



ROMÂNIA
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

Dosarul nr.751A/2022

Biroul permanent al Senatului		CURTEA CONSTITUȚIONALĂ	
L. 33		REGISTRATURĂ JURISDICTIONALĂ	
23.03.2022		NR. 2647 / 22 MAR 2022	
Domnului			

SENATUL ROMÂNIEI
Nr. 885 / 23.03.2022

Florin-Vasile CĂȚU
Președintele Senatului României

În conformitate cu dispozițiile art.16 alin.(2) din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, vă trimitem, alăturat, în copie, obiecția formulată de Avocatul Poporului, referitoare la neconstituționalitatea sintagmei „*opinie (...) politică*” din cuprinsul prevederilor art.I din Legea pentru modificarea art.369 din Legea nr.286/2009 privind Codul penal (Pl-x nr.134/2021).

Vă adresăm rugămintea de a ne comunica punctul dumneavoastră de vedere până la data de 11 aprilie 2022 (inclusiv în format electronic, la adresa de e-mail ccr-pdv@ccr.ro), ținând seama de faptul că dezbaterile Curții Constituționale vor avea loc la data de 28 aprilie 2022.

Vă asigurăm, domnule Președinte, de deplina noastră considerație.

ROMÂNIA
PREȘEDINTE

PROF.UNIV.DR. VALER DORNEANU



ROMÂNIA
Avocatul Poporului

Str. George Vraca nr. 8, Sector 1, București
www.avp.ro



Tel.: +40-21-312.71.01, Fax: +40-21-312.49.21, E-mail: avp@avp.ro
Tel. dispecerat: +40-21-312.71.34, E-mail: petitii@avp.ro

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

Dosar nr. 45/A/2022

AVOCATUL POPORULUI
REGISTRATURA GENERALĂ
IEȘIRE Nr. 7042 / 22. MAR. 2022

Domnului Prof. univ. dr. Valer Dorneanu,
Președintele Curții Constituționale,

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
REGISTRATURĂ JURISDICTIONALĂ
2634 / 22 MAR 2022

În conformitate cu dispozițiile art. 146 lit. a) din Constituția României și ale art. 15 alin. (1) lit. h) din Legea nr. 35/1997 privind organizarea și funcționarea instituției Avocatul Poporului, republicată, vă transmitem alăturat, obiecția de neconstituționalitate referitoare la sintagma "*opinie (...) politică*" din cuprinsul prevederilor art. I din Legea pentru modificarea art. 369 din Legea nr. 286/2009 privind Codul penal (PL-x nr. 134/2021).

Vă asigur, Doamnă Președinte, de înalta mea considerație.





În conformitate cu dispozițiile art. 146 lit. a) din Constituția României și ale art. 15 alin. (1) lit. h) din Legea nr. 35/1997 privind organizarea și funcționarea instituției Avocatul Poporului, republicată,

**Avocatul Poporului formulează,
în termenul legal prevăzut de art. 15 alin. (2) din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, republicată, prezenta**

***Obiecție de neconstituționalitate
referitoare la sintagma "opinie (...) politică" din cuprinsul prevederilor art. I din Legea
pentru modificarea art. 369 din Legea nr. 286/2009 privind Codul penal
(PL-x nr. 134/2021)***

Dispozițiile art. I din Legea pentru modificarea art. 369 din Legea nr. 286/2009 privind Codul penal (PL-x nr. 134/2021), cu denumirea marginală "Incitare la violență, ură sau discriminare", prevăd că "*Incitarea publicului, prin orice mijloace, la violență, ură sau discriminare împotriva unei categorii de persoane sau împotriva unei persoane pe motiv că face parte dintr-o anumită categorie de persoane definită pe criterii de rasă, naționalitate, etnie, limbă, religie, gen, orientare sexuală, opinie ori apartenență politică, avere, origine socială, vârstă, dizabilitate, boală cronică necontagioasă sau infecție HIV/SIDA, considerate de făptuitor drept cauze ale inferiorității unei persoane în raport cu celelalte se pedepsește cu închisoare de la 6 luni la 3 ani sau cu amendă*".

Referitor la **parcursul legislativ al actului normativ criticat**, menționăm că, în vederea îndeplinirii obligației de transpunere în legislația internă primară a Deciziei-cadru 2008/913/JAI a Consiliului Uniunii Europene din 28 noiembrie 2008 privind combaterea anumitor forme și expresii ale rasismului și xenofobiei prin intermediul dreptului penal,

publicată în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene seria L nr. 328 din 6 decembrie 2008, legiuitorul a procedat la modificarea dispozițiilor art. 369 Cod penal, cu denumirea marginală "Incitarea la ură sau discriminare" care, **în forma în vigoare în prezent**, prevăd că *"Incitarea publicului, prin orice mijloace, la ură sau discriminare împotriva unei categorii de persoane se pedepsește cu închisoare de la 6 luni la 3 ani sau cu amendă"*.

Potrivit Expunerii de motive a Legii pentru modificarea art. 369 din Legea nr. 286/2009 privind Codul penal (PL-x nr. 134/2021), termenul de transpunere al Deciziei-cadru 2008/913/JAI s-a împlinit la data de 28 noiembrie 2010, autoritățile române notificând transpunerea completă a acesteia. Cu toate acestea, în cursul anului 2015, **Comisia Europeană (COM) a deschis dosarul EU Pilot 8185/15/JUST, cu privire la România, apreciind că unele dintre dispozițiile actului normativ european sunt transpuse incorrect/incomplet.** Autoritățile române au transmis în cursul anului 2016 răspunsul lor motivat cu privire la sesizările Comisiei, indicând argumentele pentru care decizia-cadru este considerată corect și complet transpusă.

COM a închis dosarul EU Pilot 8185/15/JUST, **nevalidând răspunsul furnizat de autoritățile române**, iar la data de 30 octombrie a.c., Comisia Europeană a transmis autorităților române scrisoarea de punere în întârziere, prin care comunică faptul că după examinarea măsurilor de transpunere, consideră că România nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul art. 1 alin. (1) lit. a) din decizia-cadru, având următorul cuprins:

"Art. 1. Infracțiuni de natură rasistă și xenofobă

(1) Fiecare stat membru ia măsurile necesare pentru a se asigura că faptele menționate în continuare, săvârșite cu intenție, sunt pedepsibile: a) instigarea publică la violență sau la ură împotriva unui grup de persoane sau a unui membru al unui astfel de grup definit pe criterii de rasă, culoare, religie, descendență sau origine națională sau etnică.(...)"

Deficiențele invocate de către Comisia Europeană au în vedere faptul că legislația națională incriminează instigarea publică la violență sau la ură împotriva unui grup de persoane, fără a se referi în mod expres și la instigarea împotriva unui membru al respectivului grup de persoane. De asemenea, se apreciază că legislația națională **limitează incriminarea instigării la violență la situațiile în care o persoană incită public la comiterea unei infracțiuni specifice.**

Din examinarea procesului legislativ, observăm că pentru transpunerea Deciziei-cadru 2008/913/JAI, **în forma inițială adoptată de Parlament în anul 2021**, dispozițiile art. I din Legea pentru modificarea art. 369 din Legea nr. 286/2009, cu denumirea marginală

"Incitarea la violență, ură sau discriminare" privind Codul penal prevedeau că *"Incitarea publicului, prin orice mijloace, la violență, ură sau discriminare împotriva unei categorii de persoane sau împotriva unei persoane pe motiv că face parte dintr-o anumită categorie de persoane se pedepsește cu închisoare de la 6 luni la 3 ani sau cu amendă"*.

Referitor la dispozițiile legale antecitate, Președintele României a formulat obiecție de neconstituționalitate, iar prin **Decizia nr. 561/2021, Curtea Constituțională a considerat că dispozițiile art. I din Legea pentru modificarea art. 369 din Legea nr. 286/2009 privind Codul penal sunt neconstituționale**, în considerentele acesteia reținând că prin modificarea operată asupra dispozițiilor art. 369 din Codul penal, legiuitorul se limitează la a completa sfera de pericole cu privire la care subiectul activ al infracțiunii incită publicul (adăugând violența) și sfera subiectelor pasive ale infracțiunii (adăugând persoana care face parte dintr-o anumită categorie/grup), fără a circumscrie însă existența elementului material al infracțiunii de incitare la violență, ură sau discriminare anumitor criterii, deci fără a opera o circumstanțiere expresă a temeiurilor care pot determina violența, ura sau discriminarea.

În urma Deciziei nr. 561/2021 a Curții Constituționale, Parlamentul a procedat la reexaminarea dispozițiilor legale, astfel că în forma adoptată de Camera Deputaților în data de 14 martie 2022, art. I din Legea pentru modificarea art. 369 din Legea nr. 286/2009 privind Codul penal (Pl-x nr. 134/2021), cu denumirea marginală *"Incitare la violență, ură sau discriminare"*, care face obiectul prezentei obiecții de neconstituționalitate, după cum am menționat anterior, prevede că *"Incitarea publicului, prin orice mijloace, la violență, ură sau discriminare împotriva unei categorii de persoane sau împotriva unei persoane pe motiv că face parte dintr-o anumită categorie de persoane definită pe criterii de rasă, naționalitate, etnie, limbă, religie, gen, orientare sexuală, opinie ori apartenență politică, avere, origine socială, vârstă, dizabilitate, boală cronică necontagioasă sau infecție HIV/SIDA, considerate de făptuitor drept cauze ale inferiorității unei persoane în raport cu celelalte se pedepsește cu închisoare de la 6 luni la 3 ani sau cu amendă"*.

Raportat la cele expuse, apreciem că dispozițiile art. I din Legea pentru modificarea art. 369 din Legea nr. 286/2009 privind Codul penal (PL-x nr. 134/2022), cu referire la sintagma *"opinie (...) politică"* nu răspund unor exigențe de constituționalitate, după cum urmează:

a) art. 1 din Legea pentru modificarea art. 369 din Legea nr. 286/2009 privind Codul penal, cu referire la sintagma "opinie politică" încalcă dispozițiile art. 30 alin. (1) din Constituție

Din examinarea dispozițiilor legale criticate observăm că prin incriminarea faptei de incitare a publicului, prin orice mijloace, la violență, ură sau discriminare împotriva unei categorii de persoane sau împotriva unei persoane **pe motiv că face parte dintr-o anumită categorie de persoane definită pe criteriul de opinie politică se încalcă libertatea de exprimare, prevăzute de art. 30 alin. (1) din Constituție și de art. 10 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale**, în condițiile în care art. 7 (Norme constituționale și principii fundamentale) din Decizia-cadru 2008/913/JAI prevede: "*(1) Prezenta decizie-cadru nu are efectul de a modifica obligația de a respecta drepturile fundamentale și principiile juridice fundamentale, inclusiv libertatea de exprimare și de asociere, astfel cum este consacrată la articolul 6 din Tratatul privind Uniunea Europeană. (2) Prezenta decizie-cadru nu are efectul de a impune statelor membre să ia măsuri în contradicție cu principiile fundamentale privind libertatea de asociere și libertatea de exprimare, în special libertatea presei și libertatea de exprimare în alte mijloace de informare în masă, astfel cum rezultă din tradițiile constituționale sau din normele care reglementează drepturile, responsabilitățile și garanțiile procedurale ale presei și ale celorlalte mijloace de informare atunci când aceste norme se referă la stabilirea sau limitarea răspunderii*".

Mai mult, actul normativ adoptat adaugă criteriilor discriminatorii pentru existența infracțiunii de incitare la violență, ură sau discriminare **criteriul de opinie politică**, deși art. 1 alin. (1) lit. a) din Decizia-cadru 2008/913/JAI reglementează **numai criteriile de rasă, culoare, religie, descendență sau origine națională sau etnică**, "*(1) Fiecare stat membru ia măsurile necesare pentru a se asigura că faptele menționate în continuare, săvârșite cu intenție, sunt pedepsibile: a) instigarea publică la violență sau la ură împotriva unui grup de persoane sau a unui membru al unui astfel de grup definit pe criterii de rasă, culoare, religie, descendență sau origine națională sau etnică.*"

De asemenea, constatăm că nici Ordonanța Guvernului nr. 137/2000 privind prevenirea și sancționarea tuturor formelor de discriminare, republicată, nu reține **criteriul opiniei politice**, **art. 15 din actul normativ menționat stabilind "Constituie contravenție, conform prezentei ordonanțe, dacă fapta nu intră sub incidența legii penale, orice comportament manifestat în public, având caracter de propagandă naționalist-șovină, de instigare la ură rasială sau națională, ori acel comportament care are ca scop sau vizează**

atingerea demnității ori crearea unei atmosfere de intimidare, ostile, degradante, umilitoare sau ofensatoare, îndreptat împotriva unei persoane, unui grup de persoane sau unei comunități și legat de apartenența acestora la o anumită rasă, naționalitate, etnie, religie, categorie socială sau la o categorie defavorizată ori de convingerile, sexul sau orientarea sexuală a acestuia”.

