale sau discriminatorii, cu aplicarea uniformă asupra creditelor în curs de derulare și creditelor viitoare, respectând normele și principiile egalității în drepturi, precum și de la finalitatea de a crea un cadru unitar, bazat pe concepte juridice clar definite, care să reglementeze anumite aspecte ale raporturilor contractuale dintre comercianți și consumatori.

Pentru aceste argumente, Curtea a apreciat că legea a fost adoptată de Camera Deputaților cu încălcarea principiului bicameralismului, întrucât, pe de o parte, relevă existența unor deosebiri majore de conținut juridic între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului și, pe de altă parte, se abate de la obiectivele urmărite de inițiatorii propunerii legislative și respectate de prima Cameră sesizată.

Analizând criticile formulate cu privire la conținutul normativ al actului supus controlului, Curtea a reținut că, în virtutea principiului nominalismului monetar, suma acordată cu titlu de împrumut trebuie restituită întocmai, indiferent de valorizarea sau devalorizarea acesteia. Desigur că la această sumă, potrivit convenției părților, urmează a fi adăugate sumele care reprezintă costurile asociate cu acordarea creditului – dobânda și comisioanele prevăzute în contract. Același principiu se aplică în cazul concret al contractului de credit (care nu reprezintă altceva decât un tip de contract de împrumut de consumație cu dobândă), atâta vreme cât acordarea creditului în monedă străină este permisă conform reglementărilor legale și câtă vreme împrumutatul are obligația de a restitui lucruri de aceeași cantitate și calitate. Clauza contractuală care prevede că rambursarea creditului urmează să se realizeze în moneda în care a fost contractat creditul, chiar și în condițiile aprecierii/deprecierii acestei monede comparativ cu moneda națională, reprezintă o transpunere a legii în domeniul contractual, adică a principiului nominalismului monetar, niciun act normativ neinterzicând acordarea și rambursarea creditelor în monedă străină. Într-o atare situație, ambele părți își asumă riscul ca pe parcursul executării contractului suma restituită de împrumutat să valoreze mai puțin sau mai mult la momentul restituirii decât la momentul acordării, raportat la o altă monedă considerată etalon, sau, mai corect din punct de vedere obiectiv, raportat la aur.

Odată cu încheierea contractului, se realizează acordul de voință al părților care agreează integral condițiile stipulate în acest act juridic. Opțiunea pentru un credit într-o monedă străină este făcută conștient și cu bună-știință de către debitor, în considerarea avantajelor pe care acest credit le oferă în comparație cu celelalte produse de creditare oferite atât de creditor, cât și de alți furnizori de produse bancare (cost mai redus, acces la o sumă mai mare de bani, posibilitatea de a-și realiza investiții mai substanțiale etc.) Concomitent cu identificarea avantajelor acestui tip de credit, împrumutatul are posibilitatea de a identifica și dezavantajele lui, printre care riscul de a angaja o sumă mai mare de lei pentru restituirea unui credit în valută comparativ cu cel în lei (dacă aceasta este moneda în care obține principalele venituri).

Obligația de a rambursa ceea ce s-a primit cu titlu de împrumut – suma împrumutată –, care reprezintă obiectul contractului, impune împrumutatului obligația de a achiziționa la data scadenței valuta împrumutată în cuantumul ratei datorate – bun fungibil și consumptibil – și de a restitui această sumă băncii creditoare. Această obligație este o obligație esențială a împrumutatului, fiind reglementată expres de lege și impusă de principii fundamentale de

drept: principiul forței obligatorii a contractului – art. 969 din vechiul Cod civil/art. 1270 din actualul Cod civil –, principiul executării obligațiilor cu bună-credință – art. 970 din vechiul Cod civil/art. 1170 din actualul Cod civil – și principiul îmbogățirii fără justă cauză, potrivit căruia nimeni nu se poate îmbogăți pe seama altei persoane. Prin urmare, clauzele referitoare la restituirea creditului în aceeași monedă în care a fost acordat reglementează obligația esențială a împrumutatului, ținând de obiectul principal al contractului.

Riscul valutar inerent este un element al prețului contractului de credit acordat în monedă străină, atât timp cât împrumutatul trebuie să restituie împrumutul în aceeași monedă. Ca urmare, diferențele între valorile ratelor lunare generate de aplicarea ratelor de schimb valutar între moneda creditului și moneda în care împrumutatul își realizează veniturile sunt o parte componentă a prețului contractului, fiind incluse inerent în obiectul contractului.

Din analiza dispozițiilor legale în vigoare (Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 52/2016), Curtea a constatat că mecanismul conversiei în materia contractelor de credit în monedă străină prevede dreptul consumatorului de a putea cere convertirea contractului de credit într-o monedă alternativă, de regulă, cea în care consumatorul își primește venitul sau deține activele care finanțează plata creditului sau cea a statului membru al Uniunii Europene în care consumatorul fie a avut reședința la momentul la care a fost încheiat contractul de credit, fie își are reședința la data formulării cererii de reconversie. Cursul de schimb la care se efectuează conversia este rata de schimb a pieței, aplicabilă în ziua realizării conversiei. Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 52/2016 prevede obligația instituției creditoare de a informa debitorul cu privire la creșterea cuantumului total plătit de către acesta sau al ratelor periodice cu mai mult de 20% în raport cu valoarea la care s-ar ridica dacă s-ar aplica cursul de schimb de la momentul încheierii contractului, precum și dreptul consumatorului de a rambursa anticipat creditul convertit. De asemenea, actul normativ prevede aplicarea dispozițiilor referitoare la conversie și contractelor de credit în curs de derulare la data intrării sale în vigoare.

În ceea ce privește contractele de credit în franci elvețieni, legea dedusă controlului de constituționalitate stabilește un regim juridic diferit față de reglementarea de drept comun, derogatoriu de la acesta. Prin normele legale criticate se stabilește în sarcina creditorului o obligație de a face, aceea de acceptare a înlocuirii soldului sumei datorate într-o valută cu suma echivalentă în lei, dar nu la cursul de schimb valabil la data efectuării conversiei, ci la cel stabilit la o dată anterioară realizării operațiunii, considerat mai favorabil uneia dintre părți, respectiv consumatorului. Sub aceste aspecte, Curtea a analizat în ce măsură noile dispoziții sunt compatibile cu principiile constituționale invocate de autorul sesizării și cu legislația infraconstituțională în vigoare.

Curtea a apreciat că incidența principiului nominalismului monetar în contractele de credit în franci elvețieni nu constituie o piedică în calea aplicării mecanismului imprevizunii, dacă sunt îndeplinite condițiile de incidență ale acestuia. Astfel, instanța judecătorească are competența și obligația să aplice impreviziunea dacă sunt îndeplinite cumulativ condițiile existenței acesteia, astfel că situația consumatorilor de credite în franci elvețieni cunoaște un remediu judiciar viabil, de natură să înlăture efectele schimbării circumstanțelor care au condus la contractarea creditului. Aceasta are posibilitatea de interveni asupra contractului în mod efectiv, fie în sensul dispunerii încetării executării sale, fie în cel al adaptării sale noilor condiții, cu efecte juridice doar pentru viitor, prestațiile deja executate rămânând câștigate contractului.

Adaptarea la noile condiții se poate efectua inclusiv printr-o conversie a ratelor de plată în moneda națională la un curs de schimb pe care instanța îl poate stabili în funcție de circumstanțele concrete ale cauzei în scopul reechilibrării obligațiilor, curs valutar care poate fi cel de la data încheierii contractului, cel de la data survenirii evenimentului imprevizibil sau cel de la data efectuării conversiei.

Or, legea supusă controlului de constituționalitate reglementează o impreviziune aplicabilă ope legis, prevăzând expres obligația creditorilor contractelor de credit acordate în franci elvețieni de a efectua conversia în lei a soldului creditului exprimat în franci elvețieni la „cursul de schimb al Băncii Naționale a României valabil la data încheierii contractului/convenției de credit în franci elvețieni”. În aceste condiții, se înlătură incidența teoriei impreviziunii, astfel cum aceasta a fost configurată de Curtea Constituțională prin Decizia nr. 623 din 25 octombrie 2016, care presupune controlul efectiv al instanței judecătorești cu privire la starea de fapt, respectiv cu privire la cauza și efectele schimbării circumstanțelor de executare a contractului.

Așa fiind, pentru argumentele reținute în prealabil, Curtea a constatat că legea criticată încalcă și dispozițiile art. 1 alin. (3) privind statul de drept, art. 21 alin. (3) privind dreptul la un proces echitabil, precum și cele ale art. 124 privind înfăptuirea justiției.

III. Cu unanimitate de voturi, Curtea a admis obiecția de neconstituționalitate și a constatat că Legea pentru completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 50/2010 privind contractele de credit pentru consumatori este neconstituțională, în ansamblul său.

Decizia nr. 62 din 7 februarie 2017 referitoare la obiecția de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii pentru completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 50/2010 privind contractele de credit pentru consumatori, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 161 din 3 martie 2017.

Legea pentru modificarea și completarea Ordonanței Guvernului nr. 22/1999 privind administrarea porturilor și a căilor navigabile, utilizarea infrastructurilor de transport naval aparținând domeniului public, precum și desfășurarea activităților de transport naval în porturi și pe căile navigabile interioare ar fi trebuit adoptată ca lege organică, iar nu ordinară, în procedura de adoptare a acesteia fiind, totodată, nesocotit principiul bicameralismului Parlamentului

Cuvinte-cheie: *administrarea porturilor și a căilor navigabile, utilizarea infrastructurilor de transport naval aparținând domeniului public, desfășurarea activităților de transport naval în porturi și pe căile navigabile interioare; Lege organică; Lege ordinară; Procedura adoptării legilor; Principiul bicameralismului Parlamentului*

Rezumat

I. În motivarea obiecției de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii pentru modificarea și completarea Ordonanței Guvernului nr. 22/1999 privind administrarea porturilor și a căilor navigabile, utilizarea infrastructurilor de transport naval aparținând domeniului public, precum

și desfășurarea activităților de transport naval în porturi și pe căile navigabile interioare, Guvernul a formulat critici de neconstituționalitate extrinsecă, referitoare, pe de o parte, la faptul că legea ar fi trebuit să aibă caracter de lege organică, iar nu ordinară și, pe de altă parte, că în adoptarea legii ar fi fost nesocotite exigențele principiului bicameralismului Parlamentului. De asemenea, argumentele aduse în motivarea obiecției de neconstituționalitate vizează neconstituționalitatea intrinsecă a legii criticate, dar și necorelarea dispozițiilor acesteia cu prevederi din alte acte normative, prin raportare la dispozițiile art. 1 alin. (5) din Constituție, în componenta referitoare la principiul legalității, cu privire specială asupra calității legii.

II. Cu privire la criticile de neconstituționalitate extrinsecă, formulate prin raportare la dispozițiile art. 76 alin. (1) din Constituție referitoare la adoptarea legilor organice se susține, în motivarea obiecției de neconstituționalitate, că legea contestată conține prevederi prin care se reglementează concesiunea sau închirierea bunurilor proprietate publică, prevederi ce nu pot fi adoptate decât prin lege organică. Or, legea criticată a fost adoptată de Camera Deputaților ca lege ordinară.

Analizând Legea de modificare a Ordonanței Guvernului nr. 22/1999, Curtea a observat că aceasta cuprinde numeroase dispoziții prin care se reglementează diverse aspecte referitoare la concesionarea, subconcesionarea, darea în administrare și închirierea bunurilor aflate în proprietatea publică a statului sau a unităților administrativ-teritoriale, în contextul domeniului specific al navigației maritime și fluviale, operațiuni care, astfel cum statuează art. 136 alin. (4) din Constituție, pot fi reglementate doar prin norme de natura legii organice.

În cauza de față, legea supusă controlului de constituționalitate are caracter ordinar, astfel cum rezultă din mențiunea finală a acesteia, care atestă că „*legea a fost adoptată de Parlamentul României cu respectarea prevederilor art. 75 și ale art. 76 alin. (2) din Constituția României, republicată*”.

Din stenograma ședinței plenului Camerei Deputaților rezultă că legea a fost adoptată cu un număr de voturi care se înscrie în proporția necesară pentru o majoritate absolută, de jumătate plus unul din totalul numărului de deputați, impusă de exigențele art. 76 alin. (1) din Constituție pentru adoptarea unei legi organice, dar această împrejurare nu legitimează calificarea legii ca organică, așadar nu înlătură viciul de neconstituționalitate generat de adoptarea acesteia ca lege ordinară, conform art. 76 alin. (2) din Constituție. Aceasta, deoarece Curtea a statuat că reglementarea într-un domeniu care, prin excelență, aparține legii organice trebuie să se supună dispozițiilor art. 76 alin. (1) din Constituție, indiferent de majoritatea de vot întrunită în cele două Camere ale Parlamentului, importanța mențiunii referitoare la caracterul legii cuprinsă în formula de atestare a legalității adoptării proiectului constând în faptul că ea reprezintă indiciul esențial cu privire la respectarea procedurii de adoptare a legilor. Astfel, ordinea în care cele două Camere ale Parlamentului vor dezbate proiectul sau propunerea legislativă depinde de caracterizarea legii ca organică sau ordinară, în funcție de această caracterizare urmând să fie determinată Camera competentă să adopte legea în calitate de Cameră de reflecție, respectiv Cameră decizională, în temeiul art. 75 alin. (1) din Constituție. Așadar, calificarea *ab initio* a legii ce urmează să fie adoptată, ca organică sau ordinară, are o influență hotărâtoare asupra procesului legislativ, determinând automat parcursul proiectului de lege sau al propunerii legislative. În speță, legea a fost considerată ca

aparținând categoriei legilor ordinare, ceea ce a atras competența Senatului ca primă Cameră sesizată, potrivit art. 89 alin. (7) pct.1 din Regulamentul Senatului, și pe cea de Cameră decizională a Camerei Deputaților, în conformitate cu prevederile art. 92 alin. (9) pct.1 din Regulamentul Camerei Deputaților. Viciul de neconstituționalitate extrinsecă generat de încadrarea legii supuse controlului de constituționalitate în categoria legilor ordinare a fost evidențiat și în considerarea faptului că, potrivit art. 75 alin. (1) din Constituție, se supun Camerei Deputaților, spre dezbateri și adoptare, ca primă Cameră sesizată, proiectele legilor organice prevăzute la art. 117 alin. (3) din Constituție, potrivit căruia autorități administrative autonome se pot înființa prin lege organică, Senatul fiind, în mod corespunzător, Cameră decizională. Curtea a observat că în această ipoteză se înscrie un întreg capitol din legea adoptată de Camera Deputaților în calitate de Cameră decizională, cel referitor la Consiliul de supraveghere în domeniul naval, a cărui înființare a fost propusă printr-un amendament la Camera Deputaților și a fost adoptat de aceasta, deși, potrivit Constituției, competența decizională revenea Senatului. Se relevă astfel nesocotirea dispozițiilor art. 75 alin. (4) și (5) din Constituție, care stabilesc că, în situația în care Camera decizională adoptă o prevedere pentru care competența decizională aparține primei Camere, legea se întoarce la prima Cameră sesizată, care va decide definitiv în procedură de urgență numai cu privire la prevederea respectivă. Or, în cazul de față, nu a fost urmată această succesiune procedurală prevăzută de Legea fundamentală.

Analizând critica potrivit căreia înființarea, în cadrul Consiliului Concurenței, a Consiliului de supraveghere în domeniul naval este neconstituțională întrucât se realizează, printr-o lege ordinară, o modificare implicită a unei legi organice, respectiv Legea concurenței nr. 21/1996, Curtea a reținut că, în spiritul art. 117 alin. (3) din Constituție, care stabilește că *„Autorități administrative autonome se pot înființa prin lege organică*, Consiliul Concurenței a fost înființat ca autoritate administrativă autonomă prin Legea concurenței nr. 21/1996. Or, introducerea, prin legea criticată, a unui nou organism în structura Consiliului Concurenței, afectează structural arhitectura internă a acestei autorități, determinând reconfigurarea fizionomiei juridice a acestuia, împrejurare de natură să reclame crearea sa prin lege organică, iar nu ordinară.

Curtea a examinat, de asemenea, criticile referitoare la încălcarea principiului bicameralismului, consacrat de art. 61 coroborat cu art. 75 din Constituție, motivate de faptul că propunerea legislativă a fost adoptată de Camera Deputaților în calitate de Cameră decizională într-o redactare diferită față de conținutul propunerii legislative inițiale, supusă votului Senatului, ca primă Cameră sesizată. Sub acest aspect, Curtea a constatat că există o serie de diferențe, de natură să conducă la concluzia că a fost nesocotit principiul constituțional al bicameralismului Parlamentului. Acestea au vizat, exemplificativ, clasificarea porturilor, asocierea utilizatorilor, regimul sumelor obținute din chirii, redevențe și din tarifele prevăzute în contractele de prestări servicii, cele percepute pentru utilizarea infrastructurii de transport naval, precum și tarifele pentru alte activități și servicii prestate de administrații, pilotajul și remorcajul, agenturarea navelor. Așadar, Curtea a constatat existența unei viziuni diferite a Camerei decizionale față de Camera de reflecție asupra anumitor elemente de substanță ale legii, prin intervenția Camerei Deputaților asupra formei pe care Senatul a luat-o în discuție fiind modificate reglementări esențiale, care reamenajează viziunea legislativă asupra unor concepte, reguli și principii aplicabile domeniului navigației maritime și fluviale.

Având în vedere constatarea viciilor de neconstituționalitate extrinsecă determinate de încălcarea dispozițiilor art. 61 alin. (2) și art. 76 alin. (1) din Legea fundamentală, Curtea a apreciat că nu mai este necesar să examineze și criticile de neconstituționalitate intrinsecă formulate de autorul obiecției de neconstituționalitate.

III. Pentru aceste considerente, Curtea a admis obiecția de neconstituționalitate și a constatat că Legea pentru modificarea și completarea Ordonanței Guvernului nr. 22/1999 privind administrarea porturilor și a căilor navigabile, utilizarea infrastructurilor de transport naval aparținând domeniului public, precum și desfășurarea activităților de transport naval în porturi și pe căile navigabile interioare este neconstituțională, în ansamblul său.

Decizia nr. 89 din 28 februarie 2017 referitoare la obiecția de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii pentru modificarea și completarea Ordonanței Guvernului nr. 22/1999 privind administrarea porturilor și a căilor navigabile, utilizarea infrastructurilor de transport naval aparținând domeniului public, precum și desfășurarea activităților de transport naval în porturi și pe căile navigabile interioare, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 260 din 13 aprilie 2017.

Soluția legislativă care prevede angajarea în unitățile sanitare și în instituțiile și unitățile de asistență socială de personal de specialitate de asistență medicală sau socială cunoscător al limbii minorităților naționale în unitățile administrativ-teritoriale în care cetățenii minorităților naționale fie au o pondere de peste 20% din numărul locuitorilor, fie numărul lor este de cel puțin 5000 este constituțională.

Cuvinte-cheie: *minorități naționale, folosirea limbii materne, principiul nediscriminării*

Rezumat

I. În motivarea obiecției de neconstituționalitate, parlamentarii care au semnat sesizarea susțin că introducerea unui nou criteriu, alternativ, în baza căruia unitățile sanitare din România sunt obligate să asigure personal de specialitate medicală sau socială cunoscător al limbilor minorităților naționale, respectiv acela al numărului locuitorilor care trebuie să fie de minim 5000, încalcă principiul legalității, care decurge din art. 1 alin. (5) din Constituție, precum și principiul egalității în drepturi, prevăzut de art. 6 și art. 16 alin. (1) din Constituție, întrucât intră în contradicție cu alte dispoziții legale în vigoare (art. 19 din Legea nr. 215/2001 privind administrația publică locală), care stipulează un singur criteriu de îndeplinit pentru asigurarea de personal cunoscător al limbilor naționale în unitățile administrativ-teritoriale, și anume acela al ponderii de peste 20% din numărul locuitorilor.

II. Cu privire la aceste critici, Curtea a reținut următoarele:

Normele cuprinse în legea criticată, referitoare la folosirea limbii materne a minorităților naționale, particularizează regulile instituite prin Legea nr. 282/2007 la domeniile specifice

privind sănătatea publică și asistența socială. Această particularizare nu reprezintă, însă, o simplă translație a regulilor generale la domeniul menționat. Prin legea criticată se instituie o regulă nouă, diferită de cea stabilită prin reglementarea – cadru, și anume se consacră pragul de cel puțin 5000 de persoane, alternativ celui de peste 20% din numărul locuitorilor deja existent. Sub acest aspect, Curtea Constituțională a statuat, în jurisprudența sa, că ori de câte ori o lege nouă derogă de la o altă lege sau o modifică, ea trebuie să aibă cel puțin aceeași forță juridică cu legea anterioară (a se vedea, în acest sens, Decizia nr. 442 din 10 iunie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 526 din 15 iulie 2015, paragraful 29). Prin urmare, normele care urmează a fi introduse în Legea nr. 95/2006 privind reforma în domeniul sănătății, precum și cele din Legea asistenței sociale nr. 292/2011, prin legea criticată, trebuie să aibă cel puțin aceeași forță juridică precum cele în detalierea și completarea cărora sunt edictate, respectiv Legea nr. 282/2007. Cu alte cuvinte, modificările operate asupra celor două acte normative pot fi realizate printr-un act normativ adoptat conform art. 76 alin. (2) din Constituție.

Referitor la cerințele de claritate, precizie și previzibilitate ale legii, Curtea Constituțională a reținut că normele criticate prevăd angajarea în unitățile sanitare și în instituțiile și unitățile de asistență socială de personal de specialitate de asistență medicală sau socială cunoscător al limbii minorităților naționale în unitățile administrativ-teritoriale în care cetățenii minorităților naționale fie au o pondere de peste 20% din numărul locuitorilor, fie numărul lor este de cel puțin 5000. Cu alte cuvinte, în toate unitățile administrativ-teritoriale în care o minoritate națională depășește unul dintre pragurile instituite de lege, instituțiile publice prevăzute în ipoteza normei legale au obligația de a efectua demersuri în vederea asigurării comunicării cu cetățenii aparținând acelei minorități, în limba lor maternă, prin intermediul unui personal calificat cunoscător al respectivei limbi. Astfel, organele competente din cadrul acestor instituții trebuie să depună toate diligențele în scopul creării posturilor corespunzătoare angajării noului personal, pe de o parte, și al îndeplinirii procedurilor prevăzute de lege în vederea ocupării lor, pe de altă parte. Aceste demersuri trebuie realizate în condiții care să asigure în mod efectiv și cumulativ atât respectarea dreptului minorității la folosirea limbii materne în relația cu instituția publică, cât și accesul la un act medical sau de asistență socială de calitate, deci cu respectarea cerințelor de competență profesională, stabilite prin fișa postului.

În mod evident, obligația trebuie îndeplinită prin asigurarea personalului calificat cunoscător al limbilor minoritare pentru toate minoritățile naționale care îndeplinesc, fiecare în parte, condiția pragului în respectiva unitate administrativ-teritorială. Ținând cont că serviciile medicale și socio-medice sunt caracterizate printr-un grad mare de personalizare, sunt servicii în care comunicarea pacient-medec și beneficiar-îngrijitor are un rol covârșitor, putând chiar face diferența între viață și moarte, trebuie să fie asigurat dreptul pacientului, respectiv al persoanei care beneficiază de asistență socială, de a fi informat/ă cu privire la starea sa de sănătate, la tratamentele cu privire la care i se cere acordul de a-i fi aplicate, respectiv de a fi asistat social în limba pe care acesta/aceasta o cunoaște. Din această perspectivă, scopul legii este realizat dacă, respectând obligația legală, instituțiile publice angajează personal cunoscător al limbii minorității/limbilor minorităților naționale, nefiind relevant dacă o persoană cunoaște una sau mai multe limbi minoritare și nici dacă aparține sau nu minorității naționale

sau majorității românești. Curtea a constatat că orice interpretare contrară ar conduce la o discriminare pe criteriul naționalității între cetățenii români, interzisă expres de art. 4 din Legea fundamentală. Așadar, această finalitate este atinsă dacă, pe lângă competențele profesionale cerute de fișa postului, personalul deține competențele lingvistice necesare folosirii limbii minoritare în raporturile dintre instituțiile publice și cetățenii aparținând minorităților naționale.

Mai mult, Curtea a reținut că, în aplicarea dispozițiilor Cartei europene a limbilor regionale sau minoritare, pe care România a ratificat-o prin Legea nr. 282/2007, legiuitorul român este liber să stabilească criteriile pe baza cărora statul este obligat să ofere protecție cetățenilor români aparținând minorităților naționale. Aceste criterii sunt adoptate în funcție de condițiile specifice și de tradițiile istorice proprii diferitelor regiuni ale statului și constituie fundamentul măsurilor destinate să promoveze egalitatea între vorbitorii limbilor minoritare și restul populației. Opțiunea legiuitorului în sensul păstrării/modificării pragului deja instituit prin legislația în vigoare sau în sensul introducerii unui prag alternativ nu contravine, prin ea însăși, dispozițiilor constituționale invocate de autorii sesizării, atâta timp cât modificările operate nu sunt de natură a impieta asupra drepturilor cetățenilor români aparținând minorităților naționale. Mai mult, așa cum stabilește Carta limbilor regionale sau minoritare, cu titlu de principiu, adoptarea oricăror măsuri speciale în favoarea limbilor regionale sau minoritare nu poate fi considerată ca un act de discriminare față de vorbitorii limbii populației majoritare, ci au ca scop tocmai asigurarea de oportunități egale în raporturile cu autoritățile publice, fiind menite să promoveze principiul egalității și nediscriminării în raport cu ceilalți cetățeni români. De altfel, Curtea observă că, prin utilizarea sintagmei "personal de specialitate de asistență medicală sau socială", legiuitorul a prevăzut, drept condiție premisă a angajării personalului cunoscător al limbii minorităților naționale, îndeplinirea criteriilor de competență profesională, stabilite în acord cu sarcinile/atribuțiile/cerințele prevăzute în fișa postului. Această condiție legală satisface dreptul oricărui cetățean, indiferent de naționalitate, la un act medical sau de asistență socială de calitate, dar și dreptul minorității naționale la folosirea limbii materne în relația cu instituția care oferă serviciul public de sănătate sau de asistență socială.

III. Pentru toate aceste considerente, Curtea, cu unanimitate de voturi, a respins, ca neîntemeiată, obiecția de neconstituționalitate formulată de un număr de 124 de deputați aparținând grupurilor parlamentare ale Partidului Național Liberal, Uniunii Salvați România și Partidului Mișcarea Popular și constată că Legea pentru completarea Legii nr. 95/2006 privind reforma în domeniul sănătății, precum și a art. 41 din Legea asistenței sociale nr. 292/2011 este constituțională în raport de criticile formulate.

Decizia nr. 328 din 10 mai 2017 referitoare la obiecția de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii pentru completarea Legii nr. 95/2006 privind reforma în domeniul sănătății, precum și a art. 41 din Legea asistenței sociale nr. 292/2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 424 din 8 iunie 2017.

II. Decizii pronunțate în cadrul controlului *a posteriori*

1. Excepții de neconstituționalitate [art. 146 lit. d) din Constituție]

Curtea Constituțională a constatat, printr-o decizie interpretativă, că anumite prevederi din Legea nr. 77/2016 privind darea în plată a unor bunuri imobile în vederea stingerii obligațiilor asumate prin credite sunt constituționale în măsura în care instanța judecătorească verifică condițiile referitoare la existența impreviziunii. Aceste prevederi confereau dreptul debitorului de a proceda la o dare în plată forțată a imobilului cu care a garantat contractarea unui credit, creditorul fiind obligat să îl accepte în contul datoriei care urma a fi stinsă astfel. Astfel, legea instituia mecanismul unui impreviziuni aplicabile *ope legis* pentru toate contractele de credit în derulare.

Dreptul de proprietate

Cuvinte-cheie: Stat de drept; calitatea legii; proces echitabil; dreptul de proprietate privată; înfăptuirea justiției

Rezumat

I. În motivarea excepției de neconstituționalitate, autoarele acesteia au susținut, în esență, că prevederile legale criticate sunt neconstituționale, întrucât Legea nr. 77/2016 a fost adoptată ca o lege ordinară. Or, în condițiile în care se instituie un regim derogatoriu de la regimul general al proprietății [care este reglementat, potrivit art. 73 alin. (3) lit. m) din Constituție, prin lege organică], această derogare trebuie operată tot printr-o lege organică.

De asemenea, la momentul încheierii contractului de credit, părțile au prevăzut ansamblul drepturilor și al obligațiilor care se nasc în baza contractului de credit, dar și modalitățile de executare și încetare ale acestuia, acestea completându-se, în măsura compatibilității lor, cu legislația în vigoare de la acel moment, în virtutea principiului *tempus regit actum*. Prin efectul acestei legi, este amenințată securitatea circuitului civil, întrucât sunt modificate/suprimate retroactiv efectele unui contract de credit încheiat sub imperiul legii care era în vigoare la momentul respectiv. Mai mult, este îngădit accesul liber la o activitate economică și este afectată libertatea comerțului, iar prin pierderea de către bancă a dreptului de creanță deținut în baza contractului încheiat, precum și transmiterea forțată a imobilului ipotecat în patri-moniul, împreună cu garanțiile și sarcinile constituite de alți creditori, instituția de credit se transformă din creditor într-un garant al debitorului.

Prin analizarea dispozițiilor Legii nr. 77/2016 se ajunge la concluzia că aceasta modifică însăși natura contractului de credit bancar care a fost încheiat între bancă și client. Legea nr. 77/2016 nu stabilește doar o modalitate de stingere a obligațiilor, ci modifică esențial raportul juridic ce derivă din contract prin chiar schimbarea întregului regim juridic care era aplicabil la momentul încheierii contractului.

Se mai susținea că Legea dării în plată, prin modul în care operează și efectele pe care aceasta le produce, aduce o ingerință nepermisă dreptului de proprietate pe care banca îl are

asupra creanțelor izvorâte din contractele de credit. Astfel, pe de o parte, atunci când dreptul de creanță este înlocuit cu un alt bun împotriva voinței titularului dreptului – în situația autoarei, obiectul prestației debitorului care corespunde dreptului de creanță al băncii este modificat dintr-o sumă de bani, într-un bun imobil – se manifestă o intervenție a legiuitorului nepermisă de cadrul constituțional și, pe de altă parte, având în vedere că valoarea bunului imobil este mai mică decât cuantumul creanței datorate de client băncii, diminuarea patrimoniului băncii este vădită.

Autoarele excepției de neconstituționalitate afirmă că Legea dării în plată aduce o atingere dreptului de ipotecă, deoarece lipsește în mod indirect de efecte acest drept; oricând va dori să execute ipoteca, banca va putea fi obligată să preia bunul. Deși aparent nu avem de-a face cu o situație prejudiciabilă pentru bancă, în realitate, efectul este vădit injust. În situația în care creditul este garantat cu o ipotecă de rangul I asupra bunului imobil, iar banca este obligată de către client să preia bunul în plată, dreptul la ipotecă se stinge implicit. Astfel, există posibilitatea ca un alt creditor al clientului care avea o ipotecă de rang II să urce în rang și să solicite să își satisfacă creanța sa prin valorificarea bunului aflat acum în patrimoniul băncii.

Ingerința în dreptul de proprietate nu trebuie să urmărească doar un scop legitim conform interesului general, ci să și păstreze un raport rezonabil de proporționalitate între mijloacele utilizate și scopul avut în vedere pentru realizarea lui. Necesitatea asigurării unui just echilibru între exigențele intereselor generale ale comunității și imperativele de apărare a drepturilor fundamentale ale individului se concretizează în necesitatea existenței unui raport rezonabil de proporționalitate între mijloacele folosite și scopul urmărit.

Se arată că între dreptul de proprietate și libertatea economică există o corelare în scopul de a accentua faptul că banca nu poate fi obligată să devină proprietară a unui bun împotriva voinței sale. Proprietatea este un drept, iar faptul că exercitarea acestui drept impune respectarea anumitor obligații este subsecvent dreptului. Transformarea dreptului într-o obligație de a prelua în proprietate un alt bun afectează libertatea economică prin forțarea băncilor de a deveni proprietare ale unor bunuri imobile; de altfel, în legislația română nu se pot identifica acele cazuri în care un subiect de drept privat să fie obligat să devină proprietar împotriva voinței sale.

De asemenea, se mai susține că art. 4 și 7 din Legea nr. 77/2016 nu asigură garanțiile constituționale ale dreptului la un proces echitabil și a dreptului la apărare deoarece dau dreptul debitorilor instituțiilor bancare și financiar nebankare să schimbe obiectul, prețul și riscul contractului după bunul lor plac și în lipsa verificărilor prelabile privind îndeplinirea condițiilor obiective și subiective pentru aplicarea protecției.

II. Cu privire la aceste critici, Curtea a reținut următoarele:

În ceea ce privește critica de neconstituționalitate extrinsecă, care se referă la lege în ansamblul său, Curtea a reținut că autoarele excepției de neconstituționalitate susțin, în esență, că prevederile legale criticate sunt neconstituționale, întrucât Legea nr. 77/2016 a fost adoptată ca o lege ordinară. Or, în condițiile în care se instituie un regim derogatoriu de la regimul general al proprietății [care este reglementat, potrivit art. 73 alin. (3) lit. m) din Constituție, prin lege organică], această derogare trebuie operată tot printr-o lege organică. În acest context, se menționa, cu titlu de exemplu, art. 8 alin. (1) din lege prin care se reglementează posibilitatea pentru instanța de judecată de a obliga creditorul să devină titular al

dreptului de proprietate asupra imobilului. Așadar, critica de neconstituționalitate formulată de autoarele excepției de neconstituționalitate se raporta la problema reglementării printr-o lege ordinară, cum este Legea nr. 77/2016 a unor situații care vizează aspecte importante legate de dreptul de proprietate (precum transmiterea forțată a unui imobil în patrimoniul creditorului).

Curtea a reținut că Legea nr. 77/2016 reglementează situații specifice care nu se referă la regimul general al proprietății, în sensul că vizează doar o modalitate de executare a unor obligații derivate din contractul de credit în ipoteza intervenirii impreviziunii. Chiar dacă aplicarea Legii nr. 77/2016 are drept efect un transfer de proprietate, acest lucru nu semnifică faptul că legea în sine reglementează regimul general al proprietății, sintagmă ce vizează cadrul general al proprietății în România, și nu orice transfer al dreptului de proprietate ca urmare a aplicării unor instituții de drept civil. În concordanță cu jurisprudența sa (Decizia nr. 5 din 14 iulie 1992, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 173 din 22 iulie 1992), Curtea a constatat că regimul juridic general al proprietății, publică sau privată, vizează, ca esență, cele trei elemente ale dreptului de proprietate: posesia, folosința, dispoziția, fiind preponderent un regim de drept privat. Regimul proprietății și al dreptului de proprietate, și încă la nivel general, reprezintă o realitate juridică care guvernează raporturile juridice de o valoare socială semnificativă ce reclamă reglementarea printr-o lege organică, pe când regulile specifice pentru exercitarea atributelor dreptului de proprietate reprezintă o altă realitate juridică, de o importanță mai mică, putând fi stabilită prin legi ordinare sau, după caz, prin ordonanțe. De altfel, legiuitorul a mai adoptat reglementări care au un impact asupra dreptului de proprietate prin intermediul unor legi ordinare, cum ar fi Codul de procedură fiscală (Legea nr. 207/2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 547 din 23 iulie 2015) care în art. 348 reglementează confiscările dispuse potrivit legii. Prin urmare, Curtea constată că această critică de neconstituționalitate extrinsecă este neîntemeiată.

Curtea a mai constatat că prevederile art. 11 teza întâi raportate la cele ale art. 3 teza a doua, art. 4, art. 7 și art. 8 din Legea nr. 77/2016 sunt constituționale în măsura în care instanța judecătorească verifică condițiile referitoare la existența impreviziunii. Curtea a statuat în paragraful 120 din decizia menționată că instanța judecătorească, în condițiile manifestării opoziției creditorului, poate și trebuie să facă aplicarea teoriei impreviziunii la contractele în derulare. Astfel, din punct de vedere procedural, instanța judecătorească, în condițiile formulării contestației de către creditor sau a acțiunii în constatare de către debitor, va verifica îndeplinirea condiției notificării creditorului conform celor prevăzute de Legea nr. 77/2016, îndeplinirea criteriilor prevăzute de art. 4 din lege, aplicând în mod obligatoriu teoria impreviziunii în cadrul art. 7 din lege, respectiv art. 8 ori în cadrul art. 9 din aceeași lege. Curtea a precizat, astfel, că instanța judecătorească care, în condițiile legii, este independentă în aprecierea sa, va putea face aplicarea impreviziunii până la limita superioară impusă de Legea nr. 77/2016 (predarea imobilului și ștergerea datoriilor principale și accesorii).

Totodată, la paragraful 122, Curtea a constatat că sintagma „*precum și din devalorizarea bunurilor imobile*” din art. 11 teza întâi din Legea nr. 77/2016 este neconstituțională. Astfel, analizând problema constituționalității acestei sintagme din cuprinsul art. 11 al Legii nr. 77/2016, Curtea a constatat că obiectul contractelor de credit îl reprezintă sume de bani, și nu bunuri imobile. În condițiile în care art. 11 teza întâi prevede ca un criteriu de sine stătător criteriul

devalorizării bunurilor imobile ce fac obiectul garanției aduse de debitor, se ajunge la o încălcare a dreptului de proprietate privată asupra sumelor de bani ale împrumutătorului (instituției de credit), drept prevăzut de art. 44 din Constituție. Curtea a constatat că un astfel de criteriu, care a fost prevăzut alternativ cu cel al riscurilor ce izvorăsc din contractul de credit și, deci, folosit de sine stătător, este incompatibil cu aplicarea impreviziunii de către instanța judecătorească, astfel cum a fost configurată sub regimul Codului civil din 1864. Faptul că garanția adusă se devalorizează nu are legătură cu executarea contractului de credit. Acest criteriu ar putea, în schimb, să fie folosit în coroborare cu principiul echității ca parte a teoriei impreviziunii astfel cum a fost configurată sub regimul Codului civil din 1864. Astfel, instanța judecătorească urmează să evalueze dezechilibrul prestațiilor rezultate din contractul de credit și prin recurgerea la acest criteriu atunci când contractul de credit a fost convenit în vederea achiziționării unui imobil.

