



**R O M Â N I A**  
**CURTEA CONSTITUȚIONALĂ**  
**CABINETUL PREȘEDINTELUI**



*Palatul Parlamentului*

*Calea 13 Septembrie nr.2, Intrarea B1, Sectorul 5, 050725, București, România*

*Telefon: (+40-21) 313.25.31; Fax: (+40-21) 312.54.80*

*Internet: <http://www.ccr.ro> E-mail: [pres@ccr.ro](mailto:pres@ccr.ro)*

*2018* Dosarul nr.795A/2018

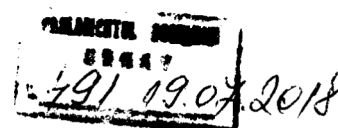
**CURTEA CONSTITUȚIONALĂ**  
**REGISTRATURĂ JURISDICȚIONALĂ**

NR. **6881** / **18 JUL 2018**

Domnului

**CĂLIN CONSTANTIN ANTON POPESCU-TARICEANU**

**PREȘEDINTELE SENATULUI**



Vă comunicăm, alăturat, în copie, Decizia Curții Constituționale nr.451 din 28 iunie 2018, definitivă și general obligatorie, prin care Curtea Constituțională a admis obiecția de neconstituționalitate formulată de Înalta Curte de Casație și Justiție, constituită în Secții Unite, și a constatat că sintagma „*ansamblul relațiilor sociale*” din cuprinsul dispozițiilor art.I pct.1 [cu referire la art.1], precum și dispozițiile art.I pct.26 [cu referire la art.32, partea introductivă a alin.(1)], pct.28 [cu referire la art.32, partea introductivă a alin.(3)] și pct.31 [cu referire la art.33, partea introductivă a alin.(1)] din Legea pentru modificarea și completarea Legii nr.535/2004 privind prevenirea și combaterea terorismului sunt neconstituționale.

Prin aceeași decizie, Curtea a respins, ca neîntemeiată, obiecția de neconstituționalitate formulată de aceeași autoare și a constatat că sintagmele „*factorii materiali*”, „*relațiile internaționale ale statelor*” și „*securitatea națională sau internațională*” din cuprinsul dispozițiilor art.I pct.1 [cu referire la art.1], dispozițiile art.I pct.43 [cu referire la art.40], precum și celelalte dispoziții criticate din Legea pentru modificarea și completarea Legii nr.535/2004 privind prevenirea și combaterea terorismului sunt constituționale.

Vă asigurăm de deplina noastră considerație.



**PROF.UNIV.DR. VALER DORNEANU**

**ROMÂNIA**  
**CURTEA CONSTITUȚIONALĂ**

**Dosar nr.795A/2018**

**DECIZIA nr.451**  
**din 28 iunie 2018**

**referitoare la obiecția de neconstituționalitate a dispozițiilor art.I pct.1 [cu referire la art.1]; pct.26 [cu referire la art.32, partea introductivă a alin.(1) și literele b) și c)]; pct.28 [cu referire la art.32, partea introductivă a alin.(3) și litera b)]; pct.31 [cu referire la art.33, partea introductivă a alin.(1) și litera a)] și pct.43 [cu referire la art.40] din Legea pentru modificarea și completarea Legii nr.535/2004 privind prevenirea și combaterea terorismului**

<b>Valer Dorneanu</b>	<b>- președinte</b>
<b>Marian Enache</b>	<b>- judecător</b>
<b>Petre Lăzăroiu</b>	<b>- judecător</b>
<b>Mircea Ștefan Minea</b>	<b>- judecător</b>
<b>Daniel Marius Morar</b>	<b>- judecător</b>
<b>Mona-Maria Pivniceru</b>	<b>- judecător</b>
<b>Livia Doina Stanciu</b>	<b>- judecător</b>
<b>Simona-Maya Teodoroiu</b>	<b>- judecător</b>
<b>Varga Attila</b>	<b>- judecător</b>
<b>Mihaela Ionescu</b>	<b>- magistrat-asistent</b>

1. Pe rol se află soluționarea obiecției de neconstituționalitate a dispozițiilor art.I pct.1 [cu referire la art.1]; pct.26 [cu referire la art.32, partea introductivă a alin.(1) și literele b) și c)]; pct.28 [cu referire la art.32, partea introductivă a alin.(3) și litera b)]; pct.31 [cu referire la art.33, partea introductivă a alin.(1) și litera a)] și pct.43 [cu referire la art.40] din Legea pentru modificarea și completarea Legii nr.535/2004 privind prevenirea și combaterea terorismului, obiecție formulată de Înalta Curte de Casație și Justiție, constituită în Secții Unite.

2. Obiecția de neconstituționalitate a fost formulată în temeiul art.146 lit.a) din Constituție și al art.15 din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții

Constituționale, a fost înregistrată la Curtea Constituțională sub nr.4048 din 24 mai 2018 și constituie obiectul Dosarului nr.795A/2018. La sesizare a fost anexată Legea pentru modificarea și completarea Legii nr.535/2004 privind prevenirea și combaterea terorismului.

3. **În motivarea obiecției de neconstituționalitate**, Înalta Curte de Casație și Justiție – Secțiile Unite formulează critici de neconstituționalitate prin raportare la prevederile art.148 alin.(4) din Constituție, cu referire la Directiva (UE) 2017/541 a Parlamentului European și a Consiliului din 15 martie 2017 privind combaterea terorismului și de înlocuire a Deciziei-cadru 2002/475/JAI a Consiliului și de modificare a Deciziei 2005/671/JAI a Consiliului, precum și la prevederile art.1 alin.(5) din Constituție, în componenta sa referitoare la calitatea legii.

4. Cu privire la primul aspect, se arată că examinarea comparativă a dispozițiilor art.3 alin.(1) din Directiva (UE) 2017/541 și a prevederilor art.I pct.1, pct.26 și pct.28 din legea criticată, conduce la concluzia că obligația de transpunere, prevăzută în art.28 alin.(1) din Directiva (UE) 2017/541 care instituie obligația statelor membre de a se conforma acestei directive, până la data de 8 septembrie 2018, nu este îndeplinită, cu consecința încălcării art.148 alin. (4) din Constituție.

5. Astfel, se arată că, în conformitate cu partea introductivă a art.3 alin.(1) din Directiva (UE) 2017/541, infracțiunile de terorism constituie acte care, *„prin natura sau contextul lor, pot aduce atingere gravă unei țări sau unei organizații internaționale.”* Or, normele de incriminare privind actele de terorism cuprinse în art.32 alin.(1) și (3) din Legea nr.535/2004, în forma modificată, care încorporează cerința ca fapta să fie săvârșită *„în condițiile art.1”*, nu definesc actele de terorism ca acte care, prin natura sau contextul lor, au potențialul de a aduce atingere gravă unei țări sau unei organizații internaționale, ci ca acte care *„prezintă pericol public, afectează viața, integritatea corporală sau sănătatea oamenilor, ansamblul relațiilor sociale, factorii materiali, relațiile internaționale ale statelor, securitatea națională sau internațională.”*

6. Totodată, se arată că partea introductivă a art.3 alin.(1) din Directiva (UE) 2017/541 nu condiționează existența infracțiunilor de terorism de motivul comiterii acestora, în timp ce, în normele de incriminare privind actele de terorism, cuprinse în

art.32 alin.(1) și (3) din Legea nr.535/2004, în forma modificată, este introdusă condiția suplimentară ca fapta să fie motivată politic, religios sau ideologic, condiție ce rezultă din referirea la art.1 al Legii nr.535/2004, în forma modificată.

7. În concluzie, autoarea sesizării arată că normele de incriminare privind actele de terorism, prevăzute în art.32 alin.(1) și (3) raportat la art.1 din Legea nr.535/2004, în forma modificată, prevăd condiții diferite în raport cu cerințele stabilite în partea introductivă a prevederilor art.3 alin.(1) din Directiva (UE) 2017/541, nefiind asigurată concordanța cu aceste prevederi, și, în consecință, nefiind îndeplinită obligația de a le transpune în dreptul intern.

8. Cu privire la cel de-al doilea aspect, pornind de la jurisprudența instanței de contencios constituțional referitoare la supremația Constituției (Decizia nr.31 din 27 ianuarie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.117 din 16 februarie 2016, Decizia nr.232 din 5 iulie 2001, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.727 din 15 noiembrie 2001, Decizia nr.53 din 25 ianuarie 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.90 din 3 februarie 2011, Decizia nr.732 din 16 decembrie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.69 din 27 ianuarie 2015 sau Decizia nr.22 din 27 ianuarie 2004, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.233 din 17 martie 2004), precum și cea referitoare la calitatea actelor normative - claritatea, precizia și previzibilitatea pe care un text de lege trebuie să le îndeplinească (Decizia nr.619 din 11 octombrie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.6 din 4 ianuarie 2017, Decizia nr.1 din 10 ianuarie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.123 din 19 februarie 2014, Decizia nr.183 din 2 aprilie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.381 din 22 mai 2014, Decizia nr.363 din 7 mai 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.495 din 6 iulie 2015, Decizia nr.603 din 6 octombrie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.845 din 13 noiembrie 2015 sau Decizia nr.405 din 15 iunie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.517 din 8 iulie 2016), autoarea sesizării susține că dispozițiile art.I pct.1, pct.26, pct.28, pct.31 și pct.43 din Legea pentru modificarea și completarea Legii nr.535/2004 privind prevenirea și combaterea terorismului, prin caracterul neclar și imprecis, precum și prin

incertitudinile pe care le creează în materia competenței de judecată în primă instanță, încalcă standardele de claritate, precizie și previzibilitate, consacrate atât jurisprudențial, cât și în art.1 alin.(5) din Constituție, în componenta sa referitoare la calitatea legii.

9. În acest sens, se arată că art.I pct.1 din legea criticată definește noțiunea de terorism prin referire la expresiile „*ansamblul relațiilor sociale*”, „*factorii materiali*”, „*relațiile internaționale ale statelor*”, „*securitatea națională sau internațională*”, expresii care prezintă un caracter general și imprecis. De asemenea, normele de incriminare cuprinse în art.32 alin.(1) și alin.(3), precum și în art.33 alin.(1) din Legea nr.535/2004, astfel cum sunt modificate prin art.I pct.26, pct.28 și pct.31, includ cerința ca fapta să fie săvârșită „*în condițiile art.1*” și, în consecință, normele de incriminare încorporează expresiile cu caracter general și imprecis, anterior menționate.

10. Prin urmare, se arată că definirea infracțiunilor reglementate în art.32 alin.(1) și alin.(3), precum și în art.33 alin.(1) din Legea nr.535/2004, ca fapte care afectează „*ansamblul relațiilor sociale*”, „*factorii materiali*”, „*relațiile internaționale ale statelor*”, „*securitatea națională sau internațională*”, nu permite stabilirea sferei de aplicare a normelor de incriminare și încalcă standardele de claritate, precizie și previzibilitate, consacrate în jurisprudența Curții Constituționale, în materia normei de incriminare. Spre exemplu, definirea infracțiunii reglementate în art.32 alin.(1) din Legea nr.535/2004, ca faptă de distrugere care „*afectează factorii materiali*” sau ca faptă de lipsire de libertate care „*afectează ansamblul relațiilor sociale*”, nu permite identificarea ariei de incidență a normei de incriminare. În plus, în cuprinsul art.32 alin.(1) din Legea nr.535/2004, unele dintre faptele enumerate la lit.a)-q) includ cerința ca fapta să fie „*de natură*” a compromite sau „*de natură*” a periclita, cerință care nu se conciliază cu condiția ca fapta să afecteze în mod efectiv „*ansamblul relațiilor sociale*”, „*factorii materiali*”, „*relațiile internaționale ale statelor*”, „*securitatea națională sau internațională*.”

11. În ceea ce privește art.I pct.43 din legea criticată, prin care se modifică art.40 din Legea nr.535/2004, care atribuie Înaltei Curți de Casație și Justiție competența de judecată, în primă instanță, a „*infracțiunilor de terorism*”, se arată că faptele incriminate în art.32 alin.(1) și (3) din Legea nr.535/2004 (art.I pct.26 și pct.28 din legea criticată)

sunt calificate explicit ca „*acte de terorism*”, în timp ce faptele incriminate în art.33 din Legea nr.535/2004 (art.I pct.31 din legea criticată) nu sunt calificate explicit ca acte de terorism. De asemenea, art.36 din Legea nr.535/2004 (art.I pct.37 din legea criticată) definește „*infracțiunea de finanțare a terorismului*”, iar art.38 din Legea nr.535/2004 (art.I pct.41 din legea criticată) incriminează alarmarea cu privire la săvârșirea unui act de terorism, iar, potrivit art.38<sup>2</sup> din Legea nr.535/2004 (introdus prin art.I pct.42 din legea criticată) infracțiunile prevăzute de prezenta lege constituie „*acte de terorism*”.

12. În consecință, ansamblul dispozițiilor anterior menționate, cu diversitatea expresiilor utilizate în cuprinsul acestora, nu permite stabilirea, cu precizie, a sferei infracțiunilor care se judecă în primă instanță, la nivelul Înaltei Curți de Casație și Justiție, creând incertitudini cu privire la competența de judecată, în primă instanță, a infracțiunilor prevăzute în Legea nr.535/2004. Mai mult, aceste incertitudini sunt determinate și de faptul că infracțiunea prevăzută în art.38 din Legea nr.535/2004 se pedepsește cu închisoare de la un an la trei ani sau cu amendă, pedeapsă care relevă gravitatea redusă a infracțiunii. Or, în condițiile în care infracțiunile de genocid, infracțiunile contra umanității și de război, pentru care, de regulă, legiuitorul a prevăzut pedeapsa alternativă a detențiunii pe viață, se judecă, în primă instanță, la nivelul curților de apel, nu se poate stabili cu certitudine, în contextul diversității expresiilor utilizate, dacă voința legiuitorului a fost aceea de a stabili competența de judecată, în primă instanță, a Înaltei Curți de Casație și Justiție, pentru o infracțiune pentru care a prevăzut pedeapsa alternativă a amenzii.

13. În acest context, se mai arată că, deși opțiunea legiuitorului ar putea fi justificată de considerentul că stabilirea competenței de judecată, după materie, în primă instanță, constituie un atribut exclusiv al acestuia, totuși, structura acestei competențe, consacrată tot de legiuitor, în Codul de procedură penală, se întemeiază pe criteriul gravității infracțiunii și, din această perspectivă, stabilirea competenței de judecată, în primă instanță, la nivelul Înaltei Curți de Casație și Justiție, pentru unele dintre infracțiunile prevăzute în Legea nr.535/2004, pentru care legiuitorul a stabilit pedeapsa alternativă a amenzii, pune în discuție criteriul care stă la baza sistematizării competenței de judecată în primă instanță, după materie, în legislația procesual penală română.

14. În conformitate cu dispozițiile art.16 alin.(2) din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, sesizarea a fost comunicată președinților celor două Camere ale Parlamentului și Guvernului, pentru a comunica punctele lor de vedere.

15. **Președintele Camerei Deputaților** a transmis cu Adresa nr.2/5790/11 iunie 2018, înregistrată la Curtea Constituțională sub nr.4495 din 11 iunie 2018, punctul său de vedere cu privire la sesizarea de neconstituționalitate care face obiectul Dosarului Curții Constituționale nr.795A/2018, prin care se arată că aceasta este neîntemeiată.

16. În acest sens, menționează că nu poate fi de acord cu critica potrivit căreia nu este îndeplinită obligația de transpunere, prevăzută la art.28 alin.(1) din Directiva (UE) 2017/541 a Parlamentului European și a Consiliului din 15 martie 2017 privind combaterea terorismului și de înlocuire a Deciziei-cadru 2002/475/JAI a Consiliului și de modificare a Deciziei 2005/671/JAI a Consiliului, prin aceasta fiind încălcate dispozițiile art.148 alin.(4) din Constituția României, întrucât directivele, ca acte juridice, fac parte din dreptul secundar al Uniunii Europene, solicitându-le statelor membre să obțină un anumit rezultat, fără a impune, însă, cu strictețe, și modalitățile prin care pot face acest lucru. Statele membre trebuie să adopte măsuri în legislația națională în scopul de a atinge obiectivele stabilite de acestea. Astfel, în transpunerea unei directive trebuie urmărit și îndeplinit obiectivul stabilit de aceasta.

17. În total dezacord cu criticile autoarei sesizării, în ceea ce privește modificările aduse art.32 alin.(1) și alin.(3) din Legea nr.535/2004 raportate la prevederile art.3 alin.(1) din Directiva (UE) 2017/541, arată că lipsirea de libertate și distrugerea sau distrugerea calificată intră sub incidența infracțiunii de acte de terorism numai dacă acestea sunt circumscrise și săvârșite în condițiile art.1 al legii, articol care definește terorismul. *Per a contrario*, dacă lipsirea de libertate și distrugerea sau distrugerea calificată nu au fost săvârșite în aceste condiții, ele reprezintă infracțiuni potrivit dreptului penal intern, și anume infracțiuni contra libertății persoanei, respectiv infracțiuni contra patrimoniului, precum și alte infracțiuni săvârșite prin distrugere sau distrugere calificată.

18. Precizează că aceleași considerente sunt aplicabile și modificărilor aduse prin art.I pct.28 din legea criticată, cu referire la partea introductivă a alin.(3) al art.32, precum

și a literei b) a aceleiași alineat. În acest sens, reține că intră sub incidența infracțiunii de acte de terorism numai faptele circumscrise și săvârșite în condițiile art.1 al Legii nr.535/2004. Dacă faptele nu au fost săvârșite în aceste condiții, ele reprezintă infracțiuni potrivit dreptului penal intern, și anume infracțiuni contra sănătății publice sau alte infracțiuni săvârșite prin astfel de metode. În susținerea celor precizate, evocă și considerentul 8 al Directivei (UE) 2017/541.

