



PARLAMENTUL ROMÂNIEI

Biroul permanent al Senatului

1, 13.06.2023

Comisia juridică, de numiri, disciplină,
imunități și validări

Nr. XIX/1/13.06.2023

Comisia pentru constituționalitate

Nr. LXVIII/1166/13.06.2023

RAPORT COMUN

asupra Legii pentru modificarea și completarea Legii nr.286/2009 privind Codul penal, precum și a
altor acte normative

L1/2023

(reexaminare ca urmare a Deciziei CCR nr. 283 din data de 17 mai 2023)

În conformitate cu prevederile art. 147 alin. (2) din Constituția României, republicată, și ale art. 154 alin. (1) și (2) din Regulamentul Senatului, republicat, **Comisia juridică, de numiri, disciplină, imunități și validări și Comisia pentru constituționalitate** au fost sesizate de către Biroul Permanent al Senatului, prin adresa nr. **L1/2023 din 6 iunie 2023**, în procedura reexaminării pentru întocmirea unui raport comun asupra *Legii pentru modificarea și completarea Legii nr.286/2009 privind Codul penal, precum și a altor acte normative*, ca urmare a **Deciziei Curții Constituționale nr. 283 din data de 17 mai 2023**, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.488 din 6 iunie 2023.

În data de 12 aprilie 2023, a fost formulată obiecția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. I pct. 3 [cu referire la art. 297 alin. (1)] și pct. 4 [cu referire la art. 298 alin. (1)], precum și ale art. III pct. 1 și art. V din Legea pentru modificarea și completarea Legii nr. 286/2009 privind Codul penal, precum și a altor acte normative de către **Înalta Curte de Casație și Justiție - Secțiunile Unite**.

În motivarea obiecției de neconstituționalitate, autorul susține că dispozițiile art. III pct. 1 din legea criticată este contrar prevederilor art. 126 alin. (3), ale art. 61 alin. (1) coroborat cu art. 1 alin. (4) și ale art. 1 alin. (5) coroborat cu art. 73 alin. (1) și alin. (3) lit. h) din Constituție. Se reține că rolul constituțional al Înaltei Curți de Casație și Justiție, acela de a asigura interpretarea și aplicarea unitară a legii de către celelalte instanțe judecătorești, potrivit competenței sale, este prevăzut de dispozițiile art. 126 alin. (3) din Constituție. De asemenea, autorul obiecției arată că, prin mecanismul instituit de recursul în interesul legii și dezlegarea unei chestiuni de drept, instanța supremă asigură interpretarea unitară a normelor care reglementează desfășurarea procesului penal, garantând astfel un proces echitabil pentru persoanele acuzate de săvârșirea unei infracțiuni. Totodată, prin aceleași mecanisme, Înalta Curte de Casație și Justiție înlătură interpretările divergente apărute în practica judiciară cu privire la dreptul penal substanțial și nu numai, permițând astfel o interpretare și aplicare unitară și previzibilă a normelor de incriminare. Prin urmare, se susține că deciziile pronunțate de Înalta Curte de Casație și Justiție în soluționarea unui recurs în interesul legii sau în dezlegarea unei chestiuni de drept nu au ca efect dezincriminarea unei fapte penale și nici nu dobândesc caracter de lege, acestea, potrivit dispozițiilor art. 474 alin. (4) și ale art. 477 alin. (3) din Codul de procedură penală, fiind obligatorii pentru instanțele de judecată.

În consecință, autorul sesizării susține că textul criticat reglementează, prin efectele pe care le acordă deciziilor date în dezlegarea unei chestiuni de drept sau în soluționarea unui recurs în interesul legii, o competență a Înaltei Curți de Casație și Justiție în afara cadrului constituțional, și anume aceea de a modifica sau abroga norme juridice cu putere de lege în materie penală.