Referitor la pretinsa neconstituționalitate a prevederilor art. 11 teza întâi prin raportare la celelalte dispoziții legale criticate, prin Decizia nr. 623 din 25 octombrie 2016, Curtea a constatat că nu se poate reține încălcarea prevederilor constituționale ale art. 15 alin. (2) privind principiul neretroactivității legii civile, art. 44 privind dreptul de proprietate privată și ale art. 135 privind economia.

Referitor la critica autoarelor excepției de neconstituționalitate privind nerespectarea principiului neretroactivității legii civile prin care se susținea că prin normele legale criticate se afectează obiectul contractelor de credit, prin schimbarea obligației de plată a sumelor de bani datorate în aceea a predării imobilului cu care s-a garantat executarea contractului de credit, în considerentele Deciziei nr. 623 din 25 octombrie 2016, în paragraful 94 și următoarele, Curtea a statuat regula *pacta sunt servanda* presupune luarea în considerare a unor elemente precum buna-credință și echitatea atunci când are loc o schimbare fundamentală a condițiilor de executare a contractului. Curtea a reținut că prevederile puse în principal în discuție prin prisma încălcării art. 15 alin. (2) din Constituție sunt cele ale art. 11 teza întâi din Legea nr. 77/2016, iar din analiza acestor prevederi legale rezultă faptul că ele se aplică și contractelor aflate în curs de derulare. Expresia „în derulare” a fost folosită de legiuitor pentru a acoperi și cazul prevăzut de art. 8 alin. (5) din Legea nr. 77/2016, respectiv faza executării silite începute înainte de intrarea în vigoare a legii.

Cu referire la această critică, Curtea a reținut că majoritatea contractelor de împrumut vizate de legea criticată au fost încheiate în perioada 2007-2009, acestor contracte fiindu-le aplicabil cadrul legal de la acea dată. Acestea se supun reglementării de drept comun, Codul civil din 1864, care, în mod evident, permitea aplicarea teoriei impreviziunii, în temeiul art. 969 și art. 970. Având în vedere că Legea nr. 77/2016 reprezintă o aplicare a teoriei impreviziunii la nivelul contractului de credit, Curtea a subliniat că prevederile acesteia nu retroactivează.

De asemenea, la paragraful nr. 108 al deciziei mai sus menționate, Curtea a reținut că Legea nr. 77/2016 reglementează situații specifice care nu se referă la regimul general al proprietății, în sensul că vizează doar o modalitate de executare a unor obligații derivate din contractul de credit în ipoteza intervenirii impreviziunii. Chiar dacă aplicarea Legii nr. 77/2016 are drept efect un transfer de proprietate, acest lucru nu semnifică faptul că legea în sine reglementează regimul general al proprietății, sintagmă ce vizează cadrul general al proprietății în România, și nu orice transfer al dreptului de proprietate ca urmare a aplicării unor instituții

de drept civil. De altfel, la paragraful 128 al deciziei precitate, Curtea a reținut că dreptul de proprietate nu este un drept absolut, ci poate fi supus anumitor limitări, potrivit art. 44 alin. (1) din Constituție; însă limitele dreptului de proprietate, indiferent de natura lor, nu se confundă cu însăși suprimarea dreptului de proprietate. Statul protejează dreptul de proprietate în condițiile exercitării sale cu bună-credință (a se vedea, *mutatis mutandis*, Decizia nr. 245 din 19 aprilie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 546 din 20 iulie 2016, paragrafele 59-60). Dreptul de proprietate al instituțiilor de credit nu cunoaște nicio limitare în condițiile imprevizunii, adaptarea/încetarea contractelor neînsemnând nici măcar limitarea dreptului de proprietate.

III. Curtea a admis, cu unanimitate de voturi, excepția de neconstituționalitate și a constatat că sintagma „precum și din devalorizarea bunurilor imobile” din art. 11 teza întâi din Legea nr. 77/2016 privind darea în plată a unor bunuri imobile în vederea stingerii obligațiilor asumate prin credite este neconstituțională, precum și că prevederile din art. 11 teza întâi raportate la art. 3 teza a doua, art. 4, 7 și 8 din Legea nr. 77/2016 privind darea în plată a unor bunuri imobile în vederea stingerii obligațiilor asumate prin credite sunt constituționale în măsura în care instanța judecătorească verifică condițiile referitoare la existența imprevizunii.

Curtea a respins, ca inadmisibilă, excepția de neconstituționalitate a prevederilor art. 11 teza întâi raportate la dispozițiile art. 3 teza întâi, precum și excepția de neconstituționalitate a prevederilor art. 11 teza a doua din Legea nr. 77/2016 și, ca neîntemeiată, excepția de neconstituționalitate a prevederilor art. 11 teza întâi raportate la celelalte dispoziții din Legea nr. 77/2016.

Decizia nr. 623 din 25 octombrie 2016 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 1 alin. (3), art. 3, art. 4, art. 5 alin. (2), art. 6-8, în special art. 8 alin. (1),(3) și (5), art. 10 și ale art. 11 din Legea nr. 77/2016 privind darea în plată a unor bunuri imobile în vederea stingerii obligațiilor asumate prin credite, precum și a legii în ansamblul său, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 53 din 18 ianuarie 2017

Termenul de 1 an în care poate fi introdusă acțiunea în stabilirea paternității din afara căsătoriei, care începe să curgă de la data nașterii copilului, constituie un obstacol insurmontabil în demersul acestuia de a-și stabili date esențiale referitoare la propria identitate, după dobândirea capacității depline de exercițiu, ceea ce aduce atingere dreptului la viață familială și privată.

Cuvinte-cheie: *acțiune în stabilirea paternității din afara căsătoriei, viață privată*

Rezumat

I. În motivarea excepției de neconstituționalitate, ridicată de instanță din oficiu, se susține că prevederile art. 60 alin. (1) din Codul familiei, în forma în vigoare anterior modificărilor survenite prin Legea nr. 288/2007 pentru modificarea și completarea Legii nr. 4/1953 – Codul

familiei, potrivit căroră „Acțiunea în stabilirea paternității din afara căsătoriei poate fi pornită în termen de un an de la nașterea copilului” sunt discriminatorii și contravin dreptului la respectarea vieții private și de familie. În argumentarea neconstituționalității textului de lege criticat, se arată că ar apărea o situație discriminatorie dacă s-ar admite că dreptul material la acțiunea în stabilirea paternității este imprescriptibil numai pentru copiii născuți după data intrării în vigoare a Legii nr. 288/2007 care a instituit imprescriptibilitatea acțiunii în stabilirea paternității, cu excluderea celor născuți anterior momentului modificării Codului familiei, deoarece și unii și alții se găsesc într-o situație juridică identică – de copil din afara căsătoriei care dorește să își stabilească filiația – deosebirea între aceștia fiind făcută numai de hazardul momentului nașterii. Consideră că argumentul potrivit căruia legea nu poate fi aplicată retroactiv și copiilor născuți înaintea momentului intrării ei în vigoare nu poate să constituie o justificare obiectivă și rezonabilă.

II. Examinând excepția de neconstituționalitate, Curtea a reținut că, în esență, este criticat regimul juridic diferit ce ar rezulta din aplicarea reglementărilor legale care s-au succedat în timp referitoare la termenul în care se poate introduce o acțiune în stabilirea paternității din afara căsătoriei. Textul de lege criticat este cel consacrat inițial prin Codul familiei, care prevede că termenul de prescripție al acțiunii este de un an de la data nașterii copilului, text care, deși abrogat, este aplicabil în speță ținând cont de data nașterii copilului care este titular al acțiunii în stabilirea paternității. Prin Legea nr. 288/2007 pentru modificarea și completarea Codului familiei, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 749 din 5 noiembrie 2007, s-a instituit imprescriptibilitatea acțiunii aparținând copilului (art. I pct. 5) și, totodată, s-a stabilit că modificările operate referitor la acțiunea în stabilirea paternității copilului din afara căsătoriei sunt aplicabile și în cazul copiilor născuți înainte de intrarea sa în vigoare, chiar dacă cererea este în curs de judecată (art. II). Ulterior, prin Decizia nr. 1345 din 9 decembrie 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 873 din 23 decembrie 2008, Curtea Constituțională a admis excepția de neconstituționalitate a prevederilor art. II din Legea nr. 288/2007 potrivit căroră „Dispozițiile prezentei legi privind [...] acțiunea în stabilirea paternității copilului din afara căsătoriei sunt aplicabile și în cazul copiilor născuți înainte de intrarea sa în vigoare, chiar dacă cererea este în curs de judecată”, apreciind că textul de lege criticat contravine dispozițiilor art. 15 alin. (2) din Constituție care consacră principiul neretroactivității legii civile, întrucât legea nouă se aplică și copiilor născuți înainte de intrarea ei în vigoare. Ca efect al acestei decizii, imprescriptibilitatea acțiunii în stabilirea paternității s-a menținut doar pentru copii născuți după intrarea în vigoare a Legii nr. 288/2007, adică 8 noiembrie 2007. Actualul Cod civil, care a abrogat Codul familiei, a instituit, de asemenea, imprescriptibilitatea acțiunii în stabilirea paternității promovată de copil [prin art. 427 alin. (1)], regulă aplicabilă copiilor născuți după data de 1 octombrie 2011, adică data intrării în vigoare a Codului civil, conform art. 47 din Legea nr. 71/2011 pentru punerea în aplicare a Codului civil.

Curtea Constituțională a constatat că prevederile de lege criticate, care stabilesc că termenul de 1 an în care poate fi introdusă acțiunea în stabilirea paternității din afara căsătoriei începe să curgă de la data nașterii copilului, încalcă dreptul acestuia la viață privată, întrucât îl privează de posibilitatea de a acționa în mod conștient și voluntar, după dobândirea capacității de exercițiu depline, în vederea stabilirii filiației sale față de tată. Faptul că, în condițiile textului de lege criticat, acțiunea în stabilirea paternității este lăsată la dispoziția

exclusivă a mamei sau a reprezentantului legal al copilului, îl face dependent de conduita unui terț. Aceasta, deoarece în interiorul termenului stabilit de textul de lege criticat, de un an de la naștere, copilul este, prin ipoteză, în imposibilitatea biologică de a acționa. Or, stabilirea filiației față de tată, ca atribut al persoanei, ca element care configurează identitatea acesteia, nu poate fi lăsată la discreția altcuiva. În situația în care, din neglijență, din ignoranță sau chiar din rea-voință ori din cauza unei situații obiective care să constituie o piedică insurmontabilă, mama copilului sau reprezentantul legal al acestuia nu a introdus în interval de un an de la nașterea acestuia acțiunea în stabilirea paternității, copilului îi este blocată definitiv orice posibilitate ulterioară de a cere clarificarea situației sale personale prin introducerea unei acțiuni în stabilirea paternității din afara căsătoriei. Așadar, prevederile de lege criticate instituie un obstacol absolut în demersul persoanei interesate de a-și stabili date esențiale referitoare la propria identitate, ceea ce aduce atingere dreptului la viață familială și privată, având în vedere că, așa cum rezultă și din jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului (Hotărârea din 13 februarie 2003, pronunțată în cauza *Odièvre împotriva Franței*, par.42), dreptul de a-și cunoaște originile – în ipoteza de față, prin stabilirea paternității din afara căsătoriei – își are fundamentul în interpretarea extensivă a noțiunii de viață privată, iar obținerea informațiilor indispensabile pentru descoperirea adevărului asupra unui aspect important al identității personale și pentru disiparea tuturor incertitudinilor în această privință este considerat un interes vital, protejat prin Convenție (Hotărârea din 7 februarie 2002, pronunțată în cauza *Mikulic împotriva Croației*, mai sus amintită, par.64 și 65).

Curtea a reținut, totodată, în același sens, că, prin Hotărârea din 19 iulie 2016, pronunțată în cauza *Călin și alții împotriva României*, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a constatat încălcarea art. 8 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, prin atingerea adusă dreptului la respectarea vieții private a petenților ca urmare a imposibilității acestora de a-și stabili filiația față de tată în condițiile existenței în legislația internă a unui termen de prescripție, în interiorul căruia nu aveau capacitatea juridică de a acționa. Curtea Europeană a considerat că, în principiu, o perioadă de un an, astfel cum era prevăzută în legislația românească, nu este nerezonabilă din punct de vedere al duratei sale. Cu toate acestea, *dies a quo* pune probleme, deoarece nu permite copilului să contracareze lipsa de acțiune a mamei sau a reprezentantului legal din timpul minorității sale. Ca atare, Curtea a constatat că stabilirea unui termen de prescripție, așa cum acesta își produce efectele în sistemul românesc, a limitat dreptul părților interesate de a iniția o acțiune în stabilirea paternității până la punctul de a stinge acest drept (par.98). Curtea Europeană a Drepturilor Omului a constatat o încălcare a art. 8 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale și, considerând că lacunele identificate pot genera și pe viitor plângeri întemeiate, a recomandat statului român să ia măsuri generale pentru a asigura respectarea dreptului la viață privată al persoanelor în cauză (par.110). În același timp, prin hotărârea mai sus amintită, Curtea Europeană a remarcat evoluția legislației românești în domeniul filiației, favorabilă prevalenței realității biologice asupra ficțiunii juridice, evidențiată de împrejurarea că actualul Cod civil stabilește că acțiunea în stabilirea paternității din afara căsătoriei este imprescriptibilă pe tot parcursul vieții copilului (par.99 și 101).

În consecință, Curtea Constituțională a constatat că prevederile art. 60 alin. (1) din Codul familiei, în forma în vigoare anterior modificărilor survenite prin Legea nr. 288/2007 pentru

modificarea și completarea Legii nr. 4/1953 – Codul familiei, sunt constituționale în măsura în care termenul de un an pentru introducerea acțiunii în stabilirea paternității din afara căsătoriei este incident doar în ce privește mama copilului sau reprezentantul legal al acestuia, fără să fie aplicabil și acțiunii introdusă de copil, altminteri fiind nesocotite dispozițiile art. 26 din Constituția României, precum și cele ale art. 8 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale.

III. Pentru aceste considerente, Curtea a admis excepția de neconstituționalitate și a constatat că prevederile art. 60 alin. (1) din Codul familiei, în redactarea anterioară modificării acestora prin Legea nr. 288/2007 pentru modificarea și completarea Legii nr. 4/1953 – Codul familiei, sunt constituționale în măsura în care nu privesc acțiunea în stabilirea paternității din afara căsătoriei introdusă de copil.

Decizia nr. 697 din 29 noiembrie 2016 referitoare la excepția de neconstituționalitate a prevederilor art. 60 alin. (1) din Codul familiei, în redactarea anterioară modificării acestora prin Legea nr. 288/2007 pentru modificarea și completarea Legii nr. 4/1953 – Codul familiei, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 138 din 23 februarie 2017.

Norma de incriminare criticată asigură destinatarilor ei o reprezentare clară a elementelor constitutive – de natură obiectivă și subiectivă – ale infracțiunii, astfel încât aceștia pot să prevadă consecințele ce decurg din nerespectarea normei și să își adapteze conduita potrivit acesteia. Având în vedere gravitatea și consecințele infracțiunilor cu privire la viața sexuală sau în strânsă legătură cu aceasta în care sunt implicate persoane vătămate minore, legiuitorul a reglementat un standard de protecție mai înalt pentru aceste persoane, prin prezumarea vătămării ce li se aduce, tocmai pentru a împiedica celelalte persoane să profite de vulnerabilitatea lor.

Cuvinte-cheie: claritatea și previzibilitatea legii, principiul legalității, legalitatea incriminării și pedepsei

Rezumat

I. În motivarea excepției de neconstituționalitate, autorul acesteia susține, în esență, că dispozițiile art. 221 alin. (3) din Codul penal încalcă prevederile constituționale ale art. 1 alin. (5) privind obligativitatea respectării Constituției, a supremației sale și a legilor și ale art. 23 alin. (12) referitor la legalitatea pedepsei, precum și prevederile art. 7 privind legalitatea incriminării din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, deoarece nu sunt îndeplinite cerințele de claritate și previzibilitate a legii, în condițiile în care legiuitorul nu a precizat dacă fapta constituie infracțiune chiar și atunci când valoarea socială ocrotită de norma criticată nu este afectată. Astfel, consideră că este necesară intervenția legiuitorului pentru a prevedea, în mod expres, că fapta constituie infracțiune numai atunci când dezvoltarea morală a minorului este pusă în pericol.

II. Cu privire la aceste critici, Curtea a reținut următoarele:

În afară de actele sexuale – care au drept finalitate satisfacerea sexuală, fiind incriminate în Codul penal în art. 218 (violul), art. 219 (agresiunea sexuală) și în art. 220 (actul sexual cu un minor) –, minorii trebuie protejați și în ceea ce privește actele de natură sexuală, acte a căror finalitate o constituie, în principal, excitația sexuală. Dispozițiile art. 221 din Codul penal incriminează fapta de corupere sexuală a minorilor în mai multe modalități simple [art. 221 alin. (1)], una agravată [art. 221 alin. (2)] și altele atenuate [art. 221 alin. (3) și (4)]. Astfel, comiterea unui act de natură sexuală, altul decât cel prevăzut în art. 220, împotriva unui minor care nu a împlinit vârsta de 13 ani [art. 221 alin. (1) teza întâi], determinarea minorului să suporte sau să efectueze un astfel de act [art. 221 alin. (1) teza a doua], săvârșirea de către un major a unui act sexual de orice natură în prezența unui minor care nu a împlinit vârsta de 13 ani [art. 221 alin. (3)], determinarea de către un major a unui minor care nu a împlinit vârsta de 13 ani să asiste la comiterea unor acte cu caracter exhibiționist ori la spectacole sau reprezentații în cadrul cărora se comit acte sexuale de orice natură [art. 221 alin. (4) teza întâi], precum și punerea la dispoziția acestuia de materiale cu caracter pornografic [art. 221 alin. (4) teza a doua] sunt fapte care primejduiesc în mod grav dezvoltarea morală a minorului, având în vedere incitarea acestuia la practicarea de acte de natură sexuală.

Curtea a reținut că obiectul juridic al infracțiunii de corupere sexuală a minorilor – așa cum se arată în literatura de specialitate – constă în relațiile sociale referitoare la viața sexuală, legea penală ocrotind, prin incriminarea acestei fapte, climatul de dezvoltare morală a minorilor și de pregătire a lor pentru o viață sexuală normală. Acesta este, așadar, și obiectul juridic al modalității atenuate reglementate de dispozițiile art. 221 alin. (3) din Codul penal, care constă în săvârșirea unui act sexual de orice natură de către un major în prezența unui minor care nu a împlinit vârsta de 13 ani. Această modalitate normativă nu are obiect material, spre deosebire de varianta de bază [art. 221 alin. (1)] și de cea agravată [art. 221 alin. (2)] ale aceleiași infracțiuni, în cazul cărora obiectul material îl constituie corpul persoanei asupra căreia se exercită actul de natură sexuală sau care este determinată să suporte un asemenea act. Subiect activ al infracțiunii de corupere sexuală a minorilor – în modalitatea atenuată prevăzută de art. 221 alin. (3) din Codul penal – poate fi numai un major, adică o persoană, indiferent de sex, care are vârsta de 18 ani împliniți. Participația penală este posibilă în oricare dintre formele ei, instigare, complicitate, coautorat. Subiectul pasiv, în oricare din modalitățile normative ale infracțiunii prevăzute de art. 221 din Codul penal, este minorul, indiferent de sex, care nu are împlinită vârsta de 13 ani la data comiterii faptei. Legiuitorul a limitat vârsta minorului la 13 ani, având în vedere faptul că, până la această vârstă, minorul poate fi cu ușurință pervertit sexual prin diferite manopere care să-i incite curiozitatea specifică vârstei și să-l determine să efectueze acte de natură sexuală. Elementul material al infracțiunii de corupere sexuală a minorilor – în modalitatea atenuată prevăzută de art. 221 alin. (3) din Codul penal – constă în săvârșirea unui act sexual de orice natură. Prin act sexual de orice natură se înțelege orice modalitate în care au loc raporturile sexuale între persoane de sex diferit, precum și relațiile sexuale între persoane de același sex, adică orice modalitate de obținere a unei satisfacții sexuale, prin folosirea sexului sau acționând asupra sexului, între persoane de același sex sau de sex diferit. Pentru realizarea elementului material este necesară îndeplinirea

cerinței esențiale ca actul sexual de orice natură să fie săvârșit de către major în prezența unui minor care nu a împlinit vârsta de 13 ani. În cazul acestei modalități atenuate a infracțiunii, actul sexual de orice natură nu se efectuează asupra minorului, ci acesta din urmă asistă la săvârșirea lui de către un major. Dacă majorul nu a putut să-și dea seama că persoana în prezența căreia efectuează actul sexual de orice natură este un minor care nu a împlinit vârsta de 13 ani, fapta nu constituie infracțiune. Urmarea imediată constă în periclitarea relațiilor sociale care privesc viața sexuală a minorului care nu a împlinit 13 ani. Fiind o infracțiune de pericol, legătura de cauzalitate dintre acțiunea ce constituie elementul material al laturii obiective și urmarea imediată nu trebuie dovedită, ci ea rezultă din însăși materialitatea faptei (*ex re*). Sub aspectul laturii subiective, fapta se comite cu intenție directă sau indirectă, făptuitorul major având reprezentarea faptului că persoana în prezența căreia săvârșește actul sexual de orice natură este un minor, astfel că urmărește ca acesta să asiste la actul sexual sau acceptă acest lucru.

Curtea a constatat că nu poate fi reținută critica autorului excepției în sensul că dispozițiile art. 221 alin. (3) din Codul penal sunt neclare, pe motiv că legiuitorul nu a precizat dacă fapta constituie infracțiune chiar și atunci când valoarea socială ocrotită de norma penală nu este afectată, fiind necesară intervenția legiuitorului pentru a prevedea, în mod expres, că fapta constituie infracțiune numai atunci când este periclitată dezvoltarea morală a minorului. Practic, autorul excepției solicită modificarea condițiilor de incriminare a faptei, prin adăugarea unei cerințe esențiale conținutului constitutiv al infracțiunii de corupere sexuală a minorilor, în modalitatea atenuată prevăzută de art. 221 alin. (3) din Codul penal, în sensul că fapta constituie infracțiune dacă dezvoltarea morală a minorului a fost periclitată. Curtea a observat că starea de pericol pentru valorile sociale ocrotite prin intermediul dispozițiilor art. 221 alin. (3) din Codul penal – stare creată prin săvârșirea de către un major a unui act sexual de orice natură în prezența unui minor care nu a împlinit vârsta de 13 ani – este evidentă, fapta primejduind în mod grav dezvoltarea morală a minorului, prin incitarea acestuia la practicarea de acte de natură sexuală. Potrivit doctrinei, din punct de vedere criminologic, în cazul coruperii sexuale a minorilor – în oricare din variantele infracțiunii –, făptuitorii sunt, de regulă, persoane care au diverse anomalii sexuale, adică tendințe sexuale care ies din tiparele morale ale societății. Curtea a constatat, astfel, că, prin incriminarea – în art. 221 alin. (3) din Codul penal – a actului sexual de orice natură săvârșit de un major în prezența unui minor care nu a împlinit vârsta de 13 ani, legiuitorul a înțeles să ocrotească un climat de dezvoltare fizică și psihică a minorilor care să asigure păstrarea sentimentelor de pudoare, de decență și de moralitate cu privire la viața sexuală. Este absolut necesar ca aceste valori să fie cultivate, întărite și dezvoltate la minori în vederea pregătirii lor pentru o viață sexuală normală, care să nu le afecteze sănătatea și integritatea fizică și psihică. Or, fapta incriminată prin dispozițiile art. 221 alin. (3) din Codul penal are ca urmare imediată o stare nouă – contrară celei inițiale – cu privire la viața sexuală a minorului, care constă tocmai într-o vătămare a relațiilor sociale care asigură ocrotirea minorului sub aspectul dezvoltării sale morale și al pregătirii pentru o viață sexuală normală, infracțiunea fiind una de pericol abstract, iar nu de pericol concret.

În cazul infracțiunilor de pericol abstract, starea de pericol pentru valoarea protejată este prezumată de legiuitor prin însăși incriminarea faptei, nefiind necesară dovedirea ei. Având în

vedere gravitatea și consecințele infracțiunilor cu privire la viața sexuală sau în strânsă legătură cu aceasta în care sunt implicate persoane vătămate minore, legiuitorul a reglementat un standard de protecție mai înalt pentru aceste persoane, prin prezumarea vătămării ce li se aduce, tocmai pentru a împiedica celelalte persoane să profite de vulnerabilitatea lor. Astfel, nu poate intra în discuție nerespectarea cerințelor de previzibilitate a legii penale, în condițiile în care legiuitorul a stabilit angajarea răspunderii penale a oricărei persoane majore care săvârșește un act sexual de orice natură în prezența unui minor care nu a împlinit vârsta de 13 ani, fără a fi necesară dovedirea unei vătămări a valorilor sociale ocrotite, aceasta fiind prezumată.

Curtea a reținut că principiul legalității incriminării și pedepsei – consacrat prin prevederile art. 23 alin. (12) din Constituție și ale art. 7 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale – impune legiuitorului să legisfeze prin texte suficient de clare și precise pentru a putea fi aplicate, inclusiv prin asigurarea posibilității persoanelor interesate de a se conforma prescripției legale. Or, norma de incriminare criticată asigură destinatarilor ei o reprezentare clară a elementelor constitutive – de natură obiectivă și subiectivă – ale infracțiunii, astfel încât aceștia pot să prevadă consecințele ce decurg din nerespectarea normei și să își adapteze conduita potrivit acesteia. Întrucât dispozițiile art. 221 alin. (3) din Codul penal au o formulare clară și previzibilă, inclusiv pentru persoanele care nu dispun de pregătire juridică, textul de lege criticat nu încalcă cerințele de claritate și previzibilitate a legii impuse de prevederile constituționale ale art. 1 alin. (5) privind principiul respectării legilor și ale art. 23 alin. (12) referitor la legalitatea pedepsei, precum și de prevederile art. 7 privind legalitatea incriminării din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale.

În același sens este și jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului cu privire la art. 7 par. 1 din Convenție, care consacră principiul legalității incriminării și pedepsei (*nullum crimen, nulla poena sine lege*), potrivit căruia legea trebuie să definească în mod clar infracțiunile și pedepsele aplicabile. Această cerință este îndeplinită atunci când un justițiabil are posibilitatea de a cunoaște, din însuși textul normei juridice pertinente, la nevoie cu ajutorul interpretării acesteia de către instanțe și în urma obținerii unei asistențe judiciare adecvate, care sunt actele și omisiunile ce pot angaja răspunderea sa penală și care este pedeapsa pe care o riscă în virtutea acestora. Astfel, printr-o bogată jurisprudență, Curtea de la Strasbourg a statuat că noțiunea de "drept" folosită la art. 7 corespunde celei de "lege" care apare în alte articole din Convenție și înglobează atât prevederile legale, cât și practica judiciară, presupunând cerințe calitative, îndeosebi cele ale accesibilității și previzibilității (Hotărârea din 15 noiembrie 1996, pronunțată în Cauza *Cantoni împotriva Franței*, paragraful 29, Hotărârea din 22 iunie 2000, pronunțată în Cauza *Coëme și alții împotriva Belgiei*, paragraful 145, Hotărârea din 7 februarie 2002, pronunțată în Cauza *E.K. împotriva Turciei*, paragraful 51, Hotărârea din 29 martie 2006, pronunțată în Cauza *Achour împotriva Franței*, paragrafele 41 și 42, Hotărârea din 24 mai 2007, pronunțată în Cauza *Dragotoniu și Militaru-Pidhorni împotriva României*, paragrafele 33 și 34, Hotărârea din 12 februarie 2008, pronunțată în Cauza *Kafkaris împotriva Ciprului*, paragraful 140, Hotărârea din 20 ianuarie 2009, pronunțată în Cauza *Sud Fondi srl și alții împotriva Italiei*, paragrafele 107 și 108, Hotărârea din 17 septembrie 2009, pronunțată în Cauza *Scoppola împotriva Italiei (nr. 2)*, paragrafele 93, 94 și 99, Hotărârea din 21 octombrie 2013, pronunțată în Cauza *Del Rio Prada împotriva Spaniei*, paragrafele 78, 79 și 91). Curtea Europeană a Drepturilor Omului a constatat că semnificația noțiunii de previzibilitate

depinde într-o mare măsură de conținutul textului despre care este vorba și de domeniul pe care îl acoperă, precum și de numărul și de calitatea destinatarilor săi. Principiul previzibilității legii nu se opune ideii ca persoana în cauză să fie determinată să recurgă la îndrumări clarificatoare pentru a putea evalua, într-o măsură rezonabilă în circumstanțele cauzei, consecințele ce ar putea rezulta dintr-o anumită faptă.

III. Pentru aceste considerente, Curtea, cu unanimitate de voturi, a respins, ca neîntețmeiată, excepția de neconstituționalitate și a constatat că dispozițiile art. 221 alin. (3) din Codul penal sunt constituționale în raport de criticile formulate.

Decizia nr. 700 din 29 noiembrie 2016 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 221 alin. (3) din Codul penal, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 269 din 18 aprilie 2017.

Arestarea preventivă a inculpatului în procedura de cameră preliminară și în cursul judecării. Soluția legislativă cuprinsă în art. 238 alin. (1) teza finală din Codul de procedură penală, în varianta anterioară modificării prin art. II pct. 54 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 18/2016 care exclude aplicarea dispozițiilor art. 227 din Codul de procedură penală este neconstituțională

Cuvinte-cheie: *libertatea individuală*

Rezumat

I. În motivarea excepției de neconstituționalitate se susține că prevederile art. 238 alin. (1) din Codul de procedură penală afectează dispozițiile constituționale ale art. 21 referitor la *Accesul liber la justiție*, deoarece, prin norma de trimitere potrivit căreia „*Dispozițiile art. 225, 226 și 228-232 se aplică în mod corespunzător*”, se impune numai soluția de luare a măsurii arestării preventive, judecătorul de cameră preliminară neputând face și aplicarea corespunzătoare a dispozițiilor art. 227 din Codul de procedură penală care normează cu privire la posibilitatea respingerii propunerii de arestare preventivă.

II. Cu privire la aceste critici, Curtea a reținut următoarele:

Examinând excepția de neconstituționalitate, Curtea a arătat că, fiind cea mai intruzivă dintre măsurile preventive, luarea măsurii arestului preventiv, indiferent de momentul procesual în care a fost dispusă, trebuie să se realizeze într-un cadru normativ clar, precis și previzibil, atât pentru persoana supusă acestei măsuri, cât și pentru organele de urmărire penală și instanțele de judecată. În caz contrar, s-ar ajunge la posibilitatea limitării într-un mod aleatoriu a unuia dintre drepturile fundamentale esențiale într-un stat de drept: libertatea individuală. Este îndeobște admis, fiind reglementat prin dispozițiile art. 23 din Constituție, faptul că libertatea individuală nu este absolută, însă limitarea sa trebuie să se facă cu respectarea dispozițiilor art. 1 alin. (5) și ale art. 21 alin. (3) din Legea fundamentală, iar gradul de precizie a termenilor și noțiunilor folosite trebuie să fie unul ridicat, dată fiind natura

dreptului fundamental limitat (a se vedea Decizia nr. 553 din 16 iulie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 707 din 21 septembrie 2015, par.23). Așadar, standardul constituțional de protecție a libertății individuale impune ca limitarea acesteia să se realizeze într-un cadru normativ ce consacră garanția împotriva luării arbitrare a măsurii preventive care, pe de o parte, să stabilească expres cazurile de limitare a acestei valori constituționale, iar, pe de altă parte, să prevadă o procedură dublată de criteriile juridice, **cu privire la existența rațiunilor care justifică arestarea**. De aceea, în dispozițiile art. 23 alin. (2) din Constituție, legiuitorul a prevăzut că, „Percheziționarea, reținerea și **arestarea unei persoane sunt permise numai în cazurile și cu procedura prevăzute de lege.**”

În acest sens, legiuitorul a stabilit condițiile, cazurile și scopul luării măsurii arestării preventive, organul judiciar competent, actul prin care se dispune asupra măsurii arestării preventive, procedura luării și respectiv a prelungirii arestării preventive, durata totală în cursul urmăririi penale a acestei măsuri, arestarea preventivă a inculpatului în procedura de cameră preliminară și în cursul judecății, durata maximă a arestării preventive în cursul judecății în primă instanță, încetarea de drept, revocarea și înlocuirea măsurii arestării preventive, calea de atac împotriva încheierilor prin care se dispune asupra măsurii arestării preventive în cursul urmăririi penale, în procedura camerei preliminare și în cursul judecății, verificarea măsurilor preventive în procedura de cameră preliminară și în cursul judecății,— art. 202, art. 204-208, art. 223, art. 203 alin. (3), art. 224-239, art. 241-242 din Codul de procedură penală.

Așa fiind, Curtea a constatat că, în ce privește procedura arestării preventive a inculpatului în procedura de cameră preliminară și în cursul judecății, legiuitorul a exceptat *in terminis* posibilitatea respingerii propunerii de arestare preventivă, prin faptul că în dispozițiile art. 238 alin. (1) teza finală din Codul de procedură penală, în redactarea anterioară modificării lor prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 18/2016 – aplicabilă însă în cauză – nu a făcut trimitere și la dispozițiile art. 227 din Codul de procedură penală referitoare la „*Respingerea propunerii de arestare preventivă în cursul urmăririi penale*”. Dispozițiile art. 238 alin. (1) din Codul de procedură penală conțin o *contradictio in adjecto*, câtă vreme prima teză statuează cu privire la posibilitatea arestării preventive în procedura de cameră preliminară și în cursul judecății, *pentru aceleași temeuri și în aceleași condiții* ca și arestarea preventivă dispusă de către judecătorul de drepturi și libertăți în cursul urmăririi penale (situație care implică inclusiv posibilitatea respingerii propunerii de arestare preventivă) iar cea de-a doua teză – reclamată de autor – interzice, prin exceptare expresă, posibilitatea respingerii propunerii de arestare preventivă.

În jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, respectiv în Hotărârea din 4 decembrie 1979, pronunțată în *Cauza Schiesser împotriva Elveției*, paragraful 31, s-a statuat că „magistratul” (împuternicit prin lege cu exercitarea atribuțiilor judiciare), care soluționează cauze privind persoane arestate sau deținute preventiv, despre care face vorbire art. 5 par.3 din Convenție, trebuie să îndeplinească anumite condiții, respectiv: independența față de executiv și de părți; o exigență de procedură, respectiv magistratul să asculte personal persoana adusă în fața sa, și **o exigență de fond, anume competența de a examina circumstanțele care impun sau nu detenția și pe aceea de a se pronunța, pe criteriile juridice, cu privire la existența rațiunilor care justifică arestarea**, iar, în absența lor, să poată ordona eliberarea persoanei arestate.

Totodată, instanțele care se pronunță cu privire la posibilitatea menținerii în arest preventiv a inculpatului **trebuie să examineze toate elementele relevante concrete**, care sunt în măsură să confirme existența necesității acestei măsuri (Hotărârea din 8 iunie 1995, pronunțată în *Cauza Mansur împotriva Turciei*, paragrafele 55-56). De asemenea, prin Hotărârea din 24 iulie 2003, pronunțată în *Cauza Smirnova împotriva Rusiei*, par.61 și Hotărârea din 7 aprilie 2009, pronunțată în *Cauza Tiron împotriva României*, par.38, instanța de la Strasbourg a statuat asupra necesității **de a identifica indicii concrete care să justifice necesitatea menținerii privării de libertate**, indicii care fac ca interesul public să prevaleze asupra prezumției de nevinovăție a inculpatului și a dreptului fundamental la libertatea individuală a celui arestat.

În acest sens Curtea Europeană a Drepturilor Omului a statuat că **un sistem automat de plasare în detenție provizorie** datorită existenței unei prezumții potrivit căreia arestarea este obligatorie pentru infracțiunile de o anumită gravitate, cu excepția cazului în care cel interesat reușea să dovedească că nu există riscul de a se sustrage de la proces sau de a comite o nouă infracțiune, este contrar art. 5 paragraful 3 din Convenție (a se vedea Hotărârea din 26 iulie 2001, pronunțată în *Cauza Ilijkov împotriva Bulgariei*, paragraful 87). Ținând seama de aceste exigențe, este cu atât mai evident că un sistem automat de plasare în detenție datorită stadiului procesual în care se află o cauză este contrar dispozițiilor art. 5 par.3 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale.

În concluzie, Curtea constatat că această deficiență de reglementare este de natură a încălca dispozițiile art. 23 din Legea fundamentală coroborat cu art. 5 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale și art. 21 alin. (3) din Constituție, deoarece, pe de o parte, persoana supusă măsurii arestării preventive este privată de libertate în afara unor cazuri și proceduri legale aprioric stabilite iar, pe de altă parte, câtă vreme norma în cauză poate fi interpretată, în absența oricărui alte criterii legale, în sensul legitimării privării obligatorii de libertate, persoana supusă măsurii nu poate beneficia de un proces corect și echitabil. Mai mult, modalitatea aleasă de legiuitor nu numai că obligă judecătorul de cameră preliminară/instanța de judecată să dispună privarea de libertate, dar nesocotește însăși esența actului de justiție care nu mai este imparțial pentru toți, ci diferențiat în funcție de faza procesuală în care se află o anumită cauză.

III. Pentru toate aceste considerente, Curtea a admis excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 238 alin. (1) teza finală din Codul de procedură penală, în varianta anterioară modificării prin art. II pct. 54 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 18/2016 și a constatat că soluția legislativă care exclude aplicarea dispozițiilor art. 227 din Codul de procedură penală este neconstituțională.

Decizia nr. 704 din 29 noiembrie 2016 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 231 alin. (7) și art. 238 alin. (1) din Codul de procedură penală, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 158 din 2 martie 2017.

Legiitorul a pus în balanță, pe de o parte, drepturile și interesele legitime ale persoanei condamnate cu suspendarea condiționată a executării pedepsei, în special libertatea individuală, iar, pe de altă parte, interesul, mai degrabă de ordin moral, al persoanei având calitatea de parte civilă de a obține satisfacție sub aspectul revocării suspendării executării pentru neîndeplinirea cu rea-credință a obligațiilor civile stabilite prin hotărârea de condamnare, ținând cont de faptul că executarea în condiții de detenție a pedepsei de către persoana condamnată nu asigură în niciun fel îndeplinirea de către aceasta a respectivelor obligații civile, ci dimpotrivă.