19. Consideră că legea adoptată de Parlament nu face decât să transpună fără echivoc Directiva (UE) 2017/541, respectând principiile Cartei Organizației Națiunilor Unite, drepturile și libertățile fundamentale, care cuprind, printre altele, dreptul la libertate și la siguranță, libertatea de exprimare și de informare, libertatea de asociere și libertatea de gândire, de conștiință și de religie sau convingeri, opinii politice sau de orice altă natură, principiile legalității și proporționalității infracțiunilor și pedepselor, care acoperă, de asemenea, cerința de precizie, claritate și previzibilitate în ceea ce privește dreptul penal. Directiva transpusă în legislația internă este pusă în aplicare în conformitate cu respectivele drepturi și principii, luând în considerare, în același timp, Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice și alte obligații privind drepturile omului în temeiul dreptului internațional.

20. În concluzie, având în vedere considerentele expuse, consideră că nu sunt încălcate prevederile art.148 alin.(4) din Constituție.

21. Totodată, precizează că nu poate fi de acord cu autoarea obiecției de neconstituționalitate în ceea ce privește presupusa încălcarea a prevederilor art.1 alin.(5) din Constituția României, în componenta sa referitoare la calitatea legii.

22. În acest sens, în ceea ce privește expresia „*securitate națională sau internațională*”, menționează că, în conformitate cu prevederile art.1 din Legea nr.51/1991 privind securitatea națională a României, republicată, cu completările ulterioare, prin securitatea națională a României se înțelege starea de legalitate, de echilibru și de stabilitate socială, economică și politică necesară existenței și dezvoltării statului național român ca stat suveran, unitar, independent și indivizibil, menținerii ordinii de drept, precum și a climatului de exercitare neîngrădită a drepturilor, libertăților



și îndatoririlor fundamentale ale cetățenilor, potrivit principiilor și normelor democratice statornicite prin Constituție. Astfel, securitatea națională se realizează prin cunoașterea, prevenirea și înlăturarea amenințărilor interne sau externe ce pot aduce atingere acestor valori, iar, potrivit art.3 din aceeași lege, „*Constituie amenințări la adresa securității naționale a României următoarele: [...] (d) acțiunile armate sau orice alte acțiuni violente care urmăresc slăbirea puterii de stat; [...] (i) actele teroriste, precum și inițierea sau sprijinirea în orice mod a oricăror activități al căror scop îl constituie săvârșirea de asemenea fapte; (j) atentatele contra unei colectivități, săvârșite prin orice mijloace [...]*”.

23. În ceea ce privește referirea la expresia „*relațiile internaționale ale statelor*”, menționează că, în conformitate cu principiile Cartei Națiunilor Unite și ale dreptului internațional, reprezintă totalitatea formelor și modalităților de relaționare între statele naționale, întemeiate pe respectarea principiului egalității în drepturi a popoarelor și cooperării internaționale, în timp ce „*ansamblul relațiilor sociale*” reprezintă accepțiunea de normă juridică obligatorie ce reglementează raporturile sociale, o conduită între anumite limite care să nu contravină intereselor și valorilor celorlalți membri ai societății, să asigure astfel o anumită stabilitate și ordine în desfășurarea relațiilor interumane, ca suport unitar al coeziunii acelei comunități.

24. Totodată, reține că numai modificarea literelor b) și c), precum și abrogarea literei r) fac obiectul legii criticate, celelalte litere ale art.32 alin.(1) din Legea nr.535/2004 rămânând nemodificate și, ca atare, nu pot fi supuse criticii printr-o obiecție de neconstituționalitate.

25. În final, precizează că nu poate fi de acord cu autoarea sesizării în ceea ce privește criticile de neconstituționalitate aduse modificărilor art.32 alin.(1) și alin.(3), art.33, art.36, art.38 și art.38<sup>2</sup> din Legea nr.535/2004, întrucât acele infracțiuni constituie acte de terorism dacă sunt săvârșite în condițiile art.1 din același act normativ.

26. **Președintele Senatului și Guvernul** nu au transmis Curții Constituționale punctele lor de vedere.

27. Curtea, la termenul de judecată din 21 iunie 2018, având în vedere cererea de întrerupere a deliberărilor pentru o mai bună studiere a problemelor ce formează obiectul

cauzei, în temeiul dispozițiilor art.57 și art.58 alin.(3) din Legea nr.47/1992, republicată, a amânat pronunțarea asupra cauzei pentru data de 28 iunie 2018, dată la care a pronunțat prezenta decizie.

## **CURTEA,**

examinând obiecția de neconstituționalitate, punctul de vedere al președintelui Camerei Deputaților, raportul întocmit de judecătorul-raportor, dispozițiile legii criticate, raportate la prevederile Constituției, precum și Legea nr.47/1992, reține următoarele:

28. Curtea Constituțională a fost legal sesizată și este competentă, potrivit dispozițiilor art.146 lit.a) din Constituție, precum și ale art.1, art.10, art.15 și art.18 din Legea nr.47/1992, republicată, să soluționeze obiecția de neconstituționalitate.

29. Obiectul controlului de constituționalitate îl constituie dispozițiile art.I pct.1 [cu referire la art.1]; pct.26 [cu referire la art.32, partea introductivă a alin.(1) și literele b) și c)]; pct.28 [cu referire la art.32, partea introductivă a alin.(3) și litera b)]; pct.31 [cu referire la art.33, partea introductivă a alin.(1) și litera a)] și pct.43 [cu referire la art.40] din Legea pentru modificarea și completarea Legii nr.535/2004 privind prevenirea și combaterea terorismului. Dispozițiile legii criticate au următorul cuprins:

*„Art. I. – Legea nr.535/2004 privind prevenirea și combaterea terorismului, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.1.161 din 8 decembrie 2004, cu modificările și completările ulterioare, se modifică și se completează după cum urmează:*

### **1. Articolul 1 se modifică și va avea următorul cuprins:**

*„Art.1 - Terorismul reprezintă acele acțiuni, inacțiuni, precum și amenințări cu privire la acestea, care prezintă pericol public, afectează viața, integritatea corporală sau sănătatea oamenilor, ansamblul relațiilor sociale, factorii materiali, relațiile internaționale ale statelor, securitatea națională și internațională, sunt motivate politic, religios sau ideologic și sunt săvârșite în unul dintre următoarele scopuri:*

*a) intimidarea populației sau a unui segment al acesteia, prin producerea unui puternic impact psihologic;*

*b) constrângerea unei autorități publice ori organizații internaționale să îndeplinească, să nu îndeplinească sau să se abțină de la îndeplinirea unui anumit act;*

c) *destabilizarea gravă sau distrugerea structurilor politice fundamentale, constituționale, economice ori sociale ale unui stat sau organizații internaționale.*”;[...]

**26. La articolul 32, partea introductivă a alineatului (1) și literele b) și c) se modifică și vor avea următorul cuprins:**

„Art.32. – (1) *Constituie acte de terorism și se sancționează cu pedeapsa prevăzută de lege pentru infracțiunea săvârșită, ale cărei limite speciale se majorează cu o treime și cu interzicerea unor drepturi săvârșirea, în condițiile art.1, a uneia dintre următoarele fapte:*

.....  
b) *lipsirea de libertate;*

c) *distrugerea și distrugerea calificată;*”;[...]

**28. La articolul 32, partea introductivă a alineatului (3) și litera b) se modifică și vor avea următorul cuprins:**

„(3) *Constituie act de terorism și se pedepsește cu închisoarea de la 7 la 15 ani și interzicerea unor drepturi săvârșirea, în condițiile art.1, a uneia dintre următoarele fapte:*

.....  
b) *introducerea sau răspândirea în atmosferă, pe sol, în subsol ori în apă de produse, substanțe, materiale de orice fel, microorganisme sau toxine de natură să pună în pericol viața, sănătatea oamenilor ori a animalelor sau mediul înconjurător ori în scopul provocării de incendii, inundații sau explozii care au drept efect punerea în pericol a vieților umane;*”;[...]

**31. La articolul 33, partea introductivă și litera a) ale alineatului (1) se modifică și vor avea următorul cuprins:**

„Art.33. - *Constituie infracțiune și se pedepsește cu închisoarea de la 5 la 12 ani și interzicerea unor drepturi săvârșirea, în condițiile art.1, a uneia dintre următoarele fapte:*

a) *procurarea, deținerea, confecționarea, fabricarea, transportul sau furnizarea de produse ori tehnologii cu dublă utilizare sau de produse militare ori de materii explozive sau inflamabile, în scopul producerii de mijloace distructive, dispozitive explozive de orice fel, precum și a substanțelor chimice, biologice, radiologice ori*

nucleare, de natură să pună în pericol viața, sănătatea oamenilor, animalelor sau mediul;”:[...]

### **43. Articolul 40 se modifică și va avea următorul cuprins:**

„Art.40. - *Competența de judecată în primă instanță a infracțiunilor de terorism aparține Înaltei Curți de Casație și Justiție*”.

30. Textele constituționale invocate în susținerea obiecției de neconstituționalitate sunt cele ale art.148 alin.(4) din Constituție, cu referire la Directiva (UE) 2017/541 a Parlamentului European și a Consiliului din 15 martie 2017 privind combaterea terorismului și de înlocuire a Deciziei-cadru 2002/475/JAI a Consiliului și de modificare a Deciziei 2005/671/JAI a Consiliului, precum și ale art.1 alin.(5) din Constituție, în componenta sa referitoare la calitatea legii.

#### **(1) Admisibilitatea obiecției de neconstituționalitate**

31. Curtea constată că sesizarea care formează obiectul Dosarului nr.795A/2018 îndeplinește condițiile de admisibilitate prevăzute de art.146 lit.a) teza întâi din Constituție și de art.15 din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale. Astfel, Curtea constată că obiectul sesizării îl constituie o lege adoptată de Parlament și încă nepromulgată, sesizarea a fost formulată de Înalta Curte de Casație și Justiție, constituită în Secții Unite, aceasta făcând parte dintre titularii dreptului de sesizare, iar sesizarea a fost formulată în interiorul termenului de 5 zile de la data depunerii legii la Secretarul general al Camerei Deputaților pentru exercitarea dreptului de sesizare cu privire la neconstituționalitatea legii, termen prevăzut de art.15 alin.(2) din Legea nr.47/1992, republicată (a se vedea, în acest sens, Decizia nr.233 din 20 decembrie 1999, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.638 din 28 decembrie 1999, Decizia nr.89 din 26 ianuarie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.115 din 19 februarie 2010 și Decizia nr.76 din 22 februarie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.340 din 18 aprilie 2018).

#### **(2) Analiza pe fond a obiecției de neconstituționalitate**

##### **(2.1.) Procesul legislativ de adoptare a legii criticate**

32. Curtea observă că propunerea de lege pentru modificarea și completarea Legii nr.535/2004 privind prevenirea și combaterea terorismului a fost inițiată de un număr de

8 deputați și senatori și înaintată Senatului, în calitate de primă Cameră sesizată, la data de 20 noiembrie 2017. La data de 21 septembrie 2017, Consiliul Legislativ a avizat favorabil propunerea legislativă. După primirea avizului favorabil al Consiliului Legislativ, în data de 5 martie 2018, propunerea legislativă a fost adoptată de Senat, cu respectarea prevederilor art.76 alin.(1) din Constituție, și înaintată spre Camera decizională. Biroul permanent al Camerei Deputaților a trimis propunerea legislativă, pentru raport, Comisiei juridice, de disciplină și imunități, Comisiei pentru apărare, ordine publică și siguranță națională, Comisiei pentru buget, finanțe și bănci și Comisiei pentru administrație publică și amenajarea teritoriului. La data de 8 mai 2018, proiectul de lege a primit aviz favorabil de la Comisia juridică, de disciplină și imunități și de la Comisia pentru apărare, ordine publică și siguranță națională iar, la data de 16 mai 2018, Camera Deputaților, în temeiul art.75 și art.76 alin.(1) din Constituție, a adoptat, cu amendamente, legea și a depus-o la Secretariatul general, pentru exercitarea dreptului de sesizare asupra constituționalității legii, în data de 22 mai 2018. În termenul legal, Înalta Curte de Casație și Justiție, constituită în Secții Unite, a formulat prezenta obiecție de neconstituționalitate.

## **(2.2.) Analiza evoluției legislative în materie**

### *(2.2.1.) Cadrul juridic internațional privind prevenirea și combaterea terorismului*

33. Începând cu anul 1963, comunitatea internațională, sub auspiciile Organizației Națiunilor Unite și ale Agenției Internaționale pentru Energie Atomică, a elaborat nouăsprezece instrumente legale internaționale împotriva terorismului – printre care **Convenția internațională pentru reprimarea atentatelor teroriste cu explozibili**, din 15 decembrie 1997 și **Convenția internațională privind reprimarea finanțării terorismului**, din 9 decembrie 1999, care împreună cu Rezoluțiile Consiliului de Securitate al Organizației Națiunilor Unite reprezintă cadrul legal internațional împotriva terorismului. Implementarea tuturor acestor Convenții, Protocoale și Rezoluții s-a realizat în conformitate cu Strategia globală de luptă împotriva terorismului aprobată de către Adunarea Generală a Organizației Națiunilor Unite la 8 septembrie 2006 prin Rezoluția A/RES/60/288. Consiliul de Securitate al Organizației Națiunilor Unite, la rândul său, a adoptat o serie de rezoluții, în vederea asigurării implementării Strategiei

globale, dintre care două sunt considerate ca fiind obligatorii respectiv, Rezoluția nr.1371/2001 și Rezoluția nr. 2178/2014.

34. Găsirea unor soluții pentru reprimarea terorismului a reprezentat, totodată, unul dintre obiectivele majore ale Consiliului Europei. În aceste condiții, a fost adoptată la Strasbourg la data de 27 ianuarie 1977 și a intrat în vigoare la 4 august 1978, **Convenția Europeană pentru reprimarea terorismului**, ratificată de România prin Legea nr.19/1997, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.34 din 4 martie 1997. Prin Convenția menționată sunt enumerate exhaustiv infracțiunile care reprezintă acte de terorism, menționându-se faptul că extrădarea reprezintă un mijloc eficace pentru ca autorii unor astfel de acte să nu scape de urmărire și de pedeapsă.

35. În anul 2003, a fost creat un comitet interguvernamental, Comitetul Experților în Terorism, care are rolul de a urmări implementarea instrumentelor legale împotriva terorismului și de a asigura coordonarea activităților Consiliului Europei în privința combaterii terorismului. Comitetul Experților în Terorism a redactat și a supus spre aprobare **Convenția Europeană cu privire la prevenirea terorismului**, deschisă pentru semnare la Varșovia la data de 16 mai 2005, ratificată de România prin Legea nr.411/2006, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.949 din 24 noiembrie 2006. Scopul acestei Convenții este de a îmbunătăți eforturile părților semnatare în prevenirea terorismului, prin măsurile care pot fi luate la nivel național, dar și prin intermediul cooperării internaționale, în contextul existenței unui cadru juridic guvernat de tratatele multilaterale sau bilaterale, dar și de alte acorduri încheiate de către părți. Art.1 paragraful 1 din convenție prevede că „*În sensul prezentei convenții, prin infracțiune de terorism se înțelege oricare dintre infracțiunile care intră în sfera de aplicare a unuia dintre tratatele enumerate în anexa la prezenta convenție, așa cum sunt ele definite în respectivele tratate*”, art.2 stabilind că obiectivul convenției este de a intensifica eforturile părților pentru prevenirea terorismului și a efectelor sale negative asupra deplinei respectări a drepturilor omului și în special a dreptului la viață, atât prin intermediul unor măsuri ce trebuie luate la nivel național, cât și în cadrul cooperării internaționale, ținându-se cont de tratatele sau acordurile bilaterale și multilaterale existente între statele contractante.

36. În aceste condiții, Curtea reține că scopul documentelor internaționale menționate este acela de a contribui la protecția mai eficientă a victimelor infracțiunilor de violență, prin dezvoltarea cooperării judiciare între state și instituirea unor reguli procedurale adecvate, apte să asigure combaterea acestor infracțiuni, în mod special când ele au fost săvârșite, în tot sau în parte, în afara teritoriilor naționale sau infractorii s-au refugiat în alt stat. De asemenea, Curtea observă că delimitarea infracțiunilor vizate, cuprinse sub denumirea generică de „infracțiuni de terorism”, se realizează prin indicarea lor într-o listă anexă la convenție. Cu alte cuvinte, în concepția documentelor internaționale, denumirea de „infracțiune de terorism” este folosită pentru a desemna cele mai grave infracțiuni de violență, indicate deja în alte texte internaționale, pentru a căror prevenire și combatere statele părți și-au asumat o obligație generală de cooperare. Curtea reține, totodată, că acțiunile întreprinse de Consiliului Europei, prin intermediul Comitetului Experților în Terorism, sunt fundamentate pe ideea de bază potrivit căreia orice lege penală sau altă măsură va fi luată cu deplina respectare a drepturilor omului și cu respectarea regulilor statului de drept, având ca scop final stimularea cooperării internaționale în vederea aducerii persoanelor care săvârșesc infracțiuni de terorism în fața justiției. În acest sens, Consiliul Europei a adoptat la 19 mai 2015 un Protocol adițional la Convenția Europeană cu privire la prevenirea terorismului din 2005, prin care se reglementa suplimentar cu privire la fenomenul luptătorilor străini. De asemenea, a fost adoptat un Plan de Acțiune cu privire la lupta împotriva extremismului violent și radicalizării care conduc la terorism. Prin Protocolul adițional sunt definite următoarele sintagme: „*participare în asociere sau grup*” în scopul comiterii de acte teroriste, „*pregătirea pentru terorism*”, „*călătorie în afara granițelor*” în scopul terorismului, „*finanțarea călătoriei în afara granițelor*” în scopul terorismului, „*organizarea și facilitarea călătoriei în afara granițelor*” în scopul terorismului. În aceste condiții, Curtea reține că se instituie în sarcina părților semnatare, obligația de a defini și, respectiv, de a asigura incriminarea, prin legile naționale, a faptelor definite prin Protocolul adițional.