Analizând conținutul normativ al legii criticate, precum și criticile de neconstituționalitate formulate, Curtea Constituțională, prin Decizia nr.283/2023, a constatat următoarele:

"80. Reglementarea criticată introduce un nou alineat la art. 3 din Legea nr. 187/2012 și asimilează legii penale de dezincriminare atât decizia Curții Constituționale, cât și decizia pronunțată de Înalta Curte de Casație și Justiție în dezlegarea unei chestiuni de drept sau în soluționarea unui recurs în interesul legii, care ar avea următoarele finalități/efecte: (i) o faptă determinată nu mai întrunește elementele constitutive ale unei infracțiuni; (ii) o faptă determinată nu mai întrunește forma de vinovăție cerută de lege pentru existența infracțiunii.

.....

82. Problema ridicată este aceea de a stabili dacă sfera aplicării legii penale de dezincriminare, subsumat conceptului de lege penală mai favorabilă, cuprinde și decizia Înaltei Curți de Casație și Justiție pronunțată în dezlegarea unei chestiuni de drept sau în soluționarea unui recurs în interesul legii.

[...] Curtea a statuat că prevederile art. 61 alin. (1) teza a doua din Constituție conferă Parlamentului calitatea de unică autoritate legiuitoare a țării, iar, în virtutea acestui monopol legislativ, Parlamentul este singura autoritate publică ce adoptă legi. Conceptul de "lege" se definește prin raportare la două criterii: cel formal sau organic și cel material. Potrivit primului criteriu, legea se caracterizează ca fiind un act al autorității legiuitoare, ea identificându-se prin organul chemat să o adopte și prin procedura ce trebuie

respectată în acest scop. [...] Criteriul material are în vedere conținutul reglementării, definindu-se în considerarea obiectului normei, respectiv a naturii relațiilor sociale reglementate, sub acest aspect Parlamentul având plenitudine de legiferare.

.....

Curtea a stabilit că legiferarea este o competență a legiuitorului originar sau delegat, după caz, iar instanțele judecătorești nu pot să preia o astfel de competență prin hotărârile judecătorești pe care le pronunță. Astfel, instanțelor judecătorești nu le este permis să instituie/modifice/completeze/abroge norme de reglementare primară [Decizia nr. 685 din 7 noiembrie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1021 din 29 noiembrie 2018, paragrafele 138 și 175, Decizia nr. 26 din 16 ianuarie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 193 din 12 martie 2019, paragraful 139, și Decizia nr. 417 din 3 iulie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 825 din 10 octombrie 2019, paragraful 115].

[...]Curtea Constituțională a statuat, prin Decizia nr. 838 din 27 mai 2009, că "în exercitarea atribuției prevăzute de art. 126 alin. (3) din Constituție, Înalta Curte de Casație și Justiție are obligația de a asigura interpretarea și aplicarea unitară a legii de către toate instanțele judecătorești, cu respectarea principiului fundamental al separației și echilibrului puterilor, consacrat de art. 1 alin. (4) din Constituția României. Înalta Curte de Casație și Justiție nu are competența constituțională să instituie, să modifice sau să abroge norme juridice cu putere de lege ori să efectueze controlul de constituționalitate al acestora." Așadar, competența Înaltei Curți de Casație și Justiție privind soluționarea recursului în interesul legii este dublu circumstanțiată - numai cu privire la "interpretarea și aplicarea unitară a legii" și numai cu privire la "celelalte instanțe judecătorești" [Decizia nr. 206 din 29 aprilie 2013, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 350 din 13 iunie 2013].

92. Hotărârea judecătorească nu poate fi subsumată conceptului de lege penală, nu poate fi calificată ca fiind mai favorabilă sau nu, întrucât acest caracter este inerent și intrinsec legat de lege. Hotărârea judecătorească consacră o modalitate de interpretare a normei legale, fără a avea aceeași legitimitate și autoritate prin prisma principiului separației și echilibrului puterilor în stat.