Cuvinte-cheie: *egalitate în drepturi, discriminare*

Rezumat

I. În motivarea excepției de neconstituționalitate, autorul acesteia susține, în esență, că dispozițiile art. 85 alin. (3) teza a doua din Codul penal din 1969 încalcă prevederile constituționale ale art. 16 alin. (1) privind egalitatea cetățenilor în fața legii și a autorităților publice, fără privilegii și fără discriminări, și prevederile art. 14 referitor la interzicerea discriminării din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, întrucât creează discriminare, pe de o parte, între condamnați, iar, pe de altă parte, între părțile civile. Astfel, în situația a doi inculpați condamnați în aceeași zi la aceeași pedeapsă cu închisoarea – pentru care se dispune suspendarea condiționată a executării pedepsei – pentru cel care mai suferise anterior o condamnare pentru o infracțiune concurentă termenul de încercare expiră mai devreme decât pentru cel condamnat pentru o singură infracțiune. Mai mult, în situația în care condamnarea pentru o infracțiune concurentă intervine cu o zi înainte de împlinirea termenului de încercare stabilit anterior, practic, în cazul suspendării condiționate a pedepsei rezultante nu va mai curge nici un alt termen de încercare. Consideră că, în această ultimă variantă, este paralizat dreptul părții civile de a formula o cerere de revocare a suspendării condiționate a executării pedepsei rezultate în urma aplicării dispozițiilor privitoare la concursul de infracțiuni, pe când partea civilă din cauza cu persoana condamnată pentru o singură infracțiune are la dispoziție o perioadă suficientă de timp pentru a uza de dispozițiile art. 84 din Codul penal din 1969 referitoare la revocarea suspendării condiționate în cazul neexecutării obligațiilor civile.

II. Cu privire la aceste critici, Curtea a reținut următoarele:

Potrivit art. 15 din Legea nr. 187/2012 (pentru punerea în aplicare a Legii nr. 286/2009 privind Codul penal, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 757 din 12 noiembrie 2012), măsura suspendării condiționate a executării pedepsei aplicată în baza Codului penal din 1969 se menține și după intrarea în vigoare a noului Cod penal, regimul acestei măsuri, inclusiv sub aspectul revocării sau anulării ei, fiind cel prevăzut de Codul penal din 1969. În acest sens, art. 81 alin.1 din vechiul Cod penal prevedea că instanța poate dispune suspendarea condiționată a executării pedepsei aplicate persoanei fizice pe o anumită durată dacă sunt întrunite anumite condiții cumulative. Durata suspendării condiționate a executării pedepsei constituie termen de încercare pentru condamnat și se compune din cuantumul

pedepsei închisorii aplicate, la care se adaugă un interval de timp de 2 ani (art. 82 alin.1 din Codul penal din 1969). Termenul de încercare se socotește de la data când hotărârea prin care s-a pronunțat suspendarea condiționată a executării pedepsei a rămas definitivă (art. 82 alin.3 din Codul penal din 1969). Curtea a reținut că suspendarea condiționată a executării pedepsei are natura juridică de mijloc de individualizare a executării pedepsei și funcționează ca o măsură judiciară de a cărei respectare depinde stingerea executării (Decizia nr. 1 din 17 ianuarie 2011, pronunțată de Înalta Curte de Casație și Justiție – Secțiile Unite, publicată în Monitorul Oficial al României nr. 495 din 12 iulie 2011). Efectul imediat al suspendării condiționate constă în aceea că executarea pedepsei este suspendată, în sensul că pedeapsa, deși definitiv aplicată, nu este pusă în executare, efect condiționat de conduita condamnatului pe toată durata termenului de încercare. La împlinirea acestui termen, suspendarea condiționată încetează, problema executării pedepsei fiind astfel definitiv tranșată. Suspendarea executării încetează însă nu numai prin expirarea termenului de încercare, ci și prin revocarea sau prin anularea măsurii de suspendare, aceste moduri de încetare a suspendării executării pedepsei decurgând din natura și scopul respectivei măsuri.

În ceea ce privește anularea suspendării pentru infracțiuni săvârșite anterior, potrivit art. 85 alin.1 din vechiul Cod penal, dacă se descoperă că cel condamnat mai săvârșise o infracțiune înainte de pronunțarea hotărârii prin care s-a dispus suspendarea sau până la rămânerea definitivă a acesteia, pentru care i s-a aplicat pedeapsa închisorii chiar după expirarea termenului de încercare, suspendarea condiționată a executării pedepsei se anulează, aplicându-se, după caz, dispozițiile privitoare la concursul de infracțiuni sau recidivă. În cazul anulării, suspendarea încetează, întrucât măsura a fost aplicată contrar prevederilor imperative ale legii, ceea ce înseamnă că *ab initio* măsura suspendării era lovită de un viciu care o făcea inoperantă. Anularea suspendării executării pedepsei nu are loc dacă infracțiunea care ar fi putut atrage anularea a fost descoperită după expirarea termenului de încercare (art. 85 alin.2 din Codul penal din 1969). Curtea a reținut că, în cazul anulării suspendării pentru infracțiuni săvârșite anterior, dacă pedeapsa rezultată în urma contopirii nu depășește 2 ani, instanța poate aplica dispozițiile art. 81 privind suspendarea condiționată (art. 85 alin.3 teza întâi). În situația în care se dispune suspendarea condiționată a executării pedepsei, termenul de încercare se calculează de la data rămânerii definitive a hotărârii prin care s-a pronunțat anterior suspendarea condiționată a executării pedepsei, potrivit art. 85 alin.3 teza a doua din Codul penal din 1969, text de lege supus controlului de constituționalitate în cauză.

Curtea nu a primit critica potrivit căreia – în cazul în care, după anularea suspendării condiționate a executării pedepsei, se dispune suspendarea condiționată a executării pedepsei rezultate în urma aplicării dispozițiilor privitoare la concursul de infracțiuni – calcularea termenului de încercare de la data rămânerii definitive a hotărârii prin care s-a pronunțat anterior suspendarea condiționată a executării pedepsei creează discriminare, pe de o parte, între condamnați, iar, pe de altă parte, între părțile civile. Faptul că – în situația a doi inculpați condamnați în aceeași zi, pentru fapte identice, la aceeași pedeapsă cu închisoarea, pentru care se dispune suspendarea condiționată a executării pedepsei – pentru cel care mai suferise anterior o condamnare pentru o infracțiune concurentă termenul de încercare expiră mai devreme decât pentru cel condamnat pentru o singură infracțiune nu este de natură a aduce atingere principiului egalității cetățenilor în fața legii și a autorităților publice, fără privilegii și

fără discriminări, consacrat de art. 16 alin. (1) din Legea fundamentală, întrucât cele două categorii de persoane între care se realizează comparația nu se află în aceeași situație. Principiul constituțional invocat de autorul excepției nu este încălcat nici în situația în care condamnarea pentru infracțiunea concurentă intervine după împlinirea termenului de încercare stabilit anterior, nefiind vorba de un avantaj real față de persoana care la aceeași dată a fost judecată pentru o singură infracțiune, întrucât, pe de o parte, termenul de încercare pentru primul condamnat a curs deja o dată, iar, pe de altă parte, cel de-al doilea condamnat poate la rândul său să beneficieze, dacă va fi cazul, de prevederile art. 85 alin. (3) din Codul penal.

Potrivit jurisprudenței Curții, principiul egalității în fața legii presupune instituirea unui tratament egal pentru situații care, în funcție de scopul urmărit, nu sunt diferite, ceea ce înseamnă că el nu exclude, ci, dimpotrivă, presupune soluții diferite pentru situații diferite (Decizia Plenumului Curții Constituționale nr. 1 din 8 februarie 1994, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 69 din 16 martie 1994). Totodată, Curtea a statuat că art. 16 din Constituție vizează egalitatea în drepturi între cetățeni în ceea ce privește recunoașterea în favoarea acestora a unor drepturi și libertăți fundamentale, nu și identitatea de tratament juridic asupra aplicării unor măsuri, indiferent de natura lor (Decizia nr. 53 din 19 februarie 2002, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 224 din 3 aprilie 2002, Decizia nr. 1615 din 20 decembrie 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 99 din 8 februarie 2012, Decizia nr. 323 din 30 aprilie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 467 din 29 iunie 2015, paragraful 19, Decizia nr. 718 din 29 octombrie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 909 din 9 decembrie 2015, paragraful 15, și Decizia nr. 18 din 19 ianuarie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 182 din 10 martie 2016, paragraful 17). Or, cele două categorii de persoane între care autorul excepției realizează comparația nu se află în aceeași situație – pe de o parte, persoane condamnate cu suspendare care sunt judecate pentru o infracțiune săvârșită înainte de pronunțarea hotărârii prin care s-a dispus suspendarea sau până la rămânerea definitivă a acesteia, iar pe de altă parte, inculpați care nu au mai fost condamnați anterior cu suspendarea condiționată a executării pedepsei și care pot, la rândul lor, să beneficieze de prevederile art. 85 alin. (3) din Codul penal.

De asemenea, Curtea a constatat că nu poate fi reținută nici critica potrivit căreia – în situația în care condamnarea pentru infracțiunea săvârșită anterior intervine după împlinirea termenului de încercare – este paralizat dreptul părții civile de a cere revocarea suspendării condiționate a executării pedepsei rezultate în urma aplicării dispozițiilor privitoare la concursul de infracțiuni sau recidivă, pe când partea civilă din cauza în care inculpatul este condamnat pentru prima dată cu suspendarea executării are la dispoziție o perioadă suficientă de timp (toată durata termenului de încercare) pentru a uza de dispozițiile art. 84 din Codul penal din 1969 referitoare la revocarea suspendării condiționate în cazul neexecutării obligațiilor civile. În legătură cu acest aspect, Înalta Curte de Casație și Justiție, prin Decizia nr. 14 din 17 octombrie 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 821 din 21 noiembrie 2011, pronunțată în recurs în interesul legii, a statuat că sesizarea instanței în vederea revocării suspendării condiționate a executării pedepsei (sau a suspendării executării pedepsei sub supraveghere), în cazul neîndeplinirii de către condamnat a obligațiilor civile stabilite prin hotărârea de condamnare, trebuie făcută înainte de expirarea termenului de

încercare, indiferent dacă judecarea cauzei are loc anterior sau ulterior expirării acestui termen. Or, în ipoteza invocată de autorul excepției, descoperirea și judecarea infracțiunii săvârșite anterior condamnării cu suspendarea condiționată a executării pedepsei nu depind – cel puțin, nu în totalitate – de conduita procesuală a persoanei condamnate, ci de calitatea activității organelor judiciare, lipsa de eficiență și/sau celeritate în desfășurarea acestei activități neputând fi imputată persoanei condamnate.

Curtea a apreciat că dispozițiile art. 85 alin. (3) teza a doua din Codul penal din 1969 au fost gândite de către legiuitor astfel încât persoana care a suferit o condamnare cu suspendarea condiționată a executării pedepsei să nu suporte două termene de încercare pentru infracțiuni săvârșite în concurs sau în stare de recidivă antecondamnatorie – care fac obiectul trimeritiei în judecată în cauze diferite –, chiar cu riscul ca partea civilă din cauza penală soluționată ulterior condamnării cu suspendarea condiționată să nu mai poată formula, în toate cazurile, cerere de revocare a suspendării condiționate a executării pedepsei pe motiv de neplată a despăgubirilor civile de către persoana condamnată. Așadar, legiuitorul a pus în balanță, pe de o parte, drepturile și interesele legitime ale persoanei condamnate cu suspendarea condiționată a executării pedepsei, în special libertatea individuală, iar, pe de altă parte, interesul, mai degrabă de ordin moral, al persoanei având calitatea de parte civilă de a obține satisfacție sub aspectul revocării suspendării executării pentru neîndeplinirea cu rea-credință a obligațiilor civile stabilite prin hotărârea de condamnare. În acest sens, trebuie avut în vedere faptul că executarea în condiții de detenție a pedepsei de către persoana condamnată nu asigură în niciun fel îndeplinirea de către aceasta a respectivelor obligații civile, ci dimpotrivă.

În fine, Curtea nu a reținut nici critica referitoare la încălcarea art. 14 privind interzicerea discriminării din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, întrucât textul amintit interzice orice discriminare cu privire numai la exercitarea drepturilor și a libertăților garantate de Convenție și de protocoalele sale adiționale, drepturi care nu au fost invocate în prezenta cauză.

III. Pentru aceste considerente, Curtea, cu unanimitate de voturi, a respins, ca neînte-meiată, excepția de neconstituționalitate și a constatat că dispozițiile art. 85 alin. (3) teza a doua din Codul penal din 1969 sunt constituționale în raport de criticile formulate.

Decizia nr. 771 din 15 decembrie 2016 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 85 alin. (3) teza a doua din Codul penal din 1969, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 315 din 3 mai 2017.

Dispozițiile art. 453 alin. (3) din Codul de procedură penală cu privire la cazul de revizuire prevăzut la alin. (1) lit. a), precum și soluția legislativă cuprinsă în dispozițiile art. 453 alin. (4) teza întâi din același cod, care exclude posibilitatea revizuirii hotărârii de achitare pentru cazul prevăzut la alin. (1) lit. a), încalcă prevederile constituționale ale art. 16 referitor la egalitatea în drepturi, ale art. 21 privind accesul liber la justiție și ale art. 131 referitor la rolul Ministerului Public. În temeiul art. 31 alin. (2) din Legea nr. 47/1992, Curtea a constatat că este necesară extinderea controlului de constituționalitate asupra dispozițiilor art. 457

alin. (2) din Codul de procedură penală, având în vedere că acest text de lege – care reglementează termenul de introducere a cererii de revizuire – nu poate fi disociat, sub aspectul posibilității revizuirii hotărârii de achitare pentru cazul prevăzut la art. 453 alin. (1) lit. a) din cod, de normele procesual penale constatate ca fiind neconstituționale. Soluția legislativă cuprinsă în dispozițiile art. 457 alin. (2) din Codul de procedură penală, care exclude cazul de revizuire prevăzut la art. 453 alin. (1) lit. a) din cod, aduce atingere, pe de o parte, egalității în drepturi între cetățeni în ceea ce privește recunoașterea dreptului fundamental de acces liber la justiție, principii consacrate de prevederile art. 16 și ale art. 21 din Constituție, iar, pe de altă parte, rolului Ministerului Public, stabilit de art. 131 din Legea fundamentală.

Cuvinte-cheie: *egalitate în drepturi, acces liber la justiție, rolul Ministerului Public, extinderea controlului de constituționalitate*

Rezumat

I. În motivarea excepției de neconstituționalitate, autorii acesteia susțin, în esență, că dispozițiile de lege criticate – care nu permit invocarea în defavoarea persoanei achitate a cazului de revizuire prevăzut de art. 453 alin. (1) lit. a) din Codul de procedură penală – încalcă prevederile constituționale ale art. 16 alin. (2), potrivit căruia „*Nimeni nu este mai presus de lege*”, ale art. 21 alin. (3) privind dreptul la un proces echitabil și ale art. 24 referitor la dreptul la apărare, precum și prevederile art. 6 par.1 privind dreptul la un proces echitabil și ale art. 14 referitor la interzicerea discriminării din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, ale art. 7 privind egalitatea în fața legii din Declarația universală a drepturilor omului și ale art. 14 par. 1 privind dreptul la un proces echitabil din Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice, întrucât creează discriminare între partea civilă și inculpatul achitat.

II. Cu privire la aceste critici, Curtea a reținut următoarele:

Activitatea desfășurată în ciclul ordinar al procesului penal – dacă a fost legală și temeinică – trebuie să se finalizeze cu pronunțarea unei hotărâri definitive, având autoritate de lucru judecat, în care faptele reținute exprimă adevărul, iar legea penală și cea civilă au fost aplicate corect. Practica a învederat însă și cazuri de hotărâri definitive care au soluționat cauzele penale cu grave erori de fapt și de drept. Legiuitorul a avut în vedere o asemenea ipoteză, rațiune pentru care a instituit căile de atac extraordinare ca mijloace procesual penale de desființare a hotărârilor cu autoritate de lucru judecat care nu corespund legii și adevărului. Având în vedere faptul că instituirea unor astfel de mijloace procesuale aduce atingere autorității de lucru judecat, așadar stabilității hotărârilor judecătorești definitive, care este menită a da încredere în activitatea justiției, cazurile și condițiile de exercitare a căilor extraordinare de atac trebuie să fie strict reglementate de legiuitor, în vederea restabilirii ordinii de drept. În egală măsură, opțiunea legiuitorului în reglementarea căilor extraordinare de atac trebuie să se realizeze în limite constituționale.

Calea extraordinară de atac care permite instanței penale să revină asupra propriei sale hotărâri este revizuirea, aceasta având caracterul unei căi de atac de fapt, prin care sunt constatate și înlăturate erorile de judecată intervenite în rezolvarea cauzelor penale. Cererea de revizuire se formulează împotriva unei hotărâri care a dobândit autoritate de lucru judecat, în temeiul unor fapte sau împrejurări ce nu au fost cunoscute de instanță la soluționarea cauzei, fiind descoperite ulterior, care fac dovada că hotărârea definitivă se întemeiază pe o eroare judiciară. Potrivit art. 455 din Codul de procedură penală, titularii acestei căi extraordinare de atac de retractare sunt: „*părțile din proces, în limitele calității lor procesuale*”, „*un membru de familie al condamnatului, chiar și după moartea acestuia, numai dacă cererea este formulată în favoarea condamnatului*” și procurorul, care poate cere din oficiu revizuirea laturii penale a hotărârii. În ceea ce privește obiectul căii de atac, revizuirea poate fi exercitată – în cazurile limitativ prevăzute de art. 453 din Codul de procedură penală – numai împotriva hotărârilor penale definitive prin care s-a rezolvat fondul cauzei, deoarece, așa cum s-a arătat în doctrină, finalitatea revizuirii constă în înlăturarea erorii judiciare, iar funcția procesuală a instituției se concentrează în înlesnirea descoperirii, adunarea și deducerea în fața justiției a unui material probator cu totul inedit sau cel puțin necunoscut instanței, care să permită constatarea erorii judiciare și înlăturarea ei.

Curtea a reținut că motivul de revizuire prevăzut de art. 453 alin. (1) lit. a) din Codul de procedură penală privește situația în care s-au descoperit fapte sau împrejurări ce nu au fost cunoscute la soluționarea cauzei și care dovedesc netemeinicia hotărârii pronunțate. Cu privire la înțelesul expresiei „*fapte sau împrejurări*”, în literatura de specialitate, ca și în practica judiciară, s-a considerat că aceasta se referă la probele propriu-zise, ca elemente de fapt cu caracter informativ cu privire la ceea ce trebuie dovedit în calea de atac a revizuirii, și anume orice întâmplare, situație sau stare care, în mod autonom sau în coroborare cu alte probe, poate duce la dovedirea netemeinicii hotărârii. Dispozițiile art. 453 alin. (4) teza întâi din Codul de procedură penală consacră menținerea sistemului revizuirii totale cu privire la motivul prevăzut la alin. (1) lit. a) din același articol, limitând incidența acestui caz de revizuire la situațiile în care pe baza faptelor sau împrejurărilor noi se poate dovedi netemeinicia hotărârii de condamnare, de renunțare la aplicarea pedepsei, de amânare a aplicării pedepsei ori de încetare a procesului penal. Aceasta înseamnă că faptele sau împrejurările noi trebuie să conducă la o soluție opusă celei pronunțate prin hotărârea a cărei revizuire se cere. Dacă prin faptele sau împrejurările noi nu se tinde la dovedirea netemeinicii hotărârii de condamnare, de renunțare la aplicarea pedepsei, de amânare a aplicării pedepsei ori de încetare a procesului penal, ci numai la dovedirea anumitor elemente care implică însă menținerea respectivei soluții, faptele sau împrejurările noi nu constituie motiv de revizuire.

Potrivit actualei reglementări, spre deosebire de cea cuprinsă în Codurile de procedură penală din 1936 și 1968, cazul de revizuire prevăzut de art. 453 alin. (1) lit. a) din Codul de procedură penală nu este incident în situația netemeinicii hotărârii de achitare a inculpatului. Acest aspect rezultă atât din enumerarea cuprinsă în alin. (4) teza întâi al art. 453 din Codul de procedură penală, cât și din condiția prevăzută de alin. (3) al aceluiași articol, condiție potrivit căreia cazul prevăzut la alin. (1) lit. a) poate fi invocat ca motiv de revizuire numai în favoarea persoanei condamnate sau a celei față de care s-a dispus renunțarea la aplicarea pedepsei ori amânarea aplicării pedepsei.

Curtea a constatat că soluția legislativă potrivit căreia cazul prevăzut de art. 453 alin. (1) lit. a) din Codul de procedură penală poate fi invocat ca motiv de revizuire numai în favoarea persoanei condamnate sau a celei față de care s-a dispus renunțarea la aplicarea pedepsei ori amânarea aplicării pedepsei, cu excluderea posibilității revizuirii hotărârii de achitare, este de natură să înfrângă egalitatea în drepturi între cetățeni în ceea ce privește recunoașterea dreptului fundamental de acces liber la justiție. Curtea a observat, astfel, că excluderea posibilității invocării în defavoarea persoanei achitate a motivului de revizuire prevăzut de art. 453 alin. (1) lit. a) din Codul de procedură penală – constând în descoperirea de fapte sau împrejurări ce nu au fost cunoscute la soluționarea cauzei și care dovedesc netemeinicia hotărârii pronunțate în cauză – creează un tratament discriminatoriu pentru partea civilă din respectiva cauză față de părțile civile din alte cauze soluționate tot prin hotărâri definitive de achitare, dar cu privire la care sunt incidente motivele de revizuire prevăzute de art. 453 alin. (1) lit. b)-d) din Codul de procedură penală, și anume: hotărârea s-a întemeiat pe declarația unui martor, opinia unui expert sau pe situațiile învederate de un interpret, care a săvârșit infracțiunea de mărturie mincinoasă în cauza a cărei revizuire se cere, influențând astfel soluția pronunțată; ori un înscris care a servit ca temei al hotărârii a cărei revizuire se cere a fost declarat fals în cursul judecății sau după pronunțarea hotărârii, împrejurare care a influențat soluția pronunțată; sau un membru al completului de judecată, procurorul ori persoana care a efectuat acte de urmărire penală a comis o infracțiune în legătură cu cauza a cărei revizuire se cere, împrejurare care a influențat soluția pronunțată. Cu privire la cele două categorii de părți civile menționate, Curtea a reținut că, deși se găsesc în situații similare, acestea beneficiază – din perspectiva posibilității de a formula calea extraordinară de atac a revizuirii – de un tratament juridic diferit, ceea ce este de natură a contraveni prevederilor art. 16 din Constituție, în condițiile în care tratamentul discriminatoriu nu-și găsește nicio justificare obiectivă și rezonabilă.

Sub aspectul asigurării egalității cetățenilor în exercitarea drepturilor lor procesuale, inclusiv a căilor de atac, Curtea a statuat în jurisprudența sa că, în instituirea regulilor de acces al justițiabililor la aceste drepturi, legiuitorul este ținut de respectarea principiului egalității cetățenilor în fața legii. Prin urmare, instituirea unor reguli speciale în ceea ce privește căile de atac nu este contrară acestui principiu, atâ timp cât ele asigură egalitatea juridică a cetățenilor în utilizarea lor. Principiul egalității în fața legii presupune instituirea unui tratament egal pentru situații care, în funcție de scopul urmărit, nu sunt diferite. El nu exclude, ci, dimpotrivă, presupune soluții diferite pentru situații diferite. În consecință, un tratament diferit nu poate fi doar expresia aprecierii exclusive a legiuitorului, ci trebuie să se justifice rațional, în respectul principiului egalității cetățenilor în fața legii și a autorităților publice (Decizia Plenumului Curții Constituționale nr. 1 din 8 februarie 1994, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 69 din 16 martie 1994). Totodată, Curtea a statuat că art. 16 din Constituție vizează egalitatea în drepturi între cetățeni în ceea ce privește recunoașterea în favoarea acestora a unor drepturi și libertăți fundamentale, nu și identitatea de tratament juridic asupra aplicării unor măsuri, indiferent de natura lor (Decizia nr. 53 din 19 februarie 2002, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 224 din 3 aprilie 2002, Decizia nr. 1615 din 20 decembrie 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 99 din 8 februarie 2012, Decizia nr. 323 din 30 aprilie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 467 din 29 iunie 2015, paragraful 19, și Decizia nr. 540 din 12 iulie 2016, publicată în Monitorul Oficial al

României, Partea I, nr. 841 din 24 octombrie 2016, paragraful 21). Or, din perspectiva interesului de a cere și obține îndreptarea erorilor judiciare, părțile civile din cauzele în care s-a pronunțat o hotărâre definitivă de achitare – a cărei netemeinicie ar putea fi dovedită pe baza faptelor sau împrejurărilor noi, în condițiile art. 453 alin. (1) lit. a) din Codul de procedură penală – se află, sub aspectul recunoașterii liberului acces la justiție, într-o situație similară cu părțile civile din cauzele soluționate prin hotărâri definitive de achitare cu privire la care sunt incidente motivele de revizuire prevăzute de lit. b)-d) ale alin. (1) din art. 453 din Codul de procedură penală.

Așa cum a statuat Curtea în jurisprudența sa, liberul acces la justiție presupune accesul la mijloacele procedurale prin care justiția se înfăptuiește. Este adevărat că regulile de desfășurare a procesului în fața instanțelor judecătorești sunt de competența exclusivă a legiuitorului, așa cum rezultă din prevederile art. 126 alin. (2) din Constituție – text potrivit căruia *„competența instanțelor judecătorești și procedura de judecată sunt prevăzute numai prin lege”* – și din cele ale art. 129 din Legea fundamentală, în conformitate cu care, *„împotriva hotărârilor judecătorești, părțile interesate și Ministerul Public pot exercita căile de atac, în condițiile legii”*. Astfel, principiul liberului acces la justiție presupune posibilitatea neîngrădită a celor interesați de a utiliza aceste proceduri în formele și în modalitățile instituite de lege, însă numai cu respectarea regulii consacrate de art. 21 alin. (2) din Constituție, potrivit căreia nicio lege nu poate îngredi accesul la justiție, ceea ce semnifică faptul că legiuitorul nu poate exclude de la exercițiul drepturilor procesuale pe care le-a instituit nici o categorie sau grup social (Decizia Plenumului Curții Constituționale nr. 1 din 8 februarie 1994 și Decizia nr. 540 din 12 iulie 2016, paragraful 22, decizii citate anterior).

În continuare, în ceea ce privește rolul procurorului în cadrul procesului penal, Curtea a observat că, potrivit prevederilor art. 131 din Constituție, în activitatea judiciară, Ministerul Public reprezintă interesele generale ale societății și apără ordinea de drept, precum și drepturile și libertățile cetățenilor, exercitându-și atribuțiile prin procurori constituiți în parchete. Astfel, în temeiul dispozițiilor art. 62 alin. (2) din Legea nr. 304/2004 privind organizarea judiciară (republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 827 din 13 septembrie 2005), procurorii își desfășoară activitatea potrivit principiilor legalității, imparțialității și controlului ierarhic, iar, în baza prevederilor art. 67 din același act normativ, procurorul participă la ședințele de judecată, în condițiile legii, și are rol activ în aflarea adevărului. În acest sens, dispozițiile art. 55 alin. (3) lit. f) din Codul de procedură penală prevăd atribuția procurorului de a formula și exercita, în cadrul procesului penal, contestațiile și căile de atac prevăzute de lege împotriva hotărârilor judecătorești. Așadar, pornind de la scopul instituirii căii extraordinare de atac a revizuirii – acela de a asigura posibilitatea îndreptării hotărârilor penale definitive care se întemeiază pe erori judiciare, prin raportare la cazurile de revizuire expres și limitativ prevăzute de lege – și de la rolul procurorului, care, așa cum a reținut instanța de contencios constituțional în jurisprudența sa, acționează ca apărător al intereselor generale ale societății, dar și ale părților din proces, în spiritul legalității (Decizia nr. 983 din 8 iulie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 551 din 5 august 2010, și Decizia nr. 641 din 11 noiembrie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 887 din 5 decembrie 2014, paragraful 51), Curtea a apreciat că exigențele art. 131 din Constituție impun legiuitorului să asigure posibilitatea revizuirii – inclusiv la inițiativa procurorului, în calitatea sa de titular al

acestei căi extraordinare de atac – a hotărârilor de achitare a căror netemeinicie poate fi dovedită pe baza faptelor sau împrejurărilor noi, în condițiile art. 453 alin. (1) lit. a) din Codul de procedură penală.

Prin urmare, dispozițiile art. 453 alin. (3) din Codul de procedură penală cu privire la cazul de revizuire prevăzut la alin. (1) lit. a), precum și soluția legislativă cuprinsă în dispozițiile art. 453 alin. (4) teza întâi din același cod, care exclude posibilitatea revizuirii hotărârii de achitare pentru cazul prevăzut la alin. (1) lit. a), încalcă prevederile constituționale ale art. 16 referitor la egalitatea în drepturi, ale art. 21 privind accesul liber la justiție și ale art. 131 referitor la rolul Ministerului Public, întrucât lipsesc partea civilă de posibilitatea apărării drepturilor și a intereselor sale legitime, respectiv procurorul de pârghiile necesare exercitării rolului său specific în cadrul procesului penal. Curtea a reținut că, în situația în care se descoperă fapte sau împrejurări ce nu au fost cunoscute la soluționarea cauzei și care dovedesc netemeinicia hotărârii de achitare, trebuie să se asigure atât părții civile, cât și procurorului posibilitatea de a cere și obține restabilirea adevărului judiciar prin retractarea hotărârii pronunțate în cauză.

În temeiul art. 31 alin. (2) din Legea nr. 47/1992, care prevede că, *„în caz de admitere a excepției, Curtea se va pronunța și asupra constituționalității altor prevederi din actul atacat, de care, în mod necesar și evident, nu pot fi dissociate prevederile menționate în sesizare”*, Curtea a constatat că este necesară extinderea controlului de constituționalitate asupra dispozițiilor art. 457 alin. (2) din Codul de procedură penală, având în vedere că acest text de lege – care reglementează termenul de introducere a cererii de revizuire – nu poate fi dissociat, sub aspectul posibilității revizuirii hotărârii de achitare pentru cazul prevăzut la art. 453 alin. (1) lit. a) din cod, de normele procesual penale constatate ca fiind neconstituționale. Astfel, Curtea a reținut că soluția legislativă cuprinsă în dispozițiile art. 457 alin. (2) din Codul de procedură penală, care exclude cazul de revizuire prevăzut la art. 453 alin. (1) lit. a) din cod, este de natură a aduce atingere, pe de o parte, egalității în drepturi între cetățeni în ceea ce privește recunoașterea dreptului fundamental de acces liber la justiție, principii consacrate de prevederile art. 16 și ale art. 21 din Constituție, iar, pe de altă parte, rolului Ministerului Public, stabilit de art. 131 din Legea fundamentală.

III. Pentru aceste considerente, Curtea, cu unanimitate de voturi, a admis excepția de neconstituționalitate și a constatat că: 1. dispozițiile art. 453 alin. (3) din Codul de procedură penală sunt neconstituționale cu privire la cazul de revizuire prevăzut la alin. (1) lit. a); 2. soluția legislativă cuprinsă în dispozițiile art. 453 alin. (4) teza întâi din Codul de procedură penală, care exclude posibilitatea revizuirii hotărârii de achitare pentru cazul prevăzut la alin. (1) lit. a), este neconstituțională; 3. soluția legislativă cuprinsă în dispozițiile art. 457 alin. (2) din Codul de procedură penală, care exclude cazul de revizuire prevăzut la art. 453 alin. (1) lit. a), este neconstituțională.

Decizia nr. 2 din 17 ianuarie 2017 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 453 alin. (3) și (4) teza întâi și ale art. 457 alin. (2) din Codul de procedură penală, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 324 din 5 mai 2017.

Soluționarea căii de atac împotriva măsurii preventive a controlului judiciar dispuse de procuror. Proportionalitatea duratei maxime a controlului judiciar

Cuvinte-cheie: *control judiciar, acces liber la justiție, efectivitate, proporționalitate*

Rezumat

I. În **motivarea excepției de neconstituționalitate**, autorul acesteia susține că dispozițiile art. 213 alin. (2) din Codul de procedură penală sunt neconstituționale, deoarece nu reglementează termenul de soluționare a căii de atac împotriva măsurii preventive a controlului judiciar dispuse de procuror. Astfel se ajunge la situația în care soluționarea căii de atac intervine după încetarea măsurii controlului judiciar, ceea ce contravine exigențelor impuse de prevederile constituționale invocate. Referitor la dispozițiile art. 215¹ din Codul de procedură penală, se arată că acestea nu respectă principiul proporționalității, în condițiile în care măsura controlului judiciar poate fi dispusă în cursul urmăririi penale pe o durată de 1 sau 2 ani.

II. **Examinând excepția de neconstituționalitate**, Curtea a observat că măsura preventivă a controlului judiciar poate fi dispusă, potrivit art. 211 din Codul de procedură penală, de procuror, prin ordonanță, în cursul urmăririi penale, de judecătorul de cameră preliminară, în procedura de cameră preliminară, sau de instanța de judecată, în cursul judecății, în ultimele două cazuri pronunțându-se o încheiere judecătorească. În continuare, Curtea a constatat că solicitarea adresată instanței judecătorești de a se pronunța asupra legalității și temeiniciei luării/prelungirii măsurii preventive a controlului judiciar este calificată de legiuitor, în denumirile marginale ale art. 204, 205, 206 și 213 din Codul de procedură penală, drept „cale de atac”, în cuprinsul art. 204, 205 și 206 din același act normativ drept „contestație”, iar în cuprinsul art. 213 din același act normativ, drept „plângere”. Curtea a apreciat că, independent de denumirea adoptată de către legiuitor, solicitarea adresată instanței judecătorești de a se pronunța asupra legalității și temeiniciei luării/prelungirii măsurii preventive a controlului judiciar reprezintă o modalitate de acces la justiție prin care persoana în cauză, ale cărei drepturi constituționale au fost restrânse, își exercită dreptul de a se adresa unei instanțe naționale competente să examineze pretențiile sale. Chiar dacă solicitarea adresată instanței judecătorești de a se pronunța asupra legalității și temeiniciei luării/prelungirii măsurii preventive a controlului judiciar ar fi calificată ca o cale de atac, Curtea a reținut că instanța de contencios constituțional a statuat că exercitarea căilor de atac reprezintă o fațetă a accesului liber la justiție (Decizia nr. 485 din 23 iunie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 539 din 20 iulie 2015, paragraful 22), astfel încât garanțiile specifice accesului liber la justiție se răsfrâng inclusiv asupra reglementărilor ce privesc căile de atac. În acest context, Curtea a reținut că una dintre garanțiile liberului acces la justiție este efectivitatea acestuia, instanța de contencios constituțional statuând că statul are obligația de a garanta caracterul efectiv al accesului liber la justiție și al dreptului la apărare. De asemenea, Curtea a statuat că, în reglementarea exercitării accesului la justiție, legiuitorul are posibilitatea să impună anumite condiții de formă, ținând de natura și de exigențele administrării justiției, fără însă ca aceste condiționări să aducă atingere substanței dreptului sau să îl lipsească de efectivitate.

Curtea a apreciat că în analiza efectivității accesului liber la justiție trebuie analizate mai multe aspecte de ordin procedural și substanțial ce țin de reglementarea introducerii cererii în fața instanței de judecată, de posibilitatea instanței de judecată de a examina în mod efectiv ansamblul mijloacelor, argumentelor și probelor prezentate și de a pronunța o soluție, precum și aspecte ce afectează efectivitatea accesului liber la justiție ca, de exemplu, termenul de pronunțare asupra chestiunilor supuse analizei instanței de judecată sau chestiunile referitoare la efectele pe care hotărârea pronunțată le produce. În ceea ce privește prima chestiune, Curtea a reținut că legiuitorul a reglementat posibilitatea contestării luării/prelungirii măsurii preventive a controlului judiciar dispuse prin ordonanță a procurorului, în cursul urmăririi penale, prin dispozițiile art. 213 și art. 215¹ din Codul de procedură penală, astfel că această cerință este îndeplinită. Referitor la cea de-a doua chestiune, Curtea a observat că, potrivit art. 213 alin. (6) din Codul de procedură penală, judecătorul de drepturi și libertăți poate revoca măsura preventivă a controlului judiciar, dacă au fost încălcate dispozițiile legale care reglementează condițiile de luare a acesteia, sau poate modifica obligațiile din conținutul controlului judiciar, și această cerință fiind îndeplinită. În ceea ce privește termenul de pronunțare asupra chestiunilor supuse analizei instanței de judecată, Curtea a constatat că reglementarea căilor de atac împotriva luării/prelungirii măsurii preventive a controlului judiciar este diferită, în funcție de momentul procesual în care aceasta este dispusă și, implicit, de calitatea organului care o dispune.

Astfel, în cursul urmăririi penale, împotriva luării/prelungirii măsurii preventive a controlului judiciar prin ordonanță a procurorului se poate face, potrivit art. 213 și art. 215¹ alin. (5) din Codul de procedură penală, plângere la judecătorul de drepturi și libertăți de la instanța căreia i-ar reveni competența să judece cauza în fond. Încheierea prin care judecătorul de drepturi și libertăți soluționează plângerea formulată de inculpat împotriva ordonanței procurorului prin care s-a luat ori s-a prelungit măsura preventivă a controlului judiciar este definitivă, potrivit art. 213 și art. 215¹ alin. (5) din Codul de procedură penală, în interpretarea dată prin Decizia Înaltei Curți de Casație și Justiție nr. 25 din 7 decembrie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 46 din 20 ianuarie 2016, pronunțată într-un recurs în interesul legii. Totodată, Curtea a reținut că, tot în cursul urmăririi penale, dar în cazul în care măsura preventivă a controlului judiciar este dispusă de judecătorul de drepturi și libertăți, în contextul respingerii unei propuneri de luare a măsurii arestării preventive sau a arestului la domiciliu, va deveni aplicabilă norma cu caracter general ce se regăsește la art. 204 din Codul de procedură penală, cu denumirea marginală – Calea de atac împotriva încheierilor prin care se dispune asupra măsurilor preventive în cursul urmăririi penale. Aceasta prevede că, împotriva încheierilor prin care judecătorul de drepturi și libertăți dispune asupra măsurilor preventive, inculpatul și procurorul pot formula contestație, în termen de 48 de ore de la pronunțare sau, după caz, de la comunicare. În acest context, Curtea apreciază că o deosebită importanță o are alineatul (4) al articolului 204, care prevede că „Contestația formulată de inculpat se soluționează în termen de 5 zile de la înregistrare”, stabilind, astfel, un termen cert de soluționare a contestației ce privește luarea măsurii preventive a controlului judiciar.