(2.2.2) *Cadrul juridic național privind prevenirea și combaterea terorismului*

37. Curtea reține că actele de terorism au fost incriminate în legislația penală națională, pentru prima oară, în **Ordonanța de urgență a Guvernului nr.141/2001 pentru sancționarea unor acte de terorism și a unor fapte de încălcare a ordinii publice**, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.691 din 31 octombrie 2001, emisă pe calea delegării legislative, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr.472/2002, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.524 din 18 iulie 2002. În acest fel, România a inițiat și adoptat o reglementare internă privind prevenirea și combaterea actelor de terorism, în conformitate cu obligațiile pe care și le-a asumat prin tratatele în materie. Actul normativ precitat incrimina și sancționa două categorii de activități infracționale – actele de terorism și faptele de încălcare a ordinii publice. Faptele din prima categorie, sancționate ca acte de terorism, erau reglementate în art.1 și art.2, iar faptele din cea de-a doua categorie erau incriminate ca încălcări ale ordinii publice în art.4 și art.5. Totodată, Curtea reține că prin **Ordonanța de urgență a Guvernului nr.159/2001 pentru prevenirea și combaterea utilizării sistemului financiar-bancar în scopul finanțării de acte de terorism**, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.802 din 14 decembrie 2001, aprobată prin Legea nr.466/2002, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.523 din 18 iulie 2002, a fost conturat un prim cadru juridic, o modalitate concretă de sancționare a persoanelor suspecte de săvârșirea sau finanțarea actelor teroriste.

38. Ordonanța de urgență a Guvernului nr.141/2001 a fost abrogată prin **Legea nr.535/2004 privind prevenirea și combaterea terorismului**, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.1161 din 8 decembrie 2004, lege organică adoptată de Parlament, cu respectarea prevederilor art.75 și art.76 alin.(1) din Constituție, modificată și completată ulterior. Prin același act normativ a fost abrogată și Ordonanța de urgență a Guvernului nr.159/2001, cu excepția anexei la ordonanță, cuprinzând lista persoanelor și/sau entităților identificate de Comitetul înființat pentru urmărirea aplicării Rezoluției nr.1.267 (1999) a Consiliului de Securitate. Legea nr.535/2004 a continuat să reglementeze actele/infracțiunile de terorism ca infracțiuni distincte, cu un conținut propriu.



39. Așadar, Curtea reține că activitatea de prevenire și combatere a terorismului este guvernată, în prezent, de prevederile Legii nr.535/2004, act normativ care definește, în partea introductivă, o serie de noțiuni, printre care, „*terorismul*”, „*entitate teroristă*”, „*grupare teroristă*”, „*organizație teroristă*”, „*acțiuni teroriste*”, „*criză teroristă*”, „*intervenție antiteroristă*”, „*intervenție contrateroristă*”. De asemenea, potrivit legii menționate, cooperarea în domeniul prevenirii și combaterii terorismului se realizează ca Sistem Național de Prevenire și Combatere a Terorismului, la care participă o serie de autorități și instituții publice, enumerate exhaustiv de lege. Autoritatea națională în domeniu este, conform legii, Serviciul Român de Informații, iar în cadrul acestui serviciu funcționează Centrul de Coordonare Operativă Antiteroristă, care asigură coordonarea tehnică a Sistemului Național de Prevenire și Combatere a Terorismului, celelalte autorități și instituții publice desfășurând activități specifice de prevenire și combatere a terorismului, conform atribuțiilor și competențelor legale. Atribuțiile specifice pe linia prevenirii terorismului, dar și cele pe linia combaterii terorismului, sunt enumerate exhaustiv de legiuitor. Prevenirea finanțării actelor de terorism este reglementată în capitolul III din Legea nr.535/2004, dispozițiile legale fiind subsumate unor prevederi relative la operațiuni financiar - bancare interzise și, respectiv, operațiuni financiar - bancare supuse autorizării.

40. Curtea reține, de asemenea, că art.32 din Legea nr.535/2004 incriminează faptele ce constituie acte de terorism, prin reglementarea mai multor modalități alternative de săvârșire a acestora, iar art.33 - 38 din același act normativ reglementează cu privire la alte infracțiuni de terorism. Mai mult, Curtea reține că, prin 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, au fost introduse în Legea nr.535/2004 două infracțiuni noi, respectiv recrutarea de persoane în vederea comiterii de infracțiuni care intră în sfera de aplicare a Legii nr.535/2004 (art.33<sup>1</sup>) și instigarea publică la comiterea actelor de terorism sau a actelor de propagandă publică în acest scop (art.33<sup>2</sup>).

41. Curtea observă, totodată, că dispozițiile penale din Legea nr.535/2004 au fost adoptate în vederea punerii de acord cu Decizia-cadru a Consiliului Uniunii Europene

2002/475/JAI din 13 iunie 2002 privind combaterea terorismului, dar și cu obligațiile asumate ca urmare a ratificării Convenției internaționale privind reprimarea finanțării terorismului, semnată la New York la 9 decembrie 1999 și Convenției internaționale pentru reprimarea atentatelor teroriste cu bombe (explozivi), semnată la New York la 15 decembrie 1997. Potrivit „*Expunerii de motive*” la proiectul de Lege privind prevenirea și combaterea terorismului, „în conformitate cu prevederile Strategiei naționale de prevenire și combatere a terorismului, o importanță deosebită o are optimizarea cadrului normativ în vigoare, în special prin [...] incriminarea unitară a actelor teroriste, precum și a celor de inițiere, planificare, susținere ori favorizare, prin orice mijloace, a acestora în România”, iar, în sensul materializării acestui obiectiv, s-a evidențiat ca necesară adoptarea unei legi care să reglementeze, printre altele, „definirea, în termeni juridici, a terorismului, în conformitate cu specificitatea, pericolozitatea și consecințele actelor teroriste” și „incriminarea unitară a tuturor activităților subsumate terorismului”.

### **(2.3.) Modificări legislative preconizate**

42. Curtea reține că propunerea de lege pentru modificarea și completarea Legii nr.535/2004 privind prevenirea și combaterea terorismului a fost inițiată având în vedere „necesitatea adaptării cadrului legislativ național la modificările survenite la nivelul mediului actual de securitate”. Potrivit „*Expunerii de motive*” ce însoțește Legea pentru modificarea și completarea Legii nr.535/2004 privind prevenirea și combaterea terorismului, proiectul vizează, printre altele, actualizarea conceptului de „terorism”, prin modificarea art.1 și abrogarea art.2 din Legea nr.535/2004, și, corelativ, modificarea trimiterilor din cuprinsul părții introductive a unora dintre infracțiuni, care a devenit imperios necesară având în vedere că, potrivit „*Strategiei naționale de apărare a țării pentru perioada 2015-2019*”, „terorismul este o amenințare persistentă, cu forme de manifestare dificil de anticipat și contracarat, inclusiv din perspectiva identificării și destructurării fluxurilor de recrutare și finanțare a acestor activități. [...] Propaganda fundamentalistă în creștere, în special în mediul virtual, favorizează apariția de noi cazuri de radicalizare ori de implicare în acțiuni extremist-teroriste”, iar, „în plan global, terorismul a căpătat noi dimensiuni, nefiind un fenomen îndepărtat, ci unul aproape de spațiul nostru [...], cetățenii români putând fi afectați de consecințele actelor teroriste”,

evaluarea amenințării teroriste la adresa României evidențiind o schimbare de paradigmă, prin trecerea de la o amenințare generică la una punctuală. Totodată, în același act, se face referire la Directiva (UE) 2017/541 a Parlamentului European și a Consiliului din 15 martie 2017 privind combaterea terorismului și de înlocuire a Deciziei-cadru 2002/475/JAI a Consiliului și de modificare a Deciziei 2005/671/JAI a Consiliului, potrivit căreia „Actele de terorism constituie una dintre cele mai grave încălcări ale valorilor universale ale demnității umane, libertății, egalității și solidarității și ale respectării drepturilor și libertăților fundamentale ale omului pe care se întemeiază Uniunea. Acestea reprezintă, de asemenea, una dintre cele mai grave atingeri aduse democrației și statului de drept, principii care sunt comune statelor membre și care stau la baza Uniunii”, și se conchide că modernizarea cadrului normativ național în materie devine imperios necesară. Curtea observă că art.28 din Directiva (UE) 2017/541 stabilește că *„Până la 8 septembrie 2018, statele membre asigură intrarea în vigoare a actelor cu putere de lege și a actelor administrative necesare pentru a se conforma prezentei directive.”*

43. Curtea reține că art.I din Legea pentru modificarea și completarea Legii nr.535/2004 privind prevenirea și combaterea terorismului conține 44 de puncte, prin care modifică și completează Legea nr.535/2004, art.II dispunând cu privire la republicarea în Monitorul Oficial, Partea I, a Legii nr.535/2004 privind prevenirea și combaterea terorismului, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.1161 din 8 decembrie 2004, cu modificările și completările ulterioare, precum și cu modificările și completările aduse prin legea criticată. Față de criticile formulate de autoare, Curtea reține că art.I pct.1 din legea criticată modifică art.1 din Legea nr.535/2004, redefinind „terorismul”, art.I pct.26, pct.28 și pct.31 din legea criticată modifică partea introductivă a normelor de incriminare ale art.32 alin.(1) și alin.(3) și art.33 alin.(1) din Legea nr.535/2004, în sensul în care, constituie „*acte de terorism*”, respectiv infracțiunea de terorism, faptele enumerate în cuprinsul normelor menționate, săvârșite „*în condițiile art.1*” din Legea nr.535/2004, astfel cum au fost modificate prin art.I pct.1 din legea criticată, iar art.I pct.43 din legea criticată modifică art.40 din Legea nr.535/2004 și atribuie Înaltei Curți de Casație și Justiție competența de judecată în primă instanță a

infracțiunilor de terorism. Totodată, Curtea observă că prin art.I pct.42 din legea criticată se introduce un nou articol în Legea nr.535/2004, art.38<sup>2</sup>, cu următorul conținut: „*Infracțiunile prevăzute de prezenta lege constituie acte de terorism*”.

#### **(2.4.) Critica de neconstituționalitate privind încălcarea dispozițiilor art.148 alin.(4) din Constituție**

44. Autoarea obiecției susține, în esență, că dispozițiile art.I pct.1, pct.26 și pct.28 din legea criticată nu sunt în concordanță cu prevederile art.3 alin.(1) din Directiva (UE) 2017/541 a Parlamentului European și a Consiliului din 15 martie 2017 privind combaterea terorismului și de înlocuire a Deciziei-cadru 2002/475/JAI a Consiliului și de modificare a Deciziei 2005/671/JAI a Consiliului, având următorul conținut: „(1) *Statele membre iau măsurile necesare pentru a se asigura că următoarele acte săvârșite cu intenție, astfel cum sunt definite ca infracțiuni în dreptul intern, care, prin natura sau contextul lor, pot aduce atingere gravă unei țări sau unei organizații internaționale, sunt definite drept infracțiuni de terorism atunci când sunt săvârșite într-unul dintre scopurile enumerate la alineatul (2): (a) atingerile aduse vieții unei persoane care pot cauza moartea; (b) atingerile aduse integrității fizice a unei persoane; (c) răpirea sau luarea de ostatici; (d) cauzarea de distrugerii masive unui edificiu guvernamental sau public, unui sistem de transport, unei infrastructuri, inclusiv unui sistem informatic, unei platforme fixe situate pe platoul continental, unui loc public sau unui bun privat, susceptibile să pună în pericol vieți umane sau să producă pierderi economice considerabile; (e) capturarea de aeronave, de nave sau de alte mijloace de transport de pasageri sau de mărfuri; (f) fabricarea, posesia, achiziționarea, transportul, furnizarea sau utilizarea de explozivi sau de arme, inclusiv arme chimice, biologice, radiologice sau nucleare, precum și cercetarea și dezvoltarea de arme chimice, biologice, radiologice sau nucleare; (g) eliberarea de substanțe periculoase sau provocarea de incendii, inundații sau explozii care ar avea drept efect punerea în pericol a vieților umane; (h) perturbarea sau întreruperea aprovizionării cu apă, electricitate sau orice altă resursă naturală fundamentală care ar avea drept efect punerea în pericol a vieților umane; (i) afectarea ilegală a integrității sistemelor, astfel cum se prevede la articolul 4 din*

*Directiva 2013/40/UE a Parlamentului European și a Consiliului (19), în cazurile în care se aplică articolul 9 alineatul (3) sau articolul 9 alineatul (4) literele (b) sau (c) din respectiva directivă, precum și afectarea ilegală a integrității datelor, astfel cum se prevede la articolul 5 din respectiva directivă, în cazurile în care se aplică articolul 9 alineatul (4) litera (c) din respectiva directivă; (j) amenințarea de a săvârși oricare dintre actele enumerate la literele (a)-(i).” Potrivit art.3 alin.(2) din Directiva (UE) 2017/541, „Scopurile menționate la alineatul (1) sunt: (a) de a intimida grav o populație; (b) de a constrânge nelegitim un guvern sau o organizație internațională să îndeplinească sau să se abțină de la a îndeplini oricare act; (c) de a destabiliza grav sau de a distruge structurile politice, constituționale, economice sau sociale fundamentale ale unei țări sau ale unei organizații internaționale.”*

45. Referitor la interpretarea art.148 din Constituție, prin Decizia nr.668 din 18 mai 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.487 din 8 iulie 2011, prin Decizia nr.921 din 7 iulie 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.673 din 21 septembrie 2011, și prin Decizia nr.64 din 14 februarie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.336 din 26 aprilie 2018, Curtea a statuat că „folosirea unei norme de drept european în cadrul controlului de constituționalitate ca normă interpusă celei de referință implică, în temeiul art.148 alin.(2) și alin.(4) din Constituția României, o condiționalitate cumulativă: pe de o parte, această normă să fie suficient de clară, precisă și neechivocă prin ea însăși sau înțelesul acesteia să fi fost stabilit în mod clar, precis și neechivoc de Curtea de Justiție a Uniunii Europene și, pe de altă parte, norma trebuie să se circumscrie unui anumit nivel de relevanță constituțională, astfel încât conținutul său normativ să susțină posibila încălcare de către legea națională a Constituției - unica normă directă de referință în cadrul controlului de constituționalitate. Într-o atare ipoteză, demersul Curții Constituționale este distinct de simpla aplicare și interpretare a legii, competență ce aparține instanțelor judecătorești și autorităților administrative, sau de eventualele chestiuni ce țin de politica legislativă promovată de Parlament sau Guvern, după caz.”

46. Aplicând aceste considerente de principiu la cauza de față, Curtea reține că norma de drept european interpusă în cadrul controlului de constituționalitate celei de

referință, consacrate de art.148 alin.(4) din Constituție, o reprezintă art.3 alin.(1) din Directiva (UE) 2017/541 a Parlamentului European și a Consiliului din 15 martie 2017 privind combaterea terorismului și de înlocuire a Deciziei-cadru 2002/475/JAI a Consiliului și de modificare a Deciziei 2005/671/JAI a Consiliului. Norma de drept european interpusă în cadrul controlului de constituționalitate celei de referință trebuie supusă examenului dublei condiționalități: pe de o parte, reglementarea să fie suficient de clară, precisă și neechivocă prin ea însăși sau înțelesul acesteia să fi fost stabilit în mod clar, precis și neechivoc de Curtea de Justiție a Uniunii Europene și, pe de altă parte, norma trebuie să se circumscrie unui anumit nivel de relevanță constituțională, astfel încât conținutul său normativ să susțină posibila încălcare a Constituției de către dispozițiile din Legea pentru modificarea și completarea Legii nr.535/2004 privind prevenirea și combaterea terorismului, criticate.

47. Cu privire la prima condiție necesară pentru folosirea unei norme de drept european în cadrul controlului de constituționalitate, Curtea reține că norma de drept european invocată întrunește condițiile de claritate și precizie. Astfel, ea stabilește fără echivoc că statele membre vor lua măsurile necesare pentru a defini, în dreptul intern, drept infracțiuni de terorism, actele enumerate în cuprinsul său [la lit.a)-j)], care, prin natura sau contextul în care sunt săvârșite, pot aduce atingere gravă unei țări sau unei organizații internaționale, fiind săvârșite cu intenție și într-unul dintre scopurile enumerate la alineatul (2) al art.3 din Directiva (UE) 2017/541.

48. În ceea ce privește cea de-a doua condiție, și anume aceea ca norma de drept european interpusă în cadrul controlului de constituționalitate să se circumscrie unui anumit nivel de relevanță constituțională, astfel încât conținutul său normativ să susțină posibila încălcare de către legea națională a Constituției - unica normă directă de referință în cadrul controlului de constituționalitate, Curtea constată că această condiție nu este întrunită. Astfel, aspectele legate de reglementarea de către statele membre, în dreptul intern, a infracțiunilor de terorism (cum sunt, spre exemplu, obiectul juridic special, latura obiectivă cu elementul material și urmarea imediată, respectiv latura subiectivă cu scopul special sau mobilul, ca elemente constitutive ale infracțiunii de terorism) nu au în sine o relevanță constituțională, nefiind circumscrie principiilor și normelor fundamentale

constituționale, cum ar fi, spre exemplu, cele care consacră drepturi, libertăți și îndatoriri fundamentale sau cele privind autoritățile publice, reglementate de textele constituționale.

49. Având în vedere acestea, Curtea constată că nu sunt îndeplinite condițiile pentru folosirea unei norme de drept european în cadrul controlului de constituționalitate, astfel că nu poate fi primită critica de neconstituționalitate privind încălcarea dispozițiilor art.148 alin.(4) din Constituție.