În plus, **criteriul convingerilor politice** este limitativ prevăzut în Decizia-cadru 2008/913/JAI din 28 noiembrie 2008 **ca excepție pentru extinderea dispozițiilor articolului 1 alineatul (1) literele c) și d)**, potrivit cărora sunt pedepsibile, următoarele fapte săvârșite cu intenție:

(c) apologia publică, negarea în mod public sau minimizarea vădită în mod public a gravității crimelor de genocid, a crimelor contra umanității și a crimelor de război, astfel cum sunt definite la articolele 6,7 și 8 din Statutul Curții Penale Internaționale săvârșite împotriva unui grup de persoane sau a unui membru al unui astfel de grup definit pe criterii de rasă, culoare, religie, descendență sau origine etnică sau națională, atunci când comportamentul respectiv este de natură să incite la violență sau ură împotriva unui astfel de grup sau membru al unui astfel de grup.

(d) apologia publică, negarea în mod public sau minimizarea vădită în mod public a gravității crimelor definite la articolul 6 al Cartei Tribunalului Militar Internațional anexate la Acordul de la Londra din 8 august 1945, săvârșite împotriva unui grup de persoane sau a unui membru al unei astfel de grup definit pe criterii de rasă, culoare, religie, descendență sau origine națională sau etnică, atunci când comportamentul respectiv este de natură să incite la violență sau ură împotriva unui astfel de grup sau membru al unui astfel de grup.

În acest sens, potrivit punctului 10 din preambulul Deciziei-cadru 2008/913/JAI, ”Prezenta decizie-cadru nu împiedică statele membre să adopte dispoziții în legislația națională **prin care să extindă dispozițiile articolului 1 alineatul (1) literele (c) și (d) la infracțiuni împotriva unui grup de persoane definit prin referire la alte criterii decât rasa, culoarea, religia, descendența sau originea națională sau etnică, cum ar fi statutul social sau convingerile politice.”**

Or, aceste categorii de fapte au fost deja incriminate penal prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 31/2002 privind interzicerea organizațiilor, simbolurilor și faptelor cu caracter fascist, legionar, rasist sau xenofob și a promovării cultului persoanelor vinovate de săvârșirea unor infracțiuni de genocid contra umanității și de crime de război, cu modificările și completările ulterioare.

Față de dispozițiile legale criticate, menționăm că libertatea de exprimare, garantată de art. 30 din Constituție, ca libertate fundamentală cetățenească, permite subiectelor de drept să participe la viața politică, socială, și culturală, manifestându-și public gândurile, opiniile, credințele etc., în coordonatele juridice expres prevăzute de lege. Libertatea de exprimare nu poate fi concepută fără libertatea de opinie, libertatea de exprimare fiind o condiție *sine qua non* a unei veritabile democrații pluraliste.

Libertatea de exprimare, garantată de art. 10 din Convenția pentru apărarea drepturilor și libertăților fundamentale, fundamentul esențial al unei societăți democratice, presupune din partea statelor nu numai o obligație generală, negativă, de a se abține de la orice îngrădiri, dar și o obligație pozitivă de a asigura caracterul pluralist al informației, transmiterea liberă prin mijloace tehnice sau orice alte forme de expresie.

Încă de la prima sa hotărâre importantă în acest domeniu, în cauza *Handyside c/Royaume-Uni*, Curtea Europeană a statuat, într-o formulă care este preluată aproape ca o clauză de stil în toată jurisprudența sa subsecventă în materie, că "libertatea de exprimare, consacrată în parag. 1 al art. 10 constituie **unul din fundamentele esențiale ale unei societăți democratice, una din condițiile primordiale ale progresului ei**". Sub rezerva parag. 2 al aceluiași text, libertatea de exprimare privește nu numai "informațiile" sau "ideile" apreciate favorabil sau considerate ca inofensive sau indiferente, dar și pe cele care contrariază, șochează sau neliniștesc; aceasta este ingerința pluralismului, a toleranței și a spiritului de deschidere într-o societate democratică. Instanța europeană a evidențiat întotdeauna "importanța crucială a libertății de exprimare, ca una dintre condițiile prealabile ale unei bune funcționări a democrației". De asemenea, ea a decis că, astfel cum apare consacrată de art. 10, libertatea de expresie este însoțită de excepții care impun o interpretare restrictivă, iar nevoia de a opera restrângeri ale acestei valori fundamentale a unei societăți democratice trebuie să fie stabilită în mod convingător.¹

Libertatea de exprimare nu poate fi absolută, astfel că nu poate fi exercitată dincolo de orice limite și ca atare este supusă unor restrângeri care trebuie să fie expres prevăzute prin lege și necesare pentru ocrotirea unor valori politice, economice, sociale și umane. Sub acest aspect, exercițiul libertății de exprimare poate comporta anumite restrângeri și condiționări, potrivit legii, tocmai pentru ca drepturile și libertățile garantate de Constituție cetățenilor, interesele acestora și, implicit, ordinea, sănătatea și morala publică să nu fie afectate. *Art. 19 pct. 3 din Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice* stabilește că libertatea de exprimare "comportă obligații și răspunderi speciale" și că aceasta

¹ Corneliu Bârsan, *Convenția europeană a drepturilor omului, Comentariu pe articole*, Vol. I Drepturi și libertăți, Editura All Beck, pag. 729

"poate fi supusă anumitor limitări care trebuie însă stabilite în mod expres prin lege". Aceste restricții trebuie să se datoreze "respectului drepturilor sau reputației altora", "apărării securității naționale, ordinii publice, sănătății sau moralității publice". De asemenea, *art. 10 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale* stabilește, referitor la libertatea de exprimare, că "exercitarea acestei libertăți [...] poate fi supusă unor formalități, condiții, restrângeri sau sancțiuni prevăzute de lege, care constituie măsuri necesare într-o societate democratică, pentru securitatea națională, integritatea teritoriului sau siguranța publică, apărarea ordinii și prevenirea infracțiunilor, protecția sănătății sau a moralei, protecția reputației sau a drepturilor altora [...]".

Instanța europeană a subliniat în repetate rânduri că **restricțiile la libertatea de exprimare, oricare ar fi contextul în discuție, nu sunt compatibile cu dispozițiile art. 10 parag. 2 decât dacă îndeplinesc condițiile pe care acesta le impune în privința lor, în special aceea ca ingerințele statale să poată fi considerate ca "necesare într-o societate democratică"**. În examinarea îndeplinirii acestei condiții, Curtea a declarat întotdeauna că **statele contractante dispun de o anumită marjă de apreciere care nu este nelimitată**; în ultimă analiză, revine jurisdicției europene misiunea de a se pronunța în mod definitiv asupra compatibilității restricțiilor aplicate de autoritățile naționale prevederilor Convenției, cu **luarea în considerație a circumstanțelor fiecărei cauze, în special spre a se vedea dacă ele corespund unei "nevoi sociale imperioase" și sunt "proporționale cu scopul urmărit"**. Aceste ingerințe trebuie: să fie prevăzute de lege; să urmărească un scop legitim; să fie necesare într-o societate democratică, condiție prin prisma căreia instanța europeană apreciază și proporționalitatea ingerinței cu scopul urmărit prin producerea ei. "Scopul legitim" este dat de interesele de ordin general și de cele individuale prevăzute de parag. 2 al art. 10.²

Testul de proporționalitate trebuie să ia în considerare caracterul adecvat al măsurii pentru a-și atinge scopul declarat, respectiv posibilitatea ca statul să realizeze acest scop adoptând măsuri mai puțin intruzive.

Restrângerea libertății de exprimare poate fi, de asemenea, realizată în scopul protecției unui alt drept fundamental. În acest caz, analiza constă în găsirea unui echilibru corect între libertatea de exprimare și libertățile aflate în conflict cu aceasta. Ingerința este permisă atunci când este justificată de o cerință imperioasă de interes public sau de un scop legitim, cum ar fi protejarea drepturilor altora. Pe de altă parte, libertatea de

² Corneliu Bârsan, *Convenția europeană a drepturilor omului, Comentariu pe articole*, Vol. I Drepturi și libertăți, Editura All Beck, pag. 764

exprimare se află în echilibru cu alte drepturi, în condițiile în care aceasta nu reprezintă un drept absolut.

Or, deși Parlamentul, în temeiul art. 61 alin. (1) din Constituție are competență exclusivă în reglementarea măsurilor privind politica penală a statului, această competență nu este absolută, ci ea se realizează cu respectarea normelor și principiilor consacrate prin Constituție. Astfel, **incriminarea faptei de incitare a publicului, prin orice mijloace, la violență, ură sau discriminare împotriva unei categorii de persoane sau împotriva unei persoane pe motiv că face parte dintr-o anumită categorie de persoane definită pe criteriul opiniei politice îngrădește libertatea de exprimare, fragilizează pluralismul ideilor și concepțiilor, constituind o veritabilă cenzură a opiniilor. În aceste condiții, ingerința statului prin restricția impusă de lege nu este proporțională cu scopul urmărit și nu este necesară, neîncadrându-se în categoria circumstanțelor excepționale care să justifice răspunderea penală.**

Curtea europeană a decis în mod constant că și sub aspectul necesității unei ingerințe a autorităților publice în exercițiul libertății de exprimare, art. 10 pag. 2 din Convenție **nu lasă loc unor restricții ale acesteia în domeniul discursului politic sau al unor probleme de interes general.** Ea a arătat că autoritățile unui stat democratic sunt obligate să tolereze critica activității lor chiar și atunci când aceasta ar fi considerată **provocatoare sau insultătoare**, după cum faptul că un membru al unei organizații interzise acordă interviuri sau face declarații nu justifică, în sine, o ingerință în exercițiul dreptului ziarului care le publică la libertatea de exprimare, cu atât mai mult atunci când ele cuprind **critici virulente cu privire la politica guvernului**; pentru a determina dacă textele în discuție, într-o asemenea situație, în ansamblul lor pot fi apreciate ca incitând la violență, așa după cum susținea guvernul pârât în cauză, Curtea a arătat că trebuie examinați termenii utilizați și **cadrul general** în care se înscrie publicarea lor ³.

Ca atare, incriminarea faptei de incitare la violență, ură sau discriminare împotriva unei categorii de persoane sau împotriva unei persoane pe criteriul opiniei politice reprezintă o ingerință a autorităților statului asupra libertății de exprimare, astfel că raportat la testul de proporționalitate, apreciem că aceasta nu își găsește justificarea raportat la rigoarea exigențelor indicate de Curtea Europeană a Drepturilor Omului, sub aspectul scopului legitim și a unei măsuri adecvate, necesară într-o societate democratică, nepăstrând justul echilibru între interesele colective și cele individuale.

³ Idem, pag. 783

În plus, contrar art. 7 din Decizia-cadru 2008/913/JAI din 28 noiembrie 2008, dispozițiile legale criticate au ca efect modificarea respectării unui drept fundamental, libertatea de exprimare.

În contextul celor expuse, reținem că în jurisprudența sa⁴, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a reamintit că sarcina sa în temeiul art. 10 este de a se asigura că autoritățile naționale și-au întemeiat deciziile pe o evaluare acceptabilă a faptelor relevante. Instanța națională a constatat că negarea și desconsiderarea de către reclamant a genocidului comis împotriva evreilor au adus atingere demnității victimelor Holocaustului și au fost capabile să perturbe sever pacea publică din Germania. Curtea nu a constatat niciun motiv să nu fie de acord cu această apreciere și a considerat că este important de remarcat că reclamantul nu s-a distanțat nici de conținutul acestor declarații și nici nu a pretins o apreciere eronată a acestui conținut de către instanțele germane. Aceasta a condus Curtea la concluzia că el a căutat să își folosească dreptul la libertatea de exprimare pentru a promova idei contrare textului și spiritului Convenției. **Observând și că pedeapsa aplicată reclamantului a fost foarte ușoară (90 de zile-amendă de câte 20 de euro fiecare), Curtea consideră că autoritățile naționale, motivându-și în mod corespunzător și suficient decizia, nu au depășit marja de apreciere acordată în acest sens, astfel încât interferența în dreptul la libertatea de exprimare al reclamantului a fost proporțională cu scopul legitim urmărit și "necesară într-o societate democratică" (cauza *Williamson c. Germaniei*, Decizia din 8 ianuarie 2019, www.echr.coe.int).**

Includerea în sfera ilicitului penal a exprimării unor opinii politice are repercusiuni și în privința exercitării drepturilor electorale (dreptul de a alege și de a fi ales). Din jurisprudența Curții Europene reiese că libertatea de exprimare și publicitatea făcută pozițiilor politice în contextul campaniilor politice având ca scop să influențeze votul popular trebuie privite în raport cu alte considerente relevante care apar în acest context specific. În special, în contextul alegerilor, libertatea de exprimare prevăzută la art. 10 trebuie să fie pusă în balanță cu considerentele și principiile relevante prevăzute la art. 3 din Protocolul nr. 1 care au ca scop stabilirea și menținerea bazelor unei democrații eficiente și semnificative, guvernate de preeminența dreptului. Această interacțiune dintre art. 10 și art. 3 din Protocolul nr. 1 a fost definită pentru prima dată în cauza *Mathieu-Mohin și Clerfayt împotriva Belgiei*, ulterior fiind dezvoltată în continuare în cauza *Bowman* (citată anterior). Principiile relevante în acest context au fost elaborate pe larg în cauza *Orlovskaya Iskra împotriva Rusiei*, în care Curtea a subliniat următoarele: „Curtea reiterează, de asemenea,

⁴ Tudorel Toader și Marieta Safta, *Constituția României*, Ediția 2019, Editura Hamangiu, pag. 261

că drepturile garantate de art. 3 din Protocolul nr. 1 sunt esențiale pentru instituirea și menținerea bazelor unei democrații eficiente și semnificative guvernate de preeminența dreptului [a se vedea Hirst împotriva Regatului Unit (nr. 2) (MC), nr. 74025/01, pct.58].