În ceea ce privește luarea măsurii preventive a controlului judiciar de către judecătorul de cameră preliminară, în procedura de cameră preliminară, sau de către instanța de judecată, în cursul judecății, Curtea a remarcat că aceasta este reglementată de dispozițiile art. 214 din

Codul de procedură penală, dispoziții care nu stabilesc calea de atac împotriva încheierii prin care a fost luată măsura preventivă a controlului judiciar. Cu toate acestea, similar situației anterioare, aceste dispoziții se coroborează cu cele ale art. 205 și 206 din Codul de procedură penală. Potrivit acestora, împotriva încheierii prin care se dispune măsura preventivă a controlului judiciar de către judecătorul de cameră preliminară, în procedura de cameră preliminară, sau de către instanța de judecată, în cursul judecării, inculpatul și procurorul pot formula contestație, în termen de 48 de ore de la pronunțare sau, după caz, de la comunicare. Curtea a observat că și în acest caz contestațiile formulate de inculpat se soluționează, potrivit art. 205 alin. (4) și art. 206 alin. (5) din Codul de procedură penală, în termen de 5 zile de la înregistrare.

Din analiza tuturor situațiilor expuse anterior rezultă că singurul caz în care legiuitorul nu a reglementat un termen de soluționare a căii de atac este cel al formulării unei plângeri împotriva ordonanței procurorului prin care acesta a dispus luarea/prelungirea măsurii controlului judiciar, în cursul urmăririi penale, în toate celelalte cazuri legiuitorul precizând expres termenul de 5 zile de la înregistrarea contestației în care instanța judecătorească este obligată să se pronunțe. Cu alte cuvinte, atunci când măsura preventivă a controlului judiciar este luată de judecător (fie el judecătorul de drepturi și libertăți, judecătorul de cameră preliminară sau instanța de judecată), contestația formulată de inculpat împotriva încheierii va fi soluționată în toate cazurile într-un termen de 5 zile de la înregistrare, pe când în cazurile în care măsura preventivă a controlului judiciar este luată/prelungită de către procuror, plângerea împotriva ordonanței va fi soluționată într-un termen incert, legiuitorul nereglementând în acest caz obligația instanței judecătorești de a se pronunța într-un anumit termen.

În ceea ce privește chestiunile referitoare la efectele pe care hotărârea pronunțată le produce, Curtea observă că, potrivit art. 213 alin. (6) din Codul de procedură penală, judecătorul de drepturi și libertăți poate revoca măsura, dacă au fost încălcate dispozițiile legale care reglementează condițiile de luare a acesteia, sau poate modifica obligațiile din conținutul controlului judiciar. Astfel cum s-a arătat anterior, apare că legiuitorul a reglementat posibilitatea instanței de judecată de a examina în mod efectiv ansamblul mijloacelor, argumentelor și probelor prezentate și de a pronunța o soluție, consemnată în acest caz într-o încheiere. Curtea a apreciat însă că de esența măsurii preventive a controlului judiciar este aplicarea acesteia din momentul în care a fost dispusă, neputându-se suspenda aplicarea până la pronunțarea instanței de judecată. Astfel, în condițiile în care instanța de judecată constată nelegalitatea sau netemeinicia aplicării acestei măsuri preventive, după trecerea unei perioade însemnate de timp de la momentul luării/prelungirii sau chiar după expirarea măsurii, constatările instanței vor rămâne fără efect în ceea ce privește situația persoanei față de care măsura preventivă a controlului judiciar a fost luată/prelungită. Or, Curtea a constatat că efectivitatea accesului la justiție nu se caracterizează doar prin posibilitatea instanței de judecată de a examina ansamblul mijloacelor, argumentelor și probelor prezentate și de a pronunța o soluție, ci și prin faptul că soluția pronunțată determină înlăturarea încălcării denunțate și a consecințelor sale pentru titularul dreptului încălcat.

Așa fiind, Curtea a constatat că, în cazul luării/prelungirii măsurii preventive a controlului judiciar dispuse de către procuror, nereglementarea de către legiuitor a unui termen cert și imperativ în cadrul căruia plângerea trebuie soluționată determină lăsarea la aprecierea subiectivă a judecătorului stabilirea acestuia. Or, marja mare de apreciere lăsată instanțelor de

judecată ce se manifestă în stabilirea unor termene care se împlinesc după ce măsura dispusă/prelungirea acesteia a expirat sau la un termen îndepărtat față de momentul luării/prelungirii măsurii, termene ce pot ajunge la luni de zile, este de natură a lipsi de efectivitate această cale de atac. Curtea a constatat că, prin modul cum a înțeles să reglementeze soluționarea plângerii împotriva luării/prelungirii măsurii preventive a controlului judiciar, legiuitorul a introdus un element de incertitudine, de natură să pună în discuție însăși efectivitatea acestei căi de atac. În acest context, devin incidente cele reținute de Curtea Europeană a Drepturilor Omului, care a statuat că nu poate fi considerată ca fiind o cale de recurs efectivă aceea care nu este condiționată de niciun termen clar definit și, respectiv, creează o incertitudine (Decizia din 17 februarie 2009, pronunțată în Cauza Williams împotriva Regatului Unit). Curtea a constatat că dispoziția de lege criticată, prin faptul că nu prevede un termen cert de soluționare a plângerii împotriva ordonanței procurorului prin care s-a luat/prelungit măsura preventivă a controlului judiciar determină ca această cale de atac să nu poată fi exercitată efectiv, încălcându-se dispozițiile art. 21 din Constituție.

În ceea ce privește excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 215¹ alin. (6) din Codul de procedură penală, Curtea a reținut că acestea reglementează durata maximă a măsurii controlului judiciar dispusă în cursul urmăririi penale, respectiv un an sau doi ani, în funcție de pedeapsa prevăzută pentru infracțiunile reținute în sarcina inculpatului. Referitor la critica potrivit căreia termenul maxim pentru care măsura preventivă a controlului judiciar poate fi dispusă nu respectă principiul proporționalității, Curtea a apreciat că aceasta nu poate fi reținută. Proporționalitatea duratei măsurii preventive a controlului judiciar se analizează din două perspective. Astfel, având în vedere caracteristicile acestei măsuri preventive, Curtea a constatat existența unei proporționalități obiective ce se circumscrie stabilirii de către legiuitor a termenului maxim pentru care măsura poate fi dispusă și de o proporționalitate subiectivă ce se circumscrie situației de fapt și de drept în care inculpatul se găsește la momentul dispunerii față de acesta a măsurii preventive. Curtea a apreciat că analiza proporționalității obiective ține de resortul contenciosului constituțional, pe când analiza proporționalității subiective ține de resortul instanței judecătorești chemate să se pronunțe asupra luării/prelungirii acestei măsuri.

În acest context, Curtea a reținut că legiuitorul constituant a apreciat necesară reglementarea la nivelul Legii fundamentale a duratei maxime pentru care se pot dispune, în cursul urmăririi penale, măsurile preventive privative de libertate, stabilind, în consecință, că reținerea nu poate depăși 24 de ore, iar arestarea preventivă și arestul la domiciliu (a se vedea Decizia nr. 740 din 3 noiembrie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 927 din 15 decembrie 2015) nu pot depăși împreună 180 de zile. Astfel, Curtea a reținut că, nereglementând expres, la nivel constituțional, durata maximă pentru care se poate dispune, în cursul urmăririi penale, măsura preventivă a controlului judiciar, legiuitorul constituțional a lăsat la aprecierea legiuitorului ordinar stabilirea acesteia în cadrul reglementării măsurilor ce țin de politica penală a statului.

Curtea a constatat că durata maximă pentru care pot fi dispuse măsurile preventive privative de libertate este de 180 de zile – aproximativ 6 luni, pe când durata maximă pentru care poate fi dispusă măsura preventivă a controlului judiciar este 1 an, respectiv 2 ani. Totodată, Curtea a reținut că dispunerea măsurii preventive a controlului judiciar de către organele judiciare are ca scop, conform art. 211-215 din Codul de procedură penală, asigurarea

bunei desfășurări a procesului penal, împiedicarea sustragerii inculpatului de la urmărire penală sau de la judecată, precum și prevenirea săvârșirii unor noi infracțiuni. Din această perspectivă, având în vedere scopul pentru care este dispusă măsura preventivă a controlului judiciar, precum și faptul că măsurile preventive privative de libertate au un caracter mai intruziv decât cea a controlului judiciar, Curtea a apreciat că stabilirea unei durate maxime pentru care poate fi dispusă măsura preventivă a controlului judiciar de 1 an, respectiv 2 ani nu contravine principiului proporționalității.

De altfel, Curtea a reținut că dispunerea măsurii preventive a controlului judiciar presupune impunerea în sarcina inculpatului a unor obligații și interdicții, în vederea supravegherii conduitei acestuia de către organul judiciar. Prin art. 215 din Codul de procedură penală se instituie, *ope legis*, o serie de obligații pozitive, ce trebuie să fie dispuse cu prilejul luării măsurii controlului judiciar, fără ca acestea să poată fi cenzurate sau înlăturate, precum și o serie de obligații pozitive și negative, a căror impunere este lăsată la aprecierea organului judiciar. În acest fel, măsura controlului judiciar poate fi individualizată, în funcție de informațiile existente despre faptă și despre persoana făptuitorului, informații care permit aprecierea stării de pericol ce determină luarea măsurii (a se vedea în acest sens și Decizia nr. 333 din 24 mai 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 646 din 23 august 2016, paragraful 14).

III. Pentru toate considerentele, cu unanimitate de voturi, Curtea a admis excepția de neconstituționalitate și a constatat că dispozițiile art. 213 alin. (2) din Codul de procedură penală sunt constituționale în măsura în care soluționarea plângerii împotriva ordonanței procurorului prin care s-a luat măsura controlului judiciar se face cu aplicarea prevederilor art. 204 alin. (4) din Codul de procedură penală. Prin aceeași decizie Curtea a respins, ca neîntemeiată, excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 215¹ alin. (6) din Codul de procedură penală.

Decizia nr. 17 din 17 ianuarie 2017 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 213 alin. (2) și art. 215¹ alin. (6) din Codul de procedură penală, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 261 din data de 13 aprilie 2017.

Soluția legislativă cuprinsă în dispozițiile art. 347 alin. (1) din Codul de procedură penală, în forma în vigoare anterior modificării prin Legea nr. 75/2016, care exclude calea de atac a contestației împotriva încheierii pronunțate de judecătorul de cameră preliminară în temeiul art. 346 alin. (2), încalcă prevederile constituționale ale art. 16 referitor la egalitatea în drepturi, ale art. 21 privind accesul liber la justiție și ale art. 131 referitor la rolul Ministerului Public.

Cuvinte-cheie: *egalitate în drepturi, acces liber la justiție, rolul Ministerului Public*

Rezumat

I. În motivarea excepției de neconstituționalitate, autorii acesteia susțin, în esență, că dispozițiile art. 347 alin. (1) din Codul de procedură penală – în redactarea anterioară modificării prin Legea nr. 75/2016 – încalcă prevederile constituționale ale art. 24 referitor la

dreptul la apărare și ale art. 124 privind înfăptuirea justiției, precum și pe cele ale art. 20 referitor la preeminența tratatelor internaționale privind drepturile omului asupra legilor interne, raportate la prevederile art. 6 paragraful 3 lit. c) referitor la dreptul acuzatului de a se apăra el însuși sau de a fi asistat de un apărător ales de el și ale art. 13 privind dreptul la un recurs efectiv din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, întrucât exclud posibilitatea inculpatului de a face contestație împotriva încheierii pronunțate de judecătorul de cameră preliminară în temeiul dispozițiilor art. 346 alin. (2) din Codul de procedură penală, adică în ipoteza în care nu au fost formulate cereri și excepții și nici nu au fost ridicate din oficiu excepții.

II. Cu privire la aceste critici, Curtea a reținut următoarele:

Potrivit art. 425¹ alin. (1) din Codul de procedură penală, calea ordinară de atac a contestației se poate exercita numai atunci când legea o prevede expres. Reglementarea procesual penală cu caracter general din cuprinsul art. 425¹ este aplicabilă când legea nu prevede altfel, ceea ce înseamnă că în situația în care există dispoziții derogatorii, acestea se vor aplica cu prioritate. În ceea ce privește camera preliminară, Codul de procedură penală permite ca împotriva celor decise în legătură cu obiectul acestei noi faze a procesului penal să se exercite calea de atac a contestației în condițiile și în limitele ce reies din cuprinsul art. 347, care, la alineatul (1) – în redactarea anterioară modificării prin Legea nr. 75/2016 –, stabilește că se poate face contestație cu privire la modul de soluționare a cererilor și a excepțiilor, precum și împotriva soluțiilor prevăzute la art. 346 alin. (3)-(5) din același cod.

Referitor la obiectul contestației reglementate de textul de lege criticat, Curtea a reținut că dispozițiile art. 347 alin. (1) din Codul de procedură penală, în redactarea anterioară modificării prin Legea nr. 75/2016, prevăd posibilitatea de a ataca pe calea contestației, separat sau cumulativ, două paliere distincte ale soluțiilor pronunțate în procedura de cameră preliminară. Un prim palier îl reprezintă modul de soluționare a cererilor și a excepțiilor, caz în care contestatorul critică maniera în care cererile și excepțiile au fost, după caz, admise sau respinse de către judecătorul de cameră preliminară prin încheierea intermediară pronunțată în temeiul art. 345 alin. (1) din Codul de procedură penală – în condițiile în care pentru această încheiere intermediară nu există o cale de atac separată, ea putând face obiectul analizei în contestație numai odată cu atacarea încheierii finale – ori prin încheierea finală prevăzută de art. 346 alin. (3) și (4) din Codul de procedură penală. Maniera de reformare a acestei soluții poate influența soluționarea fazei de cameră preliminară a procesului penal, în sensul reținerii unei alte soluții decât cea a judecătorului de cameră preliminară de la instanța de fond. Cel de-al doilea palier îl constituie modalitățile de soluționare a procedurii de cameră preliminară în baza art. 346 alin. (3) și (4) din Codul de procedură penală. În acest caz, contestatorul critică fie soluția de restituire a cauzei la parchet în temeiul art. 346 alin. (3) din Codul de procedură penală, fie soluția de dispunere a începerii judecării în condițiile art. 346 alin. (4) – atunci când judecătorul de cameră preliminară a constatat neregularități ale rechizitoriului, dar a apreciat că acestea nu afectează posibilitatea stabilirii obiectului și limitelor judecării, sau a exclus una sau mai multe probe administrate ori a invalidat anumite acte de urmărire penală –, fără ca, neapărat, contestatorul să critice și maniera de soluționare a cererilor și a excepțiilor formulate. Curtea a observat că, în mod eronat, art. 347 alin. (1) din Codul de procedură penală, în

redactarea anterioară modificării prin Legea nr. 75/2016, face referire, vorbind de soluții, și la art. 346 alin. (5), în condițiile în care acest din urmă text de lege nu cuprinde nicio dispoziție cu privire la vreo soluție, ci prevede că „*probele excluse nu pot fi avute în vedere la judecata în fond a cauzei*”.

Pe de altă parte, Curtea a reținut că, potrivit art. 346 alin. (2) din Codul de procedură penală, în forma în vigoare anterior modificării prin Legea nr. 75/2016, dacă nu s-au formulat cereri și excepții ori nu a ridicat din oficiu excepții, la expirarea termenelor prevăzute la art. 344 alin. (2) sau (3), judecătorul de cameră preliminară constată legalitatea sesizării instanței, a administrării probelor și a efectuării actelor de urmărire penală și dispune începerea judecății. Din coroborarea dispozițiilor art. 347 alin. (1) cu cele ale art. 346 alin. (2) din Codul de procedură penală, în redactarea anterioară modificării prin Legea nr. 75/2016, se desprinde concluzia că încheierea prin care judecătorul de cameră preliminară a dispus începerea judecății, în condițiile în care a constatat că nu s-au formulat cereri și excepții și nici nu a ridicat din oficiu excepții, nu este supusă contestației. Așadar, calea de atac împotriva încheierii pronunțate de judecătorul de cameră preliminară în temeiul art. 346 alin. (2) din Codul de procedură penală este inadmisibilă. În fine, pentru a epuiza analiza dispozițiilor art. 347 alin. (1) din Codul de procedură penală, în redactarea anterioară modificării prin Legea nr. 75/2016, prin prisma posibilității atacării cu contestație a soluțiilor prevăzute de art. 346, Curtea a reținut că nu poate fi formulată contestație nici împotriva încheierii de declinare a competenței, încheiere pronunțată în temeiul art. 346 alin. (6) din Codul de procedură penală. O atare reglementare este însă în deplină concordanță cu dispozițiile art. 50 alin. (4) din același cod, în care se arată că hotărârea de declinare a competenței nu este supusă căilor de atac.

Revenind la soluția legislativă criticată de autorii excepției de neconstituționalitate, Curtea a constatat că excluderea posibilității de a formula contestație împotriva încheierii pronunțate de judecătorul de cameră preliminară în temeiul art. 346 alin. (2) din Codul de procedură penală, în varianta anterioară modificării prin Legea nr. 75/2016, este de natură să înfrângă egalitatea în drepturi între cetățeni în ceea ce privește recunoașterea dreptului fundamental de acces liber la justiție. Astfel, Curtea a reținut că, pe calea contestației prevăzute de art. 347 din Codul de procedură penală, se asigură controlul de legalitate cu privire la o serie de încheieri finale pronunțate în procedura camerei preliminare, ca o garanție a respectării cerințelor principiului legalității procesului penal consacrat de art. 2 din Codul de procedură penală, care își are, la rândul său, temeiul în prevederile art. 1 alin. (5) din Constituție referitor la principiul legalității. Scopul contestației în procedura de cameră preliminară este acela de a îndrepta erorile de drept comise de judecătorul de cameră preliminară la verificarea, după trimiterea în judecată, a legalității sesizării instanței, precum și a legalității administrării probelor și a efectuării actelor de către organele de urmărire penală, erori care trebuie remediate în cadrul aceleiași faze procesuale, având în vedere rațiunile pentru care a fost instituită procedura camerei preliminare. Asemenea erori de drept pot interveni însă, în egală măsură, în acele situații în care în procedura de cameră preliminară nu s-au formulat cereri și excepții și nici nu s-au ridicat din oficiu excepții. În aceste condiții, Curtea a constatat că pasivitatea părților și a persoanei vătămate nu poate constitui un criteriu obiectiv pentru a le exclude de la exercițiul dreptului de a formula contestație, având în vedere că acest drept este recunoscut de legiuitor cu privire la părțile și persoanele vătămate care au rămas în pasivitate în cauze în

care un alt participant în proces decât contestatorul a formulat cereri și excepții ori judecătorul de cameră preliminară a ridicat, din oficiu, excepții.

Astfel, Curtea a constatat că excluderea căii de atac a contestației împotriva încheierii prin care judecătorul de cameră preliminară a dispus începerea judecării – în condițiile în care a constatat că nu s-au formulat cereri și excepții și nici nu a ridicat din oficiu excepții – creează un tratament discriminatoriu pentru inculpatul, persoana vătămată, partea civilă și partea responsabilă civilmente din respectiva cauză față de părțile și persoanele vătămate rămase, la rândul lor, în pasivitate în acele cauze penale în care judecătorul de cameră preliminară a ridicat, din oficiu, excepții sau au fost formulate cereri și excepții de către un alt participant în proces decât contestatorul – o parte, persoana vătămată sau procurorul. Astfel, deși se găsesc în situații similare, părțile și persoanele vătămate din cele două categorii menționate beneficiază de un tratament juridic diferit sub aspectul posibilității de a formula contestație în temeiul art. 347 alin. (1) din Codul de procedură penală, în funcție de atitudinea procesuală a unui alt participant în procesul penal – parte, persoană vătămată sau organ judiciar –, ceea ce contravine prevederilor art. 16 din Constituție, în condițiile în care tratamentul discriminatoriu nu-și găsește nicio justificare obiectivă și rezonabilă.

Sub aspectul asigurării egalității cetățenilor în exercitarea drepturilor lor procesuale, inclusiv a căilor de atac, Curtea a statuat, în jurisprudența sa, că, în instituirea regulilor de acces al justițiabililor la aceste drepturi, legiuitorul este ținut de respectarea principiului egalității cetățenilor în fața legii. Astfel, instituirea unor reguli speciale în ceea ce privește căile de atac nu este contrară acestui principiu atât timp cât ele asigură egalitatea juridică a cetățenilor în utilizarea lor. Principiul egalității în fața legii presupune instituirea unui tratament egal pentru situații care, în funcție de scopul urmărit, nu sunt diferite. El nu exclude, ci, dimpotrivă, presupune soluții diferite pentru situații diferite. În consecință, un tratament diferit nu poate fi doar expresia aprecierii exclusive a legiuitorului, ci trebuie să se justifice rațional, în respectul principiului egalității cetățenilor în fața legii și a autorităților publice (Decizia Plenumului Curții Constituționale nr. 1 din 8 februarie 1994, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 69 din 16 martie 1994). Totodată, Curtea a statuat că art. 16 din Constituție vizează egalitatea în drepturi între cetățeni în ceea ce privește recunoașterea în favoarea acestora a unor drepturi și libertăți fundamentale, nu și identitatea de tratament juridic asupra aplicării unor măsuri, indiferent de natura lor (Decizia nr. 53 din 19 februarie 2002, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 224 din 3 aprilie 2002, Decizia nr. 1615 din 20 decembrie 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 99 din 8 februarie 2012, Decizia nr. 323 din 30 aprilie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 467 din 29 iunie 2015, paragraful 19, și Decizia nr. 540 din 12 iulie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 841 din 24 octombrie 2016, paragraful 21). Or, din perspectiva interesului de a cere și obține îndreptarea erorilor de drept comise la verificarea, după trimiterea în judecată, a legalității sesizării instanței, precum și la verificarea legalității administrării probelor și a efectuării actelor de către organele de urmărire penală, părțile și persoanele vătămate din cauzele în care nu s-au formulat cereri și excepții și nici nu au fost ridicate din oficiu excepții se află într-o situație similară – sub aspectul recunoașterii liberului acces la justiție – cu părțile și persoanele vătămate rămase, la rândul lor, în pasivitate în cauze penale în care judecătorul de cameră preliminară a ridicat, din oficiu, excepții sau un alt participant în proces

decât contestatorul a formulat cereri și excepții. Curtea a constatat că tratamentul juridic diferentiat care rezultă din dispozițiile de lege criticate este nejustificat și conduce la o discriminare.

Așa cum a statuat Curtea în jurisprudența sa, liberul acces la justiție presupune accesul la mijloacele procedurale prin care justiția se desfășurează. Este adevărat că regulile de desfășurare a procesului în fața instanțelor judecătorești sunt de competență exclusivă a legiuitorului, așa cum rezultă din prevederile art. 126 alin. (2) din Constituție – potrivit căruia „*Competența instanțelor judecătorești și procedura de judecată sunt prevăzute numai prin lege*” – și din cele ale art. 129 din Legea fundamentală, în conformitate cu care „*Împotriva hotărârilor judecătorești, părțile interesate și Ministerul Public pot exercita căile de atac, în condițiile legii*”. Astfel, principiul liberului acces la justiție presupune posibilitatea neîngrădită a celor interesați de a utiliza aceste proceduri în formele și în modalitățile instituite de lege, însă cu respectarea regulii consacrate de art. 21 alin. (2) din Constituție, potrivit căreia nici o lege nu poate îngredi accesul la justiție, ceea ce semnifică faptul că legiuitorul nu poate exclude de la exercițiul drepturilor procesuale pe care le-a instituit nici o categorie sau grup social (Decizia Plenului Curții Constituționale nr. 1 din 8 februarie 1994 și Decizia nr. 540 din 12 iulie 2016, paragraful 22, citate anterior).

În continuare, în ceea ce privește rolul procurorului în cadrul procesului penal, Curtea a observat că, potrivit prevederilor art. 131 din Constituție, în activitatea judiciară, Ministerul Public reprezintă interesele generale ale societății și apără ordinea de drept, precum și drepturile și libertățile cetățenilor, exercitându-și atribuțiile prin procurori constituiți în parchete. Astfel, în temeiul dispozițiilor art. 62 alin. (2) din Legea nr. 304/2004 privind organizarea judiciară (republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 827 din 13 septembrie 2005), procurorii își desfășoară activitatea potrivit principiilor legalității, imparțialității și controlului ierarhic, iar, în baza prevederilor art. 67 din același act normativ, procurorul participă la ședințele de judecată, în condițiile legii, și are rol activ în aflarea adevărului. În acest sens, dispozițiile art. 55 alin. (3) lit. f) din Codul de procedură penală prevăd atribuția procurorului de a formula și exercita, în cadrul procesului penal, contestațiile și căile de atac prevăzute de lege împotriva hotărârilor judecătorești. Așadar, pornind de la scopul contestației – de a asigura posibilitatea îndreptării erorilor de drept comise pe parcursul soluționării cauzei în fața de cameră preliminară – și de la rolul procurorului, care, așa cum a reținut instanța de contencios constituțional în jurisprudența sa, acționează ca apărător al intereselor generale ale societății, dar și ale părților din proces, în spiritul legalității (Decizia nr. 983 din 8 iulie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 551 din 5 august 2010, și Decizia nr. 641 din 11 noiembrie 2014, citată anterior, paragraful 51), Curtea a apreciat că exigențele art. 131 din Constituție impun legiuitorului să asigure posibilitatea ca, pe calea contestației prevăzute de dispozițiile art. 347 alin. (1) din Codul de procedură penală, în forma în vigoare anterior modificării prin Legea nr. 75/2016, să se verifice – inclusiv la inițiativa procurorului – legalitatea încheierilor pronunțate de judecătorul de cameră preliminară în temeiul art. 346 alin. (2) din Codul de procedură penală, în redactarea anterioară modificării prin Legea nr. 75/2016.

Curtea a reținut că, în cazul în care legea – norma de procedură penală și/sau norma de drept penal substanțial – este încălcată, trebuie să se asigure atât procurorului, cât și inculpatului, persoanei vătămate, părții civile și părții responsabile civilmente posibilitatea de a cere și obține restabilirea legalității prin reformarea soluției nelegale. Dispozițiile de lege criticate, pe

de o parte, privează părțile și persoana vătămată de posibilitatea apărării drepturilor, a libertăților și a intereselor lor legitime, iar, pe de altă parte, lipsesc procurorul de pârghiile necesare exercitării rolului său specific în cadrul procesului penal. Având în vedere că rezultatul procedurii în camera preliminară referitor la stabilirea legalității administrării probelor și a efectuării actelor procesuale de către organele de urmărire penală are o influență directă asupra desfășurării judecării pe fond, putând să fie decisiv pentru stabilirea vinovăției/nevinovăției inculpatului (Decizia nr. 631 din 8 octombrie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 831 din 6 noiembrie 2015, paragraful 34), Curtea a constatat că garanțiile pe care le implică prevederile art. 21 și ale art. 131 din Legea fundamentală – așa cum aceste texte au fost interpretate în jurisprudența Curții Constituționale – impun ca procurorul, părțile și persoana vătămată să aibă posibilitatea de a face contestație împotriva încheierii prin care judecătorul de cameră preliminară dispune începerea judecării în condițiile în care nu s-au formulat cereri și excepții și nici nu s-au ridicat din oficiu excepții. Prin urmare, soluția legislativă cuprinsă în dispozițiile art. 347 alin. (1) din Codul de procedură penală, în forma în vigoare anterior modificării prin Legea nr. 75/2016, care exclude calea de atac a contestației împotriva încheierii pronunțate de judecătorul de cameră preliminară în temeiul art. 346 alin. (2), încalcă prevederile constituționale ale art. 16 referitor la egalitatea în drepturi, ale art. 21 privind accesul liber la justiție și ale art. 131 referitor la rolul Ministerului Public.

III. Pentru aceste considerente, Curtea, cu unanimitate de voturi, a admis excepția de neconstituționalitate și a constatat că soluția legislativă cuprinsă în dispozițiile art. 347 alin. (1) din Codul de procedură penală, în redactarea anterioară modificării prin Legea nr. 75/2016 privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 82/2014 pentru modificarea și completarea Legii nr. 135/2010 privind Codul de procedură penală, care exclude posibilitatea de a face contestație împotriva soluției prevăzute la art. 346 alin. (2), este neconstituțională.

Decizia nr. 18 din 17 ianuarie 2017 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 347 alin. (1) din Codul de procedură penală, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 312 din 2 mai 2017.

Dispozițiile art. 2 și art. 3 alin. (5) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 114/2013, care stabilesc transmiterea unui teren aflat în proprietate privată, al cărui regim juridic a fost stabilit în acest sens prin hotărâre judecătorească definitivă și irevocabilă, din administrarea Regiei Autonome "Administrația Protocolului de Stat" în administrarea Serviciului Român de Informații, respectiv subrogarea instituției menționate în toate drepturile Regiei Autonome "Administrația Protocolului de Stat" în legătură cu acest imobil încalcă, prin nesocotirea unei hotărâri judecătorești, atât principiul separației puterilor în stat, consacrat de art. 1 alin. (4) din Constituție, cât și prevederile constituționale și convenționale care consacră și ocrotesc dreptul de proprietate privată.

Cuvinte-cheie: *principiul separației puterilor în stat; dreptul de proprietate privată; delegare legislativă – ordonanțe de urgență ale Guvernului: situație extraordinară; urgența reglementării*

Rezumat

I. În motivarea excepției de neconstituționalitate, autoarea a susținut, în esență, că prin adoptarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 114/2013 a fost schimbat regimul juridic al terenului în litigiu, dintr-un teren proprietate privată, (al cărui regim juridic a fost stabilit în acest sens prin hotărâre judecătorească definitivă și irevocabilă), fiind trecut în proprietatea publică a statului și în administrarea Serviciului Român de Informații. Toate acestea într-un moment în care terenul în litigiu nu mai aparținea statului, ci era deja dobândit irevocabil în proprietate de către moștenitorii fostului proprietar, prin pronunțarea unei hotărâri judecătorești.

Se mai arată că Guvernul nu poate să limiteze și să suprime dreptul de proprietate stabilit definitiv și irevocabil de instanțele naționale, prin emiterea unei ordonanțe de urgență, cu atât mai mult cu cât cunoștea situația terenului în legătură cu care instanțele judecătorești recunoscuseră dreptul de proprietate al reclamantei. Mai mult, atât timp cât notificarea reclamanților nu a fost soluționată, Guvernul nu putea, pe calea unei ordonanțe de urgență, să schimbe nici măcar destinația imobilului notificat pentru restituire în baza Legii nr. 10/2001, art. 21 din acest act normativ statuând indisponibilizarea imobilelor restituibile pe calea prevăzută de lege cu privire la orice alte proceduri legale, existența în prezent pe terenul în litigiu a unei unități militare de interes național aparținând Serviciului Român de Informații fiind, deci, nelegală.

II. Examinând excepția de neconstituționalitate, în raport cu limitele delegării legislative consacrate de art. 115 alin. (4), respectiv a existenței situației extraordinare și a urgenței, Curtea a constatat, în acord cu jurisprudența sa constantă în acest domeniu, că Guvernul poate adopta ordonanțe de urgență în următoarele condiții, întrunite în mod cumulativ: existența unei situații extraordinare; reglementarea acesteia să nu poată fi amânată; urgența să fie motivată în cuprinsul ordonanței. Cu privire la prima dintre condițiile menționate, respectiv "existența unei situații extraordinare", Curtea a statuat că se referă la o stare de fapt obiectivă, cuantificabilă, independentă de voința Guvernului, care pune în pericol un interes public. De esența acesteia este caracterul obiectiv, în sensul că existența sa nu depinde de voința Guvernului care, în asemenea împrejurări, este constrâns să reacționeze prompt pentru apărarea unui interes public pe calea ordonanței de urgență. Cât privește urgența, Curtea a statuat, între altele, că nu poate fi acreditată sau motivată de utilitatea reglementării, de oportunitatea sau rațiunea acesteia.

Examinând preambulul Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 114/2013, act din care fac parte dispozițiile criticate, Curtea a constatat că legiuitorul delegat a motivat intervenția legislativă în privința imobilului din care face parte terenul revendicat în anul 2002, doar prin "*necesitatea luării unor măsuri necesare pentru asigurarea desfășurării în condiții optime a activităților specifice ale Serviciului Român de Informații.*" Examinând, în continuare, conținutul Notei de fundamentare a Ordonanței de urgență sub acest aspect, Curtea a constatat că aceasta cuprinde o singură mențiune, după cum urmează: "*imobilul în discuție este solicitat de către Serviciul Român de Informații, în vederea desfășurării de activități specifice.*" Or, motivele astfel prezentate pot fi apreciate ca fiind de natură să justifice doar o eventuală utilitate sau oportunitate a reglementării, iar nu și existența unei stări de fapt obiective, cuantificabile,

independente de voința Guvernului, care pune în pericol un interes public, ori a unei constrângeri care să îl fi determinat să reacționeze prompt pentru apărarea unui interes public, în sensul adoptării de norme pe calea unei ordonanțe de urgență. Aceasta cu atât mai mult cu cât, referitor la imobilul în cauză, se cunoștea faptul că este revendicat încă din anul 2002 și că exista o hotărâre judecătorească definitivă și irevocabilă, prin care statul a fost obligat să respecte dreptul de proprietate și posesie asupra terenului în suprafață de 6,80866 ha, aspecte consemnate expres în Nota de fundamentare a actului normativ. În aceste condiții, nici măcar o eventuală oportunitate a măsurii de a da curs solicitării Serviciului Român de Informații nu poate fi susținută, cu atât mai puțin caracterul de situație extraordinară sau de urgență a unei astfel de măsuri. Astfel fiind, Curtea a constatat că prevederile legale criticate nu sunt motivate sub aspectul existenței unei situații extraordinare și a urgenței și nici nu îndeplinesc condițiile cumulative prevăzute în Constituție și relevate constant în jurisprudența Curții Constituționale, pentru a justifica reglementarea lor prin Ordonanță de urgență a Guvernului și, prin urmare, încalcă prevederile art. 115 alin. (4) din Constituție.

Curtea a mai reținut că regimul juridic al dreptului de administrare își are temeiul constituțional în prevederile art. 136 alin. (4) din Constituție, prevederi dezvoltate la nivel infraconstituțional prin dispozițiile art. 868 și art. 869 din Codul civil. Rezultă, așadar, atât din normele constituționale citate, cât și din dezvoltarea lor infraconstituțională că dreptul de administrare își are sorgintea în dreptul de proprietate publică, fiind condiționat de existența acestui drept și că, la rândul său, are natura unui drept real principal, este inalienabil, inseizabil și imprescriptibil și conferă titularului său prerogativele posesiei, folosinței și dispoziției. Or, în cauza de față, așa cum rezultă chiar din Nota de fundamentare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 114/2013, la data adoptării și, respectiv, intrării în vigoare a acesteia, exista deja o hotărâre definitivă și irevocabilă (încă din data de 1 aprilie 2013) prin care o instanță de judecată statuase deja, în favoarea reclamanților, asupra dreptului de proprietate privind terenul în litigiu.

Curtea a mai reținut că Guvernul a procedat, cu încălcarea obligației stabilite de instanța de judecată și, implicit, a dreptului de proprietate al autoarei excepției de neconstituționalitate, recunoscut prin această hotărâre judecătorească, la efectuarea unor acte de dispoziție privind întregul imobil, construcție și teren aferent (cuprinzând și terenul în cauză) identificate în anexa nr. 2 la Ordonanța de urgență. Or, la acel moment, Guvernul nu mai putea dispune asupra acestui teren, ci era obligat la respectarea hotărârii judecătorești irevocabile și la executarea acesteia, în condițiile prevăzute de lege, respectiv la respectarea dreptului de proprietate al reclamanților. În acest sens, Curtea a reținut că respectarea și executarea hotărârilor judecătorești sunt de esența statului de drept, sens în care sunt și statuările Comisiei de la Veneția, în cadrul documentului vizând criteriile statului de drept (Rule of Law Checklist), adoptat de Comisie în cea de-a 106-a Sesiune plenară, unde se precizează că **"hotărârile judecătorești sunt esențiale pentru punerea în aplicare a Constituției și a legislației. Dreptul la un proces echitabil și statul de drept, în general, ar fi lipsite de orice substanță dacă hotărârile judecătorești nu ar fi executate"** (pct. 107).

Pentru aceste considerente, Curtea a constatat că dispozițiile art. 2 și art. 3 alin. (5) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 114/2013, care stabilesc transmiterea terenului în cauză din administrarea Regiei Autonome Administrația Protocolului de Stat" în administrarea

Serviciului Român de Informații, respectiv subrogarea instituției menționate în toate drepturile Regiei Autonome "Administrația Protocolului de Stat" în legătură cu acest imobil **încalcă, prin nesocotirea unei hotărâri judecătorești, atât principiul separației puterilor în stat, consacrat de art. 1 alin. (4) din Constituție, cât și prevederile care consacră și ocrotesc dreptul de proprietate privată, cuprinse în art. 44 din Constituție și art. 1 din Protocolul nr. 1 la Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale.**

III. Pentru toate aceste considerente, cu majoritate de voturi, Curtea a admis excepția de neconstituționalitate și a constatat că dispozițiile art. 2 și art. 3 alin. (5) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 114/2013 privind modificarea titularilor dreptului de administrare a unor imobile aflate în domeniul public și privat al statului și pentru modificarea unor acte normative sunt neconstituționale.

Decizia nr. 19 din 17 ianuarie 2017 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 2 și art. 3 alin. (5) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 114/2013 privind modificarea titularilor dreptului de administrare a unor imobile aflate în domeniul public și privat al statului și pentru modificarea unor acte normative, a fost publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 151 din 28 februarie 2017.

Luarea măsurii arestului la domiciliu, în condițiile în care anterior inculpatul a fost arestat preventiv sau la domiciliu în aceeași cauză, în lipsa unor temeuri noi care fac necesară privarea sa de libertate.