### **(2.5.) Criticile de neconstituționalitate intrinsecă prin raportare la art.1 alin.(5) din Constituție**

*(2.5.1.) Criticile de neconstituționalitate referitoare la dispozițiile art.I pct.1 [cu referire la art.1]; pct.26 [cu referire la art.32, partea introductivă a alin.(1) și literele b și c]; pct.28 [cu referire la art.32, partea introductivă a alin.(3) și litera b)] și pct.31 [cu referire la art.33, partea introductivă a alin.(1) și litera a)] din legea criticată*

50. Autoarea excepției susține că **art.I pct.1** [cu referire la art.1] din legea criticată, care definește noțiunea de „*terorism*”, cu referire la expresiile „*ansamblul relațiilor sociale*”, „*factorii materiali*”, „*relațiile internaționale ale statelor*”, „*securitatea națională sau internațională*” are caracter general și imprecis, iar dispozițiile **art.I pct.26, pct.28 și pct.31** din legea criticată, care modifică normele de incriminare cuprinse în art.32 alin.(1) și alin.(3), precum și în art.33 alin.(1) din Legea nr.535/2004, includ cerința ca fapta să fie săvârșită „*în condițiile art.1*”, astfel încât consideră că definirea acestor infracțiuni nu permite stabilirea sferei de aplicare a normelor de incriminare și încalcă standardele de claritate, precizie și previzibilitate, consacrate în jurisprudența Curții Constituționale.

51. Examinând conținutul normativ al dispozițiilor art.I pct.1 [cu referire la art.1] din legea criticată, Curtea constată că, definind „*terorismul*”, legiuitorul a reglementat cu privire la relațiile sociale a căror existență, formare și normală desfășurare sunt condiționate de apărarea „*vieții, integrității corporale sau sănătății oamenilor*”, a „*ansamblului relațiilor sociale*”, a „*factorilor materiali*”, a „*relațiilor internaționale ale statelor*”, a „*securității naționale și internaționale*”.

52. Curtea reamintește că Ordonanța de urgență a Guvernului nr.141/2001 privind sancționarea unor acte de terorism și a unor fapte de încălcare a ordinii publice – primul

act normativ național ce incrimina și sancționa, în art.1 și art.2, anumite fapte ca fiind „*acte de terorism*” – reglementa drept obiect juridic comun „*actelor de terorism*” definite în cuprinsul său, ansamblul relațiilor sociale a căror formare și dezvoltare normală erau condiționate de apărarea „*ordinii publice*”. Legea nr.535/2004 privind prevenirea și combaterea terorismului, act normativ în vigoare, și care a abrogat ordonanța precitată, definind „*terorismul*”, face referire la „*securitatea națională*” ce poate fi afectată prin acțiuni și/sau amenințări care prezintă pericol public, având caracteristicile și îndeplinind condițiile prevăzute în art.1 lit.a)-d) și art.2 din lege. Cu alte cuvinte, definiția în vigoare a „*terorismului*” privește relațiile sociale a căror existență, formare și normală desfășurare sunt condiționate de apărarea „*securității naționale*” (art.1 din Legea nr.535/2004).

53. Pe de altă parte, Curtea observă că Directiva (UE) 2017/541, transpusă prin Legea pentru modificarea și completarea Legii nr.535/2004 privind prevenirea și combaterea terorismului, lege ale cărei dispoziții sunt criticate în prezenta cauză, face referire, în art.3 alin.(1), la actele enumerate la lit.a)-j) săvârșite cu intenție, într-unul dintre scopurile enumerate la alin.(2) și care prin natura sau contextul lor pot aduce atingerea gravă „*unei țări sau unei organizații internaționale*”.

54. În aceste condiții, Curtea constată că, în îndeplinirea obligației de transpunere a Directivei (UE) 2017/541, legiuitorul național, definind „*terorismul*” stabilește că acesta reprezintă acele „*acțiuni, inacțiuni, amenințări cu privire la acestea, care prezintă pericol public*”, sunt motivate politic, religios sau ideologic și sunt săvârșite în unul dintre scopurile enumerate, respectiv intimidarea populației sau a unui segment al acesteia, prin producerea unui puternic impact psihologic, constrângerea unei autorități publice ori organizații internaționale să îndeplinească, să nu îndeplinească sau să se abțină de la îndeplinirea unui anumit act, destabilizarea gravă sau distrugerea structurilor politice fundamentale, constituționale, economice ori sociale ale unui stat sau organizații internaționale - scopuri prevăzute, în mod similar, în directivă - fără a prelua și cerința, stabilită în actul european, ca aceste acțiuni/inacțiuni/amenințări prin natura sau contextul lor să aducă o atingere gravă „*unei țări sau unei organizații*”. Legiuitorul național a stabilit, în schimb, că acțiunile, inacțiunile, amenințările ce prezintă pericol public, sunt



motivate politic, religios și ideologic, și sunt săvârșite într-unul dintre scopurile menționate, afectează *„viața, integritatea corporală sau sănătatea oamenilor”*, *„ansamblul relațiilor sociale”*, *„factorii materiali”*, *„relațiile internaționale ale statelor”*, *„securitatea națională și internațională”*, așadar o sferă largă de noțiuni care vizează persoana, cu drepturile și libertățile sale, patrimoniul public și privat, societatea ca ansamblu de relații interumane, ordinea publică națională și internațională, deși, aparent, voința legiuitorului a fost aceea ca, definind *„terorismul”*, să reglementeze, printr-o enumerare exhaustivă, relațiile sociale atașate setului de noțiuni ce-și au corespondent într-una dintre valorile sociale menționate, ce pot fi afectate prin acțiunile/inacțiunile/amenințările specificate.

55. Curtea reține că, în transpunerea Directivei (UE) 2017/541, legiuitorul național a optat pentru încorporarea parțială a dispozițiilor instrumentului de drept european într-un cadru legislativ preexistent prin completarea dispozițiilor acestuia, o astfel de tehnică legislativă fiind acceptată, cu condiția ca norma legală națională să fie clară, precisă și previzibilă, și să aibă în vedere obiectivul urmărit de directivă. Aceasta, în condițiile în care, potrivit art.1 din Directiva (UE) 2017/541, actul de drept european *„stabilește norme minime privind definiția infracțiunilor și a sancțiunilor în domeniul infracțiunilor de terorism, al infracțiunilor legate de un grup terorist și al infracțiunilor legate de activități de terorism”*, legiuitorul național dispunând de o marjă de apreciere în privința alegerii formei și mijloacelor de transpunere. El poate recurge la „copierea” dispozițiilor legislative, la completarea lor, la încorporarea dispozițiilor directivei într-un cadru legislativ preexistent ori la transpunerea parțială sau prin mai multe instrumente normative. Din această perspectivă, Curtea observă că o serie de state europene, definind *„terorismul”*, *„infracțiunea de terorism”*, *„actele de terorism”*, *„actele cu scop terorist”*, *„activitățile teroriste”* au preluat (prin „copiere”) în legislația națională obiectul juridic special al infracțiunii de terorism cuprins în art.3 alin.(1) din Directiva (UE) 2017/541, cu ocazia transpunerii directivei. În acest sens, Curtea reține Codul penal belgian care, definind *„terorismul”*, în art.137, face referire la *„orice infracțiune care, prin natura sau contextul său, poate afecta grav o țară sau o organizație internațională”*; art.97 din Codul penal croat unde se regăsește expresia *„o serie de acte care pot afecta*

*grav un stat sau o organizație internațională*”; Secțiunea 1 alin.1 a Capitolului 34a din Codul penal finlandez care enumeră o serie de fapte ce constituie „*infrațiune de terorism*”, dacă au fost comise cu intenție teroristă și într-o manieră care poate „*să cauzeze o perturbare serioasă statului sau unei organizații internaționale*”; Italia, unde, potrivit art.270<sup>6</sup> din Codul penal, sunt considerate „*acte cu scop terorist*” actele care, prin natura sau contextul lor, „*pot cauza daune grave unei țări sau unei organizații internaționale*”; Luxemburg, unde, conform art.135-1 din Codul penal, constituie „*act de terorism*”, orice infracțiune pasibilă de o pedeapsă cu închisoare de minim 3 ani care, „*prin natura sau contextul său, poate afecta grav o țară sau o organizație internațională*”; art.328A alin.1 din Codul penal maltez, potrivit căruia, constituie „*act de terorism*” orice act enumerat la alin.2 „*care poate afecta grav o țară sau o organizație internațională*”; Suedia, unde Secțiunea 2 din Legea nr.148/2003 privind răspunderea penală pentru infracțiunile teroriste stipulează că va fi condamnată pentru „*infrațiunea de terorism*” orice persoană care comite unul din actele menționate în Secțiunea 3, cu condiția ca acest act „*să fie în măsură să provoace daune serioase unui stat sau unei organizații interguvernamentale*”.

56. Curtea reține că art.I pct.1 [cu referire la art.1] din legea criticată nu este o normă de incriminare propriu-zisă, ci o definiție explicită a unei noțiuni, în concret, o determinare conceptuală a „*terorismului*”, realizată prin modificarea și completarea unei definiții preexistente. Prin urmare, Curtea constată că, modificând și completând definiția în vigoare a noțiunii de „*terorism*”, legiuitorul a configurat într-un mod foarte amplu această noțiune, într-o manieră improprie determinării conceptuale a unui termen. Din această perspectivă, Curtea reține că o soluție legislativă lipsită de echivoc, care să asigure o corectă înțelegere și interpretare a definiției „*terorismului*”, o constituie menținerea în textul legal a „*securității naționale*”, ca valoare ce ar putea fi afectată prin acțiuni, inacțiuni, precum și amenințări cu privire la aceasta care prezintă pericol public, sunt motivate politic, religios sau ideologic și sunt săvârșite într-unul din scopurile enumerate la lit.a)-c) ale art.1 [art.I pct.1]. În mod rațional, celelalte noțiuni menționate constituie obiect juridic adiacent/secundar al infracțiunilor din Codul penal ori legi speciale la care

normele din Legea nr.535/2004, de incriminare a actelor de terorism, respectiv a infracțiunilor de terorism, fac referire.

57. În continuare, Curtea reține că, prin art.I pct.26, pct.28 și pct.31 din Legea pentru modificarea și completarea Legii nr.535/2004 privind prevenirea și combaterea terorismului s-au adus modificări părții introductive a normelor de incriminare ale art.32 alin.(1) și alin.(3) și art.33 alin.(1) din Legea nr.535/2004, în sensul în care, constituie „*acte de terorism*”, respectiv infracțiunea de terorism, faptele enumerate în cuprinsul normelor menționate, săvârșite „*în condițiile art.1*” din Legea nr.535/2004, astfel cum au fost modificate prin art.I pct.1 din legea criticată. Cu alte cuvinte, normele de incriminare a „*actelor de terorism*” cuprinse în art.32 alin.(1) și alin.(3) din Legea nr.535/2004 și infracțiunea de terorism, prevăzută în art.33 alin.(1) din același act normativ, sunt reglementate, prin legea criticată, ca norme incomplete, potrivit voinței legiuitorului acestea urmând a se completa cu „*condițiile*” cuprinse în art.1 din Legea nr.535/2004, astfel cum sunt acestea modificate prin art.I pct.1 din legea criticată.

58. Trimiterea la un alt text de lege din cadrul aceluiasi act normativ este un procedeu frecvent utilizat de legiuitor în scopul realizării economiei de mijloace. Așadar, pentru a nu se repeta de fiecare dată, legiuitorul poate face trimitere la o altă prevedere legală, în care sunt stabilite expres anumite prescripții normative. În cauză, Curtea reține că efectul dispoziției de trimitere – „*în condițiile art.1*” – constă în încorporarea prevederilor la care se face trimiterea – așadar a definiției „*terorismului*” – în conținutul normei care face trimitere, în concret, a normei de incriminare. Din această perspectivă, Curtea reține că nimic nu împiedică legiuitorul să stabilească o conexiune legislativă între prevederi ale aceluiasi act normativ sau între prevederi cuprinse în acte normative diferite, art.16 și art.50 din Legea nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative reglementând în acest sens. Cu toate acestea, Curtea reamintește că, incriminând faptele care aduc atingere anumitor valori sociale, prin folosirea tehnicii legislative a normei incomplete, pentru a întregi conținutul juridic al unei infracțiuni legiuitorul a făcut trimitere, de regulă, la condițiile unei norme de incriminare, iar nu la definiția/determinarea conceptuală a unei noțiuni cuprinse în același act normativ ori în acte normative diferite. În acest sens, Curtea observă modul de

reglementare a unor infracțiuni cuprinse în Codul penal în vigoare, respectiv art.257 alin.(3) – „*Ultrajul*”, art.279 alin.(3) – „*Ultrajul judiciar*”, art.290 alin.(1) – „*Darea de mită*”, art.296 alin.(2) – „*Purtarea abuzivă*” și art.315 alin.(2) – „*Emiterea fauduloasă de monedă*”, situații în care, prin folosirea dispoziției de trimitere „*în condițiile...*”, legiuitorul face referire la conținutul legal al unei alte infracțiuni, cu elementele căreia norma care face trimitere urmează a se completa în mod corespunzător. Totodată, Curtea observă că atât norma în vigoare de incriminare a „*actelor de terorism*”, cuprinsă în art.32 alin.(3) din Legea nr.535/2004, cât și norma în vigoare de incriminare a faptelor enumerate la lit.a) și b) ale art.33 alin.(1) din același act normativ sunt norme incomplete, dispoziția de trimitere pe care o conțin făcând însă referire la „*unul dintre scopurile prevăzute la alin.(1)*”, respectiv la „*unul dintre scopurile prevăzute la art.32 alin.(1)*”, așadar la un element concret, respectiv cel al laturii subiective a infracțiunii precizate.

59. În aceste condiții, Curtea constată că reglementarea, prin art.I pct.26 [cu referire la art.32 partea introductivă a alin.(1)], pct.28 [cu referire la art.32 partea introductivă a alin.(3)] și pct.31 [cu referire la art.33 partea introductivă a alin.(1)] din legea criticată, a normelor de incriminare a „*actelor de terorism*” și a infracțiunii de terorism, prevăzută în art.33 din Legea nr.535/2004, ca norme incomplete, deși nu este, în sine, nepermisă, **procedul folosit de legiuitor prin care face trimitere la definiția „*terorismului*”, iar nu la elementele unei alte norme de incriminare este contrar normelor de tehnică legislativă și, pe cale de consecință, dispozițiilor art.1 alin.(5) din Constituție.**

60. Mai mult, în condițiile în care legiuitorul a definit într-un mod impropriu noțiunea de „*terorism*”, prin adăugarea sintagmelor „*viața, integritatea corporală sau sănătatea oamenilor*”, „*ansamblul relațiilor sociale*”, „*factorii materiali*”, „*relațiile internaționale ale statelor*”, „*securitatea internațională*”, alături de „*securitatea națională*”, trimiterea la „*condițiile art.1*”, în care faptele prevăzute în art.32 alin.(1) și alin.(3), respectiv art.33 alin.(1) din Legea nr.535/2004 pot fi săvârșite, conduce la neclaritatea, caracterul echivoc și imprevizibil al dispozițiilor art.I pct.26, pct.28 și pct.31 din legea criticată.

61. Pe de altă parte, cât privește dispozițiile în vigoare, Curtea observă că art.32 alin.(1) din Legea nr.535/2004, reglementând „*actele de terorism*”, prevede că, „(1)

*Constituie acte de terorism și se sancționează cu pedeapsa prevăzută de lege pentru infracțiunea săvârșită, ale cărei limite speciale se majorează cu o treime, și cu interzicerea unor drepturi săvârșirea uneia dintre următoarele fapte care, prin natura sau prin contextul săvârșirii lor, pot aduce atingere gravă unei țări ori unei organizații internaționale, atunci când sunt săvârșite în scopul de a intimida populația sau de a constrânge o autoritate publică sau o organizație internațională să îndeplinească, să nu îndeplinească sau să se abțină de la îndeplinirea unui anumit act ori pentru a destabiliza grav sau a distruge structurile politice fundamentale, constituționale, economice ori sociale ale unui stat sau organizații internaționale:[...]*". Curtea observă, astfel, că norma, în vigoare, de incriminare a „actelor de terorism” este o normă completă, o infracțiune cu un conținut constitutiv complet atât în ceea ce privește latura obiectivă, cât și în ceea ce privește latura subiectivă. Mai mult, legea în vigoare, reglementând „actele de terorism”, prevede în art.32 alin.(1), similar Directivei (UE) 2017/541, că acestea sunt fapte „care prin natura sau prin contextul săvârșirii lor, pot aduce atingere gravă unei țări ori unei organizații internaționale”, și sunt săvârșite într-unul din scopurile menționate. Totodată, potrivit art.32 alin.(3) din Legea nr.535/2004, „(3) *Constituie, de asemenea, acte de terorism și se pedepsește cu închisoare de la 7 la 15 ani și interzicerea unor drepturi, săvârșirea următoarelor fapte, în unul dintre scopurile prevăzute la alin.(1): [...]*”. În același fel, art.33 alin.(1) din Legea nr.535/2004 stabilește că, „*Constituie infracțiune și se pedepsește cu închisoare de la 5 la 12 ani și interzicerea unor drepturi săvârșirea, în unul dintre scopurile prevăzute la art.32 alin.(1), a uneia dintre următoarele fapte: [...]*”. Astfel cum s-a reținut anterior, aceste din urmă prevederi sunt norme incomplete, efectul dispoziției de trimitere pe care o conțin – respectiv, trimiterile la „*unul dintre scopurile prevăzute la alin.(1)*”/„*unul dintre scopurile prevăzute la art.32 alin.(1)*” – constând în încorporarea prevederilor la care se face trimitere, așadar în încorporarea scopurilor reglementate în art.32 alin.(1) din Legea nr.535/2004 – elemente ale laturii subiective a infracțiunii.

