



CONSILIUL SUPERIOR AL MAGISTRATURII

„Consiliul Superior al Magistraturii este garantul independenței justiției”
(art. 133 alin.1 din Constituție, republicată)

Adresa nr. 20724/2021 din data de 17.11.2021.

Biroul permanent al Senatului

L. 502..... / 23.11.2021.....

Domnului Ciprian Bucur,
Secretar general al Senatului României

Stimate domnule secretar general,

Ca urmare a adresei dumneavoastră nr. 5074 din 18.10.2021 prin care ați transmis Consiliului Superior al Magistraturii *Propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Legii nr. 287/2009 privind Codul civil și a Legii nr.134/2010 privind Codul de procedură civilă (b473/12.10.2021)*, în vederea avizării, vă comunicăm că această solicitare a fost analizată în ședința din data de 9 noiembrie 2021 a Comisiei nr. 1 - judecători „Legislație și cooperare interinstituțională”.

Referitor la solicitarea de avizare a propunerii legislative, având în vedere prevederile art. 38 alin. (3) din Legea nr. 317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii, republicată, cu modificările și completările ulterioare, Comisia a apreciat că nu se impune emiterea unui aviz, dat fiind faptul că propunerea legislativă nu vizează *acte normative ce privesc activitatea autorității judecătorești*, în interpretarea dată acestei sintagme de instanța de contencios constituțional.

În ceea ce privește propunerile formulate, în prealabil, Comisia a reținut că, în contextul publicării Deciziei Curții Constituționale nr. 601/2020, la nivelul Consiliului Superior al Magistraturii au fost analizate efectele acestei decizii și, în limita atribuțiilor legale, au fost efectuate demersurile necesare în vederea modificărilor legislative care se impun, o sesizare în acest sens fiind transmisă Ministerului Justiției.

Deoarece punerea în acord a actelor normative cu Legea fundamentală și cu decizia instanței de contencios constituțional presupunea un demers interinstituțional complex de analiză a întregului cadru normativ privind capacitatea și ocrotirea persoanei fizice, începând cu martie 2021 la nivelul Cancelariei Prim-ministrului a fost constituit un grup de lucru în cadrul căruia a fost invitat și Consiliul Superior al Magistraturii. Propuneri preliminare de reglementare au fost formulate de Ministerul Justiției și au fost dezbătute și consolidate în cadrul acestui grup de lucru. Ulterior, prin Decizia prim-ministrului nr. 327/2021 a fost constituit Comitetul pentru



Tel: (+40)21-311.69.32
Fax: (+40)21-311.69.37



Website: www.csm1909.ro
Email: legislatie@csm1909.ro



Calea Plevnei nr. 141B, sector 6,
cod poștal 060011

redactarea unor propuneri de *lege ferenda* în vederea conformării cu dispozițiile Deciziei Curții Constituționale a României nr. 601/2020 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 164 alin. (1) din Codul civil, în materia punerii sub interdicție a persoanelor cu dizabilități.

Ulterior, Ministerul Justiției a elaborat proiectul de Lege pentru modificarea și completarea Legii nr. 287/2009 privind Codul civil, a Legii nr.134/2010 privind Codul de procedură civilă, precum și a altor acte normative care a fost analizat în ședința Comisiei nr. 1 – comună „Legislație și cooperare interinstituțională” din data de 9 septembrie 2021.

Punctul de vedere al Consiliului Superior al Magistraturii referitor la acest demers legislativ a fost comunicat Ministerului Justiției cu adresa nr. 15.770/15.09.2021, fiind formulate o serie de observații și propuneri proprii.

Analizând propunerea legislativă referitor la care s-a solicitat avizarea, Comisia a apreciat că aceasta nu poate fi adoptată în forma transmisă în condițiile în care sunt propuse doar modificări parțiale ale unor prevederi de drept substanțial și de drept procesual din materia punerii sub interdicție, fără a fi reglementate toate aspectele vizând regimul de ocrotire propus și fără a fi realizate corelările corespunzătoare pentru integrarea dispozițiilor propuse în ansamblul legislației, atât la nivelul Codului civil și Codului de procedură civilă, cât și la nivelul altor acte normative.

Reconfigurarea regimului de ocrotire al persoanei fizice presupune o abordare exhaustivă, integrată și corelată a materiei, iar nu una fragmentată, astfel încât să poată crea toate premisele pentru asigurarea unui cadru normativ complet și predictibil.