Cuvinte-cheie: *dispunerea arestului la domiciliu, garanții*

Rezumat

I. **În motivarea excepției de neconstituționalitate**, autorul acesteia susține că luarea măsurii arestului la domiciliu de către judecătorul de cameră preliminară sau de instanța de judecată față de inculpatul care a fost anterior arestat preventiv sau arestat la domiciliu în aceeași cauză este constituțională numai dacă au intervenit temeuri noi, care fac necesară privarea sa de libertate.

II. **Examinând excepția de neconstituționalitate**, Curtea a observat că măsurile preventive a arestului preventiv și a arestului la domiciliu sunt măsuri preventive privative de libertate. Acestea sunt instituții de drept procesual cu caracter de constrângere, având drept scop asigurarea unei bune desfășurări a procesului penal, că ele vizează starea de libertate a suspectului sau a inculpatului și că au drept efect fie privarea de libertate, fie restrângerea libertății de mișcare. Totodată, Curtea a reținut că atât persoanele aflate în arest preventiv, cât și cele aflate în arest la domiciliu se află într-o formă de privare de libertate, iar din perspectiva naturii/ substanței, efectelor, manierei de executare și a intensității, a condițiilor și cazurilor de luare a acestora, cele două măsuri reprezintă o interferență majoră în dreptul la libertatea

individuală a persoanei. Din această perspectivă, Curtea a apreciat că, din modul de reglementare a măsurii arestului la domiciliu, aceasta reprezintă o afectare a drepturilor persoanei care, prin intensitate și modul de aplicare/de punere în executare, afectează libertatea persoanei, având caracteristicile unei privări de libertate.

Curtea a observat că, prin Decizia nr. 740 din 3 noiembrie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 927 din 15 decembrie 2015, paragraful 27, a stabilit, cu valoare de principiu, că legiuitorul constituant a avut în vedere, cu prilejul reglementării art. 23 alin. (5) din Legea fundamentală, limitarea oricărei privări de libertate, la 180 de zile, cu excepția reținerii, care beneficiază de o reglementare separată prin alin. (3) al aceluiași art. 23. Astfel, Curtea a apreciat că stabilirea naturii măsurii preventive a arestului la domiciliu în sensul că aceasta este o măsură preventivă privativă de libertate determină faptul că aceasta trebuie însoțită de ansamblul garanțiilor recunoscute în cazul măsurii preventive privative de libertate a arestului preventiv. Această concluzie se impune, având în vedere, pe de-o parte, similitudinea celor două măsuri din perspectiva naturii și a substanței acestora, aspect stabilit atât de Curtea Constituțională, cât și de Curtea Europeană a Drepturilor Omului, și, pe de altă parte, principiul ce rezultă din jurisprudența Curții Constituționale, potrivit căruia norma constituțională a art. 23 trebuie interpretată în sens larg, cu referire la toate măsurile preventive privative de libertate.

În acest context, Curtea a reținut, că, potrivit art. 218 alin. (1) din Codul de procedură penală, măsura arestului la domiciliu se dispune de către judecătorul de drepturi și libertăți, de către judecătorul de cameră preliminară sau de către instanța de judecată, dacă sunt îndeplinite condițiile prevăzute la art. 223 din Codul de procedură penală și luarea acestei măsuri este necesară și suficientă pentru realizarea unuia dintre scopurile prevăzute la art. 202 alin. (1) din același act normativ. Totodată, Curtea a observat că măsura arestării preventive poate fi luată de către judecătorul de drepturi și libertăți, în cursul urmăririi penale, de către judecătorul de cameră preliminară, în procedura de cameră preliminară sau de către instanța de judecată în fața căreia se află cauza, în cursul judecății, numai dacă din probe rezultă suspiciunea rezonabilă că inculpatul a săvârșit o infracțiune și există una dintre situațiile reglementate de dispozițiile art. 223 din Codul de procedură penală. Așa fiind, Curtea a observat că ambele măsuri preventive privative de libertate pot fi dispuse dacă sunt îndeplinite condițiile prevăzute la art. 223 din Codul de procedură penală.

În continuare, Curtea a reținut că, în cursul urmăririi penale, atât durata arestului la domiciliu, cât și cea a arestului preventiv este, potrivit art. 222 alin. (1) și art. 233 alin. (1) din Codul de procedură penală, de 30 de zile, cu posibilitatea prelungirii acesteia pe o perioadă de maximum 180 de zile. În procedura de cameră preliminară și în cursul judecății, ambele măsuri preventive privative de libertate pot fi dispuse, potrivit art. 222 alin. (12) și art. 238 alin. (1) din Codul de procedură penală, pe o perioadă de cel mult 30 de zile. Potrivit art. 222 alin. (12) teza a doua și art. 239 din Codul de procedură penală, în cursul judecății în primă instanță, durata totală a arestului la domiciliu și a arestării preventive a inculpatului nu poate depăși un termen rezonabil și nu poate fi mai mare de jumătatea maximului special prevăzut de lege pentru infracțiunea care face obiectul sesizării instanței de judecată, durata măsurilor preventive privative de libertate în primă instanță neputând depăși 5 ani. Astfel, Curtea a observat că din perspectiva dispunerii celor două măsuri preventive privative de libertate, precum și din

perspectiva duratei pentru care acestea pot fi dispuse, legiuitorul nu a realizat nicio diferență de reglementare.

Cu toate acestea, Curtea a reținut că, spre deosebire de situația arestului preventiv, care se poate dispune din nou față de inculpatul care a mai fost anterior arestat preventiv în aceeași cauză, în cursul urmăririi penale, al procedurii de cameră preliminară sau al judecării, numai dacă au intervenit temeuri noi care fac necesară privarea sa de libertate, în cazul arestului la domiciliu această garanție nu este reglementată. Astfel, măsura preventivă a arestului la domiciliu se poate dispune din nou față de inculpatul care a mai fost anterior arestat la domiciliu sau arestat preventiv în aceeași cauză, în cursul urmăririi penale, al procedurii de cameră preliminară sau al judecării, chiar dacă nu au intervenit temeuri noi care fac necesară privarea sa de libertate. Din această perspectivă, Curtea a apreciat că trebuie stabilit în ce măsură imposibilitatea dispunerii din nou a unei măsuri preventive privative de libertate față de inculpatul care a mai fost anterior arestat la domiciliu sau arestat preventiv în aceeași cauză, în cursul urmăririi penale, al procedurii de cameră preliminară sau al judecării, dacă nu au intervenit temeuri noi care fac necesară privarea sa de libertate, se constituie într-o garanție ce însoțește măsurile preventive privative de libertate.

Curtea a apreciat că, în cadrul controlului de constituționalitate, prezintă relevanță garanția potrivit căreia persoana are dreptul de a fi judecată într-un termen rezonabil sau eliberată în cursul procedurii, reglementat de art. 21 alin. (3) teza a doua și art. 23 alin. (9) din Constituție și de art. 5 paragraful 3 din Convenție. Astfel, dispozițiile art. 23 alin. (9) din Constituție dispun în sensul că „punerea în libertate a celui reținut sau arestat este obligatorie, dacă motivele acestor măsuri au dispărut, precum și în alte situații prevăzute de lege”, iar cele ale art. 5 paragraful 3 din Convenție dispun în sensul că „orice persoană arestată sau deținută în condițiile prevăzute de paragraful 1 lit. c) din prezentul articol [...] are dreptul de a fi judecată într-un termen rezonabil sau eliberată în cursul procedurii. Punerea în libertate poate fi subordonată unei garanții care să asigure prezentarea persoanei în cauză la audiere”. Curtea a apreciat că dispozițiile constituționale anterior menționate trebuie interpretate în lumina jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului referitoare la art. 5 paragraful 3 din Convenție. Astfel, instanța de la Strasbourg a statuat că teza a doua a art. 5 paragraful 3 din Convenție nu oferă nicio opțiune autorităților judiciare între aducerea înaintea unui judecător într-un termen rezonabil și punerea în libertate provizorie. Până la condamnarea sa, persoana acuzată trebuie să fie considerată nevinovată și dispoziția analizată are drept obiect principal impunerea punerii în libertate provizorie de îndată ce menținerea în detenție încetează să fie rezonabilă. Continuarea detenției nu se justifică așadar într-o anumită speță decât dacă indicii concrete demonstrează o cerință reală de interes public care prevalează, în pofida prezumției de nevinovăție, asupra regulii respectării libertății individuale, impuse de art. 5 din Convenție (a se vedea Hotărârea din 3 octombrie 2006, pronunțată în Cauza McKay împotriva Regatului Unit, paragrafele 41-42).

De asemenea, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a statuat că existența în continuare a unor motive verosimile de a se bănui că persoana arestată a săvârșit o infracțiune reprezintă o condiție *sine qua non* pentru legalitatea menținerii în detenție, însă după o anumită perioadă de timp nu mai este suficient (a se vedea Hotărârea din 6 februarie 2014, pronunțată în Cauza

Zimin împotriva Rusiei, paragraful 31; Hotărârea din 17 martie 1997, pronunțată în Cauza Muller împotriva Franței, paragraful 35). Instanțele naționale trebuie să exercite un control asupra menținerii în arest preventiv a unei persoane pentru a garanta liberarea sa atunci când condițiile nu mai justifică privarea de libertate. Cel puțin în perioada inițială, existența unor motive verosimile poate justifica detenția, dar vine un moment în care acestea nu mai sunt suficiente (Cauza McKay împotriva Regatului Unit, precitată, paragraful 45).

În continuare, Curtea Constituțională a observat că motivele principale acceptate de Curtea Europeană a Drepturilor Omului pentru a se refuza liberarea condiționată, sunt riscul ca acuzatul să nu se prezinte la proces; riscul ca, în cazul în care este liberat, acuzatul să întreprindă o acțiune care să prejudicieze administrarea justiției; riscul de a comite noi infracțiuni și riscul de a tulbura ordinea publică. Referitor la aceste aspecte, în jurisprudența sa, instanța de la Strasbourg a subliniat, de exemplu, că riscul sustragerii se diminuează incontestabil odată cu trecerea timpului petrecut în detenție (Hotărârea din 27 iunie 1968, pronunțată în Cauza Neumeister împotriva Austriei, pct. A.10); că riscul unor presiuni exercitate asupra martorilor este acceptabil în etapele inițiale ale procedurii (Hotărârea din 4 octombrie 2005, pronunțată în Cauza Jarzynski împotriva Poloniei, pct. 43). Cu toate acestea, în timp, imperativele anchetei nu mai sunt suficiente pentru a justifica reținerea unui suspect: în mod normal, preținsele pericole se diminuează în timp, pe măsură ce este efectuată ancheta, sunt înregistrate depoziii și sunt efectuate verificări (Hotărârea din 27 noiembrie 1991, pronunțată în Cauza Clooth împotriva Belgiei, pct. 43); păstrarea ordinii publice nu poate fi considerată un temei relevant și suficient decât dacă se bazează pe fapte care să demonstreze că eliberarea unui deținut ar tulbura în mod real ordinea publică. În plus, detenția nu rămâne legitimă decât dacă ordinea publică este efectiv amenințată; continuarea detenției nu poate fi folosită pentru a anticipa o pedeapsă privativă de libertate (Hotărârea din 1 octombrie 2013 pronunțată în Cauza Leontin Pop împotriva României, paragraful 42). În acest context, Curtea a observat că, potrivit art. 223 alin. (1) din Codul de procedură penală, temeiurile ce stau la baza luării măsurilor preventive privative de libertate sunt similare celor reținute în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, și anume: inculpatul a fugit ori s-a ascuns, în scopul de a se sustrage de la urmărirea penală sau de la judecată, ori a făcut pregătiri de orice natură pentru astfel de acte; inculpatul încearcă să influențeze un alt participant la comiterea infracțiunii, un martor ori un expert sau să distrugă, să altereze, să ascundă ori să sustragă mijloace materiale de probă sau să determine o altă persoană să aibă un astfel de comportament; inculpatul exercită presiuni asupra persoanei vătămate sau încearcă să realizeze o înțelegere frauduloasă cu aceasta; există suspiciunea rezonabilă că, după punerea în mișcare a acțiunii penale împotriva sa, inculpatul a săvârșit cu intenție o nouă infracțiune sau pregătește săvârșirea unei noi infracțiuni.

Astfel, Curtea a apreciat că, deși suficiente pentru a determina luarea unei măsuri preventive privative de libertate, temeiurile care stau la baza luării acestei măsuri își pierd din intensitate odată cu trecerea timpului, pierzându-și în același timp caracterul suficient. Tocmai de aceea, la un moment dat, prelungirea măsurii preventive privative de libertate nu se va mai putea baza pe existența aceluiași temeiuri care au stat la baza dispunerii ei, ci, eventual, pe constatarea existenței unor noi temeiuri. Așa fiind, Curtea a apreciat că imposibilitatea dispunerii din nou a unei măsuri preventive privative de libertate față de inculpatul care a mai

fost anterior arestat la domiciliu sau arestat preventiv în aceeași cauză, în cursul urmăririi penale, al procedurii de cameră preliminară sau al judecății, dacă nu au intervenit temeieri noi care fac necesară privarea sa de libertate, se constituie într-o garanție ce însoțește măsurile preventive privative de libertate.

Din această perspectivă, Curtea a constatat, cu atât mai mult, că dispunerea unei noi măsuri preventive privative de libertate, după ce anterior față de persoana respectivă a mai fost dispusă o măsură preventivă privativă de libertate, nu se poate baza pe aceleași temeieri care au fundamentat dispunerea primei măsuri preventive privative de libertate. În mod contrar, s-ar ajunge la situația în care temeierile care stau la baza dispunerii unei măsuri preventive privative de libertate să nu fie suficiente pentru a motiva luarea acestei măsuri, ceea ce ar contraveni dispozițiilor art. 23 din Constituție și celor ale art. 5 din Convenție.

Plecând de la aceste premise, raportat la speța dedusă controlului de constituționalitate, Curtea a observat că, în cazul măsurii preventive a arestului la domiciliu, legiuitorul permite luarea din nou a acesteia față de persoana care a mai fost supusă anterior unei măsuri preventive privative de libertate fără a reglementa obligația existenței unor temeieri noi în acest caz. Or, având în vedere că măsura preventivă a arestului la domiciliu este o măsură similară celei a arestului preventiv, având natura unei măsuri preventive privative de libertate, Curtea apreciază că aceasta trebuie însoțită de aceleași garanții ca cele prevăzute în cazul măsurii preventive a arestului preventiv, inclusiv cea reglementată de dispozițiile art. 238 alin. (3) din Codul de procedură penală. Curtea a reținut că, prin reglementarea diferită a arestului la domiciliu față de arestul preventiv, în materia interdicției de a dispune din nou o măsură preventivă privativă de libertate față de inculpatul care a mai fost anterior arestat la domiciliu sau arestat preventiv în aceeași cauză, dacă nu au intervenit temeieri noi care fac necesară privarea sa de libertate, legiuitorul și-a îndeplinit obligația constituțională de a reglementa garanțiile ce trebuie să însoțească măsurile preventive privative de libertate doar în ceea ce privește arestul preventiv, iar nu și în ceea ce privește arestul la domiciliu, deși și acesta din urmă, prin natura sa de măsură preventivă privativă de libertate, trebuie să fie însoțit de aceleași garanții ca arestul preventiv.

III. Pentru toate considerentele, cu majoritate de voturi, Curtea a admis excepția de neconstituționalitate și a constatat că este neconstituțională soluția legislativă reglementată de dispozițiile art. 220 alin. (1) din Codul de procedură penală, care permite luarea măsurii arestului la domiciliu, în condițiile în care anterior inculpatul a fost arestat preventiv sau la domiciliu în aceeași cauză, în lipsa unor temeieri noi care fac necesară privarea sa de libertate.

Decizia nr. 22 din 17 ianuarie 2017 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 220 alin. (1) din Codul de procedură penală, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 159 din data de 3 martie 2017.

Prorogarea succesivă a termenului legal de îndeplinire a obligației comisiilor locale și județene de fond funciar sau, după caz, a Comisiei de Fond Funciar a Municipiului București de a soluționa toate cererile de restituire, de a efectua punerile în posesie și de a elibera titlurile de proprietate. Neconstituționalitate.

Cuvinte-cheie: *accesul liber la justiție, termen rezonabil*

Rezumat

I. În motivarea excepției de neconstituționalitate, ridicată de instanță din oficiu, se consideră că, prin modificarea adusă art. 11 alin. (1) din Legea nr. 165/2013 de Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 66/2015, în sensul prorogării termenului de îndeplinire a obligației comisiilor locale și județene de fond funciar sau, după caz, a Comisiei de Fond Funciar a Municipiului București de a soluționa toate cererile de restituire, de a efectua punerile în posesie și de a elibera titlurile de proprietate până la data de 1 ianuarie 2017 – perioadă până la care nu poate fi contestată în instanță inactivitatea comisiilor de fond funciar –, s-a creat un dezechilibru între mijloacele folosite și scopul vizat de legiuitor, astfel că norma legală criticată afectează exercitarea liberului acces la justiție, astfel cum este garantat de art. 6 paragraful 1 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale. Se mai susține, în acest sens, că, deși au trecut aproximativ 3 ani de la adoptarea Legii nr. 165/2013, nu se poate stabili cu certitudine stadiul îndeplinirii obligațiilor instituite în sarcina comisiilor locale și județene de fond funciar și nici care cereri au fost soluționate de către acestea, astfel încât, în lipsa unor criterii care să privească o anumită ordine de soluționare a cererilor de reconstituire sau un alt criteriu în funcție de care să se poată aprecia activitatea acestor comisii în perioada 2013-2016, practic, dispoziția este lipsită de eficiență, deoarece aceste comisii se vor prevala în continuare de termenul-limită prorogat la 1 ianuarie 2017, fără a putea fi făcute responsabile pentru nesoluționarea lor. Or, în Hotărârea din 13 ianuarie 2009, pronunțată în Cauza *Faimblat împotriva României*, paragraful 33, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a constatat că respingerea acțiunii reclamantilor fără să examineze conduita administrației și respectarea de către aceasta a procedurii prevăzute de Legea nr. 10/2001 pune la îndoială efectivitatea accesului la o instanță, acordat reclamantilor în cadrul procedurii de constatare.

II. Examinând excepția de neconstituționalitate, pe fondul excepției, Curtea a constatat că, față de situația existentă la *momentul sesizării sale*, când termenul de soluționare a cererilor de retrocedare era limitat la *1 ianuarie 2017*, acesta este, *în prezent, prorogat la 1 ianuarie 2018*, fiind aplicabil în continuare speței. Curtea a mai reținut că reglementarea Legii nr. 165/2013 a fost determinată de pronunțarea de către Curtea Europeană a Drepturilor Omului, la 12 octombrie 2010, a Hotărârii-pilot în Cauza *Maria Atanasiu și alții împotriva României*, această lege reprezentând soluția legislativă de îmbunătățire a mecanismului de acordare a despăgubirilor în materia retrocedărilor, în considerarea observațiilor și recomandărilor Curții de la Strasbourg cu privire la ineficacitatea mecanismului intern de despăgubiri existent la acel moment, de natură a crea o problemă sistemică, recurentă și de amploare. Dacă față de momentul adoptării Legii nr. 165/2013 și al analizării ei, în 2014, de Curtea

Europeană a Drepturilor Omului prin Hotărârea pronunțată în Cauza *Preda și alții împotriva României*, respectiv de Curtea Constituțională (prin Decizia nr. 684/2014), durata inițială a termenului administrativ prevăzut de art. 11 alin. (1) din legea criticată a fost acceptată prin raportare la certitudinea (cel puțin legală, din acel moment) epuizării lui la data de 1 ianuarie 2016, Curtea a constatat că aceleași considerente nu mai pot fi valabile și în actualul context normativ al prorogării (ulterioare anului 2014) succesive a termenului, mai întâi până la 1 ianuarie 2017, apoi până la 1 ianuarie 2018. Acele argumente au fost formulate în considerarea faptului că, în redactarea inițială, dispozițiile art. 11 alin. (1) prevedeau un termen bine definit, clar și unic, până la 1 ianuarie 2016, iar Curtea Europeană a Drepturilor Omului a exprimat fără echivoc posibilitatea de a-și reconsidera considerentele ulterior epuizării acestor termene administrative, acestea fiind valabile numai sub rezerva respectării lor în acea formă (1 ianuarie 2016).

Prin urmare, Curtea a constatat că dispozițiile legale criticate derogă de la recomandările Curții Europene a Drepturilor Omului referitoare la reglementarea unui mecanism eficient, atât în etapa administrativă, cât și judiciară, pentru soluționarea cererilor de retrocedare și/sau despăgubire.

Termenul rezonabil este un concept esențialmente variabil, iar aprecierea sa se face în raport cu circumstanțele cauzei. În acest sens, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a enunțat, în jurisprudența sa, 3 criterii în funcție de care acesta poate fi stabilit: 1) complexitatea cauzei; 2) comportamentul reclamantilor și cel al autorităților competente; 3) miza litigiului pentru părțile în cauză. Aceste criterii sunt opozabile, în primul rând, judecătorului *a quo*, atunci când are de apreciat asupra duratei procedurilor administrative și judiciare specifice unei cauze, până la soluționarea ei definitivă.

Curtea a apreciat că se pronunță asupra constituționalității dispozițiilor legale în privința cărora este sesizată, fără a putea analiza, aidoma unei instanțe judecătorești sau Curții Europene a Drepturilor Omului, regularitatea respectării procedurilor aplicate într-o anumite speță. În ce privește caracterul rezonabil al unui termen legal, acesta nu poate fi apreciat de Curtea Constituțională decât *in abstracto*, prin aplicarea testului de proporționalitate ce vizează respectarea unor cerințe stricte referitoare la calitatea legii, legitimitatea scopului vizat și la principiul proporționalității.

În cazul de față, termenul acordat entităților administrative pentru a soluționa cererile de reconstituire a dreptului de proprietate a fost succesiv prorogat, până la 1 ianuarie 2018. Sub acest aspect, Curtea a constatat, aplicând testul de proporționalitate, că dispozițiile art. 11 alin. (1) din Legea nr. 165/2013 nu întrunesc cerința *previzibilității legii*, componentă a constituționalității normei sub aspectul calității sale. Astfel, persoanele interesate nu pot avea o previziune exactă a epuizării duratei termenului în care sunt obligate să aștepte soluționarea pe cale administrativă a cererilor lor, fiind împiedicate a se adresa în mod eficient instanței judecătorești pentru apărarea dreptului lor de proprietate. Guvernul a intervenit intempestiv, prima dată la 30 decembrie 2015 (prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 66/2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 986 din 31 decembrie 2015), apoi la 15 decembrie 2016 (prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 98/2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1030 din 21 decembrie 2016), chiar la finele termenului în vigoare, prelungindu-l pentru încă un an.

În ce privește cerința legitimității scopului măsurii adoptate, Curtea a observat că scopul declarat prin actele normative de prorogare este, în sine, unul legitim, vizând finalizarea procedurilor administrative de inventariere a terenurilor disponibile și de centralizare a acestora, pentru a fi asigurată, ulterior, soluționarea într-un mod cât mai just a tuturor cererilor de reconstituire a dreptului de proprietate. În concret, Curtea a reținut că Guvernul a adoptat aceste acte normative pentru a acorda timp suplimentar entității administrative să își ducă la îndeplinire obligațiile legale. Practic, în acest caz, Executivul pare a fi acționat, în sensul legiferării, în funcție de posibilitatea concretă a autorității administrative competente de a realiza sau nu la timp sarcinile sale, acoperind, în realitate, prin două acte normative, lipsa sa de eficiență față de rezultatele preconizate anterior. Or, în aceste condiții, Curtea a observat o răsturnare a raporturilor dintre legiuitorul delegat și subiectul de drept al normei adoptate printr-un act al Guvernului, în sensul că destinatarul normei este cel ce imprimă legiuitorului delegat direcția de a legifera într-un anumit sens, ceea ce este de neacceptat. În plus, urmând același raționament invocat de emitentul actelor normative de prorogare, s-ar putea considera, în mod rezonabil, că, la finele anului 2017, Guvernul va adopta o nouă ordonanță de urgență în același scop al prorogării termenului administrativ, dacă entitățile statale competente nu vor epuiza etapa soluționării administrative a cererilor de reconstituire a dreptului de proprietate, invocând aceleași motive ca în anii 2015 și 2016.

În plus, în legătură cu cele mai sus arătate, Curtea a observat că *nu există nicio sancțiune* reglementată în plan normativ pentru nerespectarea termenelor administrative, ceea ce este de natură a afecta *eficiența mecanismului* de soluționare administrativă a cererilor, reglementat de Legea nr. 165/2013. Astfel, persoanele interesate se află în imposibilitatea de a reclama pasivitatea, lipsa de diligență a entității statale sau, până la urmă, lipsa unui răspuns cu privire la cererea lor.

În privința păstrării unui just echilibru între interesele generale ale societății și cele private, precum și a proporționalității între scopul vizat și măsurile adoptate, Curtea a constatat că acesta este afectat prin faptul că, în cazul de față, interesul general coincide cu totalitatea intereselor persoanelor vizate de norma criticată, autori ai cererilor de retrocedare și/sau despăgubire; or, tocmai acestea sunt împiedicate în exercitarea accesului liber la justiție, ca garanție a realizării dreptului pretins, cel de proprietate. Singurul subiect de drept avantajat de măsurile adoptate este statul, reprezentat, în speță, de comisiile locale și județene de fond funciar, care obțin, astfel, mai mult timp pentru îndeplinirea unor obligații față de care nu dețin mijloace și resurse eficiente și suficiente. Or, acest motiv nu este suficient pentru a justifica afectarea interesului persoanelor vizate de normă, interes constând în realizarea dreptului de proprietate prin exercitarea dreptului de acces la justiție.

Termenul prorogat, în prezent, până la 1 ianuarie 2018 este unul prohibitiv, împiedicând în substanța sa exercitarea dreptului de acces efectiv la instanță și afectând, astfel, posibilitatea realizării dreptului de proprietate pretins. Cât privește rezonabilitatea termenului, Curtea a subliniat că aceasta nu mai poate fi susținută în condițiile prorogării succesive, pentru a doua oară, prin intervenții legislative intempestive ale Guvernului, a termenului care, în redactarea originală a Legii nr. 165/2013, era fixat pentru 1 ianuarie 2016. Perioada de aproape 2 ani prevăzută inițial de legea criticată pentru epuizarea etapei administrative se încadrează în conceptul de termen rezonabil, nu însă și prelungirea acesteia cu încă 2 ani. În aplicarea acestui

nou termen rezultă, în final, o perioadă de peste 4 ani necesară doar pentru efectuarea operațiunilor administrative de inventariere și centralizare, prealabile emiterii titlurilor de proprietate și punerii în posesie a persoanelor îndreptățite. O eventuală etapă jurisdicțională, de contestare a hotărârilor entităților investite de lege și de stabilire în mod definitiv, pe cale judecătorească, a drepturilor pretinse, urmată de procedura derulată în fața Comisiei Naționale pentru Compensarea Imobilelor – în situația în care nu este posibilă restituirea în natură –, operațiunile de calcul al despăgubirilor acordate, în principal, în puncte, precum și valorificarea acestora în bani, astfel cum prevede, în esență, Legea nr. 165/2013, conturează un mecanism complex și, mai ales, îndelungat, îndepărtându-se, practic, de dezideratul legii în sine și de recomandările Curții Europene a Drepturilor Omului.

III. Pentru aceste considerente, cu majoritate de voturi, Curtea a admis excepția de neconstituționalitate și a constatat că dispozițiile art. 7 alin. (1) și ale art. 11 alin. (1) din Legea nr. 165/2013 privind măsurile pentru finalizarea procesului de restituire, în natură sau prin echivalent, a imobilelor preluate în mod abuziv în perioada regimului comunist în România sunt neconstituționale.

Decizia nr. 44 din 31 ianuarie 2017 referitoare la excepția de neconstituționalitate a prevederilor art. 7 alin. (1) și ale art. 11 alin. (1) din Legea nr. 165/2013 privind măsurile pentru finalizarea procesului de restituire, în natură sau prin echivalent, a imobilelor preluate în mod abuziv în perioada regimului comunist în România, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 211 din 28 martie 2017.

Folosirea ordonanțelor de urgență pentru punerea de acord a legislației naționale cu cea europeană în situația în care este iminentă declanșarea procedurii de infringement în fața Curții de Justiție este pe deplin constituțională

Atât că statul, în concreto Guvernul, acționând în calitate de legiuitor delegat, dar și Parlamentul, au marjă largă de apreciere în ceea ce privește reglementarea jocurilor de noroc.

Fiscalitatea trebuie să fie nu numai legală, ci și proporțională, rezonabilă, echitabilă și să nu diferențieze impozitele pe criteriul grupelor sau categoriilor de cetățeni.

Cuvinte-cheie: *jocurile de noroc tip slot-machine, cazinouri, bingo, videoloterie, taxă de viciu, marjă de apreciere procedura de infringement, așezarea justă a sarcinilor fiscale, monopol de stat, Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, fiscalitate*

Rezumat

I. În motivarea excepției de neconstituționalitate s-a susținut, în esență, că așezarea justă a sarcinilor fiscale înseamnă „moralitate, rezonabilitate, proporționalitate, echilibru, egalitate, nediscriminare”. Or, este injust ca statul, care are monopolul asupra organizării jocurilor de noroc, să reglementeze activități creatoare de vicii pentru cetățenii săi, respectiv să dea drept

de organizare unor firme private în schimbul unor taxe de licențiere și de autorizare, stimulând dezvoltarea acestui sector, iar apoi să instituie anumite taxe pe „viciu”. Se consideră, totodată, că taxa instituită prin prevederile criticate nu este rezonabilă nici din punct de vedere moral și nici din punct de vedere economic, deoarece organizatorul de jocuri de noroc care a plătit taxa de licență și de autorizare este obligat să mai plătească o „taxă pe viciu”, context în care apreciază că aceasta nu își găsește rațiunile de proporționalitate, egalitate și echilibru; neexistând vreun motiv de urgență sau vreun interes din partea societății privind aplicarea taxei de viciu pentru jocurile de noroc tip slot-machine, sarcinile fiscale astfel create în sarcina organizatorilor jocurilor de noroc nu reprezintă o așezare justă a sarcinilor fiscale.

Astfel, prin dispozițiile criticate s-a introdus o taxă nouă, respectiv taxa de viciu pentru jocurile de noroc, ceea ce nu se putea face printr-o ordonanță de urgență a Guvernului, întrucât nu reprezintă o situație extraordinară a cărei reglementare nu poate fi amânată, nefiind motivată necesitatea introducerii unei astfel de taxe. Se consideră că, prin aceste prevederi, a fost restrânsă libertatea economică și împiedicată participarea la actul de comerț, implicit de a realiza profit din activitatea respectivă; restrângerea drepturilor s-a realizat printr-o ordonanță de urgență, iar nu printr-o lege, astfel cum prevede textul constituțional, nefiind îndeplinite nici celelalte cerințe prevăzute de art. 53 din Constituție, respectiv măsura să fie proporțională cu situația care a determinat luarea acestei măsuri și să fie aplicată nediscriminatoriu, context în care consideră că se instituie o discriminare ca urmare a faptului că nu cad sub incidența prevederilor criticate și ceilalți organizatori de alt tip de jocuri (cazinouri, bingo, videoloterie etc.).

II. Examinând excepția de neconstituționalitate din perspectiva criticilor formulate, Curtea a constatat că sunt formulate atât critici de constituționalitate extrinseci, cât și intrinseci.

a) în ceea ce privește critica de neconstituționalitate extrinsecă raportată la prevederile art. 115 alin. (4) din Constituție referitor la condițiile în care se pot adopta ordonanțe de urgență, Curtea constată că aceasta este neîntemeiată, deoarece, în preambulul Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 92/2014, sunt expuse elementele care au condus la adoptarea unor măsuri pe calea delegării legislative.

Astfel, Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 92/2014 a fost adoptată având în vedere Scrisoarea de punere în întârziere – încălcarea nr. 2013/4216 a Comisiei Europene, „prin care se atrage atenția asupra anumitor dispoziții din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 77/2009 privind organizarea și exploatarea jocurilor de noroc, care par să ridice probleme de compatibilitate cu principiile fundamentale ale libertății de a presta servicii, reglementate de articolul 56 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene”, și în care se formulează „obiecții cu privire la lipsa de coerență a cadrului juridic românesc privind jocurile de noroc”, astfel că, prin această ordonanță de urgență, se propun reglementări legislative care să evite încălcarea prevederilor Tratatului privind funcționarea Uniunii Europene, dar în același timp să servească intereselor consacrate prin monopolul de stat în domeniul jocurilor de noroc. Totodată, având în vedere necesitatea instituirii unor măsuri fiscale privind asigurarea surselor de finanțare a dezvoltării economice și ținând cont de faptul că taxa de autorizare percepută organizatorilor de jocuri de noroc este nemodificată din anul 2009, se impune modificarea nivelului de taxare a operatorilor economici din domeniul jocurilor de noroc.

Din cele mai sus prezentate, Curtea a reținut că ordonanța de urgență criticată a fost adoptată în contextul în care Comisia Europeană a adresat o „scrisoare de punere în întârziere – încălcarea nr. 2013/4216 a Comisiei Europene”, prin care „se atrage atenția asupra anumitor dispoziții din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 77/2009 privind organizarea și exploatarea jocurilor de noroc, care par să ridice probleme de compatibilitate cu principiile fundamentale ale libertății de a presta servicii, reglementate de articolul 56 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene”, iar prin ordonanța de urgență se propun reglementări legislative care să evite încălcarea prevederilor Tratatului privind funcționarea Uniunii Europene. De asemenea, Curtea observă că, astfel cum reiese atât din nota de fundamentare a ordonanței de urgență, cât și din expunerea de motive la proiectul legii de aprobare a ordonanței de urgență, acest act normativ propune „reglementări legislative care să stopeze procedura de infringement pornită împotriva României pentru încălcarea prevederilor Tratatului privind funcționarea Uniunii Europene (procedură aflată în ultima fază urmând ca, în caz de neconformare conform angajamentului, sesizarea Curții Europene de Justiție), dar în același timp să servească intereselor statului în vederea întăririi securității sociale și a ordinii de drept precum și a punerii în aplicare a dispozițiilor aplicabile monopolului de stat în domeniul jocurilor de noroc”.

Ca atare, Curtea a constatat că, în conformitate cu dispozițiile art. 148 alin. (4) din Constituție, autoritățile statului român s-au angajat să garanteze ducerea la îndeplinire a obligațiilor rezultate din tratatele constitutive ale Uniunii Europene, din reglementările comunitare cu caracter obligatoriu și din actul de aderare. În acest sens, Guvernul este abilitat din punct de vedere constituțional ca, prin mijloacele pe care ie are la îndemână, să garanteze îndeplinirea obligațiilor României față de Uniunea Europeană. Astfel, folosirea ordonanțelor de urgență pentru punerea de acord a legislației naționale cu cea europeană în situația în care este iminentă declanșarea procedurii de infringement în fața Curții de Justiție este pe deplin constituțională. În aceste condiții, Curtea, spre exemplu, prin Decizia nr. 802 din 19 mai 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 428 din 23 iunie 2009) constatat că o atare situație este considerată ca fiind una extraordinară a cărei reglementare nu poate fi amânată, astfel încât ordonanța de urgență criticată respectă exigențele art. 115 alin. (4) din Constituție.

b) În continuare, Curtea a observat că prin Decizia nr. 1344 din 13 octombrie 2011, publicată în Monitorul Oficial, Partea I, nr. 32 din 16 ianuarie 2012, a reținut că trebuie luată în considerare și jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene în domeniul libertății de a presta servicii, prevăzute de art. 49 CE. Astfel, prin Hotărârea din 3 iunie 2010, pronunțată în Cauza C-258/08, *Ladbroke's Betting & Gaming Ltd, Ladbroke's International Ltd contra Stichting de Nationale Sporttotalisator*, Curtea de Justiție a Uniunii Europene și-a reconfirmat jurisprudența potrivit căreia, în domeniul reglementării jocurilor de noroc, statele membre dispun de o marjă foarte largă de acțiune. Totodată, Curtea a fixat criteriile pe care instanțele naționale trebuie să le aibă în vedere în contextul verificărilor privind aptitudinea reglementării naționale de a limita dependența de jocurile de noroc și de a preveni fraudă în domeniu. Instanța europeană a decis că obiectivul principal urmărit de reglementarea națională trebuie să fie lupta împotriva criminalității, mai precis protecția consumatorilor de jocuri de noroc împotriva fraudelor săvârșite de operatori. Curtea a precizat că o legislație națională destinată să limiteze

activitatea operatorilor de jocuri de noroc, în scopul limitării dependenței de jocurile de noroc și pentru a preveni fraudă, este în principiu compatibilă cu dreptul comunitar.

c) Cu ocazia adoptării Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 92/2014, pe lângă măsurile concrete instituite cu privire la organizarea și exploatarea jocurilor de noroc, s-a dat posibilitatea organizatorilor jocurilor de noroc să renunțe la activitatea desfășurată, dacă nu sunt de acord cu noile condiții de autorizare și de licențiere, cu îndeplinirea unor condiții cumulative. Astfel, potrivit art. I pct. 41 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 92/2014, care modifică art. 27 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 77/2009, „în situația în care operatorii economici care dețin licență de organizare a jocurilor de noroc valabilă la data intrării în vigoare a prezentei ordonanțe de urgență nu doresc continuarea activității pentru care au fost licențiați, pentru oprirea activității trebuie să îndeplinească cumulativ următoarele condiții: a) notifică renunțarea în termen de 120 de zile de la intrarea în vigoare a prezentei ordonanțe de urgență la Oficiul Național pentru Jocuri de Noroc și la organele fiscale responsabile cu administrarea din punct de vedere fiscal a acestora; b) anexează la notificare o declarație a administratorului operatorului economic din care să rezulte modalitatea de conservare, dezafectare sau vânzare a mijloacelor de joc care au fost utilizate în scopul pentru care a fost emisă autorizația pentru exploatarea jocurilor de noroc; c) achită taxa aferentă autorizațiilor pentru exploatarea jocurilor de noroc prevăzute de legislația în vigoare la momentul acordării acestora, în cuantumul și la termenul stabilit prin decizia Comitetului de Supraveghere al Oficiului Național pentru Jocuri de Noroc.”

d) În ceea ce privește pretinsa încălcare a prevederilor constituționale privind libertatea economică și așezarea justă a sarcinilor fiscale, Curtea a observat că aceasta este neîntemeiată, prevederile criticate fiind o aplicare a dispozițiilor constituționale menționate, întrucât **libertatea economică trebuie exercitată în condițiile legii, iar cetățenii au îndatorirea fundamentală de a contribui, prin impozite și taxe, la cheltuielile publice**. Existența unei obligații exprese a fiecărui cetățean de a contribui prin impozite și taxe la cheltuielile publice, prevăzută la art. 56 alin. (1) din Constituție, și a unei obligații a statului de a proteja interesele naționale în activitatea financiară este justificată de necesitatea asigurării certitudinii în constituirea ritmică a resurselor financiare ale statului. Astfel, este în afară de orice îndoială că încasarea impozitelor și taxelor constituie sursa principală de venituri a statului, fiind una dintre expresiile cele mai evidente ale apărării intereselor naționale pe plan financiar. Numai dacă dispune de aceste resurse bugetare, statul va fi în măsură să își îndeplinească obligațiile sale față de cetățeni și agenții economici, astfel cum sunt prevăzute de Legea fundamentală. Prin instituirea unor taxe și impozite nu sunt afectate prevederile art. 45 din Constituție, potrivit cărora accesul liber al persoanei la o activitate economică, libera inițiativă și exercitarea acestora în condițiile legii sunt garantate. Or, textele de lege criticate impun asemenea cerințe legale. Accesul liber la o activitate economică nu exclude, ci, dimpotrivă, implică stabilirea unor limite de exercitare a libertății economice. Prin urmare, statul, în temeiul art. 135 din Legea fundamentală, are obligația să impună reguli de disciplină economică, iar legiuitorul are competența să stabilească sancțiunile corespunzătoare pentru nerespectarea acestora.

e) În acest context, Curtea a reiterat faptul că atât că statul, *in concreto* Guvernul, acționând în calitate de legiuitor delegat, dar și Parlamentul, au marjă largă de apreciere în ceea ce privește reglementarea jocurilor de noroc.

f) Cu privire la susținerea potrivit căreia prevederile criticate instituie o discriminare, prin prisma așezării juste a sarcinilor fiscale, ca urmare a faptului că nu cad sub incidența acestora și ceilalți organizatori de alt tip de jocuri, Curtea observă că aceasta este neîntemeiată, întrucât nu se poate vorbi despre încălcarea principiului egalității decât atunci când se aplică un tratament diferențiat unor situații egale, fără să existe o motivare obiectivă și rezonabilă, ceea ce nu este cazul în privința reglementărilor criticate în speța de față, deoarece acestea nu trebuie privite în mod izolat, ci trebuie avută în vedere întreaga legislație în materia jocurilor de noroc, respectiv atât aspectele particulare ale fiecărui tip de joc de noroc, cât și aspectele generale.

g) Față de cele prezentate, precum și față de considerentele de principiu reținute de Curtea Constituțională în jurisprudența sa, și reiterate, spre exemplu, prin Decizia nr. 45 din 17 februarie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 366 din 27 mai 2015, potrivit căreia fiscalitatea trebuie să fie nu numai legală, ci și proporțională, rezonabilă, echitabilă și să nu diferențieze impozitele pe criteriul grupelor sau categoriilor de cetățeni, Curtea constată că prevederile criticate îndeplinesc cerințele constituționale cuprinse în prevederile invocate în susținerea excepției.

h) În final, Curtea a observat că dispozițiile art. 53 din Legea fundamentală nu au incidență în cauză, deoarece nu s-a constatat restrângerea exercițiului vreunui drept sau al vreunei libertăți fundamentale și, prin urmare, nu este aplicabilă ipoteza prevăzută de norma constituțională invocată.