62. În context, Curtea reține că latura obiectivă a infracțiunilor reglementate în art.32 alin.(1) și alin.(3) și art.33 alin.(1) din Legea nr.535/2004 este identificată în acțiunile sau inacțiunile ce intră în componența laturii obiective a unor infracțiuni de

violență reglementate de Codul penal, respectiv a unor infracțiuni de nerespectare a regimului stabilit pentru unele activități reglementate prin legi speciale. În acest sens, Curtea reține că dispozițiile menționate fac referire atât la infracțiunile de omor, omor calificat, vătămare corporală, lipsirea de libertate, distrugerea, distrugerea calificată, atentatul care pune în pericol securitatea națională, atentatul contra unei colectivități, actele de diversiune - reglementate în art.188, art.189, art.194, art.205, art.253, art.254, art.401, art.402 și art.403 din Codul penal, cât și la infracțiuni cuprinse în legi speciale, respectiv Codul aerian civil (Ordonanța Guvernului nr.29/1997 privind Codul aerian, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.42 din 26 ianuarie 2001), Ordonanța Guvernului nr.42/1997 privind transportul maritim și pe căile navigabile interioare, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.201 din 10 martie 2004, Legea nr.191/2003 privind infracțiunile la regimul transportului naval, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.332 din 16 mai 2003, Legea nr.56/1997 pentru aplicarea prevederilor Convenției privind interzicerea dezvoltării, producerii, stocării și folosirii armelor chimice și distrugerea acestora, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.116 din 10 februarie 2004, Legea nr.111/1996 privind desfășurarea în siguranță, reglementarea, autorizarea și controlul activităților nucleare, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.552 din 27 iunie 2006, Legea nr.295/2004 privind regimul armelor și al munițiilor, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.425 din 10 iunie 2004 și Ordonanța de urgență a Guvernului nr.195/2005 privind protecția mediului, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.1196 din 30 decembrie 2005.

63. În continuare, având în vedere criticile autoarei obiecției de neconstituționalitate cât privește expresiile „*ansamblul relațiilor sociale*”, „*factorii materiali*”, „*relațiile internaționale ale statelor*”, „*securitatea națională sau internațională*”, cuprinse în art.I pct.1 [cu referire la art.1] din legea criticată, și, ținând cont de faptul că normele de incriminare a „*actelor de terorism*”/infracțiunii de terorism, ce se regăsesc în art.I pct.26, pct.28 și pct.31 din legea criticată [cu referire la partea introductivă a art.32 alin.(1) și alin.(3), respectiv art.33 alin.(1) din Legea nr.535/2004], fac referire la „*condițiile art.1*” în care faptele urmează a fi săvârșite, Curtea urmează a

analiza în ce măsură sintagmele menționate îndeplinesc condiția referitoare la necesitatea reglementării printr-o lege clară, precisă și previzibilă.

64. Pentru început, Curtea va analiza critica autoarei obiecției de neconstituționalitate potrivit căreia noțiunea „*ansamblul relațiilor sociale*” - ce pot fi afectate prin acțiuni, inacțiuni, precum și amenințări cu privire la acestea care prezintă pericol public, sunt motivate politic, religios sau ideologic și sunt săvârșite în unul dintre scopurile enumerate în art.I pct.1 [cu referire la art.1] din legea criticată - are caracter general și imprecis, astfel încât nu permite stabilirea sferei de aplicare a normelor de incriminare ce o încorporează, contrar dispozițiilor art.1 alin.(5) din Constituție.

65. În analiza de constituționalitate a sintagmei criticate, raportat la art.1 alin.(5) din Legea fundamentală, Curtea reține că sensul propriu/comun al noțiunii „*ansamblul relațiilor sociale*” este acela de „totalitate a elementelor legate de viața omului în societate” ori „care este legat de viața oamenilor în societate, de raporturile lor în societate sau față de societate, care privește societatea omenească”, sensul sociologic privind „relațiile umane ca relații intrasociale care generează o serie de raporturi între diverși indivizi, într-un cadru social dat”, „societatea ca ansamblu de relații dintre oameni” sau „conviețuirea socială, ansamblul raporturilor interumane”.

66. Cu privire la relațiile sociale interumane ce pot constitui obiect juridic al unor infracțiuni, Curtea reține că legea penală în vigoare reglementează în Titlul VIII al Părții speciale, în art.367-384, „*Infracțiuni care aduc atingere unor relații privind conviețuirea socială*”. Titlul VIII al Părții speciale a Codului penal este structurat în trei capitole, respectiv Capitolul I – „*Infracțiuni contra ordinii și liniștii publice*”, Capitolul II – „*Infracțiuni contra familiei*” și Capitolul III – „*Infracțiuni contra libertății religioase și respectului datorat persoanelor decedate*”. Obiectul juridic al acestor infracțiuni îl constituie „*relațiile sociale privind conviețuirea socială*”, înțelegând prin aceasta acele relații interumane care asigură climatul de ordine și liniște publică necesar desfășurării normale a activității economice și social-culturale și promovarea unor relații civilizate în viața cotidiană. Totodată, doctrina reține că „*ansamblul relațiilor privind conviețuirea socială*” este foarte diversificat, motiv pentru care se poate desluși un sens mai larg al acestei noțiuni, cuprinzând ansamblul de relații interumane care fac posibilă conviețuirea

socială în comunitatea umană și, un sens mai restrâns al unor relații de conviețuire socială mai apropiate, cu implicații directe asupra ordinii și liniștii publice, relațiilor de familie sau respectului datorat libertății vieții religioase, cărora legiuitorul a înțeles să le acorde o protecție specială prin incriminarea unor infracțiuni specifice.

67. Cât privește „*Infracțiunile contra ordinii și liniștii publice*” (Capitolul I al Titlului VIII al Părții speciale a Codului penal), în cazul acestora, obiectul juridic constă în relațiile sociale privind ordinea și liniștea publică care fac parte generic din grupul relațiilor sociale privind conviețuirea socială, primele reprezentând, în fapt, acel fascicol de relații sociale privind situația rezultată în urma respectării normelor juridice imperative, situație în care relațiile sociale se stabilesc în strictă conformitate cu normele de drept. Ordinea de drept este privită ca asigurând tuturor cetățenilor sentimentul siguranței și al liniștii, existența pașnică a indivizilor și a bunurilor acestora, ordinea și liniștea publică fiind cerințe fundamentale ale statului de drept, asigurând exercițiul în societate al drepturilor și libertăților cetățenești.

68. Totodată, Curtea observă că art.367 din Codul penal reglementează infracțiunea de constituire a unui grup infracțional organizat prin care, potrivit „Expunerii de motive” la Legea privind Codul penal, s-a urmărit „renunțarea la paralelismul existent astăzi între textele care incriminează acest gen de fapte (grup infracțional organizat, asociere în vederea săvârșirii de infracțiuni, complot, grupare teroristă) în favoarea instituirii unei incriminări cadru – constituirea unui grup infracțional organizat – cu posibilitatea menținerii ca incriminare distinctă a asociației teroriste, dat fiind specificul acesteia.” Cât privește infracțiunea de constituire a unui grup infracțional organizat, reglementată în Codul penal, obiectul juridic specific îl constituie relațiile privind conviețuirea socială, periclitată prin activitatea grupărilor infracționale organizate, a căror activitate infracțională generează o stare de pericol pentru ordinea publică, pentru drepturile și libertățile fundamentale ale persoanelor, punând în pericol chiar siguranța statelor, criminalitatea organizată fiind percepută ca un factor de insecuritate.

69. Examinând criticile autoarei obiecției formulate în cauză, Curtea reține că sensul noțiunii „*ansamblul relațiilor sociale*” este foarte vast și diversificat. Așadar, Curtea constată că, reglementând în materia prevenirii și combaterii terorismului, prin



folosirea unei sintagme având caracter de noutate în această materie, este necesar ca legiuitorul să îndeplinească obligația, stabilită în art.25 din Legea nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, de a configura, în mod explicit, noțiunea „*ansamblul relațiilor sociale*” folosită în noua reglementare, având în vedere sensul vast al acesteia și faptul că, față de materia în care este folosită, aceasta nu poate avea sensul comun și nici cel reținut pentru o serie de infracțiuni specifice.

70. În aceste condiții, Curtea constată că menținerea sintagmei „*ansamblul relațiilor sociale*” în definiția „*terrorismului*” - în afara unei interpretări oficiale, contextuale a acestei noțiuni - nu permite identificarea ariei de incidență a normelor de incriminare ale art.32 alin.(1) și alin.(3) și art.33 alin.(1) din Legea nr.535/2004, având în vedere că, potrivit art.I, pct.26, pct.27 și pct.28 din legea criticată, acestea se vor completa cu „*condițiile art.1*” în care fapta urmează a fi săvârșită. Concluzia anterioară este justificată de caracterul complex al infracțiunilor de terorism și, în acest sens, Curtea reține că, de pildă, art.32 alin.(1) din Legea nr.535/2004 reglementează douăzeci și unu de modalități de săvârșire a actelor de terorism, norma de incriminare completându-se în mod corespunzător cu dispoziții ale Codului penal ori ale unor legi speciale. Așadar, reglementarea unora dintre faptele enumerate în art.32 din actul normativ precitat, cum ar fi fapta de „*omor*”, „*omor calificat*”, „*vătămare corporală*”, „*lipsire de libertate*”, „*distrugere*”, „*distrugere calificată*”, ca acte de terorism săvârșite „*în condițiile art.1*”, în concret, ca fapte care afectează „*ansamblul relațiilor sociale*”, este lipsită de claritate, precizie și previzibilitate, în condițiile în care sfera de aplicare a normei de incriminare este imposibil de stabilit.

71. Pe cale de consecință, Curtea constată că obiecția autoarei este fondată în condițiile în care sintagma „*ansamblul relațiilor sociale*” nu îndeplinește cerințele de calitate a legii, stabilite jurisprudential și consacrate constituțional.

72. Autoarea obiecției de neconstituționalitate susține, totodată, că expresia „*securitatea națională*” - ce poate fi afectată prin acțiunile, inacțiunile, precum și amenințările cu privire la acestea care prezintă pericol public, sunt motivate politic, religios sau ideologic și sunt săvârșite în unul dintre scopurile enumerate la lit.a)-c) ale art.I pct.1 din legea criticată - are caracter general și imprecis, iar includerea sa în corpul

infracțiunilor reglementate în art.32 alin.(1) și alin.(3) și art.33 alin.(1) din Legea nr.535/2004 nu permite indentificarea ariei de incidență a normelor de incriminare menționate.

73. Referitor la sensul sintagmei „*securitate națională*”, instanța de control constituțional a dezvoltat o bogată jurisprudență, în acest sens fiind Deciziile nr.375 din 6 iulie 2005, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.591 din 8 iulie 2005, nr.1.414 din 4 noiembrie 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.796 din 23 noiembrie 2009, nr.872 din 25 iunie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.433 din 28 iunie 2010, Decizia nr.80 din 16 februarie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.246 din 7 aprilie 2014, nr.17 din 21 ianuarie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.79 din 30 ianuarie 2015, și nr.91 din 28 februarie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.348 din 20 aprilie 2018.

74. Astfel, în paragrafele 42-53 ale Deciziei nr.91 din 28 februarie 2018, precitată, Curtea, făcând referire la jurisprudența sa anterioară, a reținut că Legea fundamentală, adoptată în anul 1991, prevedea în art.49 (devenit art.53 după revizuire), „*apărarea siguranței naționale*” printre scopurile care pot sta la baza restrângerii exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți. Ca urmare a revizuirii din anul 2003, conceptul de „*siguranță națională*” a fost înlocuit cu cel de „*securitate națională*”. În ceea ce privește revizuirea Legii fundamentale din anul 2003, în Raportul asupra amendamentelor la Propunerea legislativă privind revizuirea Constituției întocmit de Comisia pentru elaborarea propunerii legislative privind revizuirea Constituției, referitor la înlocuirea sintagmei „*siguranță națională*” cu cea de „*securitate națională*”, s-a precizat că „sintagma «securitate națională» este utilizată atât în Uniunea Europeană, cât și în cadrul N.A.T.O. cu un conținut ce asigură compatibilitatea țării noastre cu standardele de apărare colectivă ale acestora, iar termenul «siguranță națională» era utilizat numai în perioada antebelică. De asemenea, în același raport, anterior menționat, referitor la introducerea în Legea fundamentală a unui nou articol cu denumirea marginală „*Securitatea națională*”, care conținea definirea acestei noțiuni, Comisia pentru elaborarea propunerii legislative privind revizuirea Constituției a precizat că „noțiunea de «securitate națională», prin

diversitatea, complexitatea și dinamica ei, este necesar a fi de domeniul legiuitorului ordinar, nu constituent, deoarece tocmai datorită acestei caracteristici, orice definiție s-ar putea dovedi inadecvată”.

75. Cât privește Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, „*securitatea națională*” este menționată în art.8 paragraful 2, art.10 și art.11 ca un prim scop legitim care poate sta la baza restrângerii drepturilor și libertăților prevăzute de aceste prevederi. Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale nu definește termenul de „*securitate națională*”, Comisia Europeană a Drepturilor Omului statuând că acesta nu poate fi definit în mod exhaustiv, bucurându-se de un nivel de elasticitate și flexibilitate, care se reflectă în marja de apreciere a statului în această materie. Astfel, Comisia a reținut că principiile accesibilității și previzibilității nu necesită în mod necesar o definiție exhaustivă a noțiunii de „*interese ale securității naționale*”. Multe legi, care prin obiectul lor de reglementare trebuie să prezinte un anumit grad de flexibilitate, intră, în mod inevitabil, în categoria celor care folosesc termeni care sunt într-o măsură mai mare sau mai mică vagi și a căror interpretare și aplicare sunt chestiuni de practică (Decizia de inadmisibilitate din 2 aprilie 1993, pronunțată în *Cauza Esbester împotriva Regatului Unit al Marii Britanii*).

76. Curtea a reținut, totodată, că termenul „*securitate națională*” este unul plurivalent. Astfel, din punct de vedere al art.53 alin.(1) din Constituție, se poate vorbi de securitate militară, economică, financiară, informatică, socială a țării. Oricare dintre aceste tipuri de securitate poate fi ținta unei amenințări interne sau externe, motiv pentru care legiuitorul ar putea recurge la restrângerea exercițiului unor drepturi sau libertăți constituționale. De asemenea, s-a precizat că termenul de „*siguranță națională*” vizează protecția statului, mai ales în ceea ce privește integritatea teritorială și independența națională și că siguranța sau securitatea socială vizează protecția societății. Totodată, Curtea a reamintit jurisprudența sa referitoare la noțiunea de „*securitate națională*”, potrivit căreia, această noțiune nu implică numai securitatea militară, deci domeniul militar, ci are și o componentă socială și economică. Astfel, nu numai existența unei situații *manu militari* atrage aplicabilitatea noțiunii de „*securitate națională*” din textul art.53 din Legea fundamentală, ci și alte aspecte din viața statului - precum cele

economice, financiare, sociale - care ar putea afecta însăși ființa statului prin amploarea și gravitatea fenomenului. Sfera de aplicare a art.53 din Legea fundamentală nu se circumscrie numai situațiilor prevăzute de art.93 din Constituție, adică instituirii stării de asediu sau a stării de urgență (Decizia nr.872 din 25 iunie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.433 din 28 iunie 2010), iar „situația de criză financiară mondială ar putea afecta, în lipsa unor măsuri adecvate, stabilitatea economică a țării și, implicit, securitatea națională” (Decizia nr.1.414 din 4 noiembrie 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.796 din 23 noiembrie 2009). Așa fiind, Curtea a constatat că, deși sintagma în discuție a fost, în mod tradițional, asociată cu apărarea militară a statului, sfera de cuprindere a acesteia transcende strategiilor exclusiv militare, înglobând elemente și mijloace nonmilitare, primelor adăugându-li-se componente de natură economică, financiară, tehnologică etc.

77. Totodată, instanța de control constituțional a constatat că noțiunea de „*securitate națională*” este folosită ca o continuare și dezvoltare a celei de „*siguranță națională*”. Astfel, potrivit art.1 din Legea nr.51/1991, „*Prin securitatea națională a României se înțelege starea de legalitate, de echilibru și de stabilitate socială, economică și politică necesară existenței și dezvoltării statului național român ca stat suveran, unitar, independent și indivizibil, menținerii ordinii de drept, precum și a climatului de exercitare neîngrădită a drepturilor, libertăților și îndatoririlor fundamentale ale cetățenilor, potrivit principiilor și normelor democratice statornicite prin Constituție*”. Potrivit art.2 alin.(1) din Legea nr.51/1991, realizarea securității naționale se înfăptuiește prin cunoașterea, prevenirea și înlăturarea amenințărilor interne sau externe ce pot aduce atingere valorilor prevăzute în art.1 din același act normativ. Realizarea securității naționale nu reprezintă o proiecție viitoare, ci este un proces continuu care menține starea de securitate națională existentă. În acest sens, Curtea a statuat că, spre deosebire de „apărarea țării”, care presupune posibilitatea unei intervenții active, dinamice în cazul unor atacuri sau al unor acțiuni ostile din exterior, „*securitatea națională*” implică activități destinate menținerii unei stări preexistente de liniște și de siguranță internă (Decizia nr.80 din 16 februarie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.246 din 7 aprilie 2014, paragraful 343).

78. Totodată, în paragrafele 77-82 ale Deciziei nr.91 din 28 februarie 2018, precitată, făcând referire la considerente ale Deciziei nr.872 din 25 iunie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.433 din 28 iunie 2010, Curtea a reținut că „pentru a fi incidente dispozițiile art.3 din Legea nr.51/1991, respectiv pentru a fi calificate amenințări la adresa securității naționale, faptele/acțiunile trebuie să prezinte amploare și gravitate, caracteristici care, prin ele însele, determină consecințe asupra statului”, având în vedere că noțiunea de „*securitate națională*” vizează varii aspecte din viața statului - precum cele economice, financiare, sociale, militare - care ar putea afecta însăși ființa statului prin amploarea și gravitatea fenomenului. Astfel, chiar dacă încălcarea drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor români trebuie sancționată corespunzător, în funcție de gravitatea faptei, în acord cu interesul individual și cu cel general al societății, este evident că nu orice încălcare a acestora reprezintă un fenomen de amploare, care să producă efecte la nivelul statului și care să constituie o amenințare la adresa securității naționale. Aceasta deoarece securitatea națională transcende interesului general și, cu atât mai mult, interesului individual și nu poate fi circumscrisă acestora. În acest sens, a fost citată Decizia nr.375 din 6 iulie 2005, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.591 din 8 iulie 2005, reținându-se că restrângerea exercițiului unor drepturi, prin lege, în temeiul art.53 din Legea fundamentală, nu este condiționată de interesul general, ci de „*apărarea securității naționale*”.