Chiar și în cazul unei intervenții legislative necesare, situație care se regăsește în materia punerii sub interdicție ca urmare a Deciziei Curții Constituționale nr. 601/2020, este de dorit ca un astfel de demers să fie precedat de o analiză consistentă, care să identifice toate aspectele care reclamă modificări sau completări și să creeze premisele pentru un viitor cadru normativ coerent, corelat și, în același timp, stabil.

Cu atât mai mult, într-un domeniu care presupune măsuri restrictive cu privire la drepturi fundamentale ale unor persoane aflate într-o situație vulnerabilă este necesară o analiză concretă a tuturor reglementărilor legale care vizează situația acestora și a efectelor modificărilor propuse.

În acest sens, potrivit art. 7 alin. (3¹) din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, *„Propunerile legislative, proiectele de legi și celelalte proiecte de acte normative vor fi însoțite, în mod obligatoriu, de o evaluare preliminară a impactului noilor reglementări asupra drepturilor și libertăților fundamentale ale omului”*.

Evaluarea preliminară a impactului asupra drepturilor și libertăților fundamentale ale omului, impusă de legiuitor trebuie să fie efectivă, presupunând o analiză concretă și documentată asupra efectelor previzionate ale intervenției normative preconizate.

Or, este evident că propunerea legislativă transmisă spre avizare nu răspunde acestor exigențe, din expunerea de motive nerezultând existența unei evaluări a impactului noilor reglementări.

Mai mult, propunerea legislativă nu realizează corelarea noilor dispoziții, care reflectă o altă concepție asupra măsurilor de ocrotire, cu restul prevederilor din Codul civil sau din Codul de procedură civilă în vigoare și nici cu celelalte acte normative în vigoare care cuprind reglementări ce vizează situația persoanelor puse sub interdicție.

În condițiile în care se propune înlocuirea interdicției din reglementarea în vigoare cu două măsuri de ocrotire distincte, interdicția parțială și interdicția totală, este esențial să se analizeze și să se ofere soluții legislative cu privire la efectele acestor măsuri, în toate situațiile concrete prevăzute de lege. Din această perspectivă, trebuie avut în vedere că reglementarea în vigoare cuprinde numeroase consecințe ale punerii sub interdicție, atât sub aspectul raporturilor juridice încheiate anterior instituirii acestei măsuri, cât și sub aspectul capacității persoanei ocrotite de a încheia sau de a continua anumite raporturi juridice.

În primul rând, propunerea legislativă nu asigură corelarea dispozițiilor din materia capacității persoanei fizice cu noul regim de ocrotire propus. În reglementarea propusă se face vorbire de nevoia de sprijin a persoanei vulnerabile pentru formarea și exprimarea voinței sale, sprijin care ar putea avea în vedere reprezentarea sau, după caz, asistarea sau consilierea continuă, precum și de aplicarea regulilor de la tutela minorului, dar nu sunt prevăzute efectele instituirii măsurilor de ocrotire propuse asupra capacității persoanei ocrotite.

Or, în reglementarea în vigoare, Codul civil nu se referă la majorul cu capacitate de exercițiu restrânsă, situație în care se poate deduce că s-ar regăsi persoana majoră cu privire la care se va institui măsura punerii sub interdicție parțială.

Art. 41 din Codul civil, care reglementează capacitatea de exercițiu restrânsă, se referă doar la minorul care a împlinit vârsta de 14 ani, stabilind că acesta încheie acte juridice personal, cu încuviințarea părinților sau, după caz, a tutorelui, iar în cazurile prevăzute de lege, și cu autorizarea instanței de tutelă.

Deși propunerile formulate ar viza un nou caz de capacitate de exercițiu restrânsă, aplicabil majorului pus sub interdicție parțială, nu s-a avut în vedere și modificarea corespunzătoare a dispozițiilor din Codul civil referitoare la capacitate și nu sunt prevăzute efectele punerii sub interdicție, indiferent de felul acesteia, cu privire la actele juridice ale persoanei ocrotite, reglementarea fiind lipsită de claritate și previzibilitate.