III. Pentru toate aceste considerente, Curtea a respins, ca neîntemeiată, excepția de neconstituționalitate și a constatat că dispozițiile art. I pct. 47 [cu referire la pct. 4 lit. C din anexa la Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 77/2009 privind organizarea și exploatarea jocurilor de noroc] din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 92/2014 pentru reglementarea unor măsuri fiscal-bugetare și modificarea unor acte normative, precum și ale ordonanței de urgență în ansamblu sunt constituționale în raport de criticile formulate.

Decizia nr. 72 din 28 februarie 2017 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. I pct. 47 [cu referire la pct. 4 lit. C din anexa la Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 77/2009 privind organizarea și exploatarea jocurilor de noroc] din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 92/2014 pentru reglementarea unor măsuri fiscal-bugetare și modificarea unor acte normative, precum și ale ordonanței de urgență în ansamblu, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 489 din 28 iunie 2017.

Schimbarea încadrării juridice. Soluția legislativă consacrată de art. 311 alin. (3) din Codul de procedură penală care exclude obligația informării suspectului/inculpatului despre schimbarea încadrării juridice este neconstituțională

Cuvinte-cheie: dreptul la apărare, dreptul la un proces echitabil

Rezumat

I. În motivarea excepției de neconstituționalitate se susține că prevederile art. 311 alin. (3) din Codul de procedură penală afectează dreptul la apărare și dreptul la un proces echitabil,

deoarece textul criticat nu obligă organul judiciar să îl informeze pe suspect dacă a dispus în cadrul extinderii urmăririi penale schimbarea încadrării juridice. Or, potrivit art. 6 par. 3 lit. a) din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale orice acuzat are dreptul să fie informat, în cel mai scurt timp și în mod amănunțit, cu privire la natura și cauza acuzației aduse împotriva sa.

II. Cu privire la aceste critici, Curtea a reținut următoarele:

Examinând excepția de neconstituționalitate, Curtea a constatat că stabilirea încadrării juridice este un procedeu juridic care presupune realizarea de către organele judiciare a concordanței între conținutul legal al infracțiunii și conținutul său concret. În esență, se stabilește denumirea infracțiunii și a dispoziției din Codul penal sau dintr-o lege specială, care vizează acea infracțiune. Necesitatea schimbării încadrării juridice a faptei poate fi determinată, fie de o greșită apreciere inițială a încadrării, fie de intervenirea sau descoperirea ulterioară a unor împrejurări care conduc la reținerea unei încadrări juridice diferite față de cea inițială. Schimbarea încadrării juridice poate avea consecințe asupra competenței de desfășurare a urmăririi penale, asupra obligativității asigurării asistenței juridice, asupra caracterului oficial al procesului penal și altele.

Când necesitatea schimbării încadrării juridice este impusă în cursul urmăririi penale *in personam* de împrejurări noi care constituie act material al aceleiași infracțiuni (în cazul infracțiunilor complexe sau continuate ori a celor cu consecințe deosebit de grave; ex. urmărirea penală se desfășoară cu privire la infracțiunea de furt și se descoperă luarea altor bunuri de la aceeași persoană la intervale de timp diferite sau se cercetează o infracțiune de furt și se descoperă că s-au exercitat violențe pentru luarea bunului) ori de o eroare/greșeală de apreciere a încadrării juridice inițiale, Curtea a constatat că echitatea procedurii este afectată în funcție de momentul procesual în care intervine schimbarea de încadrare juridică.

Astfel, prin Decizia nr. 599 din 21 octombrie 2014, paragrafele 33-34, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 886 din 5 decembrie 2014, Curtea Constituțională a reținut că noțiunea de „acuzație în materie penală” trebuie înțeleasă în sensul Convenției și poate fi definită drept „notificarea oficială, din partea autorității competente, privind suspiciunea referitoare la comiterea unei fapte penale”, definiție care depinde, de asemenea, de existența sau absența unor „repercusiuni importante asupra situației (suspectului)”. În acest sens, Curtea a reținut că actualul Cod de procedură penală consacră **trei modalități de acuzație în materie penală**, reglementate de art. 307 – referitor la aducerea la cunoștință a calității de suspect, de art. 309 – referitor la punerea în mișcare a acțiunii penale și la aducerea la cunoștință a calității de inculpat și de art. 327 lit. a) – referitor la rezolvarea cauzelor prin emiterea rechizitoriului și sesizarea instanței de judecată. Dacă în primele două situații, organul judiciar este obligat potrivit art. 307 și art. 309 din Codul de procedură penală să aducă la cunoștință suspectului sau inculpatului natura acuzației, situația este cu totul diferită în cazul în care schimbarea de încadrare juridică intervine după momentul procesual al punerii în mișcare a acțiunii penale. Astfel, persoana interesată nu beneficiază de plenitudine de exercițiu în vederea atingerii finalității urmărite prin exercitarea dreptului la apărare în cadrul unui proces echitabil. În acest sens, prin Hotărârea din 25 iulie 2000, pronunțată în cauza *Mattoccia împotriva Italiei*, par.58-72, Curtea de la Strasbourg a statuat că cerințele de la par.3 al art. 6

din Convenție reprezintă aspecte particulare ale dreptului la un proces echitabil, garantat de par. 1. În acest sens, cerințele de la art. 6 par. 3 lit. a) din Convenție trebuie să i se acorde o atenție sporită, notificarea acuzației jucând un rol crucial în procesul penal. De aceea, oricărui acuzat **trebuie să i se aducă la cunoștință cu promptitudine și în detaliu**, atât **cauza acuzației** respectiv *faptele materiale* pretinse împotriva lui, cât și **natura acuzației**, adică calificarea legală (*încadrarea juridică*) a acestor fapte materiale. Curtea de la Strasbourg a considerat că, în materie penală, furnizarea de informații complete și detaliate privind acuzațiile împotriva unui pârât este o condiție esențială pentru a se asigura că procedurile sunt corecte. Amploarea acestor informații variază în funcție de particularitățile fiecărei spețe, sens în care **caracterul adecvat** al acestora va fi apreciat în funcție de respectarea cerințelor art. 6 par. 1 și 3 lit. a) din Convenție, potrivit cărora oricare acuzat trebuie să beneficieze de timpul și înlesnirile necesare în vederea pregătirii apărării.

Așa fiind, acuzatul **trebuie informat în mod corespunzător și deplin cu privire la orice schimbări apărute cu prilejul învinuirii, inclusiv schimbările referitoare la cauza acuzației**.

În această hotărâre au fost supuse analizei instanței europene aspecte legate de cauza acuzației, respectiv cele referitoare la data săvârșirii infracțiunii și la locul în care a fost comisă fapta, aspecte care s-au modificat pe parcursul derulării procedurilor și care nu au fost cunoscute de persoana acuzată. Drept urmare, Curtea de la Strasbourg a statuat că a fost încălcat dreptul reclamantului de a fi informat, în mod amănunțit, asupra naturii și cauzei acuzației aduse împotriva sa și dreptul de a avea timp și înlesniri adecvate pentru pregătirea apărării. În același sens s-a pronunțat Curtea de la Strasbourg și prin Hotărârea din 30 mai 2013, pronunțată în cauza *Malofeyeva împotriva Rusiei*, par. 113-120.

Prin urmare, aspectele legate de respectarea dreptului la apărare și a dreptului la un proces echitabil, astfel cum au fost definite și de jurisprudența instanței europene, trebuie examinate în funcție de ansamblul procesului și de principiile proprii de organizare a fiecărei proceduri. De aceea, nu poate fi înlăturată nici o eventuală analiză izolată a anumitor aspecte importante ale procedurii, chiar dacă aceasta se află într-o fază anterioară finalizării procesului (a se vedea Decizia Curții Constituționale nr. 599 din 21 octombrie 2014, par.31).

Aceleași rațiuni sunt valabile și cu privire la soluția legislativă ce se desprinde din interpretarea art. 311 alin. (3) din actualul Cod de procedură penală, întrucât există posibilitatea ca, după punerea în mișcare a acțiunii penale prin ordonanță, existența unor împrejurări noi ori constatarea unei erori de apreciere a încadrării juridice inițiale să impună schimbarea încadrării juridice a faptei. În această situație inculpatul nu beneficiază de dreptul de a fi informat, în cel mai scurt timp și în mod amănunțit cu privire la natura acuzației, art. 10 alin. (3) din Codul de procedură penală stabilind că inculpatul are dreptul de a fi informat **de îndată despre încadrarea juridică a faptei numai cu prilejul punerii în mișcare a acțiunii penale și nu ulterior acestui moment**. Faptul că acesta a cunoscut inițial care este cauza acuzației nu duce automat la concluzia că a beneficiat de dreptul de a fi informat, deoarece o schimbare de încadrare juridică, chiar a acelorași fapte antisociale, producând consecințe în planul răspunderii penale ori asupra competenței de desfășurare a urmăririi penale evidențiază, în acord și cu principiul legalității procedurilor penale, interesul inculpatului de a fi informat, potrivit art. 83 lit.a¹) din Codul de procedură penală, cu privire la fapta pentru care este cercetat și la noua încadrare juridică a acesteia.

Potrivit art. 327 din Codul de procedură penală, cauzele penale pot fi rezolvate, fie cu emiterea unei ordonanțe – prin care se dispune clasarea sau renunțarea la urmărirea penală, fie cu emiterea rechizitoriului. Or, în această din urmă situație, inculpatului îi este afectat dreptul la apărare și dreptul la un proces echitabil, întrucât, nefiind informat în cel mai scurt timp cu privire la noua încadrare juridică, va fi menținut în eroare cu privire la noua natură a acuzației în materie penală, până la comunicarea rechizitoriului, potrivit art. 344 alin. (2) din Codul de procedură penală, nebeneficiind de timpul și mijloacele adecvate pentru a reacționa și pentru a-și organiza apărarea.

Mai mult, prin Hotărârea din 12 aprilie 2011, pronunțată în cauza *Adrian Constantin împotriva României*, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a statuat că schimbarea încadrării juridice, în timpul deliberării, conduce la nerespectarea garanțiilor procedurale menite să ofere inculpatului dreptul de a se apăra cu privire la temeiul legal și factual al acuzației. Astfel, s-a adus atingere dreptului inculpatului de a fi informat, în mod detaliat, cu privire la natura și cauza acuzației, precum și dreptului de a dispune de timpul și facilitățile necesare pregătirii apărării. Așa fiind, instanța europeană a statuat că „nu este deloc vorba despre a aprecia temeinicia mijloacelor de apărare pe care reclamantul le-ar fi putut invoca dacă ar fi avut posibilitatea de a dezbate infracțiunea pentru care a fost condamnat în cele din urmă. Aceasta evidențiază doar faptul că **se poate susține că aceste motive erau diferite de cele alese pentru a contesta acuzația principală**” (par.25).

În concluzie, Curtea a constatat că soluția legislativă cuprinsă în art. 311 alin. (3) din Codul de procedură penală potrivit căreia organul judiciar care a dispus schimbarea încadrării juridice nu este obligat să-l informeze pe acuzat cu privire la aceasta încalcă prevederile constituționale ale art. 21 alin. (3) referitor la dreptul la un proces echitabil și art. 24 referitor la *Dreptul la apărare*, precum și dispozițiile art. 6 par. 3 lit. a) din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale referitor la dreptul acuzatului de a fi informat, în termenul cel mai scurt, asupra naturii și cauzei acuzației aduse împotriva sa.

III. Pentru toate aceste considerente, Curtea a admis excepția de neconstituționalitate și a constatat că soluția legislativă consacrată de art. 311 alin. (3) din Codul de procedură penală care exclude obligația informării suspectului/inculpatului despre schimbarea încadrării juridice este neconstituțională.

Decizia nr. 90 din 28 februarie 2017 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 311 alin. (3) din Codul de procedură penală, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 291 din 25 aprilie 2017.

Măsura suspendării oricărei plăți către creditor și a oricărei proceduri judiciare sau extrajudiciare, demarate de creditor sau de persoane care se subrogă în drepturile acestuia, îndreptate împotriva consumatorului sau a bunurilor acestuia, pe perioada de cel puțin 30 de zile libere care curge de la data notificării prin care consumatorul îl informează pe creditor că a decis să îi transmită dreptul de proprietate asupra imobilului în vederea stingerii datoriei

izvorând din contractul de credit și până la prima zi de convocare la notarul public, precum și cea a menținerii acesteia până la soluționarea definitivă a contestației formulate de creditor față de îndeplinirea condițiilor de admisibilitate a procedurii reglementate de Legea nr. 77/2016, respectă principiul proporționalității ce trebuie să caracterizeze orice măsură etatică în domeniul proprietății private

Cuvinte-cheie: *competența Curții Constituționale, omisiunea incriminării, competența legiuitorului de a incrimina și dezincrimina, siguranța circulației pe drumurile publice, încălcarea principiului egalității în drepturi*

Rezumat

În fapt, în această decizie, Curtea Constituțională, raportându-se la Decizia nr. 623 din 25 octombrie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 53 din 18 ianuarie 2017, a respins excepția de neconstituționalitate a mai multor dispoziții din Legea nr. 77/2016 privind darea în plată a unor bunuri imobile în vederea stingerii obligațiilor asumate prin credite, după cum urmează.

Excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 8 alin. (5), a dispozițiilor art. 11 teza întâi, raportate la dispozițiile art. 3 teza întâi, precum și excepția de neconstituționalitate a prevederilor art. 11 teza a doua din Legea nr. 77/2016 a fost respinsă ca inadmisibilă. Excepția de neconstituționalitate vizând dispozițiilor art. 11 teza întâi, raportate la dispozițiile art. 3 teza a doua, art. 4 alin. (1), art. 7 și art. 8 alin. (1) din Legea nr. 77/2016 a fost respinsă ca devenită inadmisibilă, iar excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 11 teza întâi, raportate la celelalte dispoziții din Legea nr. 77/2016 a fost respinsă ca neîntemeiată. În schimb, excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 11 teza întâi, raportate la dispozițiile art. 5 alin. (3) și art. 7 alin. (4) din Legea nr. 77/2016, a fost respinsă ca neîntemeiată, fără a se mai raporta, în mod specific, la soluția și considerentele Deciziei nr. 623 din 25 octombrie 2016. Din aceste rațiuni, în acest rezumat vor fi avute în vedere exclusiv considerentele și soluția Curții referitoare la excepția de neconstituționalitate a acestor dispoziții legale.

I. În motivarea excepției de neconstituționalitate se susține că este necesar să se înlăture efectul suspensiv de drept al notificării, fiind evident că debitorul nu poate întrerupe, în mod legal, executarea de bunăvoie a plăților exclusiv în baza unei notificări, care este o manifestare unilaterală de voință. Menținerea efectului suspensiv al notificării într-o asemenea ipoteză ar însemna ca, în pofida celor statuate de Curtea Constituțională, debitorul să păstreze un instrument prin care să genereze abuzuri, fiind suficientă o simplă notificare pentru a face legaliza neexecutarea obligațiilor asumate. Or, dacă creditorul nu consimte la darea în plată, până când instanța de judecată nu stabilește că sunt îndeplinite condițiile imprevizunii, oprirea plăților de către debitor, prin voința lui unilaterală, are doar semnificația unui fapt juridic, al cărui caracter licit sau ilicit (culpa contractuală) se stabilește doar ulterior, pe baza hotărârii judecătorești care constată dacă sunt sau nu îndeplinite condițiile imprevizunii.

II. Cu privire la aceste critici, Curtea a reținut următoarele:

Reglementând procedura dării în plată, ca expresie a impreviziunii contractuale, legiuitorul, prin art. 5 alin. (3) și art. 7 alin. (4) din Legea nr. 77/2016, a pus la îndemâna debitorului obligației un mecanism procedural specific prin efectul căruia are loc o suspendare de drept a executării plăților pe care debitorul le-ar datora în temeiul contractului de credit. Este o măsură conexasă firească deciziei debitorului de a transmite creditorului dreptul de proprietate asupra imobilului, în vederea stingerii datoriei izvorând din contractul de credit ipotecar. Suspendarea plăților aferente contractului de credit intervine ca un accesoriu al deciziei unilaterale a acestuia prin care apreciază că sunt îndeplinite condițiile de admisibilitate inerente procedurii dării în plată, însă, pe perioada suspendării plăților, celelalte obligații ale debitorului rezultate din acesta se execută în continuare.

Curtea a constatat că suspendarea antemenționată se aplică atât în situația în care creditorul obligației nu formulează contestație împotriva notificării transmise, cât și în situația în care acesta din urmă formulează o asemenea contestație. Astfel, în lipsa formulării contestației prevăzute de art. 7 alin. (1) din lege, notificarea transmisă creditorului rămâne definitivă, în sensul că ambele părți acceptă faptul că aceasta îndeplinește condițiile de admisibilitate, în condițiile intervenirii impreviziunii, părțile având posibilitatea de a negocia pentru a ajunge la un alt acord în termenul prevăzut de art. 5 alin. (3) din lege. De abia după expirarea termenului menționat se poate încheia actul de dare în plată. Pe toată perioada care acoperă termenul de contestare, precum și termenul de negociere, executarea plăților derivate din contractul de credit este suspendată. În acest fel, legiuitorul a pus la îndemâna creditorului un instrument juridic prin intermediul căruia echilibrează poziția economică net inferioară a consumatorului în raport cu profesionistul în condițiile intervenirii impreviziunii. În opinia Curții, ar fi fost nefiresc ca, pe această perioadă, contractul să fi continuat să se execute ca atare, mai ales că aceasta este una preprocesuală, de negociere între părți, în care sunt cercetate posibilitățile de continuare a executării contractului de credit prin adaptarea acestuia la noile condiții socio-economice. În schimb, în ipoteza în care creditorul formulează contestație, notificarea este afectată de o condiție rezolutorie, aceea a admiterii contestației de către instanța judecătorească competentă. Însă, indiferent dacă această condiție se împlinește, pe toată perioada termenului de contestație și al judecării, notificarea are drept efect și suspendarea plăților rezultate din contractul de credit, ca o măsură provizorie și conexasă acesteia.

Curtea a subliniat, în continuare, că un asemenea mecanism procedural nu este de natură să afecteze sau să anuleze dreptul de proprietate privată al creditorului, pentru că suspendarea plăților este o măsură imediată care este menită să împiedice ruina iminentă a debitorului, înlăturând efectele negative asupra patrimoniului acestuia, în condițiile în care creditorul decide să demareze o procedură judiciară. Este o măsură provizorie prin natura sa, întrucât, în cazul în care este admisă contestația creditorului, debitorul obligației va trebui să execute în continuare contractul de credit, plata sumelor de bani aferente perioadei de suspendare urmând a fi reluată.

Pe baza celor reținute și având în vedere conținutul normativ al art. 5 alin. (3) și art. 7 alin. (4) din Legea nr. 77/2016, Curtea a constatat că acestea reglementează o intervenție etatică cu privire la executarea contractelor de credit aflate în curs și a amintit că, de principiu,

niciun text constituțional nu împiedică legiuitorul să intervină în executarea acestor contracte în vederea reechilibrării lor, cu respectarea condițiilor impuse prin Decizia nr. 623 din 25 octombrie 2016 referitoare la buna-credință și echitatea ce trebuie să guverneze această materie. Însă, în optica Curții, intensitatea acestei intervenții, privită din perspectiva exigențelor Constituției, trebuie evaluată prin prisma testului de proporționalitate dezvoltat de Curtea Constituțională în jurisprudența sa, în condițiile în care drepturile relative, distinct de aplicarea art. 53 din Constituție, cunosc limitări implicit admise, rezultate atât din evoluția și confruntarea acestora în timp, cât și din perspectiva titularilor lor.

În continuare, Curtea a aplicat testul de proporționalitate a măsurilor etatice criticate în cauză. Astfel, într-o primă etapă a testului, Curtea a constatat că, deși creditorul obligației deține, în principiu, un bun în sensul art. 1 din Convenției pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale reprezentat de creanța care face obiectul contractului de credit, intervenția statului operată prin textele de lege criticate urmărește un scop legitim, respectiv protecția consumatorului prin evitarea punerii acestuia în situația de a plăti sume de bani corespunzătoare contractului de credit în condițiile în care se invocă impreviziunea întemeiată pe art. 969 și 970 din Codul civil din 1864. Așadar, scopul legitim urmărit se circumscrie conceptului de protecție a consumatorului prin înlăturarea pericolului ruinei sale iminente.

În continuare, Curtea a analizat dacă măsura criticată este adecvată, necesară și dacă respectă un just raport de proporționalitate între interesele generale și cele individuale. Astfel, Curtea a reținut că, în mod abstract, suspendarea executării plăților este o măsură capabilă să îndeplinească scopul legitim urmărit, neexistând nicio abatere între substanța acesteia și finalitatea pe care o are în vedere. Mai mult, în optica Curții, măsura reglementată și finalitatea avută în vedere se află într-un evident raport de consecvență logică, drept care se impune concluzia irefragabilă a caracterului său adecvat.

Într-o etapă subsecventă a testului de proporționalitate, Curtea a constatat că măsura legală criticată este necesară, legiuitorul având deplina competență constituțională în temeiul art. 15 alin. (1), art. 44 alin. (1) și art. 61 alin. (1) din Constituție de a proteja într-un mod efectiv interesele patrimoniale ale cetățenilor săi atunci când în paradigma executării contractului — de credit în cazul de față — intervine un aspect care ține de impreviziune. Curtea a observat că, din întreg arsenalul de măsuri pe care le avea la îndemână, legiuitorul a apelat la suspendarea temporară a plăților rezultate din contractul de credit, măsură ce trebuie calificată ca având un grad de intruziune moderat asupra dreptului de proprietate al creditorului, aspect dedus atât prin natura sa juridică de măsură vremelnică/cu caracter provizoriu, cât și din posibilitatea creditorului de a-și vedea executată creanța întru totul în măsura în care instanța judecătorească admite contestația formulată. Curtea a admis că această opțiune a legiuitorului nu este cea mai puțin intruzivă, ipoteză în care legiuitorul ar fi trebuit să lase instanței judecătorești competența de a decide ea însăși, eventual, prin procedura ordonanței președințiale sau suspendarea executării silite, după caz, dacă se impune măsura suspendării în mod temporar a plății sumelor de bani aferente contractului de credit. Totuși, Curtea a stabilit că această orientare legislativă a ținut seama de realitățile socioeconomice existente, aspect cu privire la care legiuitorul are o largă marjă de apreciere, precum și de particularitățile și specificul circumstanțelor referitoare la iminența începerii sau continuării procedurii de executare silită cu efecte iremediabile asupra consumatorului, precum și la relația profesionist-consumator

în care acesta din urmă se află într-o situație de inferioritate economică. De aceea, a conchis Curtea, în cazul în care între părți există o neînțelegere apărută cu privire la existența impreviziunii în contracte, legiuitorul, în mod corect, a apreciat ca fiind necesară o suspendare de drept a executării unui asemenea contract până la pronunțarea hotărârii judecătorești definitive în cauză care tranșează problema litigioasă dintre părți.

În continuare, în ultimul pas al testului de proporționalitate, Curtea a reținut că măsura criticată configurează un just raport de proporționalitate între interesele generale și cele particulare, în sensul că pune în balanță, pe de o parte, protecția imediată și nemijlocită a consumatorilor, așadar, a unei largi sfere de persoane care, deși se află într-un raport de egalitate juridică cu profesioniștii, sub aspectul puterii lor economice, apreciate în mod individual, se află într-o evidentă relație de inferioritate, și, pe de altă parte, interesul profesioniștilor de a-și vedea executate sumele de bani rezultate din contractele de credit. În continuare, Curtea a observat că, intervenind în acest domeniu sensibil, legiuitorul, în marja sa de apreciere, derivată din prevederile art. 61 alin. (1) din Constituție, a reglementat această măsură într-un domeniu limitat [contract de credit] și în condiții restrictive [con condiții de admisibilitate în marja impreviziunii], protejând, cu efect imediat și provizoriu, persoanele expuse acestui risc major intervenit în executarea contractului, risc calificat de Curtea Constituțională ca fiind unul supraadăugat. Ar fi fost contrastant, în opinia Curții, cu însăși noțiunea de impreviziune ca, pe perioada în care notificarea de dare în plată ar fi fost depusă, debitorul de bună-credință al obligației, întrucât Curtea în analiza sa pleacă de la premisa axiomatică a art. 57 din Constituție, să fie ținut să plătească, în continuare, sume nominale de bani care, sub aspectul cuantumului lor, aduc în discuție impreviziunea. În aceste condiții, a conchis Curtea, nu este de admis ca o realitate juridică formală, rezultată din contractul de credit, să prevaleze asupra regulilor de echitate și bună-credință care guvernează materia contractelor civile.

Curtea a mai reținut că, în condițiile în care instanța judecătorească admite contestația formulată de profesionist, prestațiile bănești datorate în temeiul contractului de credit trebuie executate întocmai, creditorul obligației, în acest caz, având dreptul și la repararea prejudiciului în măsura în care instanța judecătorească a constatat reaua-credință a debitorului în exercitarea dreptului său la notificarea prevăzută de art. 5 din Legea nr. 77/2016.

În concluzie, având în vedere cele anterior expuse, Curtea a constatat că mecanismul procedural reglementat de legiuitor nu pune în discuție în niciun fel condițiile de drept substanțial ce trebuie avute în vedere la depunerea notificării, ci stabilește un echilibru procedural corect între părțile aflate în litigiu, cu respectarea principiului proporționalității ce caracterizează orice măsură etatică în domeniul proprietății private. De asemenea, Curtea a constatat că dispozițiile Legii nr. 77/2016, în interpretarea obligatorie dată acestora prin Decizia nr. 623 din 25 octombrie 2016, permit menținerea suspendării plăților către creditori, numai în măsura în care, în cazul fiecărui contract de credit în parte, sunt îndeplinite criteriile obiective, respectiv condițiile existenței impreviziunii, și care vor fi evaluate în condiții de independență și imparțialitate, respectiv de către instanțele de judecată. În acest fel, creditorii beneficiază de suficiente garanții că dreptul lor de proprietate nu poate fi atins în substanța sa prin faptul că debitorii beneficiază de prerogativa prevăzute de art. 5 alin. (1), coroborat cu art. 5 alin. (3) și art. 7 alin. (4) din Legea nr. 77/2016.

Decizia nr. 93 din 28 februarie 2017 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 3, art. 4 alin. (1), art. 5 alin. (1) și (3), art. 7, art. 8 alin. (1) și (5), art. 10 și art. 11 din Legea nr. 77/2016 privind darea în plată a unor bunuri imobile în vederea stingerii obligațiilor asumate prin credite, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 382 din 22 mai 2017.

Chiar dacă îmbracă forma unei omisiuni legislative, viciul de neconstituționalitate sesizat nu poate fi ignorat, deoarece o atare omisiune și imprecizia legislativă sunt cele care generează încălcarea normelor constituționale. Potrivit art. 1 alin. (5) din Legea fundamentală, respectarea Constituției este obligatorie, de unde rezultă că legiuitorul nu își poate exercita competența de incriminare și de dezincriminare a unor fapte antisociale decât cu respectarea normelor și principiilor consacrate prin Constituție. Totodată, este în afara oricărui argument juridic rațional și rezonabil ca o persoană care posedă permis de conducere, acordat pentru altă categorie decât tractoarele agricole sau forestiere, și care conduce un asemenea vehicul pe drumurile publice să poate avea calitatea de subiect activ al infracțiunii prevăzute de art. 335 alin. (2) din Codul penal, în timp ce o persoană care nu deține permis de conducere și care conduce pe drumurile publice un tractor agricol sau forestier să nu fie sancționată penal.

Cuvinte-cheie: *competența Curții Constituționale, omisiunea incriminării, competența legiuitorului de a incrimina și dezincrimina, siguranța circulației pe drumurile publice, încălcarea principiului egalității în drepturi*

Rezumat

I. În motivarea excepției de neconstituționalitate se susține că prevederile art. 335 alin. (1) din Codul penal sunt neconstituționale, întrucât exclud tractoarele din categoria autovehiculelor, și, în aceste condiții, fapta de a conduce un tractor pe drumurile publice, fără a deține permis de conducere, nu constituie infracțiune. Se apreciază că, interpretate contrar, prevederile legale criticate sunt neconstituționale, contravenind dispozițiilor art. 1 alin. (3) și art. 53 din Constituție. Se arată, în acest sens, că, în situația conducerii unui tractor fără permis de conducere, fapta nu constituie infracțiune, dar constituie infracțiune faptele de părăsire a locului accidentului de către cel care conduce un tractor implicat într-un accident și conducerea pe drumurile publice a unui tractor de către o persoană care se află sub influența băuturilor alcoolice. Se mai arară că textul criticat discriminează persoanele care dețin permise de conducere, în raport cu cele care nu dețin un astfel de permis și care, conduc tractoare pe drumurile publice.

II. Cu privire la aceste critici, Curtea a reținut următoarele:

În acord cu prevederile art. 4 alin. (4) din Directiva 2006/126/CE, soluția legislativă cuprinsă în prevederile art. 6 pct. 6 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 195/2002, în prezent în vigoare, exclude tractoarele agricole sau forestiere din categoria autovehiculelor. De

asemenea, Curtea a reținut că, prin prevederile art. 6 pct. 30 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 195/2002, se stabilește că „tractor agricol sau forestier” este „orice vehicul cu motor, care circulă pe roți sau pe șenile, având cel puțin două axe, a cărui principală funcție constă în puterea sa de tracțiune, conceput în special pentru a trage, a împinge, a transporta ori a acționa anumite echipamente, utilaje sau remorci utilizate în exploatarea agricolă ori forestieră și a cărui utilizare pentru transportul pe drum al persoanelor sau al mărfurilor ori pentru tractarea, pe drum, a vehiculelor utilizate pentru transportul persoanelor sau al mărfurilor nu este decât o funcție secundară. Sunt asimilate tractorului agricol sau forestier vehiculele destinate efectuării de servicii ori lucrări, denumite mașini autopropulsate;”. Totodată, în cuprinsul Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 195/2002, termenul „tractor” se înlocuiește cu expresia „tractor agricol sau forestier”, potrivit art. 1 pct. 35 lit. a) din Ordonanța Guvernului nr. 21/2014. Sub acest aspect, Curtea a constatat că definirea prin normele legale evocate a noțiunilor de „autovehicul” sau „tractor agricol sau forestier” este o atribuție exclusivă a legiuitorului, care a înțeles să le acorde o anumită semnificație juridică, fără ca aceasta să fie contrară dispozițiilor sau principiilor Constituției.

Curtea a constatat, de asemenea, existența unei neconcordanțe între denumirea marginală a art. 335 din Codul penal, care face referire la noțiunea de „vehicul”, și cuprinsul reglementării art. 335 alin. (1) din Codul penal care utilizează limitativ noțiunile de „autovehicul” și „tramvai”, acesta din urmă reprezentând, potrivit art. 6 pct. 6 teza a doua din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 195/2002, un vehicul.

În același timp, Curtea a reținut că fapta de a conduce pe drumurile publice un tractor agricol sau forestier, de o persoană care nu posedă permis de conducere, prezintă pericol social ridicat de natură a aduce atingere unor valori sociale protejate prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 195/2002, care are drept scop tocmai asigurarea desfășurării fluente și în siguranță a circulației pe drumurile publice, precum și ocrotirea vieții, integrității corporale și a sănătății persoanelor participante la trafic sau aflate în zona drumului public, protecția drepturilor și intereselor legitime ale persoanelor respective, a proprietății publice și private, cât și a mediului, astfel cum rezultă din art. 1 alin. (2) al ordonanței.

Cu toate acestea, având în vedere că, potrivit art. 6 pct. 6 teza a doua din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 195/2002, tractorul agricol sau forestier nu este considerat „autovehicul”, iar în cuprinsul art. 335 alin. (1) din Codul penal, soluția legislativă nu se referă și la tractoarele agricole sau forestiere, fapta de conducere a unui asemenea vehicul pe drumurile publice, fără a deține însă permis de conducere, nu se încadrează în ipoteza normativă prevăzută de art. 335 alin. (1) din Codul penal. Curtea a constatat că această soluție juridică este confirmată de practica judecătorească în materie. Astfel, dispunând achitarea inculpaților pentru săvârșirea infracțiunii de conducere pe drumurile publice a unui autovehicul de către o persoană care nu posedă permis de conducere, infracțiune prevăzută de art. 335 alin. (1) din Codul penal, instanțele judecătorești au reținut, în esență, că nu există o corelare totală a dispozițiilor Codului penal cu cele ale Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 195/2002. Chiar dacă s-ar putea considera că trebuie să existe o valoare socială protejată, respectiv siguranța circulației pe drumurile publice, care poate fi lezată prin punerea în circulație pe drumurile publice a unui tractor agricol, cum din norma de incriminare nu se desprinde în mod expres că tractoarele agricole pot face obiectul infracțiunilor prevăzute la art. 334-335 din Codul penal,

nu se poate reține, printr-o interpretare extensivă, că inculpații au săvârșit aceste infracțiuni (în acest sens sunt, spre exemplu, Decizia penală nr. 1.420/A din 22 octombrie 2015, pronunțată de Curtea de Apel București – Secția I penală, și Decizia penală nr. 15/A din 12 ianuarie 2016, Curtea de Apel București – Secția I penală).

Totodată, Înalta Curte de Casație și Justiție – Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept în materie penală a stabilit că, în interpretarea noțiunii de „autovehicul” prevăzută de art. 334 alin. (1) din Codul penal și art. 335 alin. (1) din Codul penal, raportat la art. 6 pct. 6 și pct. 30 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 195/2002, modificată și completată prin Ordonanța Guvernului nr. 21/2014, conducerea pe drumurile publice a unui tractor agricol sau forestier neînmatriculat/ neînregistrat potrivit legii sau de către o persoană care nu posedă permis de conducere nu întrunește condițiile de tipicitate ale infracțiunilor prevăzute de art. 334 alin. (1) din Codul penal, respectiv, de art. 335 alin. (1) din Codul penal (a se vedea Decizia nr. 11 din 12 aprilie 2017, pronunțată de Înalta Curte de Casație și Justiție în Dosarul nr. 347/1/2017, nepublicată în Monitorul Oficial al României, până la data redactării prezentei decizii).

În aceste condiții, instanța de contencios constituțional a constatat că fapta de conducere pe drumurile publice a unui tractor agricol sau forestier, fără a deține permis de conducere, rămâne în afara oricărei sancțiuni penale. Această situație a intervenit ca urmare a redefinirii în legislație a noțiunii de „autovehicul” și excluderii exprese a „tractoarelor agricole și forestiere” din categoria autovehiculelor. Or, Directiva 2006/126/CE și Ordonanța Guvernului nr. 21/2014, prin care prevederile art. 4 alin. (4) din Directivă au fost transpuse în dreptul intern, nu au avut drept scop dezincriminarea unei asemenea fapte. De altfel, anterior modificărilor art. 6 pct. 6 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 195/2002, prin art. 1 pct. 1 din Ordonanța Guvernului nr. 21/2014, tractorul rutier era considerat autovehicul, astfel încât conducerea sa pe drumurile publice, fără a deține permis de conducere, constituia infracțiune.