79. Curtea a constatat, totodată, în aceeași decizie, că, pentru a putea fi privite ca amenințări la adresa securității naționale, acțiunile/faptele trebuie să fie îndreptate fie împotriva unui subiect individual, fie împotriva unui subiect colectiv. Dacă acțiunile/faptele sunt îndreptate împotriva unui subiect individual, acesta trebuie să aibă calitatea cerută de lege (de exemplu, persoană care îndeplinește o funcție importantă în stat), calitate care prin ea însăși determină calificarea acestor acțiuni ca amenințări la adresa securității naționale. Pe de altă parte, dacă acțiunile/faptele sunt îndreptate împotriva altor subiecte, acestea trebuie să poată fi privite ca subiecte colective, adică să poată fi caracterizate de existența unui număr de indivizi care împărtășesc elemente comune (rasă, origine etnică, naționalitate, religie, orientare sexuală etc.). Spre exemplu,

săvârșirea unor infracțiuni, cum ar fi cele contra persoanei, nu vor putea fi calificate drept o amenințare la adresa securității naționale, chiar dacă faptele aduc atingere gravă dreptului fundamental la viață sau dreptului fundamental la integritate fizică și psihică al unei persoane. Totodată, săvârșirea unor infracțiuni determinate, precum cele de corupție sau cele contra patrimoniului, nu va putea fi calificată drept o amenințare la adresa securității naționale, chiar dacă faptele aduc atingere gravă anumitor drepturi și libertăți fundamentale ale cetățenilor români. Aceasta deoarece, deși unele infracțiuni sunt de natură să aducă atingere gravă anumitor drepturi și libertăți fundamentale, fiind în interesul general sancționarea acestor fapte, acestea nu au amploarea necesară calificării lor ca amenințări la adresa securității naționale. Pe de altă parte, săvârșirea de fapte îndreptate împotriva unui grup, spre exemplu, săvârșirea infracțiunilor de genocid sau infracțiunilor contra umanității, se pot constitui în amenințări la adresa securității naționale.

80. Distinct față de considerentele jurisprudențiale precitate, cu referire la noțiunea de „*securitate națională*” Curtea reține și Cauza C-373/13 din 24 iunie 2015, în care Curtea de Justiție a Uniunii Europene (Camera întâi) a interpretat noțiunea „*motive imperioase de siguranță națională sau de ordine publică*”, în sensul art.24 alin.1 din Directiva 2004/83/CE a Consiliului Uniunii Europene din 29 aprilie 2004 privind standardele minime referitoare la condițiile pe care trebuie să le îndeplinească resortisanții țărilor terțe sau apatrizii pentru a putea beneficia de statutul de refugiat sau persoanele care, din alte motive, au nevoie de protecție internațională și referitoare la conținutul protecției acordate. În speță, Curtea europeană a reținut că noțiunea „*siguranță publică*” acoperă atât securitatea internă a unui stat membru, cât și securitatea sa externă și că, prin urmare, atingerea adusă funcționării instituțiilor și a serviciilor publice esențiale, precum și supraviețuirea populației, ca și riscul unei perturbări grave a relațiilor externe sau a conviețuirii în pace a popoarelor ori atingerea adusă intereselor militare pot afecta siguranța publică. În plus, Curtea a decis că noțiunea „*motive imperative de siguranță publică*” presupune nu numai existența unei atingeri aduse siguranței publice, ci și ca o asemenea atingere să prezinte un nivel de gravitate deosebit de ridicat, exprimat prin utilizarea sintagmei „*motive imperative*”. Noțiunea „*ordine publică*” a fost interpretată

în jurisprudența Curții în sensul că recurgerea la aceasta presupune întotdeauna, pe lângă tulburarea ordinii sociale pe care o reprezintă orice încălcare a legii, existența unei amenințări reale, actuale și suficient de grave la adresa unui interes fundamental al societății. Curtea a stabilit, de asemenea, că statele membre rămân libere să stabilească, în conformitate cu nevoile lor naționale, care pot varia de la un stat membru la altul și de la o perioadă la alta, cerințele de ordine publică și de siguranță națională.

81. Aplicând considerentele jurisprudențiale anterior citate la cauza de față, ținând cont de materia reglementată prin legea criticată în prezenta cauză, Curtea constată că actele/infracțiunile de terorism au caracter complex, specificitatea dată de starea de panică, de teroare creată în rândul colectivității umane conferindu-le o amploare și o gravitate sporită, motiv pentru care, cel puțin din acest punct de vedere, acestea constituie o amenințare la adresa securității naționale. Actele/infracțiunile de terorism prezintă elemente de complexitate care le diferențiază de faptele incriminate în Codul penal, astfel încât se reține că este necesară o reglementare autonomă a acestora, în dreptul penal, care să acopere într-un mod cât mai cuprinzător comportamentul specific acestor infracțiuni. Terorismul este un fenomen social obiectiv și real, obiective și reale fiind și urmările lui pentru societate. Or, având în vedere valorile sociale ocrotite în această materie, Curtea reține că urmările în cazul actelor/infracțiunilor de terorism se referă direct la organizarea social-politică a societății, privesc bunurile proprietate publică sau privată cărora le pricinuiesc distrugerii, degradări ori cauzează urmări periculoase pentru viața, sănătatea și integritatea corporală a persoanelor, a unui grup etnic, religios, determină perturbări grave a relațiilor externe sau a conviețuirii în pace a popoarelor ș.a. Având în vedere urmările individuale și sociale foarte grave ale actelor/infracțiunilor de terorism, represiunea penală trebuie aplicată cu toată rigoarea, în acest sens fiind necesară intervenția legiuitorului în vederea stabilirii unui cadru legal coerent.

82. În acest sens, Curtea reamintește că a statuat, în jurisprudența sa, faptul că securitatea națională nu este doar apanajul domeniului militar, pe lângă elementele de securitate militară adăugându-se, în mod firesc, elementele de securitate economică, energetică, ecologică, socială, realizându-se, în acest fel, o multidimensionare a abordărilor securității naționale, în domeniile cele mai importante ale societății. Așadar,

plecând de la valențele consacrate de conceptul de securitate militară, s-au extins și adâncit sensurile securității, care s-au răsfrânt la principalele componente ale vieții social-economice, domenii care se întrepătrund, se conectează, având scopuri, dezvoltări și mobile comune. Cu alte cuvinte, conceptul de securitate națională înglobează nu numai securitatea teritorială și militară a statului, dar și aspectele economice, financiare, informatice și sociale, oricare dintre aceste tipuri de securitate putând fi ținta unui act terorist intern sau extern care ar putea afecta însăși ființa statului prin amploarea și gravitatea sa.

83. De asemenea, instanța de control constituțional a constatat că, pentru a putea fi privite ca amenințări la adresa securității naționale, acțiunile/faptele trebuie să fie îndreptate fie împotriva unui subiect individual, având calitatea cerută de lege, fie împotriva unui subiect colectiv, caracterizat de existența unui număr de indivizi care împărtășesc elemente comune (rasă, origine etnică, naționalitate, religie, orientare sexuală etc.). Din această perspectivă, Curtea reține că, în ceea ce privește „*actele de terorism*” și infracțiunile de terorism, astfel cum sunt acestea reglementate în Legea nr.535/2004, subiect pasiv îl constituie, pe de o parte, persoana fizică sau juridică prejudiciată prin săvârșirea acestei infracțiuni sau persoana fizică a cărei viață, integritate corporală și sănătate au fost lezate sau al cărei bun a fost prejudiciat prin acțiunea exercitată (subiect pasiv special), și, pe de altă parte, colectivitatea umană afectată, statul în ansamblul său, ca apărător al siguranței cetățenilor, al liniștii și al ordinii publice (subiect pasiv general). Actele/infracțiunile de terorism îndreptate contra unei persoane ori a unui segment al populației reprezintă o amenințare la adresa securității naționale justificat de faptul că aceste infracțiuni sunt săvârșite cu intenție calificată, exprimată de condiția comună tuturor manifestărilor laturii obiective ce determină calificarea acestora ca teroriste, identificată în unul dintre scopurile enumerate în art.I pct.1 [cu referire la art.1] din legea criticată, respectiv „*intimidarea populației sau a unui segment al acesteia, prin producerea unui puternic impact psihologic*”; „*constrângerea unei autorități publice ori organizații internaționale să îndeplinească, să nu îndeplinească sau să se abțină de la îndeplinirea unui anumit act*”; „*destabilizarea gravă sau distrugerea structurilor politice fundamentale, constituționale, economice ori sociale ale unui stat sau organizații*



internaționale, totodată, fiind specificată și condiția motivării săvârșirii faptei - politic, ideologic și religios.” Totodată, Legea nr.535/2004, în vigoare, definind „*terorismul*”, stabilește, în art.1 lit.c), că acesta reprezintă „*ansamblul de acțiuni și/sau amenințări care prezintă pericol public și afectează securitatea națională, având următoarele caracteristici: c) vizează factori umani (...) din cadrul autorităților și instituțiilor publice, populației civile sau al oricărui alt segment aparținând acestora; (...)*”, în timp ce, potrivit art.2 lit.b) din același act normativ, „*Faptele săvârșite de entitățile teroriste sunt sancționate potrivit prevederilor prezentei legi, dacă îndeplinesc una dintre următoarele condiții: (...) b) atentează grav asupra factorilor umani specifici și nespecifici, precum și asupra factorilor materiali; (...)*”. Art.4 punctele 10 și 11 din Legea nr.535/2004 precizează că „*factorii umani specifici*” sunt persoanele incluse direct în mecanismele funcționale politogene ale entității-țintă, respectiv demnitari, militari, funcționari, precum și reprezentanți ai unor organizații internaționale, iar „*factorii umani nespecifici*” sunt persoanele incluse indirect în mecanismele politogene ale entității-țintă, în general populația civilă.

84. În aceste condiții, având în vedere faptul că actele de terorism constituie una dintre cele mai grave încălcări ale valorilor universale, ale demnității umane, libertății, egalității și solidarității și ale respectării drepturilor și libertăților fundamentale ale omului și una dintre cele mai grave atingeri aduse democrației și statului de drept - astfel cum se reține, în mod expres, în considerentul 2 din preambulul Directivei (UE) 2017/541 - Curtea constată că este conform interesului general incriminarea acestor fapte având amploarea necesară calificării lor ca amenințări la adresa „*securității naționale*”, fără ca, prin aceasta, să se poată reține contrarietatea dispozițiilor criticate față de art.1 alin.(5) din Legea fundamentală.

85. În continuare, Curtea reține că, atunci când obiectul securității îl reprezintă statul, se poate vorbi despre securitatea statului, a națiunii – „*securitatea națională*”, iar când aceasta privește întregul mediu geopolitic global sau regional se are în vedere „*securitatea internațională*”. Curtea reține însă că între securitatea națională și securitatea internațională există o interacțiune complexă și complementară, în condițiile în care secolul al XXI-lea este marcat de transformări profunde ale mediului de securitate,

lumea devenind tot mai complexă și interdependentă, iar fenomenul globalizării dezvoltându-se tot mai mult, ireversibil. Globalizarea determină, în principal, mondializarea interesului de securitate. În aceste condiții, caracterul global al luptei împotriva terorismului a devenit componenta necesară a fenomenului globalizării. Cauza principală a acestui amplu proces o reprezintă nevoia de securitate națională și internațională. Așa încât, având în vedere contextul menționat, Curtea constată că definirea „*terorismului*” ca acțiuni, inacțiuni, precum și amenințări cu privire la acestea, care prezintă pericol public, sunt motivate politic, religios sau ideologic, sunt săvârșite într-unul din scopurile menționate și afectează relațiile sociale a căror existență, formare și normală desfășurare sunt condiționate de „*securitatea națională și internațională*” este pe deplin justificată, fără a se putea reține, în acest fel, că sfera de aplicare a normelor de incriminare ce încorporează aceste expresii nu ar putea fi stabilită.

86. De altfel, Curtea reține că, similar noțiunii de „*securitate națională*”, noțiunea de „*securitate internațională*” și-a lărgit, în timp, sfera de cuprindere. În acest sens, dacă, în mod tradițional, tratatele privind securitatea internațională și menținerea păcii cuprindeau prevederi de limitare a potențialului militar, neutilizarea armamentului de un anumit tip, limitarea recurgerii la forță, mediul internațional actual aduce elemente de noutate în cadrul conceptului de „*securitate internațională*”, fiind incluse pe lângă aspectele politice, economice, sociale și ecologice și concepția conform căreia amenințările la adresa securității internaționale nu au ca sursă doar conflictele internaționale, ci și conflictele interne.

87. În plus, Curtea reține că terorismul este calificat în actele internaționale ca făcând parte din *delicta iuris gentium* (delicte internaționale), acel grup de infracțiuni care, prin natura și consecințele lor, aduc atingere intereselor tuturor statelor. Or, printr-o serie de convenții internaționale statele, inclusiv statul român, s-au angajat să incrimineze și să sancționeze în ordinea juridică internă terorismul, pentru protejarea ordinii de drept și garantarea securității colective. În aceste condiții, Curtea reține că „*actele de terorism*” săvârșite în modalitățile și scopurile enunțate în art.I pct.1 [cu referire la art.1] din legea criticată ar putea fi considerate drept acte ce contravin ordinii publice internaționale și din această perspectivă referirea la „*securitatea internațională*” ce ar putea fi afectată este,

pe deplin, justificată. Evident, instituirea unui cadru normativ la nivel internațional rămâne una dintre metodele de asigurare a securității internaționale/colective în acest domeniu.

88. Totodată, legiuitorul național, definind „*terorismul*”, face referire în cuprinsul art.I pct.1 [cu referire la art.1] din legea criticată și la noțiunea de „*relații internaționale ale statelor*” ce urmează a fi afectate, noțiune, de asemenea, criticată de către autoarea obiecției de neconstituționalitate. Cu referire la noțiunea de „*relații internaționale*”, Curtea reține că acestea sunt raporturile ce se stabilesc în cadrul societății internaționale, termenul de relații internaționale desemnând însă mai multe categorii de raporturi sociale, având trăsătură comună faptul că depășesc limitele unui singur stat, și anume raporturile dintre state și dintre acestea și celelalte entități ale societății internaționale, în primul rând organizațiile internaționale (ce cad sub incidența dreptului internațional public), respectiv raporturile la care participă persoane fizice sau juridice din diverse state. Aceste din urmă raporturi cad sub incidența dreptului internațional privat, ca ansamblu de norme juridice interne, specifice fiecărui stat, care reglementează raporturile dintre persoane fizice sau juridice conținând elemente de extraneitate.

89. Independent de sensul reținut anterior cu privire la noțiunea „*relații internaționale*”, Curtea constată că definirea „*terorismului*”, cu referire la „*relațiile internaționale ale statelor*” este justificată, neconducând la lipsa de claritate, precizie și previzibilitate a normelor de incriminare ce o încorporează, în principal, datorită faptului că terorismul este asimilat infracțiunilor internaționale, în condițiile în care actele teroriste au un caracter transnațional – astfel cum prevede și art.3 din Legea nr.535/2004 – și sunt comise, printre altele, pentru a determina un stat sau o organizație internațională să adopte o anumită conduită. Cât privește conceptul de „*infracțiuni internaționale*”, ce include și actele de terorism, acesta se regăsește în Statul Curții Penale Internaționale, din 17 iulie 1998 de la Roma, în cadrul normelor ce delimitează competența după materie a acesteia. Astfel, potrivit art.7 din Statul Curții Penale Internaționale, jurisdicția acestei instanțe va fi limitată la acele infracțiuni care, prin gravitatea lor, periclitizează întreaga comunitate internațională, respectiv: genocidul, crimele împotriva umanității, crimele de război. Din dispozițiile art.7 paragraful 1 lit.a) „*omorul*”; b) „*exterminarea*”; și k) „*alte fapte*

*inumană cu caracter analog cauzând cu intenție suferințe mari sau vătămări grave ale integrității fizice ori ale sănătății fizice sau mintale*”, Curtea observă că acestea se regăsesc atât în elementul material, cât și în latura subiectivă a infracțiunii de terorism.

90. Cu privire la critica de neconstituționalitate privind caracterul general și imprecis al noțiunii „*factorii materiali*”, raportat la art.1 alin.(5) din Legea fundamentală, Curtea constată că legiuitorul național, definind „*terorismul*”, prin art.I pct.1 [cu referire la art.1] din legea criticată, preia, în fapt, cerința, respectiv condiția reglementată în art.1 lit.c), respectiv art.2 lit.b) din Legea nr.535/2004, în vigoare, ca terorismul, definit ca „*ansamblul de acțiuni și/sau amenințări care prezintă pericol public și afectează securitatea națională*”, să vizeze „*factori umani și/sau factori materiali din cadrul autorităților și instituțiilor publice, populației civile sau al oricărui alt segment aparținând acestora*”, respectiv ca faptele săvârșite de entitățile teroriste sancționate potrivit Legii nr.535/2004 să atenteze grav „*asupra factorilor umani specifici și nespecifici, precum și asupra factorilor materiali*”.