Alegerile libere și libertatea de exprimare, în special libertatea de dezbateri politică, constituie împreună piatra de temelie a oricărui sistem democratic (a se vedea Mathieu-Mohin și Clerfayt împotriva Belgiei, 2 martie 1987, pct. 47 și Cauza Lingens împotriva Austriei, hotărârea din 8 iulie 1986, seria A nr. 103, pct. 41-42).

Cele două drepturi sunt interdependente și acționează unul în consolidarea celuilalt: de exemplu, libertatea de exprimare este una dintre «condițiile» necesare pentru «asigurarea liberei exprimări a opiniei poporului în alegerea corpului legislativ» (a se vedea Mathieu-Mohin și Clerfayt, citate anterior, pct. 54). Din acest motiv, este deosebit de important în perioada premergătoare alegerilor ca opiniile și informațiile de orice fel să poată circula liber. În contextul dezbaterilor electorale, exercitarea neîngrădită a libertății de exprimare de către candidați are o semnificație deosebită (a se vedea Kudeshkina împotriva Rusiei, nr. 29492/05, pct. 87, 26 februarie 2009).

Garantarea drepturilor și libertățile politice, din care fac parte și dreptul de a alege și de a fi ales, precum și libertatea de exprimare constituie baza statului democratic, în sensul art. 1 alin. (3) din Constituție.

b) art. 1 din Legea pentru modificarea art. 369 din Legea nr. 286/2009 privind Codul penal încalcă dispozițiile art. 1 alin. (5) și art. 147 alin. (2) din Constituție

Potrivit Deciziei nr. 561/2021 a Curții Constituționale, parag. 30-32, în exercitarea competenței de legiferare în materie penală, legiuitorul trebuie să țină seama de principiul potrivit căruia **incriminarea unei fapte trebuie să intervină ca ultim resort în protejarea unei valori sociale, ghidându-se după principiul *ultima ratio***. În jurisprudența sa, Curtea a apreciat că, în materie penală, acest principiu trebuie interpretat ca având semnificația că legea penală este singura în măsură să atingă scopul urmărit, alte măsuri de ordin civil, administrativ etc. fiind improprie în realizarea acestui deziderat. Mai mult, **măsurile adoptate de legiuitor pentru atingerea scopului urmărit trebuie să fie adecvate, necesare și să respecte un just echilibru între interesul public și cel individual**. Curtea a reținut că din perspectiva principiului *ultima ratio*, în materie penală nu este suficient să se constate că faptele incriminate aduc atingere valorii sociale ocrotite, ci **această atingere trebuie să prezinte un anumit grad de intensitate, de gravitate, care să justifice sancțiunea penală** (Decizia nr. 405 din 15 iunie 2016, precitată).

Or, în condițiile în care legiuitorul nu reglementează criteriile de discriminare în baza cărora se pot determina valorile sociale ocrotite de legea penală, Curtea a constatat că nu este îndeplinită obligația de a legifera respectând **condițiile de necesitate și proporționalitate a măsurilor de natură penală pe care legea le impune, în lumina principiului *ultima ratio*. Atâta vreme cât legea civilă sau administrativ-contravențională acoperă în mare măsură materia sancționării comportamentelor discriminatorii, este evident că legiuitorul are obligația de a incrimina penal *doar acele fapte pentru care răspunderea penală reprezintă resortul ultim în protejarea anumitor valori sociale, legea penală fiind singura în măsură să atingă scopul urmărit*. Așa fiind, Curtea constată că modul de a proteja valori sociale prin reglementarea răspunderii penale nu este de natură să asigure previzibilitate, coerență și claritate cadrului normativ, legea penală fiind lipsită de rigoare și precizie.**

Mai mult, Curtea constată că infracțiunea de incitare la violență, ură sau discriminare nu este o infracțiune de rezultat (care să aibă ca urmare imediată cauzarea unei vătămări a drepturilor sau intereselor legitime ale unei persoane sau categorii de persoane), ci o infracțiune de pericol. În cazul infracțiunilor de pericol, pentru a se consuma, nu este nevoie de producerea unui rezultat vătămător, fiind îndeajuns ca prin săvârșirea acțiunii incriminate să se fi născut o situație periculoasă pentru valorile sociale ocrotite de lege. De asemenea, există infracțiuni de pericol abstract, atunci când starea de pericol pentru valoarea protejată este prezumată de legiuitor, fiind suficient să fie săvârșită acțiunea sau inacțiunea prevăzută de norma de incriminare, și infracțiuni de pericol concret, atunci când este necesar să se producă efectiv starea de pericol prevăzută de norma de incriminare. Analizând conținutul textului de lege care reglementează infracțiunea de incitare la violență, ură sau discriminare, Curtea a observat că, pentru a reține săvârșirea faptei, este suficient ca incitarea să fie de natură a crea sau a amplifica sentimentele publicului de adversitate și intoleranță, iar nu de a le crea sau a le amplifica în mod efectiv, starea de pericol pentru valorile protejate fiind prezumată de legiuitor. Așa fiind, Curtea observă că raportarea organelor judiciare la o sferă extrem de largă, neprecizată, care poate cuprinde, pe lângă criteriile enumerate de Codul penal anterior, orice alte criterii care pot delimita categorii sociale, are influență asupra laturii obiective a infracțiunii prin extinderea acesteia la orice acțiuni discriminatorii, întemeiate pe criterii care nu sunt prevăzute în acte normative de reglementare primară. Cu alte cuvinte, **întrucât legiuitorul nu a reglementat temeiurile care pot genera violența, ura sau discriminarea, dacă fapta a fost săvârșită cu intenție, ea poate fi calificată drept infracțiune indiferent de motivul pe care se întemeiază pericolul de violență, ură sau**

discriminare. Aceasta în condițiile în care, așa cum s-a arătat în prealabil, legiuitorul a identificat și a reglementat la nivel legislativ extrapenal pârghiile necesare înlăturării consecințelor unor fapte care, deși potrivit reglementării actuale se pot circumscrie săvârșirii infracțiunii de incitare la violență, ură sau discriminare, **nu prezintă gradul de intensitate necesar aplicării unei pedepse penale.** Astfel, analizând comparativ reglementarea infracțiunii din Codul penal cu dispozițiile art. 15 din Ordonanța Guvernului nr. 137/2000, ce instituie o formă de răspundere contravențională, Curtea reține că, deși nu sunt identice, acestea se aseamănă într-o măsură care determină posibilitatea ca în cazul săvârșirii unei fapte să poată fi incidentă atât răspunderea penală, cât și răspunderea extrapenală, deoarece **legiuitorul penal nu a precizat nici criteriile de discriminare și nici nu a reglementat necesitatea producerii efective a stării de pericol prevăzute de norma de incriminare.**

Având în vedere considerentele mai sus menționate ale Deciziei nr. 561/2021, apreciem că prevederile art. I din Legea pentru modificarea art. 369 din Legea nr. 286/2009 privind Codul penal contravin art. 1 alin. (5) din Constituție, deoarece **nu stabilesc circumstanțele infracțiunii de incitare la violență, ură sau discriminare pe criterii de opinie politică, care ca grad de intensitate ar justifica incriminarea și aplicarea sancțiunii penale și implicit diferențierea acesteia față de fapta sancționată contravențional.** Astfel, **dispozițiile legale criticate sunt lipsite de previzibilitate, coerență și claritate, lipsind persoana de garanții împotriva arbitrariului, în condițiile în care principiul legalității presupune existența unor norme de drept penal suficient de clare, precise și previzibile.** Includerea criteriului de opinie politică pentru a atrage răspunderea penală a unei fapte de incitare la violență, ură sau discriminare imprimă **normei penale un caracter imprecis în procesul de interpretare și aplicare al acesteia de către autorități.** Mai mult, în condițiile exercitării neîngrădite a libertății de opinie politică ce caracterizează un stat democratic, presupusul făptuitor este în imposibilitatea de a-și adapta conduita la prescripția normativă, conduită sancționată sever de legiuitor cu închisoare de la 6 luni la 3 ani sau cu amendă. Soluția legislativă creează premisele ca participanții la o dezbateră politică să devină, pe rând, atât subiect activ cât și pasiv al acestei infracțiuni, fiind dificil de identificat care este subiectul pasiv secundar al infracțiunii.

Deși, în aparență, legiuitorul a urmărit protejarea persoanelor care exprimă opinii politice, în realitate, consecințele normei se răsfrâng asupra libertății de opinie, fragilizând caracterul democratic al statului român consacrat în art. 1 alin. (3) din Constituție.

De altfel, Curtea a reținut că nu este prima dată când stabilește o astfel de **legătură între gravitatea faptei și incidența răspunderii penale.** În jurisprudența sa, Curtea a

statuat că incriminarea/dezincriminarea unor fapte ori reconfigurarea elementelor constitutive ale unei infracțiuni țin de marja de apreciere a legiuitorului, **marjă care nu este absolută, ea fiind limitată de principiile, valorile și exigențele constituționale.** Prin reglementarea protecției penale doar a faptelor care produc anumite consecințe, legiuitorul trebuie să se plaseze în interiorul acestei marje, întrucât nicio dispoziție constituțională nu obligă explicit/implicit la stabilirea unui standard de referințe care să determine în mod automat incriminarea penală a oricărei vătămări aduse unei valori consacrate constituțional sau legal. În acest sens, prin Decizia nr. 683 din 19 noiembrie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 47 din 20 ianuarie 2015, cu privire la soluția legislativă care a instituit pragul de peste 90 de zile de spitalizare ale victimei unui accident de circulație soldat cu vătămări corporale care atrage incidența legii penale, cu consecința dezincriminării faptelor care au generat vătămări care au necesitat îngrijiri medicale sub acest prag, Curtea a reținut că "legiuitorul" are îndreptățirea de a plasa protecția constituțională a valorii care nu intră sub incidența penalului, în sfera răspunderii civile delictuale", deci, implicit, Curtea a acceptat teza potrivit căreia **incidența răspunderii penale este condiționată de o anumită gravitate a faptei sau de un anumit nivel de afectare a valorii protejate prin norma penală.** (Deciziile nr. 858/2017 și nr. 561/2021 ale Curții Constituționale).

De asemenea, dispozițiile legale criticate încalcă prevederile art. 147 alin. (2) din Constituție, potrivit cărora "În cazurile de neconstituționalitate care privesc legile, înainte de promulgarea acestora, Parlamentul este obligat să reexamineze dispozițiile respective pentru punerea lor în acord cu decizia Curții Constituționale", deoarece nu realizează punerea în acord cu considerentele Deciziei nr. 561/2021, potrivit cărora incriminarea unei fapte trebuie să intervină ca ultim resort în protejarea unei valori sociale, ghidându-se după principiul *ultima ratio*, iar atâta vreme cât legea civilă sau administrativ-contravențională acoperă în mare măsură materia sancționării comportamentelor discriminatorii, este evident că legiuitorul are obligația de a incrimina penal doar acele fapte pentru care răspunderea penală reprezintă resortul ultim în protejarea anumitor valori sociale, legea penală fiind singura în măsură să atingă scopul urmărit.

Potrivit aceleiași Decizii nr. 561/2021 (parag. 25), Curtea observă că în Comunicarea Comisiei către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social și Comitetul Regiunilor către o politică a Uniunii Europene în materie penală: asigurarea punerii în aplicare eficace a politicilor Uniunii Europene prin intermediul dreptului penal, COM(2011)

0573, la pct. 2.2.1 - Necesitate și proporționalitate - **dreptul penal ca măsură de ultimă instanță (*ultima ratio*)** - se precizează că "*anchetele și sancțiunile penale pot avea un impact semnificativ asupra drepturilor cetățenilor și au un efect stigmatizant. Prin urmare, dreptul penal trebuie să rămână întotdeauna o măsură la care se recurge în ultimă instanță. (...) Prin urmare, legiuitorul trebuie să analizeze dacă alte măsuri decât cele de drept penal, de exemplu regimuri de sancțiuni de natură administrativă sau civilă, nu ar putea asigura în mod suficient aplicarea politicii și dacă dreptul penal ar putea aborda problemele mai eficiente*" (a se vedea și Decizia nr. 405 din 15 iunie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 517 din 8 iulie 2016).

În jurisprudența sa⁵, Curtea Constituțională a statuat că reglementarea la nivel constituțional a libertății de exprimare, ca drept fundamental cu un conținut complex, a determinat **stabilirea limitelor în cadrul cărora acesta poate fi exercitat**. Depășirea cadrului constituțional, exercitarea abuzivă a dreptului atrage răspunderea juridică, care în cazul libertății de exprimare este consacrată expres de dispozițiile art. 30 alin. (8) din Constituție.