93. Examinând jurisprudența antereferită, Curtea reține că decizia pronunțată în dezlegarea unei chestiuni de drept sau în soluționarea unui recurs în interesul legii, chiar dacă este obligatorie pentru instanțele judecătorești, nu poate fi convertită într-o normă juridică. Exercițându-și atribuțiile, instanța supremă nu abrogă o normă juridică, ci o interpretează, o trece prin filtrul situațiilor de fapt și de drept cu care se confruntă instanțele judecătorești, determinându-i înțelesul, limitele, cadrul și modalitatea de aplicare. Prin urmare, o astfel de decizie nu poate avea valoare normativă, ci i se atașează, în mod exclusiv, autoritatea de lucru judecat, nu preia din forța și autoritatea normativă a actelor de reglementare primară și nu se identifică sau asimilează cu acestea. Aceasta are un contur și o fizionomie juridică bine definite, orientează practica judiciară și obligă judecătorii să o aplice. Însă în niciun caz nu se poate reține că, într-un fel sau altul, i s-ar atașa o componentă generatoare de norme.

94. Curtea subliniază că, deși prin decizia pronunțată în dezlegarea unei chestiuni de drept sau în soluționarea unui recurs în interesul legii se poate stabili că anumite elemente de fapt întrunesc sau nu elementele constitutive sau de tipicitate ale unei infracțiuni, izvorul interpretării rezidă în normă, care nu se schimbă/modifică, astfel că nu se poate reține că interpretarea a adus în sine un element novator în însuși conținutul actului normativ. Din contră, elementul interpretativ nu are aptitudinea conceptuală de a contesta autoritatea normativă a legii sau de a reconfigura norma, ci de a-i desluși/identifica/descifra conținutul. Decizia pronunțată în cadrul mecanismelor de unificare a practicii judiciare conferă o anumită semnificație chestiunii de drept cu privire la care dispune pentru ca aceasta să poată fi sau nu circumscrisă normei de incriminare, însă ea nu schimbă/modifică norma.

95. În aceste condiții, legiuitorul nu poate să confere deciziei Înaltei Curți de Casație și Justiție efectele juridice ale unei legi și nici putere retroactivă prin mijlocirea unei ficțiuni juridice. Aceasta - ficțiunea juridică - este o creație a legiuitorului pentru a justifica o anumită opțiune legislativă, stabilind deliberat reguli de drept contrare realității juridice ori ignorând sau deformând concepte din instrumentarul dreptului, prin abatere de la exigențele logice și de la efectele juridice obișnuite, în scopul inovării sau adaptării normelor juridice, corespunzător imperativelor sociale, și al producerii unor consecințe juridice determinate (Ion Deleanu - Ficțiunile juridice, Ed. All Beck, 2005, București, p. 55). Însă ficțiunile juridice trebuie să aibă o anumită raționalitate, să fie apte să își atingă finalitatea pentru care au fost stabilite și să nu fie ele însele contrare Constituției. Or, în cazul de față, Curtea constată că și în ipoteza în care per absurdum decizia Înaltei Curți de Casație și Justiție este asimilată de legiuitor cu legea, ea nu poate avea efect novator, nu poate aduce un element nou normei (nu poate elimina sau adăuga elemente normei juridice) pentru a avea efecte de lege penală de dezincriminare în sensul art. 4 din Codul penal ori de lege penală mai favorabilă în sensul art. 5 și 6 din Codul penal, astfel că finalitatea urmărită nu poate fi atinsă din punct de vedere conceptual. Curtea subliniază că norma este cea care poate avea putere retroactivă, iar legiuitorul, pentru a nu acționa în mod arbitrar, poate asimila acesteia elemente comparabile, adică acte care vizează sfera normativă, iar nu acte care aplică normele. Așadar, o asemenea ficțiune juridică nu ar fi decât arbitrară și nu ar face altceva decât să pună sub semnul întrebării separația puterilor în stat, ceea ce este o aporie juridică.