91. Totodată, Curtea reține că determinarea conceptuală și definirea acestui termen, așadar interpretarea oficială, autentică, contextuală a noțiunii de „*factori materiali*” se realizează de către legiuitor în art.4 pct.12 din Legea nr.535/2004, în acest sens fiind stabilit că aceștia sunt „*factorii de mediu, culturile agricole și șeptelul, alimentele și alte produse de consum curent, obiectivele de importanță strategică, militare sau cu utilitate militară, facilitățile de infrastructură ale vieții sociale, facilitățile de stat și guvernamentale, sistemele de transport, telecomunicații și informaționale, simbolurile și valorile naționale, precum și bunurile mobile sau imobile ale organizațiilor internaționale*”. Cu referire la noțiunea de „*facilități de stat și guvernamentale*”, legea stabilește că acestea sunt „*mijloacele de transport permanente sau temporare, folosite de reprezentanții unui stat, membrii guvernului, ai autorității legislative sau judecătorești, funcționarii, angajații unui stat sau ai oricărei alte autorități publice ori ai unei organizații interguvernamentale, în legătură cu actele lor oficiale*” (art.4 pct.13 din Legea nr.535/2004), în timp ce „*facilitățile de infrastructură*” sunt definite ca „*utilitatea publică sau privată care asigură sau distribuie servicii în beneficiul populației, precum: apă și canalizare, energie, combustibil, comunicații, servicii bancare și servicii medicale,*

*rețele de telecomunicații și informaționale*” (art.4 pct.16 din Legea nr.535/2004), iar *„sistemul de transport”* ca fiind *„toate facilitățile, mijloacele de transport și instrumentele publice sau private, folosite în sau pentru serviciile publice, pentru transportul de persoane sau de mărfuri”* (art.4 pct.17 din Legea nr.535/2004).

92. În aceste condiții, Curtea reține că, definind *„terorismul”* prin raportare la expresia *„factori materiali”*, legiuitorul național a respectat obligația instituită prin art.25 din Legea nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, potrivit căreia, în cadrul soluțiilor legislative adoptate trebuie să se realizeze o configurare explicită a conceptelor și noțiunilor folosite, care au un alt înțeles decât cel comun, pentru a se asigura astfel înțelegerea lor corectă și a se evita interpretările greșite. În acest fel, Curtea reține că interpretarea autentică, legală constituie o premisă a bunei aplicări a normei juridice, prin faptul că dă o explicație corectă înțelesului, scopului și finalității acesteia. Totodată, având în vedere că legea criticată - legea nouă - folosește aceeași terminologie ca legea în vigoare, Curtea reține că utilizarea constantă și uniformă a aceleiași noțiuni în redactarea noului act normativ este o garanție pentru realizarea coerenței legislației naționale în materia prevenirii și combaterii terorismului.

93. Având în vedere cele arătate, Curtea constată că noțiunea *„factori materiali”*, folosită de legiuitor în definirea *„terorismului”*, nu are o formulare generală și imprecisă, nefiind de natură a impieta asupra stabilirii sferei de aplicare a normelor de incriminare care o încorporează, astfel că nu se încalcă cerințele de claritate, accesibilitate și previzibilitate ale legii impuse de art.1 alin.(5) din Constituție.

94. De altfel, Curtea reține că însăși Directiva (UE) 2017/541 – transpusă de legiuitor prin legea criticată – face referire în art.3 lit.d) și lit.h), prin care se definește infracțiunea de terorism, la *„acte săvârșite cu intenție, astfel cum sunt definite ca infracțiuni în dreptul intern, care, prin natura sau contextul lor, pot aduce atingere gravă unei țări sau unei organizații internaționale, sunt definite drept infracțiuni de terorism atunci când sunt săvârșite într-unul dintre scopurile enumerate la alineatul(2)”*, cum sunt *„cauzarea de distrugerii masive unui edificiu guvernamental sau public, unui sistem de transport, unei infrastructuri, inclusiv unui sistem informatic, unei platforme fixe situate pe platoul continental, unui loc public sau unui bun privat, susceptibile să pună în pericol*

*vieți umane sau să producă pierderi economice considerabile*” (lit.d) ori „*perturbarea sau întreruperea aprovizionării cu apă, electricitate sau orice altă resursă naturală fundamentală care ar avea drept efect punerea în pericol a vieților umane*” (lit.h).

95. Totodată, Curtea reține, ca un aspect de drept comparat, că și alte state, atunci când definesc actele de terorism, fac referire la „*factorii materiali*” ce ar putea fi afectați prin aceste acte. În acest sens, Codul penal ceh, în Secțiunea 311, enumeră o serie de fapte care sunt considerate acte de terorism atunci când sunt comise în scopurile menționate - destabilizarea sau distrugerea structurii politice fundamentale, economice sau sociale a Cehiei sau a unei organizații internaționale, terorizarea populației ori determinarea, pe căi ilegale, a guvernului sau a altei autorități publice sau a unei organizații internaționale să îndeplinească un act, să omită îndeplinirea unui act sau să tolereze ceva, cu intenția de a afecta negativ sistemul constituțional sau capacitatea defensivă a Cehiei - și sunt menite să cauzeze „*distrugerea totală sau parțială a unei clădiri cu importanță publică, perturbarea sau întreruperea alimentării cu apă, electricitate sau altă resursă naturală fundamentală*”. În același fel, Letonia, în Secțiunea 88 alin.1 din Legea penală stabilește o pedeapsă cu închisoare între 8 și 20 de ani sau închisoarea pe viață pentru infracțiunea de terorism, iar în alin.2 al aceluiași articol, prevede aceeași pedeapsă pentru „*distrugerea sau deteriorarea bunurilor materiale, sistemelor de procesare automată a datelor, rețelelor electronice, precum și a altor bunuri situate pe teritoriul național, dacă aceste fapte au fost comise în urmărirea obiectivelor descrise mai sus.*” De asemenea, Lituania, în art.250 alin.2 din Codul penal, stabilește o pedeapsă cu închisoare de maxim 10 ani pentru persoanele care, „*în scopuri teroriste, cauzează o inundație sau o perturbare a aprovizionării cu apă, energie sau alte resurse ori provoacă o explozie, incendiază ori distruge sau deteriorează prin alte metode bunuri la scară largă ori accesează ilegal un sistem informatic sau o bază de date cu o importanță deosebită pentru guvern, economie sau sistemul financiar ori răspândește substanțe periculoase radioactive, biologice sau chimice, precum și microorganisme, atunci când aceste acțiuni cauzează sau ar fi putut cauza probleme serioase*”. În Croația, art.97 din Codul penal prevede o pedeapsă cu închisoare între 3 și 15 ani pentru oricine comite o serie de acte care pot afecta grav un stat sau o organizație internațională, cu scopul de a intimida serios o populație ori de a

constrânge un guvern sau o organizație internațională să îndeplinească sau să se abțină de la îndeplinirea unui act ori pentru a distruge sau destabiliza serios structura fundamentală constituțională, politică, economică sau socială a unui stat sau a unei organizații internaționale. Actele menționate mai sus sunt, printre altele, și „*distrugerea unei proprietăți publice sau private care poate cauza decese sau pierderi economice majore*”. În Belgia, art.137 din Codul penal enumeră ca infracțiuni cu caracter terorist și „*provocarea de distrugeri sau deteriorări grave ori inundarea unei infrastructuri sau proprietăți, cu scopul de a pune în pericol vieți omenești sau de a provoca pierderi economice considerabile.*” În Danemarca, art.114 alin.1 din Codul penal stipulează că actele care constituie terorism sunt, printre altele, și „*infracțiunile referitoare la siguranța traficului și la mijloacele de transport public, comise într-un mod care periclitează viața umană sau poate cauza pierderi financiare serioase, deturnarea mijloacelor de transport*”. În Estonia, art.237 alin.1 din Codul penal prevede pedeapsa cu închisoare între 5 și 25 de ani sau închisoare pe viață pentru comiterea, printre altele, a unei „*infracțiuni legate de funcționarea computerelor, inclusiv cu privire la datele stocate pe acestea, precum și amenințarea cu asemenea acte*”, dacă scopul este constrângerea statului sau a unei organizații internaționale să îndeplinească sau să se abțină de la îndeplinirea unui act ori perturbarea serioasă sau distrugerea structurii politice, constituționale, economice sau sociale a statului ori perturbarea serioasă sau împiedicarea funcționării unei organizații internaționale ori terorizarea populației. În Malta, art.328A alin.2 din Codul penal enumeră actele de terorism, printre care se află și „*perturbarea sau întreruperea alimentării cu apă, energie sau altă resursă naturală fundamentală, cu intenția de a periclita vieți omenești, precum și amenințarea cu oricare dintre aceste acte*”. În Slovenia, art.108 alin.1 din Codul penal instituie o pedeapsă cu închisoare între 3 și 15 ani pentru orice persoană care, cu intenția de a distruge sau de a periclita serios baza constituțională, socială sau politică a Sloveniei sau altei țări sau organizații internaționale ori de a stârni teamă în rândul populației ori de a constrânge guvernul sloven sau un guvern străin sau o organizație internațională să îndeplinească sau să renunțe la îndeplinirea unui act, amenință cu comiterea sau comite una sau mai multe dintre următoarele acțiuni: [...] „*perturbă sau întrerupe aprovizionarea cu apă, energie*

*electrică sau alte resurse naturale fundamentale, dacă acest fapt poate periclita vieți omenești.*”

96. Având în vedere aspectele reținute în precedent, Curtea constată că sintagma „*ansamblul relațiilor sociale*” din cuprinsul dispozițiilor art.I pct.1 [cu referire la art.1], precum și dispozițiile art.I pct.26 [cu referire la art.32 partea introductivă a alin.(1)], pct.28 [cu referire la art.32 partea introductivă a alin.(3)] și pct.31 [cu referire la art.33 partea introductivă a alin.(1)] din legea criticată nu respectă cerințele de calitate a legii, respectiv claritatea, precizia și previzibilitatea, având în vedere că, potrivit jurisprudenței instanței de control constituțional, cerința de claritate a legii vizează caracterul neechivoc al obiectului reglementării, cea de precizie se referă la exactitatea soluției legislative alese și a limbajului folosit, în timp ce previzibilitatea legii privește scopul și consecințele pe care le antrenează.

97. Totodată, lipsa de claritate, precizie și previzibilitate a dispozițiilor precitate determină și contrarietatea acestora cu prevederile art.23 alin.(12) din Legea fundamentală referitoare la legalitatea incriminării, în condițiile în care Curtea a statuat cu valoare de principiu că dispozițiile art.23 alin.(12) din Constituție impun garanția reglementării prin lege a incriminării faptelor și stabilirea sancțiunii corespunzătoare și, în mod implicit, obligația în sarcina legiuitorului de a adopta legi care să respecte cerințele de calitate ale acestora, care se circumscriu principiului legalității prevăzut la art.1 alin.(5) din Constituție (în acest sens, Decizia nr.363 din 7 mai 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.495 din 6 iulie 2015, Decizia nr.871 din 10 decembrie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.154 din 29 februarie 2016, Decizia nr.675 din 17 noiembrie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.222 din 31 martie 2017).

98. În continuare, Curtea reține că neclaritatea definiției terorismului (art.I pct.1 din legea criticată), imprecizia și imprevizibilitatea normelor de incriminare a „*actelor de terorism*”, respectiv a infracțiunii de terorism, așadar afectarea lor de un viciu de neconstituționalitate, este cu atât mai gravă, cu cât, potrivit art.3 lit.i) din Legea nr.51/1991 privind securitatea națională a României, „*Constituie amenințări la adresa securității naționale a României următoarele: [...] (i) actele teroriste, precum și inițierea*



*sau sprijinirea în orice mod a oricăror activități al căror scop îl constituie săvârșirea de asemenea fapte; [...]*". Totodată, potrivit art.13 lit.f) din Legea nr.51/1991, în situațiile prevăzute la art.3 din același act normativ, organele cu atribuții în domeniul securității naționale pot, în condițiile legii privind organizarea și funcționarea acestora, să efectueze activități specifice culegerii de informații care presupun restrângerea exercițiului unor drepturi sau libertăți fundamentale ale omului desfășurate cu respectarea prevederilor legale. D asemenea, art.14 alin.(2) din Legea nr.51/1991 reglementează aceste activități, ce pot consta în interceptarea și înregistrarea comunicațiilor electronice, efectuate sub orice formă, căutarea unor informații, documente sau înscrisuri pentru a căror obținere este necesar accesul într-un loc, la un obiect ori deschiderea unui obiect, ridicarea și repunerea la loc a unui obiect sau document, examinarea lui, extragerea informațiilor pe care acesta le conține, precum și înregistrarea, copierea sau obținerea de extrase prin orice procedee, instalarea de obiecte, întreținerea și ridicarea acestora din locurile în care au fost depuse, supravegherea prin fotografiere, filmare sau prin alte mijloace tehnice ori constatări personale, efectuate sistematic în locuri publice sau efectuate în orice mod în locuri private, localizarea, urmărirea și obținerea de informații prin GPS sau prin alte mijloace tehnice de supraveghere, interceptarea trimiterilor poștale, ridicarea și repunerea la loc a acestora, examinarea lor, extragerea informațiilor pe care acestea le conțin, precum și înregistrarea, copierea sau obținerea de extrase prin orice procedee, obținerea de informații privind tranzacțiile financiare sau datele financiare ale unei persoane, în condițiile legii.

99. Mai mult, Curtea constată că, potrivit art.6 alin.(2) din Legea nr.535/2004, cooperarea în domeniul prevenirii și combaterii terorismului se realizează ca Sistem Național de Prevenire și Combatere a Terorismului, la care participă o serie de autorități și instituții publice, enumerate exhaustiv de lege, Serviciul Român de Informații având rol de coordonare tehnică. De asemenea, atribuțiile specifice pe linia prevenirii terorismului, dar și cele pe linia combaterii terorismului sunt enumerate exhaustiv de legiuitor în art.10 și art.11 ale legii. Or, Curtea observă că, între atribuțiile specifice pe linia prevenirii terorismului, este reglementată, expres, și „*activitatea informativ-operativă*” [art.10 lit.a) din Legea nr.535/2004], în vreme ce, atribuțiile specifice, pe linia

combaterii terorismului pot consta în activități de identificare și alte activități desfășurate, potrivit atribuțiilor autorităților și instituțiilor publice componente ale S.N.P.C.T., în vederea tragerii la răspundere, potrivit legii, a persoanelor care inițiază, pregătesc, comit ori favorizează actele de terorism [art.11 lit.a) din Legea nr.535/2004].

100. De asemenea, Curtea reține că actul normativ în vigoare privind prevenirea și combaterea terorismului prevede, în art.20 că *„Amenințările la adresa securității naționale a României în ceea ce privește infracțiunile prevăzute în prezenta lege constituie temeiul legal pentru organele de stat cu atribuții în domeniul securității naționale să solicite autorizarea efectuării unor activități specifice culegerii de informații, potrivit procedurii prevăzute în Legea nr.51/1991 privind siguranța națională a României, care se aplică în mod corespunzător.”* Art.20 din Legea nr.535/2004 face parte din Secțiunea 2 – *„Măsuri privind desfășurarea unor activități în scopul culegerii informațiilor”* a Capitolului II – *„Realizarea activității de prevenire și combatere a terorismului”*. Curtea observă că art.20 din Legea nr.535/2004 a fost modificat prin art.76 pct.1 din Titlul II al Legii nr.255/2013 pentru punerea în aplicare a Legii nr.135/2010 privind Codul de procedură penală și pentru modificarea și completarea unor acte normative care cuprind dispoziții procesual penale, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.515 din 14 august 2013. Totodată, Curtea reține că prin art.76 pct.2 din Titlul II din Legea nr.255/2013 au fost abrogate dispozițiile art.21 și art.22 din Secțiunea 2 a Capitolului II al Legii nr.535/2004, ce reglementau procedura de autorizare a efectuării unor activități în scopul culegerii de informații, în prezent autorizarea efectuării unor activități specifice culegerii de informații realizându-se potrivit procedurii prevăzute în Legea nr.51/1991 privind siguranța națională a României.

101. În aceste condiții de reglementare, Curtea reține, în acord cu Decizia nr.91 din 28 februarie 2018, referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art.3, art.10, art.11 alin.(1) lit.d) și art.13 din Legea nr.51/1991 privind securitatea națională a României, precum și a dispozițiilor art.13 din Legea nr.51/1991 privind securitatea națională a României, în forma anterioară modificării prin Legea nr.255/2013 pentru punerea în aplicare a Legii nr.135/2010 privind Codul de procedură penală și pentru modificarea și completarea unor acte normative care cuprind dispoziții procesual penale,

publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.348 din 20 aprilie 2018, că „*securitatea națională*” implică activități destinate menținerii unei stări preexistente de liniște și de siguranță internă și, din această perspectivă, complexul de activități derulat de organele de stat cu atribuții în domeniul securității naționale se circumscrie acestei sfere și are ca scop obținerea de informații, care să asigure cunoașterea, prevenirea și înlăturarea amenințărilor interne sau externe la securitatea națională (paragraful 53). De asemenea, Curtea are în vedere cele statuate de instanța de la Strasbourg, care, pornind de la premisa existenței progresului tehnic regăsit în mijloacele de spionaj și, în consecință, și în cele de supraveghere, precum și de la situația dezvoltării terorismului în Europa în ultimii ani, a reținut că societățile democratice sunt amenințate de forme de spionaj extrem de sofisticate și de terorism, astfel încât statul, pentru a putea contracara aceste amenințări, trebuie să poată efectua supravegherea secretă a elementelor subversive care operează în jurisdicția sa. Prin urmare, „Curtea trebuie să accepte faptul că o anumită legislație care acordă competențe cu privire la supravegherea secretă a corespondenței și telecomunicațiilor este, în anumite condiții excepționale, necesară într-o societate democratică, în interesul securității naționale și/sau pentru prevenirea dezordinii sau crimei” (Hotărârea din 6 septembrie 1978, pronunțată în *Cauza Klass și alții împotriva Germaniei*, paragraful 48, astfel cum a fost citată în Decizia nr.17 din 21 ianuarie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.79 din 30 ianuarie 2015, paragraful 47).