De asemenea, având în vedere necorelarea celor două norme care au legătură cu soluționarea cauzei în care a fost invocată prezenta excepție de neconstituționalitate, respectiv art. 335 alin. (1) din Codul penal și art. 6 pct. 6 teza a doua din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 195/2002, Curtea a constatat existența un veritabil viciu de neconstituționalitate, care rezultă din omisiunea reglementării, în cuprinsul art. 335 alin. (1) din Codul penal, a tractoarelor agricole sau forestiere ca obiect material al infracțiunii de conducere a unui vehicul pe drumurile publice fără permis de conducere.

Curtea a precizat că, în cazul art. 335 alin. (1) din Codul penal, nu ne aflăm în prezența unei simple opțiuni a legiuitorului, expresie a prevederilor art. 73 alin. (3) lit. h) din Constituție, ci a unei omisiuni legislative cu relevanță constituțională, care atrage competența instanței de contencios constituțional de a proceda la corectarea acesteia pe calea controlului de constituționalitate.

În acest sens, Curtea Constituțională a statuat în jurisprudența sa că, într-o atare situație, chiar dacă îmbracă forma unei omisiuni legislative, viciul de neconstituționalitate sesizat nu poate fi ignorat, deoarece o atare omisiune și imprecizia legislativă sunt cele care generează încălcarea normelor constituționale. Or, Curtea Constituțională, potrivit art. 142 din Legea fundamentală, este garantul supremației Constituției, ceea ce presupune, printre altele, verificarea conformității întregului drept cu Constituția (a se vedea, de exemplu, Decizia nr. 503 din

20 aprilie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 353 din 28 mai 2010, sau Decizia nr. 107 din 27 februarie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 318 din 30 aprilie 2014). Sub acest aspect, Curtea a reținut, totodată, că, omisiunea includerii tractoarelor agricole și forestiere în ipoteza normativă a art. 335 alin. (1) din Codul penal echivalează cu dezincriminarea faptei de conducere a unui asemenea vehicul pe drumurile publice, fără a deține permis de conducere. Or, dacă asemenea fapte nu sunt descurajate prin mijloacele dreptului penal, are loc încălcarea valorilor fundamentale, ocrotite de Codul penal, precum statul de drept, în componentele sale referitoare la apărarea ordinii publice și a siguranței publice, drepturile și libertățile cetățenilor, respectarea Constituției și a legilor, care sunt consacrate prin art. 1 alin. (3) și (5) din Legea fundamentală printre valorile supreme. Astfel, prevederile art. 1 alin. (3) din Constituție, impun legiuitorului obligația de a lua măsuri în vederea apărării ordinii și siguranței publice, prin adoptarea instrumentelor legale necesare în scopul prevenirii stării de pericol și a fenomenului infracțional, cu excluderea oricăror reglementări de natură să ducă la încurajarea acestui fenomen. În același timp, potrivit art. 1 alin. (5) din Legea fundamentală, respectarea Constituției este obligatorie, de unde rezultă că legiuitorul nu își poate exercita competența de incriminare și de dezincriminare a unor fapte antisociale decât cu respectarea normelor și principiilor consacrate prin Constituție. De altfel, Curtea Constituțională a statuat în jurisprudența sa (a se vedea Decizia Curții Constituționale nr. 62 din 18 ianuarie 2007, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 104 din 12 februarie 2007) că legiuitorul nu ar putea defini și stabili ca infracțiuni, fără ca prin aceasta să încalce Constituția, fapte în conținutul cărora ar intra elemente de discriminare. Tot astfel, legiuitorul nu poate proceda la eliminarea protecției juridice penale a valorilor cu statut constituțional. Libertatea de reglementare pe care o are Parlamentul în aceste cazuri se exercită prin reglementarea condițiilor de tragere la răspundere penală pentru faptele antisociale care aduc atingere valorilor prevăzute și garantate de Constituție. Or, prin absența reglementării ca infracțiune a faptei de conducere a unui tractor agricol sau forestier pe drumurile publice, fără permis de conducere, legiuitorul a afectat protecția penală acordată unor valori sociale deosebit de importante, precum siguranța circulației pe drumurile publice, cu consecințe majore asupra vieții și integrității corporale a persoanelor, valori protejate prin art. 22 din Constituție.

De asemenea, Curtea a reținut că, în contradicție cu dispozițiile art. 16 din Constituție, soluția legislativă cuprinsă în art. 335 alin. (1) din Codul penal generează discriminări, fără a exista vreo motivare obiectivă și rațională care să le justifice. Potrivit jurisprudenței Curții Constituționale, încălcarea principiului egalității și nediscriminării există atunci când se aplică tratament diferențiat unor cazuri egale, fără să existe o motivare obiectivă și rezonabilă (a se vedea, în acest sens, Decizia nr. 107 din 1 noiembrie 1995, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 85 din 26 aprilie 1996).

Aplicând aceste considerente în cauza dedusă judecării, Curtea a constatat că este în afara oricărui argument juridic rațional și rezonabil ca o persoană care posedă permis de conducere, acordat pentru altă categorie decât tractoarele agricole sau forestiere, și care conduce un asemenea vehicul pe drumurile publice să poate avea calitatea de subiect activ al infracțiunii prevăzute de art. 335 alin. (2) din Codul penal, în timp ce o persoană care nu deține deloc permis de conducere și care conduce pe drumurile publice un tractor agricol sau forestier să nu fie sancționată penal. Nimic nu justifică apariția unei diferențieri între cele două categorii și

aplicarea unui tratament privilegiat în cazul persoanelor care nu dețin permis de conducere. Tocmai de aceea, soluția pentru îndepărtarea stării de neconstituționalitate rezultată din aplicarea unui tratament juridic distinct între cele două categorii nu poate fi decât constatarea existenței unei inegalități, contrare prevederilor art. 16 alin. (1) din Constituție. Pe cale de consecință, Curtea a constatat că deficiența de reglementare, cuprinsă în art. 335 alin. (1) din Codul penal, generează o stare de neconstituționalitate, în raport cu art. 1 alin. (3) și (5), art. 16 și art. 22 din Legea fundamentală, urmând să admită excepția de neconstituționalitate sub acest aspect.

Având în vedere prevederile art. 147 alin. (1) din Constituție, Curtea a reținut faptul că revine legiuitorului obligația să pună de acord cu Legea fundamentală și cu prezenta decizie soluția legislativă cuprinsă în art. 335 alin. (1) din Codul penal, care nu incriminează fapta de conducere pe drumurile publice a unui tractor agricol sau forestier, de către o persoană care nu posedă permis de conducere.

Decizia nr. 224 din 4 aprilie 2017 referitoare la excepția de neconstituționalitate a prevederilor art. 335 alin. (1) din Codul penal și art. 6 pct. 6 teza a doua din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 195/2002 privind circulația pe drumurile publice, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 427 din 9 iunie 2017.

Exercitarea profesiei de avocat. Stabilirea condițiilor în care intervine încetarea calității de avocat, prin excluderea din profesie, ca urmare a incidenței cazului de nedemnitate prevăzut de art. 14 lit. a) din Legea nr. 51/1995, republicată.

Cuvinte-cheie: *calitatea legii (previzibilitatea și claritatea legii); egalitatea în fața legii*

Rezumat

I. În motivarea excepției de neconstituționalitate, autorul acesteia susține că norma cuprinsă în art. 27 lit. d) din Legea nr. 51/1995, republicată, are un caracter neclar în ceea ce privește enumerarea faptelor prevăzute de legea penală pentru care s-a dispus condamnarea avocatului prin hotărâre definitivă și care îl fac să fie nedemn pentru exercitarea profesiei. Apreciază, astfel, că textul este confuz și poate fi interpretat în mod arbitrar, deoarece nu precizează, în concret, care sunt faptele prevăzute de legea penală care îl fac nedemn pe avocat. De asemenea, consideră că și art. 14 lit. a) din Legea nr. 51/1995, republicată, trebuia formulat cu claritate și precizie, astfel încât destinatarii săi să își poate conforma conduita socială, adică să cunoască în mod clar acele infracțiuni care aduc atingere prestigiului profesiei de avocat, prin precizarea faptului că trebuie să fie comise în legătură cu exercitarea profesiei de avocat sau fără legătură cu această profesie. Cu privire la încălcarea art. 16 alin. (1) și (2) din Constituție, autorul excepției arată că aceste dispoziții garantează egalitatea cetățenilor în fața legii și a autorităților publice, fără privilegii și fără discriminări, ceea ce înseamnă că norma juridică cuprinsă într-o lege se va aplica în aceeași manieră oricărui cetățean aflat în aceeași situație juridică. O astfel de posibilitate, însă, este exclusă atunci când legea este lipsită de

claritate, previzibilitate și accesibilitate. În fine, arată că profesia de avocat este o profesie liberală, iar alegerea și exercitarea ei sunt garantate oricărei persoane care întrunește condițiile necesare pentru a accede în această profesie și apoi pentru a o practica. În lipsa unor norme clare și precise cu privire la cazurile de încetare a calității de avocat, pe care acesta trebuie să le cunoască astfel încât să își ordoneze conduita, decizia de încetare a calității de avocat este abuzivă, arbitrară și încalcă dreptul la exercitarea profesiei, garantat de art. 41 alin. (1) din **Constituție**.

II. Examinând excepția de neconstituționalitate, Curtea a reținut că, prin prevederile legale criticate din Legea nr. 51/1995 pentru organizarea și exercitarea profesiei de avocat, republicată, legiuitorul reglementează, pe de o parte, cazurile de nedemnitate în exercitarea profesiei de avocat, iar pe de altă parte, stabilește situațiile în care încetează calitatea de avocat. În jurisprudența sa, exemplul fiind Decizia nr. 629 din 27 octombrie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 36 din 12 ianuarie 2017, Curtea a statuat că „reglementarea din materia nedemnității avocatului este una normală, dând garanția că persoanele care exercită această onorantă profesie au un profil moral impecabil, fiind de neconceput ca persoane cu condamnări penale (grave) să participe la actul de justiție. Legiuitorul a înțeles să pună sub incidența acestei sancțiuni maxime – excluderea din profesie – doar săvârșirea de infracțiuni intenționate, excluzând pe cele din culpă, în considerarea faptului că, dacă nu există intenție din partea avocatului, nu se poate spune că acestuia îi sunt afectate probitatea și corectitudinea. Potrivit legii, cazurile de nedemnitate sunt expres și limitativ prevăzute de lege și se verifică atât cu ocazia primirii în profesie, cu ocazia reînscriserii în tabloul avocaților cu drept de exercitare a profesiei, cât și pe întreaga durată a exercitării acesteia”. Curtea a reținut, astfel, că neîndeplinirea condițiilor referitoare la integritate, probitate și corectitudine în exercitarea profesiei de avocat poate avea drept consecință însăși pierderea calității de avocat. Cu alte cuvinte, stabilirea stării de nedemnitate a avocatului are consecințe grave asupra carierei profesionale a acestuia.

Curtea a constatat că prin art. 14 lit. a) din Legea nr. 51/1995, republicată, criticat în speță, este reglementat unul dintre cazurile de nedemnitate a avocatului, și anume acela că este nedemn de a fi avocat cel condamnat definitiv prin hotărâre judecătorească la pedeapsa cu închisoare pentru săvârșirea unei infracțiuni intenționate, de natură să aducă atingere prestigiului profesiei. Curtea a observat că acest prim caz de nedemnitate presupune întrunirea cumulativă a următoarelor condiții: condamnarea, în mod definitiv, prin hotărâre judecătorească, la pedeapsa cu închisoarea (legea nu face deosebire între condamnarea la închisoare cu executare sau cu suspendare); infracțiunea pentru care s-a pronunțat condamnarea să fi fost săvârșită cu intenție; infracțiunea să aducă atingere prestigiului profesiei. Autorul excepției de neconstituționalitate susține că, prin conținutul său normativ, acest text de lege nu este formulat cu suficientă claritate și precizie, astfel încât destinatarii săi să își poate conforma conduita socială, mai precis să cunoască cu exactitate care sunt acele infracțiuni de natură a aduce atingere prestigiului profesiei de avocat.

Raportat la critica astfel formulată, Curtea a apreciat că aceasta este întemeiată și a constatat că, din cauza redactării imprecise a acestui text de lege [art. 14 lit. a) din Legea nr. 51/1995, republicată], determinarea infracțiunilor care aduc atingere prestigiului profesiei

de avocat reprezintă o problemă lăsată la aprecierea suverană a structurilor profesionale competente să stabilească asupra cazului de nedemnitare, astfel cum acestea sunt prevăzute de Legea nr. 51/1995, republicată. Așa fiind, Curtea a observat că, în prezent, legea nu stabilește sfera infracțiunilor care afectează/nu afectează prestigiul profesiei de avocat, constatarea stării de nedemnitare în care se află avocatul și, implicit, încetarea calității sale profesionale realizându-se, de la caz la caz, de către structura profesională competentă. Mai mult, decizia adoptată nu este întemeiată pe criterii obiective, rezonabile și concrete, ci pe aprecieri subiective, care pot varia de la o structură profesională teritorială la alta. Faptul că dispozițiile legale criticate nu stipulează care sunt acele infracțiuni intenționate pentru a căror săvârșire și, implicit, condamnare avocatul este nedemn a mai exercita profesia în cauză conduce la împrejurarea ca un aspect esențial, care este de natură să influențeze gravitatea sancțiunilor disciplinare aplicate, să nu fie prevăzut în mod explicit prin lege, ci lăsat la aprecierea subiectivă a structurilor profesionale competente. Or, normele privind cercetarea disciplinară trebuie să respecte anumite cerințe de stabilitate și previzibilitate, în caz contrar fiind încălcat art. 1 alin. (5) din Constituție, în componenta sa referitoare la previzibilitatea legii, întrucât persoana vizată nu este în măsură să își adapteze conduita în mod corespunzător și nici să aibă reprezentarea corectă a derulării procedurii disciplinare (a se vedea, în acest sens, Decizia nr. 392 din 2 iulie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 667 din 11 septembrie 2014).

În acest context, în jurisprudența sa (exemplu fiind Decizia nr. 1 din 10 ianuarie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 123 din 19 februarie 2014), Curtea a reținut că o trăsătură esențială a statului de drept o constituie supremația Constituției și obligativitatea respectării legii, iar una dintre cerințele principiului respectării legilor vizează calitatea actelor normative. În acest sens, Curtea a constatat că, de principiu, orice act normativ trebuie să îndeplinească anumite condiții calitative, printre acestea numărându-se previzibilitatea, ceea ce presupune că acesta trebuie să fie suficient de clar și precis pentru a putea fi aplicat; astfel, formularea cu o precizie suficientă a actului normativ permite persoanelor interesate – care pot apela, la nevoie, la sfatul unui specialist – să prevadă într-o măsură rezonabilă, în circumstanțele speței, consecințele care pot rezulta dintr-un act determinat.

Raportat la cele mai sus menționate, Curtea a constatat că legiuitorul are competența de a reglementa atât condițiile pentru exercitarea unor profesii, cât și de a stabili cazurile de încetare a acestora. În exercitarea actului de legiferare însă, așa cum a reținut Curtea și prin Decizia nr. 405 din 15 iunie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 517 din 8 iulie 2016, legiuitorului îi revine obligația ca, indiferent de domeniul în care își exercită această competență constituțională, să dea dovadă de o atenție sporită în respectarea principiului clarității și previzibilității legii.

În ceea ce privește art. 14 lit. a) din Legea nr. 51/1995, republicată, Curtea a constatat că legiuitorul nu prevede în mod expres și limitativ care sunt acele infracțiuni intenționate pentru a căror săvârșire și, implicit, condamnare, avocatul este nedemn a mai exercita profesia în cauză. Această împrejurare este de natură a da naștere abuzurilor și arbitrarului, având în vedere spectrul larg al infracțiunilor intenționate prevăzute de Codul penal și legile speciale. Din această perspectivă, Curtea a reținut, totodată, că pot exista situații în care, pentru săvârșirea aceleiași infracțiuni intenționate, să poată fi adoptate soluții diferite pronunțate de

către structurile competente ale profesiei de avocat cu privire la decizia menținerii sau excluderii din profesia de avocat.

Așa fiind, Curtea a constatat că sintagma „*de natură să aducă atingere prestigiului profesiei*” de avocat din cuprinsul art. 14 lit. a) din Legea nr. 51/1995 pentru organizarea și exercitarea profesiei de avocat, republicată, este neconstituțională și contravine dispozițiilor art. 1 alin. (5) din Constituție, redactarea acesteia fiind lipsită de claritate și precizie, având în vedere că nu se precizează în mod clar acele infracțiuni intenționate care aduc atingere prestigiului profesiei de avocat. Prin urmare, necircumstanțierea expresă a infracțiunilor a căror săvârșire este de natură să aducă atingere prestigiului profesiei de avocat lasă loc arbitrarului, făcând posibilă aplicarea diferențiată a sancțiunii excluderii din profesie, în funcție de aprecierea subiectivă a structurilor profesiei de avocat competente să aprecieze asupra cazului de nedemnitate. Această lipsă de claritate, precizie și previzibilitate a sintagmei „*de natură să aducă atingere prestigiului profesiei*” de avocat din cadrul art. 14 lit. a) din Legea nr. 51/1995, republicată, creează astfel premisa aplicării acesteia în mod diferit, într-o manieră discriminatorie, ca rezultat al unor interpretări sau aprecieri arbitrare. Prin urmare, Curtea a considerat că revine legiuitorului sarcina de a conferi normei legale criticate un conținut normativ edificator și de a stabili un cadru legislativ coerent și lipsit de echivoc cu privire la condițiile concrete în care intervine încetarea calității de avocat, prin excluderea din profesie, ca urmare a incidenței cazului de nedemnitate prevăzut de art. 14 lit. a) din Legea nr. 51/1995, republicată.

Referitor la critica privind art. 27 lit. d) din Legea nr. 51/1995 pentru organizarea și exercitarea profesiei de avocat, republicată, autorul excepției susține că acest text de lege este neconstituțional din cauza caracterului său neclar în ceea ce privește faptele prevăzute de legea penală pentru care s-a dispus condamnarea avocatului prin hotărâre definitivă și care îl fac nedemn de a fi avocat în continuare. În acest context, Curtea a apreciat că art. 27 lit. d) din Legea nr. 51/1995, republicată, fiind o normă de trimitere, trebuie privit din prisma efectelor declarării ca neconstituțională a sintagmei „*de natură să aducă atingere prestigiului profesiei*” de avocat din cuprinsul art. 14 lit. a) al aceluiași act normativ. Astfel, prin conținutul său normativ, art. 27 lit. d) din Legea nr. 51/1995, republicată, nu conține niciun viciu de neconstituționalitate, ci doar reglementează una din situațiile în care încetează calitatea de avocat.

De altfel, în jurisprudența sa în materie, exemplul fiind Decizia nr. 472 din 28 iunie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 573 din 28 iulie 2016, sau Decizia nr. 379 din 24 septembrie 2013, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 731 din 27 noiembrie 2013, Curtea a statuat că, în concepția legiuitorului, avocatura este un serviciu public, care este organizat și funcționează pe baza unei legi speciale, iar cei care doresc să practice această profesie sunt datori să respecte legea și să accepte regulile impuse de aceasta. De asemenea, Curtea a reținut că, deși avocatura este o profesie liberală și independentă, exercitarea sa trebuie să se desfășoare într-un cadru organizat, în conformitate cu reguli prestabilite, a căror respectare trebuie asigurată, inclusiv, prin aplicarea unor măsuri coercitive. Așa fiind, Curtea a subliniat că instituirea, prin legea care reglementează exercitarea profesiei de avocat, a unor obligații pentru cei în cauză, precum și a unor măsuri sancționatoare față de cei ce încalcă regulile prevăzute de aceasta nu este grevată de niciun viciu de neconstituționalitate. Curtea a reținut, totodată, că sancțiunea disciplinară a excluderii din profesia de avocat reflectă principiul demnității și onoarei profesiei de avocat, reprezentând o garanție a moralității

și probității profesionale pentru membrii baroului. Din această perspectivă, legislația referitoare la organizarea profesiei de avocat este guvernată de anumite principii și reguli care asigură o bună, normală și legală desfășurare a activității de avocat, acesta fiind obligat să se abțină de la comiterea unor fapte antisociale care ar arunca asupra sa o lumină negativă.

III. Pentru toate aceste considerente, cu unanimitate de voturi, Curtea a admis excepția de neconstituționalitate și a constatat că sintagma „*de natură să aducă atingere prestigiului profesiei*” de avocat din cuprinsul art. 14 lit. a) din Legea nr. **51/1995** pentru organizarea și exercitarea profesiei de avocat, republicată, este neconstituțională, iar în ceea ce privește art. 27 lit. d) din același act normativ, Curtea a respins, ca neîntemeiată, excepția de neconstituționalitate și a constatat că aceste prevederi sunt constituționale în raport cu criticile formulate.

Decizia nr. 225 din 4 aprilie 2017 referitoare la excepția de neconstituționalitate a prevederilor art. 14 lit. a) și ale art. 27 lit. d) din Legea nr. 51/1995 pentru organizarea și exercitarea profesiei de avocat, republicată, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 468 din 22 iunie 2017.

Ordin de protecție. Condiții. Definiția membrilor de familie.

Cuvinte-cheie: *dreptul la viață și la integritate fizică și psihică, dreptul la viață intimă și privată, statul de drept, neconcordanță între un tratat privitor la drepturile omului și legea internă*

Rezumat

I. În motivarea excepției de neconstituționalitate, autoarea acesteia a susținut că prevederile de lege criticate, prin modalitatea de reglementare a condițiilor de admisibilitate privind emiterea unui ordin de protecție, contravin dispozițiilor constituționale ale art. 1 alin. (3) privind statul de drept și art. 16 alin. (1) privind principiul egalității în fața legii. În acest sens, a arătat că, deși prin lege, s-a dorit stabilirea unei protecții acordate și persoanelor care au stabilit relații asemănătoare aceloră dintre soți, se observă că, de fapt, prin sintagma „în cazul în care conviețuiesc” se stabilește o condiție greu de îndeplinit de victimele violenței în familie, și anume aceea potrivit căreia, o atare cerere poate fi admisibilă doar dacă victima locuiește cu agresorul la data formulării cererii. Or, o astfel de cerință ar contraveni chiar scopului pentru care a fost adoptată legea, acela al ocrotirii victimelor violenței în familie. Pentru a se îndeplini această condiție și pentru a se putea obține un ordin de protecție, victima ar trebui să se mute înapoi cu agresorul, să se asigure că poate proba acest lucru, să formuleze cererea de emitere a ordinului de protecție și apoi, dacă mai poate, să părăsească domiciliul comun. Susține că se observă existența unei diferențieri între categoriile de persoane ce pot solicita emiterea unui ordin de protecție, în baza prevederilor Legii nr. 217/2003. Astfel, dacă în ceea ce privește soțul/soția sau fostul soț/fosta soție nu se impune nicio condiție suplimentară pentru ca aceștia să fie considerați membri de familie, în accepțiunea dată de dispozițiile art. 5 din Legea

nr. 217/2003, în ceea ce privește situația concubinilor, potrivit dispozițiilor de lege criticate, aceștia pot fi considerați membri de familie, doar „în cazul în care conviețuiesc”. Această diferențiere reprezintă de fapt o discriminare și o nerespectare a drepturilor constituționale ale cetățenilor. O interpretare a sintagmei „în cazul în care conviețuiesc”, aptă să fie aplicată în cursul unei cereri de emitere a unui ordin de protecție, ar însemna dovedirea doar a faptului conviețuirii, pe baza probatoriului administrat, astfel încât să poată fi emis ordinul de protecție. O astfel de interpretare a fost dată de către unele instanțe judecătorești, însă, o interpretare gramaticală a sintagmei menționate, conduce la concluzia necesității conviețuirii la momentul introducerii cererii, astfel că majoritatea instanțelor, cum este și cazul de față, în situația în care victima nu mai locuiește cu agresorul la data introducerii cererii, constată inadmisibilitatea cererii formulate.

II. Examinând excepția de neconstituționalitate, Curtea a reținut că scopul Legii nr. 217/2003, astfel cum este prevăzut la art. 1 alin. (1) din aceasta, îl reprezintă ocrotirea și sprijinirea familiei, dezvoltarea și consolidarea solidarității familiale, bazată pe prietenie, afecțiune și întraajutorare morală și materială a membrilor familiei, ceea ce constituie un obiectiv de interes național. Prevenirea și combaterea violenței în familie fac parte din politica integrată de ocrotire și sprijinire a familiei și reprezintă o importantă problemă de sănătate publică, iar, potrivit art. 1 alin. (3) din lege, Statul român elaborează și implementează politici și programe destinate prevenirii și combaterii violenței în familie, precum și protecției victimelor violenței în familie. În vederea realizării acestui scop, Legea nr. 25/2012 privind modificarea și completarea Legii nr. 217/2003 pentru prevenirea și combaterea violenței în familie, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 165 din 13 martie 2012, a introdus în Legea nr. 217/2003 Capitolul VII: „Ordinul de protecție”, care, ulterior republicării Legii nr. 217/2003, a devenit Capitolul IV (art. 23-35). Rațiunea introducerii reglementării privind ordinul de protecție este, așa cum rezultă din Expunerea de motive la Legea nr. 25/2012, crearea unui instrument juridic civil eficient pentru prevenirea și combaterea violenței în familie, similar cu cele utilizate în alte legislații din Uniunea Europeană, deoarece, în legislația din România, exista doar protecție penală împotriva violenței în familie și care se exercita în condiții foarte restrictive. Potrivit art. 3 din Legea nr. 217/2003, „violența în familie” reprezintă orice acțiune sau inacțiune intenționată (cu excepția acțiunilor de autoapărare ori de apărare), manifestată fizic sau verbal, săvârșită de către un membru de familie împotriva altui membru al aceleiași familii, care provoacă ori poate cauza un prejudiciu sau suferințe fizice, psihice, sexuale, emoționale ori psihologice, inclusiv amenințarea cu asemenea acte, constrângerea sau privarea arbitrară de libertate. Un ordin de protecție se poate emite dacă se comite un act de violență (care, potrivit art. 4 din lege, poate fi: violență verbală, violență psihologică, violență fizică, violența sexuală, violență economică, violență socială, violență spirituală), de natură să pună în pericol viața, integritatea sau libertatea victimei, de către un membru al familiei. Art. 5 din lege definește noțiunea de „membru de familie”, aceasta cuprinzând: a) ascendenții și descendenții, frații și surorile, copiii acestora, precum și persoanele devenite prin adopție, potrivit legii, astfel de rude; b) soțul/soția și/sau fostul soț/fosta soție; c) persoanele care au stabilit relații asemănătoare acelorora dintre soți sau dintre părinți și copii, în cazul în care conviețuiesc; d) tutorele sau altă persoană care exercită în fapt ori în drept drepturile față de persoana

copilului; e) reprezentantul legal sau altă persoană care îngrijește persoana cu boală psihică, dizabilitate intelectuală ori handicap fizic, cu excepția celor care îndeplinesc aceste atribuții în exercitarea sarcinilor profesionale. Curtea observă astfel că legea română oferă protecție împotriva violenței în familie și persoanelor care au stabilit relații asemănătoare aceloră dintre soți sau dintre părinți și copii, cu condiția ca aceștia să conviețuiască.

Analizând jurisprudența instanțelor judecătorești, Curtea a reținut că practica acestora referitoare la interpretarea art. 5 lit. c) din Legea nr. 217/2003, în ceea ce privește condiția conviețuirii cerută persoanelor care au stabilit relații asemănătoare aceloră dintre soți sau dintre părinți și copii, este neunitară. Majoritatea instanțelor judecătorești consideră că, pentru a se putea emite un ordin de protecție, alături de îndeplinirea celorlalte condiții prevăzute de lege, trebuie ca persoanele care au stabilit relații asemănătoare aceloră dintre soți sau dintre părinți și copii să conviețuiască la momentul depunerii cererii de emitere a ordinului de protecție. Alte instanțe judecătorești consideră că, pentru a se putea emite un ordin de protecție, alături de îndeplinirea celorlalte condiții prevăzute de lege, trebuie ca persoanele care au stabilit relații asemănătoare aceloră dintre soți sau dintre părinți și copii să fi conviețuit, dar nu neapărat la momentul depunerii cererii de emitere a ordinului de protecție. În sfârșit, Judecătoria Sectorului 4 București, care a sesizat Curtea Constituțională cu excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 5 lit. c) din Legea nr. 217/2003, excepție ce formează obiectul Dosarului Curții Constituționale nr. 925D/2017, a aplicat direct, în temeiul art. 20 din Constituție, prevederile Convenției de la Istanbul, ratificată de România prin Legea nr. 30/2016, considerând că este îndeplinită condiția conviețuirii.

Curtea a constatat că, întrucât scopul instituirii ordinului de protecție îl reprezintă protejarea dreptului la viață și la integritate fizică și psihică, sunt valabile considerentele de principiu reținute de Curtea Constituțională, în Decizia nr. 511 din 12 decembrie 2013, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 75 din 30 ianuarie 2014, prin care a stabilit că, potrivit formulărilor Curții Europene a Drepturilor Omului, dreptul la viață, statuat în art. 2 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, reprezintă „regele drepturilor”, un drept ce consacră una dintre valorile fundamentale ale statelor democratice care alcătuiesc Consiliul Europei, numărându-se printre prevederile primordiale ale Convenției.

Având în vedere acestea, Curtea a reținut că cerința conviețuirii impusă de prevederile art. 5 lit. c) din Legea nr. 217/2003 persoanelor care au stabilit relații asemănătoare aceloră dintre soți sau dintre părinți și copii, pentru a se putea emite un ordin de protecție, este nerezonabilă, întrucât poate determina inadmisibilitatea cererii de emitere a ordinului de protecție, chiar dacă s-ar constata exercitarea unui act de violență, de natură să pună în pericol viața, integritatea fizică sau psihică sau libertatea victimei și chiar dacă aceasta ar demonstra în fața instanței că între părți s-au stabilit relații asemănătoare aceloră dintre soți sau dintre părinți și copii. Astfel, această condiționare impusă de textul de lege criticat contravine însuși scopului pentru care a fost adoptată Legea nr. 25/2012, și anume crearea unui instrument juridic civil eficient pentru prevenirea și combaterea violenței în familie – ordinul de protecție, prin care instanța poate să dispună, cu caracter provizoriu, una ori mai multe dintre măsurile – obligații sau interdicții prevăzute la art. 23 din lege, în scopul protejării vieții, integrității fizice sau psihice ori libertății victimei.

Astfel, în cazul persoanelor care au stabilit relații asemănătoare aceloră dintre soți sau dintre părinți și copii, condiția conviețuirii, prevăzută de textul de lege criticat, aduce atingere dreptului la viață și dreptului la integritate fizică și psihică a persoanei a cărei viață, integritate fizică sau psihică ori libertate este pusă în pericol printr-un act de violență din partea unui membru al familiei, persoană care nu poate solicita instanței ca, în scopul înlăturării stării de pericol, să emită un ordin de protecție. Având în vedere acestea, Curtea a constatat că sintagma „în cazul în care conviețuiesc” din cuprinsul prevederilor art. 5 lit. c) din Legea nr. 217/2003 contravine dispozițiilor art. 22 din Constituție, privind dreptul la viață și la integritate fizică și psihică a persoanei.

În același sens este și jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, care, prin Hotărârea din 9 iunie 2009, pronunțată în Cauza *Opuz împotriva Turciei*, a statuat că statele trebuie să ia măsuri preventive pentru ocrotirea dreptul la viață al cetățenilor (par.128-130) și că statele au obligația pozitivă de a stabili și a aplica eficient un sistem de pedepsire a tuturor formelor de violență domestică și de a oferi suficiente garanții pentru victime. (par.145). De asemenea, prin Hotărârea din 2 martie 2017, pronunțată în Cauza *Talpis împotriva Italiei*, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a stabilit că printre obligațiile pozitive care incumbă autorităților – în anumite cazuri, în virtutea art. 2 sau art. 3 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, iar în alte cazuri, în virtutea art. 8 sau a art. 8 coroborat cu art. 3 din Convenție – se regăsește și obligația acestora de a adopta și a aplica un cadru juridic adaptat care să ofere protecție împotriva actelor de violență (par.100). În speță, instanța de contencios al drepturilor omului a stabilit că, deși statul avea obligația pozitivă de a aplica preventiv măsuri de ordin practic pentru protejarea individului a cărui viață este amenințată, prin neluarea unor măsuri prompte cu privire la plângerea depusă de reclamantă, autoritățile naționale au lipsit plângerea de orice efect, eșuând în respectarea obligației de a proteja dreptul la viață (par.123-125).

Totodată, Curtea a constatat că, în cazul persoanelor care au stabilit relații asemănătoare aceloră dintre soți sau dintre părinți și copii, impunerea conviețuirii victimei violenței cu agresorul, ca una din cerințele necesare pentru emiterea ordinului de protecție, contravine și dispozițiilor constituționale ale art. 26, în componentele referitoare la viața intimă și viața privată. Astfel, potrivit art. 26 alin. (1) din Constituție, autoritățile publice au obligația constituțională a de a respecta și ocroti viața intimă, familială și privată a persoanei. Or, condiționarea, prin dispozițiile de lege criticate, a emiterii ordinului de protecție de conviețuirea victimei cu agresorul, indiferent de felul cum această condiție a fost interpretată de instanțele judecătorești, echivalează cu încălcarea obligației autorităților publice de a ocroti viața intimă și privată a cetățenilor. În același sens este și jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, care, prin Hotărârea din 13 noiembrie 2010, pronunțată în Cauza *Hajduová împotriva Slovaciei*, par.46, a reținut că noțiunea de „viață privată” include dreptul persoanei la integritate fizică și psihică și că statele membre au obligația de a proteja integritatea fizică și psihică a cetățenilor săi. Instanța de contencios al drepturilor omului a amintit că vulnerabilitatea particulară a victimelor violenței domestice și necesitatea implicării active a statelor în protejarea acestora au fost prevăzute printr-o serie de instrumente internaționale, care au fost enumerate în Hotărârea din 9 iunie 2009, pronunțată în Cauza *Opuz împotriva Turciei*, par.72-82.

Pentru toate aceste argumente, Curtea a reținut și încălcarea dispozițiilor art. 1 alin. (3) din Constituție, ca text de referință invocat de autoarea excepției de neconstituționalitate, deoarece această dispoziție constituțională privește valorile supreme ale statului de drept,

fiind o reglementare de principiu care constituie cadrul pe care se grefează toate celelalte norme ale Legii fundamentale. (a se vedea în acest sens Decizia nr. 350 din 7 mai 2015, publicată în Monitorul Oficial a României, Partea I, nr. 504 din 8 iulie 2015, par.18).

În continuare, Curtea a reținut că art. 20 alin. (2) din Constituție stabilește că, în caz de neconcordanțe între pactele și tratatele privitoare la drepturile fundamentale ale omului la care România este parte și legile interne, au prioritate reglementările internaționale, cu excepția cazului în care Constituția sau legile interne conțin dispoziții mai favorabile. Astfel, această normă constituțională instituie prioritatea de aplicare a reglementărilor internaționale față de legile interne contrare. Or, Convenția din 11 mai 2011 a Consiliului Europei privind prevenirea și combaterea violenței împotriva femeilor și a violenței domestice, ratificată de România prin Legea nr. 30/2016, reprezintă un veritabil tratat privind drepturile omului, iar art. 3 lit. b) din aceasta prevede că „violența domestică” înseamnă toate acțiunile de violență fizică, sexuală, psihologică sau economică, care se produc în mediul familial sau domestic ori între foștii sau actualii soți sau parteneri, „indiferent dacă agresorul împarte sau a împărțit același domiciliu cu victima”.

În concluzie, sintagma „în cazul în care conviețuiesc” din cuprinsul prevederilor art. 5 lit. c) din Legea nr. 217/2003 încalcă dispozițiile constituționale ale art. 1 alin. (3) privind statul de drept, art. 22 privind dreptul la viață și la integritate fizică și psihică și ale art. 26 referitoare la viața intimă și privată.

III. Pentru toate aceste considerente, cu unanimitate de voturi, Curtea a admis excepția de neconstituționalitate și a constatat că sintagma „în cazul în care conviețuiesc” din cuprinsul art. 5 lit. c) din Legea nr. 217/2003 pentru prevenirea și combaterea violenței în familie este neconstituțională.

Decizia nr. 264 din 27 aprilie 2017 referitoare la excepția de neconstituționalitate a sintagmei „în cazul în care conviețuiesc” din cuprinsul dispozițiilor art. 5 lit. c) din Legea nr. 217/2003 pentru prevenirea și combaterea violenței în familie, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 468 din 22 iunie 2017

Delimitarea dintre diferitele forme de răspundere juridică și răspunderea penală nu poate avea drept unic criteriu tipul actului normativ încălcat în exercitarea atribuțiilor de serviciu, respectiv un act de reglementare primară (lege sau ordonanță a Guvernului) sau un act normativ administrativ, ci, dimpotrivă, reținând posibilitatea ca în cazul săvârșirii unei fapte prin încălcarea unei legi sau ordonanțe a Guvernului să poată fi incidentă atât răspunderea penală, cât și alte forme de răspundere extrapenală, cum este cea disciplinară, administrativă sau civilă, Curtea a reținut, drept criteriu suplimentar, gradul de intensitate necesar aplicării unei pedepse penale, respectiv necesitatea existenței unei anumite valori a pagubei sau a unei anumite gravități a vătămării a drepturilor sau intereselor legitime rezultate din comiterea faptei.

Cuvinte-cheie: efectele deciziilor Curții Constituționale, principiul „ultima ratio” în materia răspunderii penale, competența de legiferare

Rezumat

I. În motivarea excepției de neconstituționalitate, autorul susține că dispozițiile criticate sunt neconstituționale, întrucât legiutorul nu a reglementat un prag valoric minim al "folosului necuvenit", al "pagubei patrimoniului", respectiv al "pagubei" în cazul infracțiunii de rezultat care este abuzul în serviciu și care, astfel, să o delimiteze de celelalte forme de răspundere penală.