Însă natura și gravitatea pedepselor aplicate sunt elemente care trebuie avute în vedere la aprecierea proporționalității unei limitări aduse libertății de exprimare, garantate de art. 10 din Convenția pentru apărarea drepturilor și a libertăților fundamentale, aplicarea pedepsei penale pentru o faptă care presupune exercitarea liberă a dreptului de exprimare nefiind compatibilă cu libertatea de exprimare a persoanei decât în circumstanțe excepționale, mai ales atunci când au fost grav afectate alte drepturi fundamentale (a se vedea, în acest sens, Hotărârea din 21 martie 2002, pronunțată în Cauza Nikula împotriva Finlandei, Hotărârea din 17 decembrie 2004, pronunțată în Cauza Cumpănă și Mazăre împotriva României, Hotărârea din 20 aprilie 2010, pronunțată în Cauza Cârlan împotriva României, Hotărârea din 29 martie 2011, pronunțată în Cauza Cornelia Popa împotriva României, Hotărârea din 19 iunie 2012, pronunțată în Cauza Tănăsoaica împotriva României, Hotărârea din 26 martie 2013, pronunțată în Cauza Niculescu-Dellakeza împotriva României). Or, sub acest aspect, dispozițiile constituționale sunt concludente. Valorile constituționale care nu pot fi afectate sunt drepturile individuale precum demnitatea, onoarea, viața particulară a persoanei și dreptul la propria imagine, respectiv acele valori fundamentale care sunt protejate prin interzicerea actelor prevăzute de art. 30 alin. (7), și anume defăimarea țării și a națiunii, îndemnul la război de agresiune, la

⁵ Decizia nr. 629/2014 a Curții Constituționale

ură națională, rasială, de clasă sau religioasă, incitarea la discriminare, la separatism teritorial sau la violență publică, precum și manifestările obscene, contrare bunelor moravuri. Întrucât limitele impuse acestei libertăți constituționale sunt ele însele de rang constituțional, stabilirea conținutului acestei libertăți este de strictă interpretare, nicio altă limită nefiind admisă decât cu încălcarea literei și spiritului art. 30 din Constituție.

Avocatul Poporului apreciază, în acord cu jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului că libertatea de exprimare, în componenta sa referitoare la exprimarea opiniilor politice, trebuie să beneficieze de garanții sporite atunci când este pusă în discuție restrângerea exercițiului acesteia. Legiuitorul este obligat să ofere modalități adecvate de protecție care să respecte principiul proporționalității menit să guverneze raportul dintre exercițiul libertății de exprimare a opiniilor politice și sancțiunea aplicată în caz de exercitare abuzivă.

Libertatea de opinie este adesea văzută ca fundament al democrației. Acest lucru este valabil, în special, în privința **dezbatelor politice libere și a libertății de exprimare politică**, Curtea acordându-le „o importanță deosebită”. (*Cauza Féret împotriva Belgiei, nr. 15615/07, pct. 63, 16 iulie 2009*). În jurisprudența sa, Curtea Europeană a făcut adesea trimitere la jurisprudența generală **privind nivelul sporit de protecție al exprimării politice în temeiul art. 10 din Convenție**. (*a se vedea, de exemplu, Cauza Ayşe Öztürk împotriva Turciei, nr. 24914/94, pct. 67(iv), 15 octombrie 2002*).

Curtea a subliniat că, în temeiul art. 10 alin. (2) din Convenție, restrângerile aplicate exprimării politice sunt limitate. Aceasta a explicat că a permite aplicarea unor restrângeri ample discursului politic în cazuri individuale ar afecta, fără îndoială, respectarea libertății de exprimare în general în statul în cauză. (*Cauza Feldek împotriva Slovaciei, nr. 29032/95, pct. 83*) Totuși, acest lucru nu înseamnă că libertatea de exprimare politică este de natură absolută. Aceasta poate fi supusă anumitor „restrângeri” sau „sancțiuni”, dar acestea trebuie să respecte rolul important pe care exprimarea unor opinii politice îl are. Având în vedere faptul că textul de lege se referă la exprimarea unor opinii politice și, ca atare, la un aspect de interes public, **marja de apreciere acordată statului este, în principiu, una restrânsă.**

Este de principiu că unor obligații legale, și cu atât mai mult unora de ordin constituțional, trebuie să le corespundă sancțiuni legale în cazul nerespectării lor. Altfel, obligațiile juridice ar fi reduse la semnificația unor simple deziderate, fără niciun rezultat practic în spațiul relațiilor sociale, fiind anulată însăși rațiunea reglementării juridice a unora dintre aceste relații.

Reglementarea la nivel constituțional a libertății de exprimare, ca drept fundamental cu un conținut complex, a determinat stabilirea limitelor în cadrul cărora acesta poate fi exercitat. Depășirea cadrului constituțional, exercitarea abuzivă a dreptului atrage răspunderea juridică civilă, care în cazul libertății de exprimare este consacrată expres de dispozițiile art. 30 alin. (8) din Constituție.

Raportat la cele expuse, apreciem că în procedura de reexaminare a legii, Parlamentul a adoptat dispozițiile legale criticate fără a-și îndeplini obligația constituțională de a pune de acord textele din legea criticată cu decizia Curții Constituționale, aspect ce contravine dispozițiilor art. 147 alin. (2) din Constituție, sub aspectul proporționalității regimului juridic sancționator.

În acest context, Curtea Constituțională a reținut că autoritatea de lucru judecat ce însoțește actele jurisdicționale, deci și deciziile Curții Constituționale, se atașează nu numai dispozitivului, ci și considerentelor pe care se sprijină acesta. Atât considerentele, cât și dispozitivul deciziilor sale sunt general obligatorii și se impun cu aceeași forță tuturor subiectelor de drept.

În consecință, **Parlamentul, Guvernul, instanțele judecătorești, respectiv autoritățile și instituțiile publice urmează, în aplicarea legii criticate, să respecte cele stabilite de Curtea Constituțională în considerentele și dispozitivul deciziei (a se vedea în acest sens Decizia nr. 799/2011).**

Față de cele de mai sus, **Avocatul Poporului apreciază că argumentele invocate susțin neconstituționalitatea sintagmei "opinie (...) politică" din cuprinsul prevederilor art. I din Legea pentru modificarea art. 369 din Legea nr. 286/2009 privind Codul penal (Pl-x nr. 134/2022) și solicită Curții Constituționale pronunțarea unei decizii de admitere a obiecției de neconstituționalitate astfel cum a fost invocată.**

AVOCATUL POPORULUI, [REDACTED]





ROMÂNIA
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

Dosarul nr.752A/2022

Biroul permanent al Senatului

SENATUL ROMÂNIEI
Nr./... 884 ... / 23.02.2022

L. 33 / 23.03.2022

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
REGISTRATURĂ JURISDICTIONALĂ
NR. 2649 / 22 MAR 2022

Domnului

Florin-Vasile CĂȚU

Președintele Senatului României

În conformitate cu dispozițiile art.16 alin.(2) din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, vă trimitem, alăturat, în copie, obiecția formulată de Grupul parlamentar al Uniunii Salvați România, referitoare la neconstituționalitatea sintagmei „*opinie ori apartenență politică*” cuprinsă în articolul unic din Legea pentru modificarea art.369 din Legea nr.286/2009 privind Codul penal (Pl-x nr.134/2021).

Vă adresăm rugămintea de a ne comunica punctul dumneavoastră de vedere până la data de 11 aprilie 2022 (inclusiv în format electronic, la adresa de e-mail ccr-pdv@ccr.ro), ținând seama de faptul că dezbaterile Curții Constituționale vor avea loc la data de 28 aprilie 2022.

Vă asigurăm, domnule Președinte, de deplina noastră considerație.

ROMÂNIA
PREȘEDINTE

PROF.UNIV.DR. VALER DORNEANU

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

Dosar nr. 462A / 2022



CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
REGISTRATURĂ JURISDIȚIONALĂ

NR. 2636 / 22 MAR 2022

Parlamentul României
Camera Deputaților
Secretar general

București,
Nr. 2/2525/22.03.2022

Domnului

VALER DORNEANU
Președintele Curții Constituționale

Stimate domnule Președinte,

În temeiul dispozițiilor art.27 alin.(1) din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, republicată, vă transmitem alăturat, sesizarea formulată de Grupul parlamentar al Uniunii Salvați România, referitoare la Proiectul de Lege pentru modificarea art.369 din Legea nr.286/2009 privind Codul penal (Plx.134/2021).

Cu deosebită considerație,

SECRETAR GENERAL

SILVIA CLAUDIA MIHALCEA

PARLAMENTUL ROMÂNIEI
CAMERA DEPUTAȚILOR
SECRETAR GENERAL
Nr. 2/2525, 22.03.2022

PARLAMENTUL ROMÂNIEI
GRUPUL PARLAMENTAR USR
INTRARE/IEȘIRE Nr. 3B-16/215
Ziua 22 Luna 03 Anul 2022



Parlamentul României Camera Deputaților Grupul parlamentar USR

**Către: SECRETARIATUL GENERAL AL CAMEREI DEPUTAȚILOR
Doamnei Silvia-Claudia MIHALCEA**

Doamnă Secretar General,

În temeiul art. 146 lit. a) din Constituția României, republicată, art. 136 alin. (3) din Regulamentul Camerei Deputaților, precum și art. 15 alin. (1) și (2) din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale a României, republicată, cu modificările și completările ulterioare, vă depunem alăturat obiecția de neconstituționalitate a Legii pentru modificarea art. 369 din Legea nr. 286/2019 privind Codul penal (Pl-x nr. 134/2021), solicitându-vă să o înaintați Curții Constituționale a României, în ziua depunerii.

Cu stimă,

În numele semnataților,

Lider Grup USR

Liviu-Ionuț MOSTEANU

Către: **CURTEA CONSTITUȚIONALĂ A ROMÂNIEI**

Domnului Valer DORNEANU,

PREȘEDINTELE CURȚII CONSTITUȚIONALE

Domnule Președinte,

În conformitate cu prevederile art. 146 lit. a) din Constituția României, republicată, art. 136 alin. (3) din Regulamentul Camerei Deputaților, precum și ale art. 15 alin. (1) și (2) din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, republicată, cu modificările și completările ulterioare, deputații și senatorii menționați în anexele atașate, formulăm prezenta

OBIECȚIE DE NECONSTITUȚIONALITATE

cu privire la sintagma „*opinie ori apartenență politică*”, cuprinsă în articolul unic din **Legea pentru modificarea art. 369 din Legea nr. 286/2019 privind Codul penal (Pl-x nr. 134/2021)**,

pe care o considerăm **neconformă cu o serie de articole din Constituția României**, solicitând respectuos instanței de contencios constituțional **constatarea neconstituționalității** acesteia pentru motivele expuse în continuare.

CUPRINS

- I. SITUAȚIA DE FAPT;**
- II. TEMEIUL CONSTITUȚIONAL;**
- III. MOTIVE DE NECONSTITUȚIONALITATE;**
- IV. CONCLUZII.**

I. SITUAȚIA DE FAPT

Această Lege, adoptată de Parlamentul României, cu respectarea prevederilor art. 75 și ale art. 76 alin. (1) din Constituția României, republicată, a fost transmisă spre promulgare Președintelui României la data de 2 iulie 2021.

Președintele României a trimis în data de 22 iulie 2021 o sesizare de neconstituționalitate referitoare la prevederile *Legii pentru modificarea art. 369 din Legea nr. 286/2009 privind Codul penal*.

Prin sesizarea de neconstituționalitate se apreciază că soluția legislativă criticată aduce atingere atât principiului previzibilității și clarității normelor, așa cum acesta își găsește expresia în prevederile art. 1 alin. (5) din Constituție și cum a fost dezvoltat în jurisprudența constituțională cât și, pe cale de consecință, prevederilor art. 1 alin. (3) din Legea fundamentală. De asemenea, s-a apreciat că prin absența oricăror criterii din cele la care face referire actul european a cărui transpunere se urmărește – respectiv: criterii de rasă, culoare, religie, descendență sau origine națională sau etnică – noile prevederi ale art. 369 din Codul penal dobândesc un caracter general, vag, lipsit de claritate și previzibilitate.

În acest sens, s-a considerat că legea criticată este contrară dispozițiilor art. 1 alin. (3) din Constituție deoarece încalcă principiul securității juridice, ca urmare a lipsei de claritate și previzibilitate a normei, principiu ce constituie o dimensiune fundamentală a statului de drept, dispozițiilor art. 1 alin. (5) din Constituție referitoare la statul de drept și la respectarea Constituției și a legilor, soluției instituite de legiuitorul constituant la art. 20 alin. (2) prin raportare la art. 7 paragraful 1 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului, precum și prevederilor art. 147 alin. (4) din Legea fundamentală.

Curtea Constituțională, prin Decizia nr. 561/2021, a admis obiecția de neconstituționalitate formulată de Președintele României și a constatat că dispozițiile art. I din Legea pentru modificarea art. 369 din Legea nr. 286/2009 privind Codul penal sunt neconstituționale.

În ședința din data de 17 noiembrie 2021, Legea a fost adoptată de Senat.

Camera decizională - Camera Deputaților, pe data de 14.03.2022 a adoptat Legea, cu următorul conținut:

*„Articol unic. - Articolul 369 din Legea nr. 286/2009 privind Codul penal, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 510 din 24 iulie 2009, cu modificările și completările ulterioare, se modifică și va avea următorul cuprins:
Incitarea la violență, ură sau discriminare*

Art. 369. - Incitarea publicului, prin orice mijloace, la violență, ură sau discriminare împotriva unei categorii de persoane sau împotriva unei persoane pe motiv că face parte dintr-o anumită categorie de persoane definită pe criterii de rasă, naționalitate, etnie, limbă, religie, gen, orientare sexuală, opinie ori apartenență politică, avere, origine socială, vârstă, dizabilitate, boală cronică necontagioasă sau

infecție HIV/SIDA considerate de făptuitor drept cauze ale inferiorității unei persoane în raport cu celelalte se pedepsește cu închisoare de la 6 luni la 3 ani sau cu amendă.