102. Totodată, Curtea reține că, potrivit art.138 alin.(2) din Codul de procedură penală, prin interceptarea comunicațiilor ori a oricărui tip de comunicare se înțelege interceptarea, accesul, monitorizarea, colectarea sau înregistrarea comunicărilor efectuate prin telefon, sistem informatic ori prin orice alt mijloc de comunicare (Decizia nr.91 din 28 februarie 2018, precitată, paragraful 62). De asemenea, sunt cuprinse în noțiunile de „*viață privată*” și „*corespondență*”, în sensul art.8 paragraful 1 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, convorbirile telefonice, interceptarea acestora, memorarea datelor astfel obținute și eventuala utilizare a acestora în cadrul urmăririi penale declanșate împotriva unei persoane, interpretându-se ca fiind o „*ingerință a unei autorități publice*” în exercitarea dreptului garantat de art.8 (Hotărârea

din 21 aprilie 2009, pronunțată în *Cauza Răducu împotriva României*, paragraful 91). În același sens, toate comunicațiile telefonice, cele prin facsimil și cele prin e-mail intră în sfera de acoperire a noțiunilor de „*viață privată*” și „*corespondență*” în sensul art.8 paragraful 1 din Convenție – Hotărârea din 1 iulie 2008, pronunțată în *Cauza Liberty și alții împotriva Regatului Unit al Marii Britanii*, paragraful 56 (Decizia nr.244 din 6 aprilie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.529 din 6 iulie 2017, paragraful 46).

103. Curtea reamintește că, nefiind un drept absolut, exercițiul dreptului la respectarea vieții private poate fi supus unor restrângeri. Astfel, paragraful 2 al art.8 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale și alin.(2) al art.53 din Constituție prevăd condițiile ce trebuie îndeplinite pentru ca restrângerea exercițiului acestui drept să fie conformă dispozițiilor constituționale și convenționale, printre care și condiția ca ingerința să fie prevăzută de lege.

104. Din această perspectivă, Curtea reține că cerința potrivit căreia orice ingerință trebuie să fie „*prevăzută de lege*” înseamnă nu doar o anumită bază legală în dreptul intern, dar și calitatea legii în cauză ( în același sens, Hotărârea din 4 mai 2000, pronunțată în *Cauza Rotaru împotriva României*, paragraful 52, și Hotărârea din 10 februarie 2009, pronunțată în *Cauza Iordachi și alții împotriva Moldovei*, paragrafele 37, 39).

105. Având în vedere toate aceste aspecte, Curtea a pronunțat Decizia nr.91 din 28 februarie 2018, precitată, prin care a admis excepția de neconstituționalitate și a constatat că sintagma „*aduc atingere gravă drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor români*” cuprinsă în art.3 lit.f) din Legea nr.51/1991 privind securitatea națională a României este neconstituțională, reținând că aceasta încalcă prevederile constituționale cuprinse în art.1 alin.(5) care consacră principiul legalității, art.26 referitor la viața privată și art.53 care reglementează condițiile restrângerii exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți. Curtea a statuat, în motivarea deciziei sale, în esență, cu privire la necesitatea reglementării printr-o lege clară, precisă și previzibilă a ingerinței în viața privată rezultată din efectuarea măsurilor de supraveghere tehnică.

106. Pornind de la jurisprudența instanței de control constituțional și a instanței de contencios european, anterior citată, **Curtea subliniază că cerința de calitate a legii este**

**necesar a fi îndeplinită atât în ceea ce privește legislația ce permite/autorizează efectuarea de activități specifice culegerii de informații care presupun restrângerea exercițiului unor drepturi sau libertăți fundamentale ale omului, cât și în ceea ce privește legislația conexasă acesteia, în speță, în ceea ce privește cadrul normativ care reglementează infracțiunile ce constituie temei legal pentru organele de stat cu atribuții în domeniul securității naționale să solicite autorizarea efectuării unor activități specifice culegerii de informații.**

107. Or, având în vedere dispozițiile art.3 lit.i) din Legea nr.51/1991, precitată, potrivit căreia „*actele teroriste*” constituie o amenințare la adresa securității naționale, de natură a justifica efectuarea - de către organele cu atribuții în domeniul securității naționale - de activități specifice culegerii de informații care presupun restrângerea exercițiului unor drepturi sau libertăți fundamentale ale omului desfășurate cu respectarea prevederilor menționate și, luând în considerare dispozițiile art.20 din Legea nr.535/2004, care stabilesc expres că „*infracțiunile*” reglementate în cuprinsul său - fără a se distinge între „*actele de terorism*”, respectiv infracțiunile de terorism prin care sunt incriminate fapte ce nu sunt calificate explicit ca „*acte de terorism*” - constituie temei legal pentru organele de stat cu atribuții în domeniul securității naționale de a solicita autorizarea efectuării unor activități specifice culegerii de informații, Curtea constată că dispozițiile art.32 alin.(1) și alin.(3) și art.33 alin.(1) din Legea nr.535/2004, astfel cum au fost modificate prin art.I pct.26, pct.28 și pct.31 din Legea pentru modificarea și completarea Legii nr.535/2004 privind prevenirea și combaterea terorismului, constituie o astfel de legislație conexasă ce trebuie să îndeplinească, în mod esențial, cerințele de accesibilitate, claritate, precizie și previzibilitate. Aceste exigențe trebuie să fie inerente oricărui act normativ, cu atât mai mult unei reglementări care dă dreptul autorităților publice de a interveni în viața intimă, familială și privată, precum și dreptul de a accesa corespondența persoanelor (Decizia nr.51 din 16 februarie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Parea I, nr.190 din 14 martie 2016, paragraful 46).

108. Așadar, ținând cont de caracterul intruziv al „*activităților specifice culegerii de informații*” ce presupun restrângerea exercițiului unor drepturi sau libertăți fundamentale ale omului și care pot fi dispuse în materia actelor/infracțiunilor de

terorism, Curtea constată că - similar normelor ce autorizează efectuarea unor astfel de activități - în materia prevenirii și combaterii terorismului este necesar a se reglementa un cadru normativ clar, precis și previzibil, atât pentru persoana ce poate fi supusă unor astfel de măsuri, cât și pentru organele de urmărire penală și pentru instanțele de judecată. În caz contrar, s-ar ajunge la posibilitatea încălcării într-un mod aleatoriu/abuziv a drepturilor fundamentale, esențiale într-un stat de drept, privind viața intimă, familială și privată și secretul corespondenței. De principiu, astfel cum s-a arătat, drepturile prevăzute la art.26 și art.28 din Constituție nu sunt absolute, însă limitarea lor trebuie să se facă cu respectarea dispozițiilor art.1 alin.(5) din Legea fundamentală, iar gradul de precizie a termenilor și noțiunilor folosite trebuie să fie unul ridicat, dată fiind natura măsurilor intruzive reglementate (a se vedea, în același sens, Decizia nr.51 din 16 februarie 2016, precitată, paragraful 48, și Decizia nr.91 din 28 februarie 2018, precitată, paragraful 85).

*(2.5.2.) Criticile de neconstituționalitate referitoare la dispozițiile art.I pct.43 [cu referire la art.40] din legea criticată*

109. În ceea ce privește dispozițiile **art.I pct.43 [cu referire la art.40]** din legea supusă controlului, care atribuie Înaltei Curți de Casație și Justiție competența de judecată, în primă instanță, a infracțiunilor de terorism, autoarea susține, în esență, că ansamblul dispozițiilor criticate nu permite stabilirea, cu precizie, a sferei infracțiunilor care se judecă de această instanță, nefiind clar criteriul care stă la baza opțiunii legiuitorului de a stabili competența de judecată, în primă instanță, a Înaltei Curți de Casație și Justiție cu privire la unele infracțiuni de terorism, din această perspectivă fiind încălcat art.1 alin.(5) din Constituție.

110. Cu privire la critica menționată, cu titlu preliminar, și dintr-o perspectivă istorică, Curtea reamintește că Ordonanța de urgență a Guvernului nr.141/2001 pentru sancționarea unor acte de terorism și a unor fapte de încălcare a ordinii publice - prim act normativ în materie - incrimina și sancționa două categorii de activități infracționale – actele de terorism (art.1 și art.2) și faptele de încălcare a ordinii publice (art.4 și art.5). Dispozițiile art.6 alin.(1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.141/2001 reglementau expres cu privire la competența tribunalului de a judeca în primă instanță infracțiunile prevăzute la art.1 și art.2, calificate explicit ca acte de terorism, actele de

încălcarea a ordinii publice, reglementate în art.4 și art.5 din actul normativ precitat, respectiv „*Amenințarea unei persoane sau a unei colectivități, prin orice mijloace, cu răspândirea sau folosirea de produse, substanțe, materiale, microorganisme sau toxine de natură să pună în pericol sănătatea oamenilor sau a animalelor ori mediul înconjurător*” și „*Alarmarea, fără un motiv întemeiat, a unei persoane sau a publicului, a organelor specializate pentru a interveni în caz de pericol ori a organelor de menținere a ordinii publice prin corespondență, telefon sau orice alte mijloace de transmitere la distanță, care privește răspândirea sau folosirea de produse, substanțe, materiale, microorganisme sau toxine din cele prevăzute la art.4*” rămânând în competența de judecată, în primă instanță, a judecătorei.

111. Legea nr.535/2004 privind prevenirea și combaterea terorismului, care a abrogat actul normativ precitat, incriminează în Capitolul IV – „*Infracțiuni și contravenții*”, art.32-38, atât fapte calificate, în mod explicit, ca fiind acte de terorism, [art.32 alin.(1) și alin.(3)], cât și alte fapte care nu sunt calificate drept acte de terorism (art.33-38), printre care infracțiunea de finanțare a terorismului (art.36) ori „*alarmarea, prin orice mijloace și fără un motiv întemeiat, a unei persoane fizice sau juridice ori a unei colectivități, a organelor specializate pentru a interveni în caz de pericol, a organelor cu atribuții în domeniul securității naționale sau de menținere a ordinii publice, cu privire la folosirea de arme de foc, arme nucleare, chimice, biologice, radiologice ori la răspândirea sau folosirea de produse, substanțe, microorganisme, toxine ori materiale, de orice fel, de natură să pună în pericol viața, integritatea corporală sau sănătatea oamenilor ori a animalelor sau mediul înconjurător ori să cauzeze consecințe deosebit de grave [...]*” (art.38), la care face referire autoarea obiecției în motivarea criticii sale. În context, Curtea observă că infracțiunea prevăzută în art.38 din Legea nr.535/2004, similar infracțiunii reglementate în art.33<sup>2</sup> alin.(1) din același act normativ, se pedepsește cu închisoarea alternativ cu amenda. Cât privește competența de a judeca în primă instanță infracțiunile de terorism reglementate în art.32-38 din Legea nr.535/2004, art.40 din același act normativ prevede că aceasta aparține curții de apel.

112. În aceste condiții, Curtea constată că, potrivit legii în vigoare privind prevenirea și combaterea terorismului, infracțiunile de terorism - reglementate în art.32-

38 - se judecă de curtea de apel, fără a se face distincție între faptele incriminate în art.32 alin.(1) și alin.(3) din Legea nr.535/2004, calificate ca acte de terorism și faptele incriminate în art.33-38 din același act normativ, care nu sunt calificate, în mod explicit, ca acte de terorism și, totodată, fără a se avea în vedere modalitatea de sancționare a faptelor incriminate - numai cu închisoare sau închisoare alternativ cu amenda. Cu alte cuvinte, în reglementarea competenței curții de apel de a soluționa în primă instanță infracțiunile de terorism, prevăzute în art.32-38 din Legea nr.535/2004, legiuitorul nu a luat în considerare criteriul obiectiv al gravității infracțiunii, similar dispozițiilor art.38 alin.(1) lit.a) și lit.b) din Codul de procedură penală. Totodată, în stabilirea competenței materiale de soluționare în primă instanță a infracțiunilor reglementate în Legea nr.535/2004 nu s-a avut în vedere calificarea tuturor faptelor incriminate ca „*acte de terorism*”.

113. Este îndeobște cunoscut că principala finalitate spre care tind normele de competență materială este aceea de a repartiza cauzele în cadrul fiecărei categorii de organe judiciare pe linie verticală, având în vedere organizarea sistemului judiciar. Și, de principiu, în acest scop, sunt utilizate criteriile obiective care se referă la natura și gravitatea abstractă a infracțiunii, criteriile adoptate de legiuitorul național și în reglementarea legii procesual penale în vigoare. Curtea constată însă că, în materia prevenirii și combaterii terorismului, cât privește stabilirea competenței de judecată în primă instanță, s-a avut în vedere criteriul naturii infracțiunii, independent de regimul sancționator al faptelor incriminate. Cu alte cuvinte, în această materie voința legiuitorului național, a fost, încă din anul 2003, aceea de a reglementa competența materială în primă instanță având în vedere unicul criteriu obiectiv, acela al naturii infracțiunii. Așa încât, Curtea constată că, reglementarea în continuare - prin legea criticată - a competenței materiale de judecată, în primă instanță, în funcție de criteriul anterior menționat, reflectă nevoia socială de securitate care impune o anumită politică penală în materia prevenirii și combaterii terorismului.

114. Cât privește competența funcțională (*ratione officii*) de judecată în primă instanță a Înaltei Curți de Casație și Justiție, Curtea reține că, potrivit art.40 alin.(1) din Codul de procedură penală, sub aspectul competenței personale și al competenței



materiale, instanța supremă judecă infracțiunile de înaltă trădare și infracțiunile săvârșite de senatori, deputați și membrii din România în Parlamentul European, de membrii Guvernului, de judecătorii Curții Constituționale, de membrii Consiliului Superior al Magistraturii, de judecătorii Înaltei Curți de Casație și Justiție și de procurorii de la Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție.

115. Curtea reține că art.I pct.43 din legea criticată modifică art.40 din Legea nr.535/2004 în sensul că, „*Competența de judecată în primă instanță a infracțiunilor de terorism aparține Înaltei Curți de Casație și Justiție*”. În același timp, art.I pct.42 din legea criticată completează Legea nr.535/2004 cu un nou articol - art.38<sup>2</sup> - potrivit căruia „*Infracțiunile prevăzute de prezenta lege constituie acte de terorism*”. Așadar, art.I pct.42 din legea criticată califică toate faptele incriminate prin Legea nr.535/2004 drept „*acte de terorism*”. Având în vedere aceste din urmă prevederi, Curtea constată că o dezbatere cu privire la sfera infracțiunilor care ar intra, potrivit legii criticate, în competența de soluționare, în primă instanță, a Înaltei Curți de Casație și Justiție nu are vreo rațiune, prin introducerea textului legal menționat actul normativ în vigoare dobândind un plus de claritate, precizie și previzibilitate, în acord cu art.1 alin.(5) din Constituție.

116. Totodată, Curtea constată că reglementarea de către legiuitor, în temeiul prerogativelor sale constituționale, a competenței Înaltei Curți de Casație și Justiție de a judeca în primă instanță infracțiunile de terorism, nu aduce atingere dispozițiilor art.1 alin.(5) din Legea fundamentală, în condițiile în care, potrivit dispozițiilor art.126 alin.(2) din Constituție, competența instanțelor judecătorești și procedura de judecată sunt „*stabilite prin lege*”. Acest din urmă text constituțional consacră principiul libertății legiuitorului de a reglementa în domeniile menționate, luând în considerare condiția existentă în art.1 alin.(5) din Constituție de a respecta toate celelalte norme și principii prevăzute în Legea fundamentală.

117. Raportat la cauza de față, Curtea constată că legiuitorul, prin edictarea normelor criticate, și-a exercitat tocmai competența dată în sarcina sa de textul art.126 alin.(2) din Constituție, ținând cont de scopul acestor norme, acela de prevenire și combatere a terorismului, judecarea infracțiunilor de terorism de către instanța supremă

fiind justificată în raport cu poziția pe care aceasta o deține în sistemul judiciar. De altfel, Curtea reține că, potrivit art.40 alin.(5) din Codul de procedură penală, „*Înalta Curte de Casație și Justiție soluționează și alte cauze anume prevăzute de lege*”, infracțiunile de terorism constituind astfel de cauze ce pot fi date spre competență soluționare instanței supreme, în acord cu competența constituțională a legiuitorului de a legifera în cadrul politicii penale. În aceste condiții, Curtea constată că susținerile autoarei obiecției de neconstituționalitate referitoare la caracterul neclar și imprecis al dispozițiilor art.I pct.43 [cu referire la art.40] din legea criticată nu sunt întemeiate.

118. Pentru considerentele arătate, în temeiul art.146 lit.a) și al art.147 alin.(4) din Constituție, precum și al art.11 alin.(1) lit.A.a), al art.15 alin.(1) și al art.18 alin.(2) din Legea nr.47/1992, cu unanimitate de voturi,

## **CURTEA CONSTITUȚIONALĂ**

**În numele legii**

**DECIDE:**

1. Admite obiecția de neconstituționalitate formulată de Înalta Curte de Casație și Justiție, constituită în Secții Unite, și constată că sintagma „*ansamblul relațiilor sociale*” din cuprinsul dispozițiilor art.I pct.1 [cu referire la art.1], precum și dispozițiile art.I pct.26 [cu referire la art.32, partea introductivă a alin.(1)], pct.28 [cu referire la art.32, partea introductivă a alin.(3)] și pct.31 [cu referire la art.33, partea introductivă a alin.(1)] din Legea pentru modificarea și completarea Legii nr.535/2004 privind prevenirea și combaterea terorismului sunt neconstituționale.

2. Respinge, ca neîntemeiată, obiecția de neconstituționalitate formulată de aceeași autoare și constată că sintagmele „*factorii materiali*”, „*relațiile internaționale ale statelor*” și „*securitatea națională sau internațională*” din cuprinsul dispozițiilor art.I pct.1 [cu referire la art.1 ], dispozițiile art.I pct.43 [cu referire la art.40], precum și celelalte dispoziții criticate din Legea pentru modificarea și completarea Legii nr.535/2004 privind prevenirea și combaterea terorismului sunt constituționale în raport cu criticile formulate.

Definitivă și general obligatorie.

Decizia se comunică Președintelui României, președinților celor două Camere ale Parlamentului și Guvernului și se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I.

Pronunțată în ședința din data de 28 iunie 2018.

**PREȘEDINTELE  
CURȚII CONSTITUȚIONALE,**

  
**Prof.univ.dr. Valer Dorneanu**



  
**MAGISTRAT ASISTENT,**

**Mihaela Ionescu**