În al doilea rând, pentru a răspunde exigențelor rezultate din Convenția privind drepturile persoanelor cu dizabilități, invocată și în considerentele Deciziei Curții Constituționale nr. 601/2020, reconfigurarea noului sistem de ocrotire presupune și modificarea efectelor pe care aceste măsuri le au asupra persoanelor ocrotite.

Prin prisma acestor exigențe, Comisia a apreciat că se impune reevaluarea reglementărilor din legislația în vigoare referitoare la căsătorie, adopție, exercitarea autorității părintești, contracte, în situațiile în care acestea vizează persoana pusă sub interdicție.

De asemenea, Codul civil cuprinde numeroase reglementări aplicabile persoanelor puse sub interdicție, fiind necesar ca toate soluțiile normative prevăzute de aceste dispoziții să fie reevaluate și adaptate la noul regim de ocrotire. Cu titlu exemplificativ, pot fi avute în vedere art. 92 referitor la domiciliul celui pus sub interdicție, art. 1366 din Codul civil care reglementează răspunderea minorului și a celui pus sub interdicție judecătorească, art. 1372 care vizează răspunderea pentru fapta minorului sau a celui pus sub interdicție, art. 1938 din Codul civil referitor la cazurile de încetare a societății ca urmare a punerii sub interdicție a unui asociat.

În același sens, propunerea legislativă nu vizează corelarea unor prevederi din Codul de procedură civilă cu noul sistem de ocrotire. Pot fi avute în vedere, cu titlu de exemplu, art. 92 alin. (1) din Codul de procedură civilă care reglementează dreptul procurorului de a porni orice acțiune civilă pentru apărarea drepturilor și intereselor legitime ale persoanelor puse sub interdicție, art. 155 alin. (1) pct. 7 care reglementează regulile referitoare la citarea incapacabililor, art. 315 alin. (1) pct. 4 referitor la persoanele care nu pot depune mărturie. Toate aceste texte vizează măsura punerii sub interdicție astfel cum este reglementată în legislația în vigoare, iar modificarea sistemului de ocrotire presupune corelarea tuturor normelor incidente.

De asemenea, art. 13 alin. (4) din Legea nr. 53/2003 privind Codul muncii, republicată, cu modificările și completările ulterioare, prevede că încadrarea în muncă a persoanelor puse sub interdicție judecătorească este interzisă. În condițiile în care nu va interveni o modificare a acestor dispoziții, prevederile respective se vor aplica, în egală măsură, persoanelor puse sub interdicție totală și celor puse sub interdicție parțială. Dar, spre deosebire de persoana care ar fi pusă sub interdicție parțială, minorul care a împlinit 16 ani și care are, de asemenea, capacitate de exercițiu restrânsă, poate încheia singur un contract individual de muncă, neexistând nicio justificare pentru tratamentul diferențiat.

Dreptul la muncă este garantat atât de art. 27 din Convenția privind drepturile persoanelor cu dizabilități, cât și de art. 15 din Carta Drepturilor Fundamentale ale Uniunii Europene și în art. 41 din Constituția României, motiv pentru care este necesară și corelarea dispozițiilor din Codul muncii cu noul regim de ocrotire.



Totodată, un demers în sensul preconizat de propunerea legislativă presupune și o analiză aprofundată a legislației speciale din diverse materii sub aspectul dispozițiilor privind persoana pusă sub interdicție, urmând a se stabili dacă este necesară modificarea corespunzătoare a acestor reglementări.

În lipsa unei astfel de analize, propunerile formulate nu ar putea fi adoptate, deoarece ar afecta grav calitatea legii, din perspectiva clarității și predictibilității.

Pe de altă parte, Comisia a apreciat că reglementarea măsurilor de ocrotire, în forma propusă, nu răspunde exigențelor privind respectarea drepturilor și libertăților fundamentale ale omului rezultate din Decizia Curții Constituționale nr. 601/2020, din Convenția privind drepturile persoanelor cu dizabilități, ratificată de România prin Legea nr. 221/2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I nr. 792 din 26 noiembrie 2010 și din Recomandarea nr. 99 din 23 februarie 1999 a Comitetului de miniștri ai Consiliului Europei privind principiile referitoare la protecția juridică a majorilor incapabili.

Sub acest aspect, potrivit art. 13 lit. c) din Legea nr. 24/2000, *„proiectul de act normativ trebuie să fie corelat cu reglementările comunitare și cu tratatele internaționale la care România este parte”*.