Prezenta lege transpune art. 1 alin. (1) lit. a) din Decizia-cadru 2008/913/JAI a Consiliului din 28 noiembrie 2008 privind combaterea anumitor forme și expresii ale rasismului și xenofobiei prin intermediul dreptului penal, publicată în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene, seria L, nr. 328 din 6 decembrie 2008.”

II. TEMEIUL CONSTITUȚIONAL

Constituția României

Articolul 1 Statul român

(1) România este stat național, suveran și independent, unitar și indivizibil.

(2) Forma de guvernământ a statului român este republica.

(3) România este stat de drept, democratic și social, în care demnitatea omului, drepturile și libertățile cetățenilor, libera dezvoltare a personalității umane, dreptatea și pluralismul politic reprezintă valori supreme, în spiritul tradițiilor democratice ale poporului român și idealurilor Revoluției din decembrie 1989, și sunt garantate.

(4) Statul se organizează potrivit principiului separației și echilibrului puterilor - legislativă, executivă și judecătorească - în cadrul democrației constituționale.

(5) În România, respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie.

Articolul 20 Tratatelor internaționale privind drepturile omului

(1) Dispozițiile constituționale privind drepturile și libertățile cetățenilor vor fi interpretate și aplicate în concordanță cu Declarația Universală a Drepturilor Omului, cu pactele și cu celelalte tratate la care România este parte.

(2) Dacă există neconcordanțe între pactele și tratatele privitoare la drepturile fundamentale ale omului, la care România este parte, și legile interne, au prioritate reglementările internaționale, cu excepția cazului în care Constituția sau legile interne conțin dispoziții mai favorabile.

Articolul 30 Libertatea de exprimare

(1) Libertatea de exprimare a gândurilor, a opiniilor sau a credințelor și libertatea creațiilor de orice fel, prin viu grai, prin scris, prin imagini, prin sunete sau prin alte mijloace de comunicare în public, sunt inviolabile.

(2) Cenzura de orice fel este interzisă.

(3) Libertatea presei implică și libertatea de a înființa publicații.

(4) Nici o publicație nu poate fi suprimată.

(5) Legea poate impune mijloacelor de comunicare în masă obligația de a face publică sursa finanțării.

(6) Libertatea de exprimare nu poate prejudicia demnitatea, onoarea, viața particulară a persoanei și nici dreptul la propria imagine.

(7) Sunt interzise de lege defăimarea țării și a națiunii, îndemnul la război de agresiune, la ură națională, rasială, de clasă sau religioasă, incitarea la discriminare, la separatism teritorial sau la violență publică, precum și manifestările obscene, contrare bunelor moravuri.

(8) Răspunderea civilă pentru informația sau pentru creația adusă la cunoștință publică revine editorului sau realizatorului, autorului, organizatorului manifestării artistice, proprietarului mijlocului de multiplicare, al postului de radio sau de televiziune, în condițiile legii. Delictele de presă se stabilesc prin lege.

Convenția Europeană a Drepturilor Omului

Articolul 10 Libertatea de exprimare

1. Orice persoană are dreptul la libertate de exprimare. Acest drept include libertatea de opinie și libertatea de a primi sau a comunica informații ori idei fără amestecul autorităților publice și fără a ține seama de frontiere. Prezentul articol nu împiedică Statele să supună societățile de radiodifuziune, cinematografie sau televiziune unui regim de autorizare.

2. Exercitarea acestor libertăți ce comportă îndatoriri și responsabilități poate fi supusă unor formalități, condiții, restrângeri sau sancțiuni prevăzute de lege care, într-o societate democratică, constituie măsuri necesare pentru securitatea națională, integritatea teritorială sau siguranța publică, apărarea ordinii și prevenirea infracțiunilor, protecția sănătății, a moralei, a reputației sau a drepturilor altora, pentru a împiedica divulgarea informațiilor confidențiale sau pentru a garanta autoritatea și imparțialitatea puterii judecătorești.

Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene

Articolul 11 Libertatea de exprimare și de informare

(1) Orice persoană are dreptul la libertatea de exprimare. Acest drept cuprinde libertatea de opinie și libertatea de a primi sau de a transmite informații sau idei fără amestecul autorităților publice și fără a ține seama de frontiere.

(2) Libertatea și pluralismul mijloacelor de informare în masă sunt respectate.

III. MOTIVE DE NECONSTITUȚIONALITATE

ARGUMENT Prin conținutul său normativ (sintagma „*opinie ori apartenență politică*“), **Legea pentru modificarea art. 369 din Legea nr. 286/2019 privind Codul penal aduce atingere prevederilor art. 30 din Constituția României, republicată, referitor la libertatea de exprimare.**

În jurisprudența sa, Curtea Constituțională a României a reținut că incriminarea sau dezincriminarea unor fapte ori reconfigurarea elementelor constitutive ale unei infracțiuni țin de marja de apreciere a legiuitorului, marjă care nu este absolută, fiind **limitată de principiile, valorile și exigențele constituționale**. În acest sens, Curtea a statuat că legiuitorul trebuie să dozeze folosirea mijloacelor penale în funcție de valoarea socială ocrotită, **Curtea putând cenzura opțiunea legiuitorului numai dacă aceasta contravine principiilor și exigențelor constituționale** (a se vedea în acest sens, Decizia nr. 824 din 3 decembrie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 122 din 17 februarie 2016 și Decizia nr. 392 din 6 iunie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 504 din 30 iunie 2017).

Cu privire la încălcarea art. 30 din Constituția României, „*strâns legată de libertatea conștiinței, libertatea de exprimare este posibilitatea omului de a-și exprima prin viu grai, prin scris, prin imagini, prin sunete sau prin alte mijloace de comunicare în public, gândurile, opiniile. Așa cum este reglementată la nivel constituțional, libertatea de exprimare are un conținut complex. Ea este una din cele mai vechi libertăți cetățenești, o libertate de tradiție, cunoscută fie sub această denumire, fie sub denumirile diferitelor aspecte ale sale, libertatea cuvântului sau libertatea presei. Constituția definește ce anume se poate exprima liber și prin ce forme și mijloace se poate realiza acest lucru. Astfel, pot fi exprimate liber gândurile, opiniile, credințele și creațiile de orice fel. (...) Libera de exprimare, ca libertate fundamentală cetățenească trebuie realizată în public. Exprimarea „în public“ este definitorie pentru conținutul juridic al acestei libertăți.* (Constituția României

revizuită. Comentarii și explicații, Mihai Constantinescu, Antonie Iorgovan, Ioan Muraru, Elena Simina Tănăsescu, editura C.H.Beck, 2004).

Cu privire la noul criteriu introdus, „*opinie ori apartenență politică*“, de natură să aducă o cenzură dreptului la liberă exprimare, „*Constituția României interzice cenzura de orice fel. Este o prevedere constituțională decisivă pentru libertatea de exprimare.*“ (Constituția României revizuită. Comentarii și explicații, Mihai Constantinescu, Antonie Iorgovan, Ioan Muraru, Elena Simina Tănăsescu, editura C.H.Beck, 2004).

Art. 30 din Constituția României stabilește chiar în textul său, prin alineatul 7, criteriile care circumscriu inviolabilitatea libertății de exprimare: „*Sunt interzise de lege defăimarea țării și a națiunii, îndemnul la război de agresiune, la ură națională, rasială, de clasă sau religioasă, incitarea la discriminare, la separatism teritorial sau la violență publică, precum și manifestările obscene, contrare bunelor moravuri.*“, criteriul „*opinie ori apartenență politică*“, introdus prin legea supusă controlului constituțional neregăsindu-se printre acestea.

În ceea ce privește libertatea de exprimare prin presă, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a reținut rolul indispensabil de „câine de pază” care revine presei într-o societate democratică (Hotărârea C.J.U.E. din 27 martie 1996, pronunțată în cauza *Goodwin c. Regatului Unit*, paragraful 39).

Prevederile art. 30 din Constituție consacră libertatea de exprimare, care reprezintă posibilitatea omului de a-și manifesta, prin viu grai, prin scris, prin imagini, prin sunete sau prin alte mijloace de comunicare în public, gândurile, opiniile, credințele religioase și creațiile de orice fel. (Decizia C.C.R. nr. 756 din 1 iunie 2010, M. Of. nr. 468 din 7 iulie 2010).

Ordonanța Guvernului nr. 137/2000 privind prevenirea și sancționarea tuturor formelor de discriminare, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 166 din 7 martie 2014, reprezintă actul normativ care definește discriminarea, stabilește criteriile de discriminare, enumeră cazurile în care faptele de discriminare sunt calificate drept contravenții și stabilește organul competent să constate răspunderea juridică și să aplice sancțiunile corespunzătoare. Astfel, potrivit art. 2 alin. (1) din ordonanță, „prin discriminare se înțelege orice deosebire, excludere, restricție sau preferință, pe bază de rasă, naționalitate, etnie, limbă, religie, categorie socială, convingeri, sex, orientare sexuală, vârstă, handicap, boală cronică necontagioasă, infectare HIV, apartenență la o categorie defavorizată, precum și orice alt criteriu care are ca scop sau efect restrângerea, înlăturarea recunoașterii, folosinței

sau exercitării, în condiții de egalitate, a drepturilor omului și a libertăților fundamentale sau a drepturilor recunoscute de lege, în domeniul politic, economic, social și cultural sau în orice alte domenii ale vieții publice”. Dispozițiile art. 2 alin. (1)-(7) definesc comportamentele discriminatorii care atrag răspunderea civilă, contravențională sau penală, după caz, în condițiile legii, imputabile tuturor persoanelor fizice sau juridice, publice sau private, precum și instituțiilor publice, în ceea ce privește condițiile de încadrare în muncă, criteriile și condițiile de recrutare, selectare și promovare, accesul la toate formele și nivelurile de orientare, de formare și perfecționare profesională, protecția și securitatea socială, serviciile publice sau alte servicii, accesul la bunuri și facilități, sistemul educațional, asigurarea libertății de circulație, asigurarea liniștii și ordinii publice, precum și orice alte domenii ale vieții sociale. În continuare, dispozițiile art. 6–15 din ordonanță enumeră faptele care constituie contravenții, iar potrivit art. 19 alin. (1) lit. c), în vederea combaterii faptelor de discriminare, Consiliul Național pentru Combaterea Discriminării (autoritate responsabilă cu aplicarea și controlul respectării prevederilor ordonanței în domeniul său de activitate) investighează, constată și sancționează faptele de discriminare. De asemenea, dispozițiile art. 27 alin. (1) din Ordonanța Guvernului nr. 137/2000 prevăd posibilitatea ca persoana care se consideră discriminată să formuleze o cerere pentru acordarea de despăgubiri și restabilirea situației anterioare discriminării sau anularea situației create prin discriminare, direct în fața instanței de judecată, potrivit dreptului comun. Printre faptele incriminate contravențional se află cele prevăzute de art. 15 din ordonanță, potrivit căruia *„Constituie contravenție, conform prezentei ordonanțe, dacă fapta nu intră sub incidența legii penale, orice comportament manifestat în public, având caracter de propagandă naționalist-șovină, de instigare la ură rasială sau națională, ori acel comportament care are ca scop sau vizează atingerea demnității ori crearea unei atmosfere de intimidare, ostile, degradante, umilitoare sau ofensatoare, îndreptat împotriva unei persoane, unui grup de persoane sau unei comunități și legat de apartenența acestora la o anumită rasă, naționalitate, etnie, religie, categorie socială sau la o categorie defavorizată ori de convingerile, sexul sau orientarea sexuală a acestuia”*. Cu alte cuvinte, legea contravențională sancționează comportamentul public de instigare la ură și discriminare îndreptat împotriva unei persoane, a unui grup de persoane sau a unei comunități legat de apartenența acestora la o anumită rasă, naționalitate, etnie, religie, categorie socială sau la o categorie defavorizată ori de convingerile, sexul sau orientarea sexuală a acestora. Nu se regăsește aici și criteriul opiniei sau apartenenței politice.

Curtea Constituțională, prin Decizia nr. 561/2021, a reținut că *„legiuitorul are îndreptățirea de a plasa protecția constituțională a valorii care nu intră sub*

incidența penalului în sfera răspunderii civile delictuale”, deci, implicit, Curtea a acceptat teza potrivit căreia incidența răspunderii penale este condiționată de o anumită gravitate a faptei sau de un anumit nivel de afectare a valorii protejate prin norma penală.

Totodată, Curtea reține în Decizia 405/2016 că, „în exercitarea competenței de legiferare în materie penală, legiuitorul trebuie să țină seama de principiul potrivit căruia incriminarea unei fapte ca infracțiune trebuie să intervină ca ultim resort în protejarea unei valori sociale, ghidându-se după principiul „ultima ratio”. Referitor la principiul ultima ratio în materie penală, Curtea observă că acesta provine din limba latină, sintagma „ultima” provine din latinul „ultimus” însemnând „ultimul”, iar „ratio” în limba latină are semnificația de „procedeu”, „metodă”, „plan”. Astfel, ultima ratio are semnificația comună de procedeu sau metodă ultimă sau finală folosită pentru a atinge scopul urmărit. Curtea apreciază că, în materie penală, acest principiu nu trebuie interpretat ca având semnificația că legea penală trebuie privită ca ultimă măsură aplicată din perspectivă cronologică, ci trebuie interpretat ca având semnificația că legea penală este singura în măsură să atingă scopul urmărit, alte măsuri de ordin civil, administrativ etc. fiind improprii în realizarea acestui deziderat.