II. Cu privire la aceste critici, Curtea a reținut următoarele:

Pornind de la considerentele Deciziei nr. 405 din 15 iunie 2016, publicate în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 517 din 8 iulie 2016, prin care instanța constituțională a admis excepția de neconstituționalitate și a constatat că dispozițiile art. 246 din Codul penal din 1969 și ale art. 297 alin. (1) din Codul penal sunt constituționale în măsura în care prin sintagma "îndeplinește în mod defectuos" din cuprinsul acestora se înțelege "îndeplinește prin încălcarea legii", Curtea a dezvoltat mai multe considerații.

Astfel, potrivit dispozițiilor art. 147 alin. (4) din Constituție, deciziile pronunțate de Curtea Constituțională sunt general obligatorii și au putere numai pentru viitor, având aceleași efecte pentru toate autoritățile publice și toate subiectele individuale de drept. Decizia prin care Curtea Constituțională, în exercitarea controlului concret, a posteriori, admite sesizarea de neconstituționalitate este obligatorie și produce efecte erga omnes, determinând obligația legiutorului, potrivit art. 147 alin. (1) din Constituție, de a pune de acord prevederile neconstituționale cu dispozițiile Legii fundamentale. Termenul în care trebuie îndeplinită obligația constituțională este de 45 de zile, consecința nerespectării sale fiind încetarea efectelor juridice a dispozițiilor din legile sau ordonanțele constatate ca fiind neconstituționale în vigoare la data efectuării controlului și suspendate de drept pe durata termenului constituțional.

Mai mult, în acord cu jurisprudența sa, spre exemplu, Decizia Plenumului Curții Constituționale nr. 1 din 17 ianuarie 1995, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 16 din 26 ianuarie 1995, sau Decizia nr. 414 din 14 aprilie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 291 din 4 mai 2010, autoritatea de lucru judecat ce însoțește actele jurisdicționale, deci și deciziile Curții Constituționale, se atașează nu numai dispozitivului, ci și considerentelor pe care se sprijină acesta. Soluția este aceeași și pentru efectul general obligatoriu al deciziilor Curții Constituționale. Prin sintagma considerente pe care dispozitivul deciziei Curții se sprijină se înțelege ansamblul unitar de argumente, care prezentate într-o succesiune logică realizează raționamentul juridic pe care se întemeiază soluția pronunțată de Curte. Astfel, argumente autonome, de sine-stătătoare, sau argumente multiple, coroborate, pot determina o construcție logico-juridică după structura premisă-demonstrație-concluzie. Cu alte cuvinte, considerentele unei decizii a Curții Constituționale cuprind analiza comparativă dintre textul legal criticat și norma constituțională, procesul logic pornind de la situația premisă (care implică, pe de o parte, analiza textului legal, și, pe de altă parte, analiza textului constituțional), realizând legături corelante, inferențiale (analiza raportului dintre cele două norme) din care derivă o concluzie, consecința analizei (soluția pronunțată de Curte). Această structură este una unitară, coerentă, întregul ansamblu argumentativ constituind fundamentul concluziei finale, astfel încât nu poate fi

acceptată teza potrivit căreia în conținutul unei decizii a Curții ar putea exista considerente independente de raționamentul juridic care converge la soluția pronunțată și, implicit care nu ar împrumuta caracterul obligatoriu al dispozitivului actului jurisdicțional. Prin urmare, întrucât toate considerentele din cuprinsul unei decizii sprijină dispozitivul acesteia, Curtea constată că autoritatea de lucru judecat și caracterul obligatoriu al soluției se răsfrâng asupra tuturor considerentelor deciziei.

Ținând seama de cele expuse, Curtea reține că, încă din data de 8 iulie 2016, data publicării în Monitorul Oficial al României, Partea I, a deciziei Curții Constituționale nr. 405 din 15 iunie 2016, în sarcina legiuitorului primar sau delegat s-a născut obligația de a reglementa valoarea pagubei și gravitatea vătămării rezultate din comiterea faptei de "abuz în serviciu", cu aplicarea principiului "ultima ratio", astfel cum acesta a fost dezvoltat în doctrină și jurisprudență (inclusiv cea a Curții Constituționale). Dezvoltând raționamentul juridic pe care s-a întemeiat soluția pronunțată în decizia menționată, Curtea a considerat că delimitarea dintre diferitele forme de răspundere juridică și răspunderea penală nu poate avea drept unic criteriu tipul actului normativ încălcat în exercitarea atribuțiilor de serviciu, respectiv un act de reglementare primară (lege sau ordonanță a Guvernului) sau un act normativ administrativ, ci, dimpotrivă, reținând posibilitatea ca în cazul săvârșirii unei fapte prin încălcarea unei legi sau ordonanțe a Guvernului să poată fi incidentă atât răspunderea penală, cât și alte forme de răspundere extrapenală, cum este cea disciplinară, administrativă sau civilă, Curtea a reținut, drept criteriu suplimentar, gradul de intensitate necesar aplicării unei pedepse penale, respectiv necesitatea existenței unei anumite valori a pagubei sau a unei anumite gravități a vătămării a drepturilor sau intereselor legitime rezultate din comiterea faptei.

De altfel, nu este prima dată când Curtea a stabilit o astfel de legătură între gravitatea faptei și incidența răspunderii penale. În jurisprudența sa, Curtea a statuat că incriminarea/dezincriminarea unor fapte ori reconfigurarea elementelor constitutive ale unei infracțiuni țin de marja de apreciere a legiuitorului, marjă care nu este absolută, ea fiind limitată de principiile, valorile și exigențele constituționale. Prin reglementarea protecției penale doar a faptelor care produc anumite consecințe, legiuitorul trebuie să se plasează în interiorul acestei marje, întrucât nicio dispoziție constituțională nu obligă explicit/implicit la stabilirea unui standard de referință care să determine în mod automat incriminarea penală a oricărei vătămări aduse unei valori consacrate constituțional sau legal. În acest sens, prin Decizia nr. 683 din 19 noiembrie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 47 din 20 ianuarie 2015, cu privire la soluția legislativă care a instituit pragul de peste 90 de zile de spitalizare ale victimei unui accident de circulație soldat cu vătămări corporale care atrage incidența legii penale, cu consecința dezincriminării faptelor care au generat vătămări care au necesitat îngrijiri medicale sub acest prag, Curtea a reținut că "legiuitorul are îndreptățirea de a plasa protecția constituțională a valorii care nu intră sub incidența penalului, în sfera răspunderii civile delictuale", deci, implicit, Curtea a acceptat teza potrivit căreia incidența răspunderii penale este condiționată de o anumită gravitate a faptei sau de un anumit nivel de afectare a valorii protejate prin norma penală.

În ceea ce privește dispozițiile penale referitoare la fapta de "abuz în serviciu", Curtea a constatat că lipsa unor circumstanțieri cu privire la determinarea unui anumit quantum al

pagubei ori a unei anume gravități a vătămării drepturilor sau intereselor legitime ale unei persoane fizice sau ale unei persoane juridice face dificilă și, uneori, imposibilă, delimitarea răspunderii penale de celelalte forme de răspundere juridică, cu consecința deschiderii procedurilor de cercetare penală, trimitere în judecată și condamnare a persoanelor care, în exercitarea atribuțiilor de serviciu, cauzează o pagubă ori o vătămare a drepturilor sau intereselor legitime ale unei persoane fizice sau ale unei persoane juridice, indiferent de valoarea pagubei sau de intensitatea vătămării. Dispozițiile penale în vigoare sunt formulate în sens larg și în termeni vagi, ce determină un grad sporit de impredictibilitate, aspect problematic din perspectiva art. 7 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, precum și a altor cerințe fundamentale ale principiului statului de drept, această redactare constituind premisa unor interpretări și aplicări arbitrare/aleatorii. O asemenea omisiune are relevanță constituțională în cauza de față [a se vedea și Decizia nr. 503 din 20 aprilie 2010, Decizia nr. 107 din 27 februarie 2014 sau Decizia nr. 308 din 12 mai 2016, par. 41, prin care Curtea a statuat că „omisiunea și imprecizia legislativă sunt cele care generează încălcarea dreptului fundamental pretins a fi încălcat”] pentru că afectează drepturi și libertăți fundamentale ale persoanei împotriva căreia se formulează o astfel de acuzație penală. În aceste condiții, Curtea, fiind ținută de obligația de a interpreta o dispoziție legală în sensul de a produce efecte și pentru a da, astfel, un sens constituțional acesteia [a se vedea în acest sens Decizia nr. 223 din 13 martie 2012], consideră necesară instituirea unui prag al pagubei și circumstanțierea vătămării produse prin comiterea faptei, elemente în funcție de care să se aprecieze incidența sau nu a legii penale.

Dată fiind natura omisiunii legislative relevante, Curtea Constituțională a reținut că nu are competența de a complini acest viciu normativ, întrucât și-ar depăși atribuțiile legale, acționând în sfera exclusivă de competență a legiuitorului primar sau delegat. Pe cale de consecință, ținând seama de dispozițiile constituționale ale art. 142 alin. (1), potrivit cărora „Curtea Constituțională este garantul supremației Constituției”, și de cele ale art. 1 alin. (5), potrivit cărora, „în România, respectarea [...] legilor este obligatorie”, Curtea a subliniat că legiuitorul are obligația de a reglementa pragul valoric al pagubei și intensitatea vătămării dreptului sau interesului legitim rezultate din comiterea faptei în cuprinsul normelor penale referitoare la infracțiunea de abuz în serviciu, pasivitatea acestuia fiind de natură să determine apariția unor situații de incoerență și instabilitate, contrare principiului securității raporturilor juridice în componenta sa referitoare la claritatea și previzibilitatea legii.

III. Cu majoritate de voturi, Curtea a respins, ca inadmisibilă, excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 297 alin. (1) din Codul penal.

Decizia nr. 392 din 6 iunie 2017 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 248 din Codul penal din 1969, ale art. 297 alin. (1) din Codul penal și ale art. 13² din Legea nr. 78/2000 pentru prevenirea, descoperirea și sancționarea faptelor de corupție, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 504 din 30 iunie 2017.

2. Controlul de constituționalitate a conflictelor juridice [art. 146 lit. e) din Constituție]

Adoptarea unei ordonanțe de urgență a Guvernului nu poate fi calificată ca un act de arogare a unor puteri, atribuții sau competențe care, potrivit Constituției, aparțin Parlamentului. În procedura de legiferare, Guvernul nu are obligația constituțională sau legală de a solicita avizul Consiliului Superior al Magistraturii în alte materii decât activitatea autorității judecătorești.

Cuvinte-cheie: *conflict juridic de natură constituțională, delegare legislativă, ordonanță de urgență a Guvernului, procedura de legiferare, avizul Consiliului Superior al Magistraturii*

Rezumat

I. În motivarea cererilor de soluționare a unor conflicte juridice de natură constituțională, Președintele României și Președintele Consiliului Superior al Magistraturii susțin existența unui conflict juridic de natură constituțională între autoritatea executivă, reprezentată în cauză de către Guvernul României, pe de-o parte, și autoritatea legiuitoare, reprezentată de Parlamentul României, pe de altă parte, generat de arogarea de către Guvern a competenței de legiferare în domeniul legii organice în alte situații decât cele premise de dispozițiile art. 115 alin. (4) din Constituția României.

Aceeași autori susțin și existența unui conflict juridic de natură constituțională dintre autoritatea executivă – Guvernul României, pe de o parte, și autoritatea judecătorească – Consiliul Superior al Magistraturii, pe de altă parte, generat de Guvern, care a împiedicat Consiliul Superior al Magistraturii să-și realizeze o atribuție constituțională referitoare la avizarea unui act normativ.

II. Cu privire la aceste critici, Curtea a reținut următoarele:

Constituția instituie prin art. 108 alin. (3) și art. 115 alin. (1)-(3), competența Guvernului de a emite ordonanțe, deci o competență normativă derivată dintr-o lege de abilitare, adoptată de Parlament, prin care unica autoritate legiuitoare din România delege, pentru un interval limitat de timp, competența de legiferare în domenii strict delimitate de Constituție și de legea de abilitare. Exercițarea acestei competențe se include tot în sfera puterii executive, deoarece prin emiterea de ordonanțe, Guvernul aduce la îndeplinire legea de abilitare, cu specificul pe care îl implică o asemenea lege în ceea ce privește aprecierea limitelor abilitării acordate. Cu toate că, prin efectul abilitării, Guvernul emite un act care, prin conținutul său, are caracter legislativ, fiind consecința unei delegări legislative, ordonanța rămâne un act administrativ al autorității executive.

Mai mult, sub aspectul competenței de legiferare, Curtea reține că relația dintre puterea legislativă și cea executivă se desăvârșește prin competența conferită Guvernului de a adopta ordonanțe de urgență în condițiile stabilite de art. 115 alin. (4)-(6) din Constituție. Astfel, ordonanța de urgență, ca act normativ ce permite Guvernului, sub controlul Parlamentului, să facă față unei situații extraordinare, se justifică prin necesitatea și urgența reglementării

acestei situații care, datorită circumstanțelor sale, impune adoptarea de soluții imediate în vederea evitării unei grave atingeri aduse interesului public.

Regimul particular al ordonanței de urgență este prevăzut în art. 115 alin. (4)-(6) din Constituție și se referă la cazurile în care poate fi emisă: situații extraordinare a căror reglementare nu poate fi amânată, Guvernul având obligația de a motiva urgența în cuprinsul acesteia; intrarea în vigoare: numai după depunerea spre dezbateră în procedură de urgență la Camera inițial sesizată și convocarea obligatorie a Parlamentului, dacă nu se află în sesiune; domeniul de reglementare: acesta poate fi și de natura legilor organice, caz în care legea de aprobare se adoptă cu majoritatea prevăzută de art. 76 alin. (1) din Constituție; ordonanța de urgență nu poate fi însă adoptată în domeniul legilor constituționale, nu poate afecta regimul instituțiilor fundamentale ale statului; de asemenea, ordonanța de urgență nu poate aduce atingere drepturilor, libertăților și îndatoririlor prevăzute de Constituție, drepturilor electorale și nu poate viza măsuri de trecere silită a unor bunuri în proprietatea publică.

Având în vedere aceste considerente, Curtea reține că, pe lângă monopolul legislativ al Parlamentului, Constituția, în art. 115, consacră delegarea legislativă, în virtutea căreia Guvernul poate emite ordonanțe simple [art. 115 alin. (1)-(3)] sau ordonanțe de urgență [art. 115 alin. (4)-(6)]. Astfel, transferul unor atribuții legislative către autoritatea executivă se realizează printr-un act de voință al Parlamentului ori, pe cale constituțională, în situații extraordinare, și numai sub control parlamentar.

Având în vedere aceste considerente, Curtea a constatat că decizia Guvernului de a adopta Ordonanța de urgență nr. 13/2017 pentru modificarea și completarea Legii nr. 286/2009 privind Codul penal și a Legii nr. 135/2010 privind Codul de procedură penală nu poate fi calificată ca un act de arogare a unor puteri, atribuții sau competențe care, potrivit Constituției, aparțin Parlamentului. Este evident că Guvernul exercită în acest fel o competență proprie prevăzută în mod expres de prevederile art. 115 din Legea fundamentală.

Cu privire la competența Consiliului Superior al Magistraturii în materia procedurilor de legiferare, Curtea Constituțională s-a pronunțat printr-o jurisprudență constantă, reținând că această competență a Consiliului Superior al Magistraturii este una legală, acordată prin voința Parlamentului în temeiul textului constituțional al art. 134 alin. (4), potrivit căruia "Consiliul Superior al Magistraturii îndeplinește și alte atribuții stabilite prin legea sa organică, în realizarea rolului său de garant al independenței justiției". Deși norma constituțională, exprimând rolul de garant al independenței justiției al Consiliului Superior al Magistraturii, nu face niciun fel de referire expresă la obligația inițiatorilor proiectelor de acte normative de a solicita avizul acestei autorități, avizarea proiectelor de acte normative ce privesc activitatea autorității judecătorești este tratată în legea de organizare și funcționare a Consiliului Superior al Magistraturii, la care Legea fundamentală face trimitere.

Însă Curtea a circumscris sfera de cuprindere a sintagmei "acte normative ce privesc activitatea autorității judecătorești", în funcție de care se poate determina obligația legală și constituțională a autorităților competente de a solicita avizul Consiliului Superior al Magistraturii. În considerentele Deciziei nr. 901 din 17 iunie 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 503 din 21 iulie 2001, Curtea Constituțională a reținut că sintagma se referă "numai la actele normative care privesc în mod direct organizarea și funcționarea autorității judecătorești, precum modul de funcționare al instanțelor, cariera magistraților,

drepturile și obligațiile acestora etc., pentru a nu se ajunge la denaturarea rolului Consiliului Superior al Magistraturii". Pe cale de consecință, prin Decizia nr. 3 din 15 ianuarie 2014, Curtea a constatat că proiectele de legi care implică un aviz al Consiliului sunt actele normative privind statutul judecătorilor și procurorilor (care cuprind dispoziții referitoare la drepturile și îndatoririle judecătorilor și procurorilor, incompatibilități și interdicții, numirea, promovarea, suspendarea și încetarea funcției de judecător sau procuror, delegarea, detașarea și transferul judecătorilor și procurorilor, răspunderea acestora etc.), reglementat în prezent prin Legea nr. 303/2004, organizarea judiciară (instanțele judecătorești – organizare/competențe/conducere, Ministerul Public – organizare/competențe/conducere, organizarea și funcționarea Institutului Național al Magistraturii, compartimentele auxiliare de specialitate din cadrul instanțelor și al parchetelor, bugetele instanțelor și parchetelor etc.), reglementată în prezent prin Legea nr. 304/2004, precum și actele normative privind organizarea și funcționarea Consiliului Superior al Magistraturii, cu sediul materiei în Legea nr. 317/2004.

Curtea a statuat că "orice altă interpretare dată sintagmei acte normative ce privesc activitatea autorității judecătorești ar determina o extindere a competențelor Consiliului Superior al Magistraturii care nu s-ar întemeia pe criterii clare și previzibile, deci ar fi arbitrară. Astfel, acceptând susținerea autorilor obiecției de neconstituționalitate, potrivit căreia omisiunea de a supune avizării Consiliului actul normativ prin care se aduc modificări Codului penal ar contraveni rolului său constituțional de garant al independenței justiției, s-ar accepta implicit teza conform căreia solicitarea avizului Consiliului Superior al Magistraturii ar fi obligatorie în cadrul elaborării tuturor actelor normative. În măsura în care orice lege este susceptibilă a genera o situație conflictuală, care ar determina investirea unei instanțe judecătorești cu soluționarea litigiului, s-ar putea concluziona că toate actele normative privesc activitatea autorității judecătorești. Or, dincolo de lipsa de fundament logic și juridic a unei astfel de interpretări, împrejurarea creată ar conduce la situația în care Consiliul Superior al Magistraturii ar îndeplini competențe similare celor ale Consiliului Legislativ, care potrivit art. 79 alin. (1) din Constituție "este un organ consultativ de specialitate al Parlamentului, care avizează proiectele de acte normative în vederea sistematizării, unificării și coordonării întregii legislații", ceea ce este inadmisibil. Consiliul Superior al Magistraturii, ca parte componentă a autorității judecătorești, potrivit dispozițiilor Legii fundamentale, cu rol de garant al independenței justiției, nu poate fi transformat într-un organ consultativ al Parlamentului, autoritatea legiuitoare primară, [sau Guvernului, autoritate legiuitoare delegată, n.r.], fără a fi afectate valori constituționale precum statul de drept sau principiul separației și echilibrului puterilor în cadrul democrației constituționale."

În concluzie, Curtea a reținut că Guvernul nu are obligația constituțională sau legală de a solicita avizul Consiliului Superior al Magistraturii în alte materii decât activitatea autorității judecătorești, iar Consiliul Superior al Magistraturii nu are abilitatea legală de a emite un astfel de aviz.

III. Cu majoritate de voturi, Curtea:

- a constatat că nu a existat un conflict juridic de natură constituțională între autoritatea executivă – Guvernul României, pe de o parte, și autoritatea legiuitoare – Parlamentul

României, pe de altă parte, Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 13/2017 pentru modificarea și completarea Legii nr. 286/2009 privind Codul penal și a Legii nr. 135/2010 privind Codul de procedură penală fiind adoptată în exercitarea unei competențe proprii a Guvernului, prevăzute expres de dispozițiile art. 115 din Legea fundamentală.

- a constatat că nu a existat un conflict juridic de natură constituțională între autoritatea executivă – Guvernul României, pe de o parte, și autoritatea judecătorească – Consiliul Superior al Magistraturii, pe de altă parte, prin adoptarea Ordonanței de urgență nr. 13/2017, Guvernul neîmpiedicând autoritatea judecătorească, reprezentată de Consiliul Superior al Magistraturii, să-și realizeze o atribuție constituțională referitoare la avizarea actului normativ.

Decizia nr. 63 din 8 februarie 2017 referitoare la cererile de soluționare a conflictelor juridice de natură constituțională dintre autoritatea executivă – Guvernul României, pe de o parte, și autoritatea legiuitoare – Parlamentul României, pe de altă parte, precum și dintre autoritatea executivă – Guvernul României, pe de o parte, și autoritatea judecătorească – Consiliul Superior al Magistraturii, pe de altă parte, cereri formulate de Președintele Consiliului Superior al Magistraturii, respectiv de Președintele României, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 145 din 27 februarie 2017.

Prin verificarea legalității și oportunității adoptării unei ordonanțe de urgență a Guvernului, Ministerul Public – Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție – Direcția Națională Anticorupție și-a arogat competența de a efectua o anchetă penală într-un domeniu care excedează cadrului legal, ce poate conduce la un blocaj instituțional din perspectiva dispozițiilor constituționale ce consacră separația și echilibrul puterilor în stat.

Cuvinte-cheie: *conflict juridic de natură constituțională, delegare legislativă, ordonanță de urgență a Guvernului, oportunitatea legiferării, anchetă penală, răspundere juridică, imunitatea ministerială*

Rezumat

I. În motivarea cererii de soluționare a unui conflict juridic de natură constituțională, Președintele Senatului susține existența unui conflict juridic de natură constituțională între Guvernul României, pe de o parte, și Ministerul Public – Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție – Direcția Națională Anticorupție, pe de altă parte, solicitând Curții să analizeze dacă prin verificarea circumstanțelor, a legalității și a oportunității adoptării Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 13/2017 pentru modificarea și completarea Legii nr. 286/2009 privind Codul penal și a Legii nr. 135/2010 privind Codul de procedură penală, Ministerul Public – Direcția Națională Anticorupție și-a arogat competența de a efectua o anchetă penală într-un domeniu care excedează cadrului legal, cu încălcarea competenței Guvernului de a adopta acte normative.

II. Cu privire la aceste critici, Curtea a reținut următoarele:

Prin derogare de la regula de drept comun, ordonanțele simple sau de urgență ale Guvernului, acte administrative, nu sunt supuse controlului de legalitate efectuat de instanța judecătorească de drept comun, ci, în virtutea calității lor de acte de reglementare primară, deci echivalente legii, sunt supuse controlului de constituționalitate consacrat de art. 146 lit. d) din Constituție. Astfel, în temeiul normei constituționale și a dispozițiilor Legii nr. 47/1992, pot face obiect al controlului de constituționalitate a posteriori, pe care invocării unei excepții de neconstituționalitate, o ordonanță, în ansamblul său, ori doar anumite dispoziții din aceasta. Controlul vizează aspecte de constituționalitate extrinsecă, anume procedura de adoptare a actului, și aspecte de constituționalitate intrinsecă, respectiv conținutul normativ al actului. Cu alte cuvinte, cercetarea aspectelor de legalitate a ordonanțelor simple sau de urgență ale Guvernului vizează exclusiv raportarea la Legea fundamentală, care consacră procedura de adoptare a acestui tip de act normativ, precum și drepturile și libertățile fundamentale pe care conținutul acestuia trebuie să le respecte. Or, în temeiul art. 142 alin. (1) din Constituție, Curtea Constituțională este garantul supremației Legii fundamentale, iar, potrivit art. 1 alin. (2) din legea nr. 47/1992, aceasta este unica autoritate de jurisdicție constituțională din România. Cu alte cuvinte, în conformitate cu dispozițiile constituționale și legale în vigoare, doar Curtea Constituțională este abilitată să efectueze controlul asupra ordonanțelor simple sau de urgență ale Guvernului, nicio altă autoritate publică neavând competența materială în acest domeniu. Constatarea lipsei de conformitate cu legea superioară, Constituția, lipsește de efecte juridice actul normativ, sancțiunea aplicată vizând exclusiv îndepărtarea actului din fondul activ al dreptului, fără a constitui premisa unei răspunderi juridice a persoanelor implicate în procedura de legiferare sau în actul decizional.

În ceea ce privește controlul respectării procedurii de adoptare a unei ordonanțe simple sau de urgență a Guvernului și a conținutului normativ al acesteia, sub aspectul oportunității, Curtea a reținut că actul de reglementare primară (legea, ordonanța simplă și cea de urgență a Guvernului), ca act juridic de putere, este expresia exclusivă a voinței legiuitorului, care decide să legifereze în funcție de nevoia de reglementare a unui anumit domeniu de relații sociale și de specificul acestuia.

Din analiza jurisprudenței Curții Constituționale, rezultă că numai existența unor elemente cu caracter obiectiv, care nu au putut fi prevăzute, pot determina apariția unei situații a cărei reglementare se impune cu celeritate. Constatarea acestor elemente se realizează de Guvern, care este obligat să motiveze intervenția sa în preambulul actului normativ adoptat. Prin urmare, **oportunitatea legiferării se limitează, deci, la decizia de a adopta actul normativ sau nu, de a avea o conduită activă sau pasivă, în condițiile în care sunt demonstrate elementele cu caracter obiectiv, cuantificabil, prevăzute de art. 115 alin. (4) din Constituție. Cu alte cuvinte, decizia legiferării aparține în exclusivitate legiuitorului delegat, care, dacă hotărăște reglementarea unei anumite situații juridice, are obligația de a se conforma exigențelor constituționale.**

Curtea a reținut că **aprecierea oportunității adoptării unei ordonanțe de urgență, sub aspectul deciziei legiferării, constituie un atribut exclusiv al legiuitorului delegat, care poate fi cenzurat doar în condițiile prevăzute expres de Constituție, respectiv doar pe calea controlului parlamentar exercitat potrivit art. 115 alin. (5) din Constituție.** Așadar, doar Parlamentul poate decide soarta actului normativ al Guvernului, adoptând o lege de aprobare sau de

respingere. Cu ocazia dezbaterilor parlamentare, forul legislativ suprem are competența de a cenzura ordonanța de urgență a Guvernului, atât sub aspectul legalității, cât și *al oportunității*, dispozițiile art. 115 alin. (8) din Constituție, statuând că, prin legea de aprobare sau de respingere se vor reglementa, dacă este cazul, măsurile necesare cu privire la efectele juridice produse pe perioada de aplicare a ordonanței. Având în vedere prevederile constituționale invocate, Curtea constată că ***nicio altă autoritate publică, aparținând altei puteri decât cea legislative, nu poate controla actul normativ al Guvernului din perspectiva oportunității actului de legiferare.***

În concluzie, Curtea a constatat că instanța constituțională este singura abilitată să efectueze controlul asupra legalității/constituționalității ordonanțelor simple sau de urgență ale Guvernului (atât sub aspectul procedurii de adoptare, cât și a conținutului normativ), nicio altă autoritate publică neavând competența materială în acest domeniu. În ceea ce privește aprecierea oportunității adoptării unei ordonanțe de urgență, sub aspectul deciziei legiferării, Curtea a constatat că aceasta constituie un atribut exclusiv al legiuitorului delegat, care poate fi cenzurat doar în condițiile prevăzute expres de Constituție, respectiv doar pe calea controlului parlamentar, exercitat potrivit art. 115 alin. (5) din Constituție. În fine, Curtea a reținut că, într-un stat de drept, guvernat de principiul separației puterilor, miniștrii sunt trași la răspundere pentru deciziile lor politice prin mijloace politice, iar nu prin mijloace de drept penal.

Având în vedere faptele reclamate și cele reținute în ordonanța de începere a urmăririi penale in rem, Curtea a apreciat că toate elementele prezentate drept elemente materiale constitutive ale infracțiunilor imputate nu constituie altceva decât aprecieri personale sau critici ale autorilor denunțului cu privire la legalitatea și oportunitatea actului adoptat de Guvern. Astfel, circumstanțele adoptării actului normativ, luările de poziție publice contradictorii ale ministrului justiției și ale prim-ministrului, urmate de decizia adoptării Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 13/2017 pentru modificarea și completarea Legii nr. 286/2009 privind Codul penal și a Legii nr. 135/2010 privind Codul de procedură penală, "fără să fie consultat Consiliul Legislativ, fără să se aștepte avizul Consiliului Superior al Magistraturii, fără a fi trecută pe ordinea de zi sau cea suplimentară a ședinței Guvernului din 31 ianuarie 2017" constituie, în mod evident, aspecte privind legalitatea și oportunitatea adoptării actului criticat, care nu pot intra în sfera de competență a procurorilor, respectiv nu pot face obiectul activității de cercetare penală.

Curtea, analizând încadrarea juridică a faptelor denunțate, așa cum este ea configurată de către procuror în ordonanța de începere a urmăririi penale in rem, a reținut, în ceea ce privește infracțiunea de favorizare a făptuitorului, prevăzută de art. 269 din Codul penal, că această infracțiune nu poate fi comisă prin adoptarea unui act normativ. Este evident că un act normativ de clemență (de grațiere) ori de dezincriminare a anumitor infracțiuni este favorabil unor persoane care au comis faptele penale care cad sub incidența respectivului act normativ, dar acest aspect nu se poate converti nicidecum în "ajutorul dat făptuitorului", ca element material al infracțiunii de favorizare a făptuitorului. Art. 269 din Codul penal are în vedere alte ipoteze, respectiv acte individualizate strict care pot constitui un folos dat făptuitorului, menit să împiedice înlăptuirea justiției într-o cauză penală concretă. Actele normative de clemență sau de dezincriminare reprezintă întotdeauna voința legiuitorului, iar opțiunea acestuia este justificată de anumite nevoi sociale, juridice, economice, raportate la un anumit moment din

evoluția societății. Este evident că prin caracterul lor normativ, legile și ordonanțele Guvernului au aplicabilitatea generală și își extind efectele asupra unui număr nedeterminat de subiecte vizate de ipoteza normelor. În această logică, devine posibil ca în sfera de aplicabilitate a acestor acte să intre și cei care le-au adoptat sau rudele, prietenii, cunoștințele lor. A aprecia altfel, înseamnă că niciodată legiuitorul primar sau delegat nu ar putea adopta acte normative fără a fi sancționat penal, întrucât caracterul mai favorabil al normelor adoptate ar favoriza întotdeauna anumiți făptuitori. Or, Curtea reține că tocmai caracterul de generalitate a actului normativ, aplicabilitatea sa asupra unui număr nedefinit de persoane distinge actul normativ de actul individual, singurul care poate fi susceptibil de a produce folease, avantaje, ajutor, în sensul prevăzut de legea penală.

Așadar nu este de acceptat ca autoritatea legiuitoare primară sau delegată (parlamentari sau miniștri) să intre sub incidența legii penale prin însuși faptul adoptării sau participării la actul decizional al adoptării actului normativ, aceasta îndeplinindu-și o atribuție constituțională. În virtutea imunității care însoțește actul decizional de legiferare, care, așa cum Curtea a reținut în prealabil, este aplicabilă *mutatis mutandis* și membrilor Guvernului, niciun parlamentar sau ministru nu poate fi tras la răspundere pentru opiniile politice sau acțiunile exercitate în vederea elaborării ori adoptării unui act normativ cu putere de lege. A admite contrariul înseamnă a lasă, indirect, posibilitatea intruziunii în procesul legislativ a unei alte puteri, cu consecința directă a încălcării separației puterilor în stat. Lipsa răspunderii juridice pentru activitatea de legiferare este o garanție a exercitării mandatului față de eventuale presiuni sau abuzuri ce s-ar comite împotriva persoanei care ocupă funcția de parlamentar sau de ministru, imunitatea asigurându-i acesteia independența, libertatea și siguranța în exercitarea drepturilor și a obligațiilor ce îi revin potrivit Constituției și legilor.

Având în vedere toate aspectele prezentate mai sus, Curtea a constatat că starea de fapt descrisă în actul de sesizare a organului judiciar și încadrată juridic în dispozițiile art. 269 din Codul penal, art. 13 din Legea nr. 78/2000 și în cele ale art. 8 alin. (1) lit. b) din Legea nr. 115/1999 constituie cadrul procesual reținut și asumat de Ministerul Public – Direcția Națională Anticorupție, care prin Ordonanța din 1 februarie 2017 a dispus începerea urmării penale in rem, cu privire la faptele reclamate. Toate argumentele expuse mai sus, impuneau însă organului judiciar soluția de clasare, în baza art. 294 alin. (3) din Codul de procedură penală, fără a efectua acte de urmărire penală, ca urmare a incidenței art. 16 alin. (1) din același cod, întrucât toate faptele reclamate priveau în realitate aspecte legate de procedura de adoptare a unui act normativ, respectiv aspecte de oportunitate și legalitate care nu cad sub incidența controlului organelor de cercetare penală, indiferent de încadrarea juridică stabilită de către procuror. Întrucât, doar prin ea însăși, adoptarea actelor normative nu poate constitui elementul material al unor infracțiuni, Curtea a constatat că faptele reclamate prin denunțul care a stat la baza întocmirii Dosarului nr. 46/P/2017, înregistrat pe rolul Secției de combatere a infracțiunilor asimilate infracțiunilor de corupție din cadrul Direcției Naționale Anticorupție, nu pot intra sub incidența legii penale, indiferent de încadrarea juridică dată.

Pentru aceste considerente, având în vedere că prin Ordonanța din 1 februarie 2017 a Direcției Naționale Anticorupție se reține că "nu există vreunul dintre cazurile care împiedică punerea în mișcare sau exercitarea acțiunii penale" și, în consecință, se dispune începerea urmăririi penale și se efectuează acte de urmărire penală cu privire la săvârșirea infracțiunilor

menționate în denunț, apare cu evidență faptul că Ministerul Public, ca parte a autorității judecătorești, s-a considerat competent să verifice oportunitatea, respectarea procedurii legislative și, implicit, legalitatea adoptării ordonanței de urgență a Guvernului. O astfel de conduită echivalează cu o încălcare gravă a principiului separației puterilor în stat, garantat de art. 1 alin. (4) din Constituție, deoarece Ministerul Public nu doar că își depășește atribuțiile prevăzute de Constituție și de lege, dar își arogă atribuții ce aparțin puterii legislative sau Curții Constituționale. În activitatea sa de interpretare și aplicare a legii, procurorul trebuie să realizeze un echilibru între spiritul și litera legii, între exigențele de redactare și scopul urmărit de legiuitor, fără a avea competența de a se substitui autorităților competente în acest domeniu. Obligația care incumbă procurorilor derivă direct din normele constituționale ale art. 131 din Constituție, potrivit cărora, în activitatea judiciară, ei reprezintă interesele generale ale societății și apără ordinea de drept, precum și drepturile și libertățile cetățenilor.

În această lumină, Curtea a constatat că prin verificarea circumstanțelor în care a fost adoptată Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 13/2017 pentru modificarea și completarea Legii nr. 286/2009 privind Codul penal și a Legii nr. 135/2010 privind Codul de procedură penală, Ministerul Public – Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție – Direcția Națională Anticorupție și-a arogat competența de a efectua o anchetă penală într-un domeniu care excedează cadrului legal, ce poate conduce la un blocaj instituțional din perspectiva dispozițiilor constituționale ce consacră separația și echilibrul puterilor în stat. Astfel, în condițiile în care începerea urmăririi penale presupune activități de cercetare și anchetă penală cu privire la modul în care Guvernul și-a îndeplinit atribuțiile de legiuitor delegat, acțiunea Ministerului Public încetează să mai fie una legitimă, devenind abuzivă, întrucât depășește competența stabilită de cadrul legal în vigoare. Mai mult, acțiunea Ministerului Public creează o presiune asupra membrilor Guvernului care afectează buna funcționare a acestei autorități sub aspectul actului legiferării, având drept consecință descurajarea/intimidarea legiuitorului delegat de a-și exercita atribuțiile constituționale. Declanșarea unei ample anchete penale care s-a concretizat prin descinderi la Ministerul Justiției, ridicarea de acte, audierea unui număr mare de funcționari publici, secretari de stat și miniștri a determinat o stare de tensiune, de presiune psihică, chiar pe durata derulării unor proceduri de legiferare, creându-se premisele unui blocaj în activitatea de legiferare. Astfel, sub imperiul unei temeri declanșate de activitatea de cercetare penală și de formularea unor viitoare acuzații care pot determina incidența răspunderii penale, Guvernul este blocat în activitatea sa de legiuitor. Împrejurarea creată goleşte de conținut garanția constituțională referitoare la imunitatea inerentă actului decizional de legiferare, de care beneficiază membrii Guvernului, garanție care are ca scop tocmai protejarea mandatului față de eventuale presiuni sau abuzuri ce s-ar comite împotriva persoanei care ocupă funcția de ministru, imunitatea asigurându-i acesteia independența, libertatea și siguranța în exercitarea drepturilor și a obligațiilor ce îi revin potrivit Constituției și legilor. Prin conduita sa, Ministerul Public – Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție – Direcția Națională Anticorupție a acționat ultra vires, și-a arogat o competență pe care nu o posedă – controlul modului de adoptare unui act normativ, sub aspectul legalității și oportunității sale, ceea ce a afectat buna funcționare a unei autorități, care își are remediul în dispozițiile art. 146 lit. e) din Constituție, care prevăd soluționarea conflictelor juridice de natură constituțională dintre autoritățile publice de către Curtea Constituțională.

III. Cu majoritate de voturi, Curtea a constatat că a existat un conflict juridic de natură constituțională între Ministerul Public – Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție – Direcția Națională Anticorupție și Guvernul României, generat de acțiunea Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție – Direcția Națională Anticorupție de a-și aroga atribuția de a verifica legalitatea și oportunitatea unui act normativ, respectiv Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 13/2017, cu încălcarea competențelor constituționale ale Guvernului și Parlamentului, prevăzute de art. 115 alin. (4) și (5) din Constituție, respectiv ale Curții Constituționale, prevăzute de art. 146 lit. d) din Constituție.

Decizia nr. 68 din 27 februarie 2017 referitoare la cererea de soluționare a conflictului juridic de natură constituțională dintre Guvernul României și Ministerul Public – Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție – Direcția Națională Anticorupție, cerere formulată de Președintele Senatului, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 181 din 14 martie 2017.