Astfel, art. 12 pct. 4 din Convenția privind persoanele cu dizabilități impune statelor părți să se asigure că măsurile de protecție aplicabile persoanelor cu dizabilități sunt adaptate la situația particulară a persoanei. Acestea trebuie să respecte drepturile, voința și preferințele persoanei, să fie proporționale și *adaptate* la situația acesteia. De asemenea, este necesar ca măsurile de protecție să fie *proporționale* cu gradul în care asemenea măsuri afectează drepturile și interesele persoanei. În același sens sunt și principiile 3 și 6 Recomandarea nr. R(99)4 a Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei privind principiile referitoare la protecția juridică a adulților aflați în incapacitate, adoptată la 23 februarie 1999 care stabilesc că legislația națională ar trebui, pe cât posibil, să recunoască faptul că pot exista diferite grade de incapacitate și că incapacitatea poate varia în timp, iar *„în cazul în care este necesară o măsură de protecție, ea trebuie să fie proporțională cu gradul de capacitate al persoanei vizate și adaptată la circumstanțele și nevoile individuale ale persoanei vizate”*. În fine, toate aceste aspecte au fost reținute și în considerentele Deciziei Curții Constituționale nr. 601/2020.

Simpla înlocuire a măsurii punerii sub interdicție cu interdicția parțială și interdicția totală, așa cum se propune prin demersul legislativ inițiat, nu răspunde cerinței de adaptare a măsurilor de ocrotire la capacitatea, circumstanțele și nevoile individuale ale persoanei ocrotite. Practic, se propune trecerea de la un sistem lipsit de flexibilitate, în care măsura punerii sub interdicție lipsea persoana protejată de posibilitatea de a exercita orice drept altfel decât prin reprezentare, la un



sistem la fel de inflexibil, în care singura nuanță este reprezentată de faptul că în cazul instituirii măsurii interdicției parțiale persoana este asistată sau consiliată în exercitarea tuturor drepturilor și libertăților sale.

Astfel, în cazul punerii sub interdicție totale s-a păstrat același sistem substitutiv în care, cu unele excepții restrânse, exercitarea drepturilor și îndeplinirea obligațiilor corelative se poate face doar prin reprezentare, persoana ocrotită fiind lipsită de capacitate de exercițiu. Nici chiar în cazul interdicției parțiale, propunerea legislativă nu reglementează soluții intermediare, adaptate situației particulare a fiecărei persoane. Prin urmare, independent de gradul de autonomie al persoanei ocrotite, ea nu își va putea exercita drepturile și nu își va putea îndeplini obligațiile corelative în lipsa încuviințării actelor sale de către tutore.

Constând încălcarea prevederilor constituționale ale art. 1 alin. (3), art. 16 alin. (1) și art. 50, astfel cum se interpretează potrivit art. 20 alin. (1) din Constituție și prin prisma art.12 din Convenția privind drepturile persoanelor cu dizabilități, în Decizia nr. 601/2020, Curtea Constituțională a reținut că măsura de ocrotire a punerii sub interdicție judecătorească prevăzută de art. 164 alin. (1) din Codul civil nu este însoțită de suficiente garanții care să asigure respectarea drepturilor și libertăților fundamentale ale omului. Curtea a arătat că orice măsură de ocrotire trebuie să fie proporțională gradului de capacitate, să fie adaptată la viața persoanei, să se aplice pentru cea mai scurtă perioadă de timp, să fie revizuită periodic și să țină cont de voința și preferințele persoanelor cu dizabilități. Orice persoană trebuie să fie liberă să acționeze în vederea dezvoltării personalității sale, statul, în virtutea caracterului său social, având obligația de a reglementa un cadru normativ care să asigure respectarea individului, deplina exprimare a personalității cetățenilor, a drepturilor și libertăților lor, a șanselor egale, având ca rezultat respectarea demnității umane.

Reținând aceste considerente, Comisia a constatat că propunerile formulate nu asigură nici respectarea voinței persoanei vulnerabile în procedura de instituire a măsurilor de ocrotire, nefiind posibilă individualizarea măsurii și desemnarea ocrotitorului în funcție de situația și preferințele beneficiarului acesteia.