Curtea apreciază că, în sens larg, scopul urmărit de legiuitor prin legislația penală este acela de a apăra ordinea de drept, iar, în sens restrâns, este acela de a apăra valori sociale, identificate de legiuitor în partea specială a Codului penal, acest scop fiind, în principiu, legitim. Totodată, măsurile adoptate de legiuitor pentru atingerea scopului urmărit trebuie să fie adecvate, necesare și să respecte un just echilibru între interesul public și cel individual. Curtea reține că din perspectiva principiului „ultima ratio” în materie penală, nu este suficient să se constate că faptele incriminate aduc atingere valorii sociale ocrotite, ci această atingere trebuie să prezinte un anumit grad de intensitate, de gravitate, care să justifice sancțiunea penală.

Curtea observă că acest principiu este receptat în jurisprudența curților constituționale, precum și în cuprinsul unor documente ale Comisiei europene pentru democrație prin drept (Comisia de la Veneția) sau ale altor entități. Astfel, Curtea Constituțională a Lituaniei a reținut că principiul constituțional al statului de drept ar fi încălcat în cazul în care răspunderea juridică a fost stabilită în lege pentru o astfel de faptă care nu este periculoasă pentru societate, și, prin urmare, nu trebuie sancționată, respectiv o sancțiune strictă (răspunderea juridică) a fost stabilită în lege pentru o faptă care este contrară legii, și a cărei sancțiune sau pedeapsă impusă

celui care a săvârșit-o este în mod evident prea mare, disproporționată (inadecvată) cu încălcarea comisă și, prin urmare, injustă (Decizia din 10 noiembrie 2005, pronunțată în Cazul nr. 01/04). Tribunalul Constituțional din Portugalia a reținut, în esență, că într-un stat democratic bazat pe domnia legii trebuie să se acorde atenție principiului constituțional potrivit căruia legea penală trebuie să fie utilizată numai pentru a proteja bunurile și valorile juridice care merită în mod clar o protecție penală (POR-2012-1-008, Codices). De asemenea, Curtea Constituțională a Ungariei a reținut că rolul sistemului sancționator de drept penal ca o măsură ultima ratio înseamnă, fără îndoială, că acesta trebuie aplicat în cazul în care măsurile reglementate prin intermediul altor ramuri de drept se dovedesc insuficiente. Cu toate acestea, Curtea Constituțională a Ungariei nu ia în considerare starea sistemului juridic în vigoare, ci ia în considerare și potențialul său de dezvoltare. Reglementarea incompletă a sistemului de sancțiuni juridice disponibile nu este un argument acceptabil în sine pentru a declara un anumit comportament ca infracțiune; restrângerea penală a drepturilor fundamentale constituționale nu este nici necesară, nici proporțională dacă este fundamentată pe astfel de motive (Decizia nr. 18/2004).

Curtea Constituțională a reținut că ilicitul penal este cea mai gravă formă de încălcare a unor valori sociale, iar consecințele aplicării legii penale sunt dintre cele mai grave.

Introducerea unui criteriu (față de care să se considere că incitarea la ură, violență și discriminare ar constitui infracțiune) ca cel *opinie ori apartenenței politice*, **în legea penală**, conduce la o adăugare nepermisă de Constituție, de natură a aduce o cenzură dreptului la liberă exprimare.

ARGUMENT Prin conținutul său normativ (dispozițiile art. I, respectiv sintagma „*opinie ori apartenență politică*“), **Legea pentru modificarea art. 369 din Legea nr. 286/2019 privind Codul penal aduce atingere prevederilor art. 1 alin. (3) și (5), în componenta sa referitoare la principiul previzibilității și clarității normelor, astfel cum a fost dezvoltat într-o bogată jurisprudență constituțională.**

Potrivit dispozițiilor art. 1 alin. (5) din Constituție, „*În România, respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie*“. Această obligație, care revine atât persoanelor fizice cât și persoanelor juridice, se aplică în egală măsură și Parlamentului, inclusiv în privința modului de exercitare a atribuției sale principale și esențiale, respectiv aceea de unică autoritate legiuitoare a țării, care constă în

elaborarea proiectelor de lege și adoptarea acestora ca legi ale statului român. Astfel, Parlamentul nu își poate exercita competența de incriminare și de dezincriminare a unor fapte antisociale decât cu respectarea normelor și principiilor consacrate prin Constituție (Decizia nr. 2 din 15 ianuarie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 71 din 29 ianuarie 2014 și Decizia nr. 392 din 6 iunie 2017).

Curtea Constituțională, a reținut, în jurisprudența sa constantă, că respectarea prevederilor Legii nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative constituie un veritabil criteriu de constituționalitate prin raportare la aplicarea art. 1 alin. (5) din Constituție. De asemenea, instanța constituțională a reținut că accesibilitatea și previzibilitatea legii sunt cerințe ale principiului securității raporturilor juridice, constituind garanții împotriva arbitrariului (Decizia nr. 139 din 13 martie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 336 din 3 mai 2019).

În acest sens, prin Decizia nr. 26/2012, Curtea Constituțională a reținut următoarele: *„Deși normele de tehnică legislativă nu au valoare constituțională, Curtea constată că prin reglementarea acestora legiuitorul a impus o serie de criterii obligatorii pentru adoptarea oricărui act normativ, a căror respectare este necesară pentru a asigura sistematizarea, unificarea și coordonarea legislației, precum și conținutul și forma juridică adecvate pentru fiecare act normativ. Astfel, respectarea acestor norme concură la asigurarea unei legislații care respectă principiul securității raporturilor juridice, având claritatea și previzibilitatea necesară.*

Totodată, trebuie avute în vedere și dispozițiile constituționale ale art. 142 alin. (1), potrivit cărora *„Curtea Constituțională este garantul supremației Constituției“*, și pe cele ale art. 1 alin. (5) din Constituție, potrivit cărora, *„în România, respectarea [...] legilor este obligatorie“*. Astfel, Curtea constată că reglementarea criticată prin nerespectarea normelor de tehnică legislativă determină apariția unor situații de incoerență și instabilitate, contrare principiului securității raporturilor juridice în componenta sa referitoare la claritatea și previzibilitatea legii.”

Edificatoare în procedura legislativă pentru stabilirea cu exactitate a intenției legiuitorului la edictarea acestei norme au fost dezbaterile purtate în cadrul Comisiei juridice a Camerei Deputaților. Justificând introducerea acestui criteriu președinta Comisiei juridice, de disciplină și imunități a Camerei Deputaților a afirmat următoarele: *„Asistăm în ultima perioadă de timp la atacuri, nu vreau să le numesc mizerabile pentru că aș folosi un cuvânt de netolerat totuși în cadrul Comisiei juridice a Camerei Deputaților, însă ceea ce se întâmplă privitor la apartenența politică a fiecăruia dintre noi până la urmă, eu cred că trebuie să fie sancționat, pentru că, dacă mergem așa, în această direcție, vom asista la atentate politice. Vom*

fi linşați pe stradă pentru că facem parte din anumite partide. Eu una, personal, m-am săturat să fiu numită pesedistă, ciurma roșie și așa mai departe. Cred că dreptul fiecăruia și opțiunea politică a fiecărei persoane trebuie respectată și cred că niciun om nu trebuie să fie jignit, atacat, atâr el, cât și familia, pentru că face parte dintr-un anumit partid.”. De asemenea, vicepreședintele Comisiei a adăugat: „Dumneavoastră vă puteți exprima, dar și eu am dreptul de a nu fi discriminat într-un mod public fără să am dreptul să mă apăr sau pârghiile mai degrabă de a mă apăra, de a-mi putea justifica printr-o instituție și aici vorbim de o prevedere în Codul penal, care să-mi dea această acest drept, care, la fel, vreau să-l subliniez, este tot un drept, de a-mi alege apartenența politică, socială, etnică dacă se poate sau religioasă.”. Prin raportare la scopul legii astfel cum a fost redefinit în procedura de reexaminare după decizia CCR nr. 561/2021, fără a mai avea legătură cu scopul inițial al legii (punerea în acord a Codului penal cu Decizia-cadru 2008/913/JAI a Consiliului din 28 noiembrie 2008), constatăm că introducerea acestui criteriu suplimentar a îndepărtat proiectul de lege de la finalitatea sa exprimată prin expunerea de motive, trecându-se în sfera penală un domeniu care nu ar trebui să se regăsească acolo. În România situația socio-culturală nu justifică a se considera că politicienii sau simpatizații partidelor politice ar constitui un grup social vulnerabil care ar avea nevoie de protecție juridică sporită prin introducerea unor reglementări penale care să incrimineze faptele de instigare la violență, ură sau discriminare împotriva unor politicieni sau a unor cetățeni cu anumite convingeri politice. Deși se susține că textul incriminator de fapt îi protejează pe cei care exprimă opinii politice sau care au o apartenență politică, în realitate textul prezintă mai multe dezavantaje decât posibile avantaje prin aceea că admite că avem o problemă gravă care are nevoie de reglementare și că îi expune pe membrii societății civile, pe jurnaliști, dar și pe politicieni, la anumite sancțiuni atunci când opiniile lor îmbracă forme mai dure care, în lipsa unei definiții clare a noțiunii de incitare la ură, ar putea fi considerate drept astfel de fapte.

Această situație reprezintă ea însăși o încălcare a principiului egalității în fața legii și o formă de **discriminare** a altor categorii sociale în raport cu politicienii și cei care își manifestă apartenența sau opiniile politice, care sunt avantajați și protejați suplimentar de legea penală fără a exista o justificare convingătoare pentru asta.

Criteriul opiniei și apartenenței politice este fundamental diferit față de celelalte (dizabilitate, infecție cu HIV etc.), prin aceea că, desemnează o categorie de persoane esențialmente criticabile în orice țară democratică. Celelalte dimpotrivă, se referă la oameni care, nu este moral acceptabil să fie criticați pentru situația de vulnerabilitate în care se află.

Cu toate că principiul calității legii nu este enunțat în mod expres prin Constituție, acesta a fost recunoscut și consacrat prin jurisprudența Curții Constituționale, care a stabilit că originea acestuia se regăsește în art. 1 alin. (5) din Legea fundamentală, potrivit căruia *„În România, respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie“*. La modul general, s-a considerat că legea trebuie să îndeplinească anumite cerințe de claritate și previzibilitate pentru a putea fi respectată de destinatarii săi, în sensul adaptării corespunzătoare a conduitei de către aceștia.

În același sens, prin Decizia nr. 473/2013, Curtea Constituțională a statuat, de principiu, că *„orice act normativ trebuie să îndeplinească anumite condiții calitative, printre acestea numărându-se previzibilitatea, ceea ce presupune că acesta trebuie să fie suficient de precis și clar pentru a putea fi aplicat; astfel, formularea cu o precizie suficientă a actului normativ permite persoanelor interesate - care pot apela, la nevoie, la sfatul unui specialist - să prevadă într-o măsură rezonabilă, în circumstanțele speței, consecințele care pot rezulta dintr-un act determinat. Desigur, poate să fie dificil să se redacteze legi de o precizie totală și o anumită suplețe poate chiar să se dovedească de dorit, suplețe care nu trebuie să afecteze însă previzibilitatea legii.“*

Decizia cadru a JAI care trebuia transpusă până în 2010 impune sancționarea infracțiunilor de natură rasistă și xenofobă. Or, prin intermediul sintagmei *„opinie ori apartenență politică“* se aduce o adăugare nepermisă de Constituție, de natură a aduce o cenzură dreptului la liberă exprimare.

Art. 1, intitulat *„Infracțiuni de natură rasistă și xenofobă“* din cuprinsul Deciziei-cadru 2008/913/JAI a Consiliului din 28 noiembrie 2008 privind combaterea anumitor forme și expresii ale rasismului și xenofobiei prin intermediul dreptului penal, publicată în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene seria L nr. 328 din 6 decembrie 2008, stabilește că *„(1) Fiecare stat membru ia măsurile necesare pentru a se asigura că faptele menționate în continuare, săvârșite cu intenție, sunt pedepsibile: (a) instigarea publică la violență sau la ură împotriva unui grup de persoane sau a unui membru al unui astfel de grup definit pe criterii de rasă, culoare, religie, descendență sau origine națională sau etnică; (b) săvârșirea unui act menționat la litera (a) prin difuzarea publică sau distribuirea de înscrisuri, imagini sau alte materiale; (c) apologia publică, negarea în mod public sau minimizarea vădită în mod public a gravității crimelor de genocid, a crimelor contra umanității și a crimelor de război, astfel cum sunt definite la articolele 6, 7 5 și 8 din Statutul Curții Penale Internaționale săvârșite împotriva unui grup de persoane sau a unui membru al unui*

astfel de grup definit pe criterii de rasă, culoare, religie, descendență sau origine etnică sau națională, atunci când comportamentul respectiv este de natură să incite la violență sau ură **împotriva unui astfel de grup** sau membru al unui astfel de grup [...]”.