O altă observație care se impune vizează **lipsa de unitate a terminologiei folosite în reglementare propusă, aspect de natură a afecta însăși calitatea legii, din perspectiva cerințelor de claritate și previzibilitate.**

Astfel, stabilind condițiile legale pentru instituirea măsurii de ocrotire, propunerea de modificare a art. 164 din Codul civil se referă la *„deteriorarea temporară sau permanentă, parțială sau totală, stabilită în urma unei evaluări medicale și psihosociale, a facultăților mintale astfel încât persoana are nevoie de sprijin în formarea sau exprimarea voinței sale”*.



În schimb, în propunerea formulată la art. 168 alin. (5) din Codul civil se utilizează sintagma de „stare de sănătate mintală”, iar art. 939 din Codul de procedură civilă, în forma propusă, se referă „stare mintală”.

Pentru a asigura claritatea și previzibilitatea legii este necesar ca terminologia folosită să fie în acord cu termenii științifici utilizați pentru a desemna starea de sănătate mintală a persoanei care necesită ocrotire, sub acest aspect fiind necesară consultarea unor specialiști în domeniu pentru o corectă reglementare. Totodată, este necesar să fie prevăzute consecințele deteriorării facultăților mintale care să stea la baza stabilirii nevoii de sprijin a persoanei vizate în formarea sau exprimarea voinței sale, ca o condiție esențială pentru luarea măsurii de ocrotire, putând fi avută în vedere modalitatea de reglementare din cuprinsul art. 211 din Legea nr. 71/2011, cu modificările și completările ulterioare, prevedere care, în măsura în care nu a va fi abrogată, ar cădea în desuetudine.

Rămânând în sfera terminologiei utilizate în propunerea legislativă, Comisia a apreciat că nu se impune menținerea modalității de reglementare actuale care se referă la „*persoana pusă sub interdicție judecătorească*” sau la „*punerea sub interdicție judecătorească*”, care este mai degrabă specifică unei sancțiuni, fiind improprie unei măsuri de ocrotire. Or, alinierea legislației în această materie la standardele prevăzute de normele și convențiile internaționale, care impun respectarea demnității persoanei cu dizabilități, presupune o altă abordare, fiind preferabil să se prevadă că persoanele respective „beneficiază” de măsurile de ocrotire, și să se renunțe la sintagma „interdicție judecătorească”, fiind necesară o altă denumire a măsurilor de ocrotire. Sub acest aspect, în proiectul transmis de Ministerul Justiției, interdicția judecătorească este înlocuită cu două noi măsuri de ocrotire, tutela specială și consilierea judiciară.

Nu în ultimul rând, **propunerea legislativă nu cuprinde norme tranzitorii care să reglementeze situația persoanelor puse sub interdicție judecătorească prin hotărâri definitive în baza legislației anterioare și situația proceselor în curs, din perspectiva normelor de drept material și de drept procesual aplicabile.**

Prin prisma considerentelor reținute în Decizia Curții Constituționale nr. 601/2020, ar fi necesară reevaluarea situației persoanelor puse sub interdicție sub imperiul reglementării declarate neconstituționale, dat fiind faptul că stabilirea măsurii de ocrotire pe perioadă nedeterminată a fost considerată inacceptabilă din perspectiva constituționalității. Totodată, o reevaluare a situației acestor persoane s-ar impune și ca urmare a posibilității de a se institui o măsură de protecție care să nu înlăture total exercițiul drepturilor și libertăților, ci să asigure doar asistarea sau consilierea.





CONSILIUL SUPERIOR AL MAGISTRATURII

„Consiliul Superior al Magistraturii este garantul independenței justiției”
(art. 133 alin.1 din Constituție, republicată)

Având în vedere toate aceste considerente, este evident faptul că propunerea legislativă transmisă spre avizare, pe de-o parte, nu răspunde tuturor cerințelor impuse de normele de tehnică legislativă, iar, pe de altă parte, nu asigură punerea în acord a cadrului normativ cu Legea fundamentală, prin prisma exigențelor rezultate din Decizia Curții Constituționale nr. 601/2020, motiv pentru care nu poate fi adoptată în forma propusă.

Cu deosebită considerație,

Judecător Mihai - Bogdan Mateescu
Președintele Consiliului Superior al Magistraturii



Tel: (+40)21-311.69.32
Fax: (+40)21-311.69.37



Website: www.csm1909.ro
Email: legislatie@csm1909.ro



Calea Plevnei nr. 141B, sector 6,
cod poștal 060011