Decizia-cadru 2008/913/JAI a Consiliului din 28 noiembrie 2008 privind combaterea anumitor forme și expresii ale rasismului și xenofobiei prin intermediul dreptului penal, prevede chiar ea însăși: “Prezenta decizie-cadru nu are efectul de a modifica obligația de a respecta drepturile fundamentale și principiile juridice fundamentale, inclusiv libertatea de exprimare și de asociere, astfel cum este consacrată la articolul 6 din Tratatul privind Uniunea Europeană.”

De altfel, față de articolul corespondent din vechiul Cod penal, nu s-a mai folosit cuvântul “instigare”, despre care CCR a stabilit că desemnează determinarea cuiva să comită o infracțiune, ci cuvântul “incitare”, care este de o gravitate redusă, echivalentul unei banale provocări.

Introducerea unui criteriu ca cel al *opinie ori apartenenței politice*, care nu constituie și nici nu poate constitui un criteriu de apartenență la “un astfel de grup”, în sensul Deciziei, este de natură să încalce principiile și prevederile constituționale arătate în cele de mai sus.

Mai mult de atât, neclaritatea derivă inclusiv din faptul că, dacă violența și discriminarea știm ce sunt, referitor la termenul de “ură”, lucrurile nu sunt la fel de clare. Vorbim despre un termen care nu se manifestă în exterior prin violență și discriminare, pentru că acestea sunt menționate separat în text. Practic, este o simplă atitudine psihică a persoanelor față de ceva sau cineva.

IV. CONCLUZII

Prin urmare, arătăm că *Legea pentru modificarea art. 369 din Legea nr. 286/2009 privind Codul penal (Pl-x nr. 134/2021)*, a fost adoptată cu încălcarea prevederilor constituționale, în ceea ce privește sintagma „*opinie ori apartenență politică*”.

În considerarea tuturor argumentelor expuse, vă solicităm respectuos **admiterea prezentei sesizări de neconstituționalitate.**


**TABEL SEMNĂTURI OBIECȚIE DE NECONSTITUȚIONALITATE
cu privire la Legea pentru modificarea art. 369 din Legea nr. 286/2019 privind
Codul penal (Pl-x nr. 134/2021)**

Nr. crt.	Nume și prenume	Partid	Semnătură
1	MOLNAR RADU-IULIAN	USR	
2	Gheșo Daniel Soriu	USR	
3	WIENER ADRIAN	USR	
4	ADOSTOL ALIN	USR	
5	Bogdan Rodanu	USR	
6	Ichiș Pristina-Paul	USR	
7	HANGAN POLLYANNA	USR	
8	Rodu Iuliana	USR	
9	BOTEZ MIHAI-CĂTĂLIN	USR	
10	DANIEL TODA	USR	
11	DIANA BUȚOIANU	USR PUS	
12	GIURGIU ADRIAN	USR	
13	LAZAR ION MARIAN	USR	
14	Simion Ungureanu	USR	
15	METODE MARIUS ANDREI	USR	
16	LAZAR TEODOR	USR	
17	Dan Bauna	USR	
18	DRUȚA CĂTĂLIN	USR	
19	CHICHIRAU COSETTE	USR	
20	Simion Iuliana	USR	

TABEL SEMNĂTURI OBIECȚIE DE NECONSTITUȚIONALITATE
cu privire la Legea pentru modificarea art. 369 din Legea nr. 286/2019 privind
Codul penal (Pl-x nr. 134/2021)

Nr. crt.	Nume și prenume	Partid	Semnătură
21	TEMIȚA DRAGOS CATALIN	USR PLUS	
22	CAMBERA OANA ALEXANDRA	USR	
23	RODICA DRAGHULEA	USR	
24	TADOSIU BENICIANI	USR	
25	MOSTEANU LIVIU IONUȚ	USR	
26	NEAGU KENISA-ELENA	USR	
27	Diana Stolica	USR PLUS	
28	DANA SILVIA DOIV	USR PLUS	
29	PRUNA OASINA-MĂDĂLINA	USR	
30	RIZEA CRISTINA-CAMELIA	USR	
31	BENGA TUDOR ULIAN	USR	
32	Făloș Nicu	USR	
33	ION STELIAN	USR	
34	BUCAL IULIAN	USR	
35	PANA IT RAOU	USR	
36	MURARIU OANA	USR	
37	OZMEU ANA-ELIZABETA	USR	
38	FURU ALIȘA	USR	
39	ENLTĂREȚU VIROBEL	USR	
40	BLAGA DANIEL	USR	

**TABEL SEMNĂTURI OBIECȚIE DE NECONSTITUȚIONALITATE
cu privire la Legea pentru modificarea art. 369 din Legea nr. 286/2019 privind
Codul penal (Pl-x nr. 134/2021)**

Nr. crt.	Nume și prenume	Partid	Semnătură
41	İLIE VICTOR	USR	
42	CRISTIAN BRIAȘ	USR	
43	BERESCU MONICA - ELENA	USR	
44	HAVARNEANU FILIP	USR	
45	LĂZĂR TEODOR	USR	
46	SEINULE CRISTIAN GABRIEL	USR	
47	DRANCI ANARGI IULIAN	USR	
48	ȘTEFAN IULIAN LOANCI	USR	
49	NĂSCU CLAUDIU	USR	
50	POURCEAN ALIN	USR	
51			
52			
53			
54			
55			



R O M Â N I A
CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
CABINETUL PREȘEDINTELUI

SENATUL ROMÂNIEI
Nr. 2391 / 22.07.2021

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

Dosar nr.2496A/2021

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
REGISTRATURĂ JURISDICTIONALĂ
NR. 6396 / 22 JUL 2021

Biroul permanent al Senatului

33. / 23.07.2021

Doamnei
Anca Dana DRAGU
Președinte al Senatului

În conformitate cu dispozițiile art.16 alin.(2) din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, vă trimitem, alăturat, în copie, sesizarea formulată de Președintele României referitoare la neconstituționalitatea Legii pentru modificarea art.369 din Legea nr.286/2009 privind Codul penal.

Vă adresăm rugămintea de a ne comunica punctul dumneavoastră de vedere până la data de 7 septembrie 2021 (inclusiv în format electronic, la adresa de e-mail ccr-pdv@ccr.ro), ținând seama de faptul că dezbaterile Curții Constituționale vor avea loc la data de 15 septembrie 2021.

Vă asigurăm, doamnă Președinte, de deplina noastră considerație.

ROMÂNIA
Președinte

Prof.univ.dr. Valer DORNEANU

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

Dosar nr. 2496 A/ 2021

R O M Â N I A



Administrația Prezidențială - Cabinetul Președintelui
CP1/977..... / 21.07.2021

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
REGISTRATURĂ JURISDICTIONALĂ

NR. 6388 / 21 JUL 2021

16³⁵

PREȘEDINTELE ROMÂNIEI

București, iulie 2021

**Domnului VALER DORNEANU
PREȘEDINTELE CURȚII CONSTITUȚIONALE**

În temeiul dispozițiilor art. 146 lit. a) din Constituție și ale art. 15 din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, republicată, cu modificările și completările ulterioare, formulez următoarea

SESIZARE DE NECONSTITUȚIONALITATE

asupra

**Legii pentru modificarea art. 369 din Legea nr. 286/2009 privind
Codul penal**

În data de 2 iulie 2021, Parlamentul a transmis Președintelui României, în vederea promulgării, Legea pentru modificarea art. 369 din Legea nr. 286/2009 privind Codul penal (L33/ 2021; Plx. 134/2021). Astfel, prin articolul unic din legea supusă controlului de constituționalitate, articolul 369 din Legea nr. 286/2009 privind Codul penal - al cărui titlu marginal devine „Incitarea la violență, ură sau discriminare” - prevede: „Art. 369. – Incitarea publicului, prin orice mijloace, la violență, ură sau discriminare împotriva unei categorii de persoane sau împotriva unei persoane pe motiv că face parte dintr-o anumită categorie de persoane se pedepsește cu închisoare de la 6 luni la 3 ani sau cu amendă”. Totodată, potrivit mențiunii inserate după partea dispozitivă a legii (în acord cu art. 45 din Legea nr. 24/2000), legea dedusă controlului de constituționalitate transpune art. 1 alin. (1) lit. a) din Decizia-cadru 2008/913/JAI a Consiliului din 28 noiembrie 2008 privind combaterea anumitor forme și

expresii ale rasismului și xenofobiei prin intermediul dreptului penal, publicată în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene, seria L, nr. 328 din 6 decembrie 2008.

Considerăm că prin conținutul său normativ, legea dedusă controlului de constituționalitate contravine dispozițiilor art. 1 alin. (3) și alin. (5), art. 20 alin. (2) - prin raportare la art. 7 paragraful 1 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului, precum și celor ale art. 147 alin. (4) din Constituție, pentru motivele prezentate în continuare.

În opinia noastră, soluția legislativă criticată aduce atingere atât principiului previzibilității și clarității normelor, așa cum acesta își găsește expresia în prevederile art. 1 alin. (5) din Constituție și cum a fost dezvoltat într-o bogată jurisprudență constituțională cât și, pe cale de consecință, prevederilor art. 1 alin. (3) din Legea fundamentală.

În jurisprudența sa, instanța constituțională a reținut că incriminarea/dezincriminarea unor fapte ori reconfigurarea elementelor constitutive ale unei infracțiuni țin de marja de apreciere a legiuitorului, marjă care nu este absolută, ea fiind limitată de principiile, valorile și exigențele constituționale. În acest sens, Curtea a statuat că legiuitorul trebuie să dozeze folosirea mijloacelor penale în funcție de valoarea socială ocrotită, Curtea putând cenzura opțiunea legiuitorului numai dacă aceasta contravine principiilor și exigențelor constituționale (a se vedea, în acest sens, Decizia nr. 824/2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 122 din 17 februarie 2016; Decizia nr. 392/2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 504 din 30 iunie 2017). De asemenea, Curtea a constatat că, potrivit art. 1 alin. (5) din Legea fundamentală, respectarea Constituției este obligatorie, de unde rezultă că Parlamentul nu își poate exercita competența de incriminare și de dezincriminare a unor fapte antisociale decât cu respectarea normelor și principiilor consacrate prin Constituție (Decizia nr. 2/2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 71 din 29 ianuarie 2014; Decizia nr. 392/2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 504 din 30 iunie 2017). De asemenea, instanța constituțională a reținut că accesibilitatea și previzibilitatea legii sunt cerințe ale principiului securității raporturilor juridice, constituind garanții împotriva arbitrariului (Decizia nr. 139/2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 336 din 3 mai 2019).

Claritatea și previzibilitatea normei trebuie să caracterizeze conținutul normativ al oricărei legi, însă, în materia dreptului penal substanțial, aceste cerințe dobândesc conotații deosebite, din perspectiva respectării art. 1 din Codul penal, ce consacră legalitatea incriminării, potrivit căruia: „(1) Legea penală

prevede faptele care constituie infracțiuni. (2) Nicio persoană nu poate fi sancționată penal pentru o faptă care nu era prevăzută de legea penală la data când a fost săvârșită”.

Din această perspectivă considerăm că, în vederea respectării principiului legalității ce guvernează dreptul penal, consacrat chiar în primul articol din Codul penal, dar și în scopul protejării efective a grupurilor minoritare din România în fața discursului instigator la ură, violență și discriminare era necesară includerea în mod expres în conținutul normativ al reglementării a unor criterii în textul ce va incrimina infracțiunea de incitare la violență, ură sau discriminare. Numai astfel se va putea realiza o configurare explicită a conceptelor și noțiunilor folosite în noua reglementare, pentru a se asigura înțelegerea lor corectă și a se evita interpretările greșite și crearea unei practici judiciare neunitare în materie de tragere la răspundere penală pentru săvârșirea infracțiunii prevăzută și pedepsită de art. 369 din Codul penal. În aparență, inexistența oricăror criterii în conținutul normei de incriminare poate conduce la concluzia că această infracțiune vizează orice fel de criteriu; în realitate, această imprecizie în reglementare lasă loc subiectivismului și arbitrarului în aplicare. În plus, lipsa de previzibilitate a normei nu permite destinatarului normei o corectă raportare la sfera de aplicare a infracțiunii, ceea ce conduce la insecuritate juridică.

De lege lata, Codul penal prevede în materia individualizării pedepselor la art. 77 litera h): „Următoarele împrejurări constituie circumstanțe agravante: (...) h) săvârșirea infracțiunii pentru motive legate de rasă, naționalitate, etnie, limbă, religie, gen, orientare sexuală, opinie ori apartenență politică, avere, origine socială, vârstă, dizabilitate, boală cronică necontagioasă sau infecție HIV/SIDA ori pentru alte împrejurări de același fel, considerate de făptuitor drept cauze ale inferiorității unei persoane în raport cu celelalte”. Cu toate acestea, existența acestei circumstanțe agravante în legea penală română nu este suficientă pentru îndeplinirea cerinței de la art. 1 alin. 1 lit. a) din Decizia-cadru 2008/913/JAI, respectiv aceea de a exista un motiv de discriminare. Circumstanța agravantă este avută în vedere cu ocazia stabilirii sancțiunii penale și a cuantumului acesteia și nu poate fi considerată un element constitutiv al unei infracțiuni de sine stătătoare. Pentru a face aplicarea art. 77 lit. h) din Codul penal trebuie ca instanța de judecată să stabilească mai întâi că sunt îndeplinite condițiile pentru tragerea la răspundere penală pentru un mesaj public rasist sau xenofob, reținerea circumstanței agravante fiind relevantă într-o etapă ulterioară, cea a individualizării sancțiunii penale.

Din perspectiva realizării obligației de transpunere în legislația internă primară a Deciziei-cadru 2008/913/JAI, necesitatea includerii în conținutul normativ al art. 369 din Codul penal a rațiunilor pe baza cărora sunt protejate anumite categorii de persoane sau un membru al unei categorii de persoane face cu atât mai necesară, în opinia noastră, existența unor criterii explicite. Decizia-cadru 2008/913/JAI a apărut din nevoia de a face sigură pedepsirea în toate statele membre ale UE a faptelor de rasism și xenofobie prin sancțiuni proporționale, eficiente și disuasive, care să poată genera inclusiv extrădarea sau remiterea făptuitorului către alte state unde aceștia ar putea fi acuzați. O astfel de abordare prezintă avantajul că este coerentă la nivel european, înlătură riscul de evitare a tragerii la răspundere a făptuitorilor pe motive de lipsă a dublei incriminări și întărește cooperarea judiciară dintre statele membre ale Uniunii Europene. În plus, acestea din urmă pot oricând să stabilească măsuri care să depășească nivelul minimal impus de Uniunea Europeană.

În opinia noastră, obiectivul articolului 1 alineatul (1) litera (a) din Decizia-cadru 2008/913/JAI - transpus prin legea criticată - este întocmai să asigure faptul că statele membre adoptă măsurile necesare pentru a sancționa cu pedepse penale proporționale, eficiente și disuasive săvârșirea cu intenție a faptei ca atare de instigare publică la violență împotriva unui grup de persoane sau a unui membru al unui astfel de grup definit pe criterii de rasă, culoare, religie, descendență sau origine națională sau etnică. Din această perspectivă, transpunerea în legislația internă a articolului 1 alineatul (1) litera (a) din Decizia-cadru 2008/913/JAI - ce prevede ca autorul instigării publice la violență să aibă un motiv de discriminare - ar fi presupus cel puțin diferențierea infracțiunilor rasiste și xenofobe de alte infracțiuni, așa cum ar impune transpunerea actului european menționat.

Or, prin absența oricărui criterii din cele la care face referire actul european a cărui transpunere se urmărește - respectiv: criterii de rasă, culoare, religie, descendență sau origine națională sau etnică - noile prevederi ale art. 369 din Codul penal dobândesc un caracter general, vag, lipsit de claritate și previzibilitate. În contextul în care Decizia-cadru 2008/913/JAI subliniază necesitatea unei apropiieri sporite a actelor cu putere de lege și a actelor administrative ale statelor membre, precum și pe aceea de a depăși obstacolele din calea cooperării judiciare eficiente, care sunt în principal generate de divergența abordărilor juridice în statele membre, considerăm că norma criticată - deși are un caracter general și în consecință o arie mare de acoperire - în absența oricărui criterii, nu reprezintă o dispoziție legală clară și cuprinzătoare, în sensul cerut de actul european, fiind susceptibilă de a genera în practica organelor

judiciare interpretări diferite și de a da naștere la impredictibilitate, soluții neunitare ori reacții diferite ale autorităților publice însărcinate cu combaterea fenomenului infracțional motivat de ură. Corelativ, cetățenii vor întâmpina dificultăți în interpretarea și înțelegerea normei, cu consecințe pe planul adaptării propriei conduite.

În acest sens, prin Decizia nr. 392/2017 anterior menționată, Curtea Constituțională a observat că, în comunicarea Comisiei către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social și Comitetul Regiunilor către o politică a Uniunii Europene în materie penală, în materia asigurării punerii în aplicare eficace a politicilor Uniunii Europene prin intermediul dreptului penal, claritatea și previzibilitatea normei de incriminare sunt cu atât mai importante cu cât „anchetele și sancțiunile penale pot avea un impact semnificativ asupra drepturilor cetățenilor și au un efect stigmatizant”. (Decizia nr. 392/2017, considerentele 43 și 44).

Necesitatea includerii unor criterii în conținutul normativ al art. 369 din Codul penal este subliniată și prin Raportul privind România al Comisiei Europene împotriva Rasismului și Intoleranței (ECRI) din cadrul Consiliului Europei (al cincilea ciclu de monitorizare) adoptat pe 3 aprilie 2019 și publicat în data de 5 iunie 2019. Astfel, în cadrul unei analize asupra actualului cadru normativ, ECRI reține: „2. Articolul 369 din Codul Penal încriminează incitarea la ură sau discriminare, prin orice mijloace, împotriva unei categorii de indivizi, cu pedepse prin amenzi, sau cu închisoare de până la trei ani. Aria de aplicare a acestei prevederi este limitată la protejarea numai unui grup de persoane și nu include actele îndreptate împotriva unui singur individ, așa cum s-a recomandat în RPG nr. 7 § 18. De asemenea, nu se face referire la incitarea la violență și nu se menționează niciun fel de teme. Autoritățile au afirmat că această prevedere trebuie citită împreună cu articolul 77 (h) din Codul Penal, conform căruia trebuie considerată circumstanță agravantă dacă o infracțiune este comisă pe motiv de – între altele – rasa unei persoane naționalitate, etnicitate, limbă, religie, gen, orientare sexuală, opinie politică, origine socială și alte motive similare (§ 21 din RPG nr 7). *ECRI notează totuși că lipsesc motivele originii naționale, culorii, cetățeniei și identității de gen și recomandă includerea explicită a acestora. (...)* 4. ECRI recomandă modificarea Codului Penal în sensul includerii următoarelor elemente: infracțiunile de incitare la violență și insultă publică și defăimarea de natură rasistă. Infracțiunile de incitare la ură și discriminare trebuie aplicate atât grupurilor cât și indivizilor, după cum se recomandă în RPG nr 7 § 18 a. *Motivele naționalității, culorii, cetățeniei și identității de gen trebuie de asemenea incluse în toate prevederile relevante, inclusiv ca circumstanțe agravante*”.

Față de cele de mai sus, considerăm că respectarea principiului constituțional al clarității și previzibilității normei, inclusiv din perspectiva unei transpuneri adecvate a articolului 1 alineatul (1) litera (a) din Decizia-cadru 2008/913/JAI, ar fi impus înscrierea în conținutul normativ al art. 369 din Codul penal cel puțin a criteriilor ce țin de rasă, culoare, religie, descendență sau origine națională sau etnică. Nimic nu ar fi împiedicat legiuitorul ca, pe lângă aceste criterii minimale să includă și altele. Argumentul potrivit căruia în redactarea adoptată de Parlament norma are un caracter suficient de general încât să acopere orice criteriu, inclusiv pe cele vizate de actul european menționat nu poate fi primit întrucât, în opinia noastră, în generalitatea sa norma rămâne una rigidă, ce nu are un element constitutiv distinct și, în acest mod, nu răspunde scopului demersului legislativ. De principiu, legea trebuie să se caracterizeze prin suplețe în reglementare. Flexibilitatea normei, capacitatea ei de a ocroti, prin maniera de redactare, o paletă cât mai largă de valori sociale, este un deziderat și un obiectiv pe care legiuitorul trebuie să îl aibă permanent în atenție. Însă, acesta nu trebuie să devină un scop în sine și, prin maxima generalitate a redactării, să se îndepărteze de la scopul imediat urmărit prin nevoia de reglementare. Din această perspectivă, formularea propusă prin norma criticată, prin maxima ei generalitate, nu numai că nu permite distingerea infracțiunilor ce sancționează rasismul și xenofobia de alte fapte care au ca motiv ura, dar creează și insecuritate juridică prin faptul că atât cetățenii, cât și autoritățile însărcinate cu combaterea acestui tip de fenomen infracțional sunt liberi să aplice, în realitate, propriul cod de valori.

În forma dedusă controlului Curții Constituționale, actul normativ adoptat nu respectă nici cerințele legale privind integrarea sa în ansamblul legislației și corelarea cu tratatele internaționale la care România este parte. Față de dispozițiile art. 20 alin. (2) din Constituție, apreciem că legea criticată conține dispoziții neconcordante cu reglementările art. 7 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului, prevederi ce trebuie însă, aplicate cu prioritate. Astfel potrivit art. 7 paragraful 1 din CEDO „1. Nimeni nu poate fi condamnat pentru o acțiune sau o omisiune care, în momentul în care a fost săvârșită, nu constituia o infracțiune, potrivit dreptului național și internațional. De asemenea, nu se poate aplica o pedeapsă mai severă decât aceea care era aplicabilă în momentul săvârșirii infracțiunii”.

Cu privire la necesitatea îndeplinirii acestui standard european prin Decizia nr. 405/2016 Curtea Constituțională - reținând că cele statuate de Curtea Europeană a Drepturilor Omului în legătură cu principiul clarității și previzibilității legii au fost înglobate de instanța de contencios constituțional în propria jurisprudență - a stabilit că: „45. Potrivit jurisprudenței Curții Europene

a Drepturilor Omului, art. 7 paragraful 1 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, care consacră principiul legalității incriminării și pedepsei (*nullum crimen, nulla poena sine lege*), pe lângă interzicerea, în mod special, a extinderii conținutului infracțiunilor existente asupra unor fapte care, anterior, nu constituiau infracțiuni, prevede și principiul potrivit căruia legea penală nu trebuie interpretată și aplicată extensiv în defavoarea acuzatului, de exemplu, prin analogie. Rezultă astfel că legea trebuie să definească în mod clar infracțiunile și pedepsele aplicabile, această cerință fiind îndeplinită atunci când un justițiabil are posibilitatea de a cunoaște, din însuși textul normei juridice pertinente, la nevoie cu ajutorul interpretării acesteia de către instanțe și în urma obținerii unei asistențe judiciare adecvate, care sunt actele și omisiunile ce pot angaja răspunderea sa penală și care este pedeapsa pe care o riscă în virtutea acestora [...]. Curtea Europeană a Drepturilor Omului a constatat că semnificația noțiunii de previzibilitate depinde într-o mare măsură de conținutul textului despre care este vorba și de domeniul pe care îl acoperă, precum și de numărul și de calitatea destinatarilor săi. Principiul previzibilității legii nu se opune ideii ca persoana în cauză să fie determinată să recurgă la îndrumări clarificatoare pentru a putea evalua, într-o măsură rezonabilă în circumstanțele cauzei, consecințele ce ar putea rezulta dintr-o anumită faptă. Este, în special, cazul profesioniștilor, care sunt obligați să dea dovadă de o mare prudență în exercitarea profesiei lor, motiv pentru care se așteaptă din partea lor să acorde o atenție specială evaluării riscurilor pe care aceasta le prezintă (...).⁴⁶ Având în vedere principiul aplicabilității generale a legilor, Curtea de la Strasbourg a reținut că formularea acestora nu poate prezenta o precizie absolută. Una dintre tehnicile standard de reglementare constă în recurgerea mai degrabă la categorii generale decât la liste exhaustive. Astfel, numeroase legi folosesc, prin forța lucrurilor, formule mai mult sau mai puțin vagi, a căror interpretare și aplicare depind de practică. Oricât de clar ar fi redactată o normă juridică, în orice sistem de drept, există un element inevitabil de interpretare judiciară, inclusiv într-o normă de drept penal. Nevoia de elucidare a punctelor neclare și de adaptare la circumstanțele schimbătoare va exista întotdeauna. Deși certitudinea în redactarea unei legi este un lucru dorit, aceasta ar putea antrena o rigiditate excesivă, or, legea trebuie să fie capabilă să se adapteze schimbărilor de situație. Rolul decizional conferit instanțelor urmărește tocmai înlăturarea dubiilor ce persistă cu ocazia interpretării normelor, dezvoltarea progresivă a dreptului penal prin intermediul jurisprudenței ca izvor de drept fiind o componentă necesară și bine înrădăcinată în tradiția legală a statelor membre.

Prin urmare, art. 7 paragraful 1 din Convenție nu poate fi interpretat ca interzicând clarificarea graduală a regulilor răspunderii penale pe calea interpretării judiciare de la un caz la altul, cu condiția ca rezultatul să fie coerent cu substanța infracțiunii și să fie în mod rezonabil previzibil”.

Față de cele de mai sus, apreciem că legea criticată este contrară dispozițiilor art. 1 alin. (3) din Constituție deoarece încalcă principiul securității juridice, ca urmare a lipsei de claritate și previzibilitate a normei, principiu ce constituie o dimensiune fundamentală a statului de drept, dispozițiilor art. 1 alin. (5) din Constituție referitoare la statul de drept și la respectarea Constituției și a legilor, soluției instituite de legiuitorul constituant la art. 20 alin. (2) prin raportare la art. 7 paragraful 1 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului, precum și prevederilor art. 147 alin. (4) din Legea fundamentală.

În considerarea argumentelor expuse, vă solicit să admiteți sesizarea de neconstituționalitate și să constatați că Legea pentru modificarea art. 369 din Legea nr. 286/2009 privind Codul penal este neconstituțională.

**PREȘEDINTELE ROMÂNIEI
KLAUS WERNER IOHANNIS**