96. Nu în ultimul rând, Curtea constată că, potrivit art. 474¹ și 477¹ din Codul de procedură penală, efectele deciziei Înaltei Curți de Casație și Justiție - pronunțată în dezlegarea unei chestiuni de drept sau în soluționarea unui recurs în interesul legii - încetează în cazul abrogării, constatării neconstituționalității ori modificării dispoziției legale care a generat problema de drept dezlegată, cu excepția cazului în care aceasta subzistă în noua reglementare. Totodată, prin Decizia Curții Constituționale nr. 265 din 6 mai 2014, paragraful 56, s-a reținut neconstituționalitatea unei interpretări a normei juridice stabilite prin decizia Înaltei Curți de Casație și Justiție - pronunțată în dezlegarea unei chestiuni de drept sau în soluționarea unui recurs în interesul legii -, ceea ce determină încetarea efectelor acesteia din urmă. Rezultă că actul Înaltei

Curți de Casație și Justiție nu are valoare normativă, ci interpretativă, astfel că nu i se poate conferi eficiența unei activități generatoare de norme sau de infirmare a acestora.

97. Prin urmare, legiuitorul nu poate asimila în niciun caz decizia Înaltei Curți de Casație și Justiție pronunțată în dezlegarea unei chestiuni de drept sau în soluționarea unui recurs în interesul legii cu o lege și, astfel, să îi atașeze efectele pe care le presupune o lege de dezincriminare, din moment ce aceasta nu provine de la o autoritate publică ce acționează în sfera generării normelor juridice sau eliminării acestora și nu aduce niciun aport normativ propriu.

98. Având în vedere cele expuse, Curtea constată că sintagma "a unei decizii pronunțate de Înalta Curte de Casație și Justiție în dezlegarea unei chestiuni de drept sau în soluționarea unui recurs în interesul legii" din cuprinsul art. III alin. (1) [cu referire la art. 3 alin. (3)] este neconstituțională, fiind contrară dispozițiilor art. 1 alin. (4), ale art. 61 alin. (1) și ale art. 126 alin. (3) din Constituție."

În conformitate cu prevederile art. 147 alin. (4) din Constituție, deciziile Curții Constituționale sunt general obligatorii și au putere numai pentru viitor, de la data publicării lor în Monitorul Oficial al României.

În ședințele comune din 12 și 13 iunie 2023, Comisia juridică, de numiri, disciplină, imunități și validări și Comisia pentru constituționalitate au analizat și au luat în dezbateri, în procedura reexaminării ca urmare a Deciziei Curții Constituționale nr.283/2023, Legea pentru modificarea și completarea Legii nr.286/2009 privind Codul penal, precum și a altor acte normative și dispozițiile constituționale.

În ședința comună din 13 iunie 2023, membrii celor două comisii au hotărât să adopte raport de admitere, cu amendamente admise, a legii trimise la promulgare în vederea punerii de acord a dispozițiilor neconstituționale ale acesteia cu decizia menționată. Amendamentele admise se regăsesc în anexa care face parte integrantă din prezentul raport.

În conformitate cu prevederile art.63 alin.(2) Regulamentul Senatului, republicat, la dezbateri a participat domnul Marian Cătălin Predoiu, ministrul Justiției, care a susținut amendamentele însușite și adoptate în vederea punerii de acord a dispozițiilor neconstituționale cu prevederile Legii fundamentale.

În consecință, membrii Comisiei juridice, de numiri, disciplină, imunități și validări și membrii Comisiei pentru constituționalitate au hotărât, cu majoritate de voturi, să adopte **raport comun de admitere, cu amendamente admise, a legii trimise la promulgare** pe care îl supun plenului Senatului.

În raport cu obiectul său de reglementare, legea face parte din categoria legilor **organice** și urmează să fie adoptată în conformitate cu prevederile art. 76 alin. (1) din Constituția României, republicată.

Potrivit prevederilor art. 75 alin. (1) din Constituția României și ale art. 92 alin. (7) pct. 2 din Regulamentul Senatului, republicat, **Senatul este prima Cameră sesizată.**

PREȘEDINTE,
Senator,
Cristian-Augustin NICULESCU-ȚĂGARLAȘ

PREȘEDINTE,
Senator,
Elena-Simona SPĂTARU

SECRETAR,
Senator,
Laura-Mihaela MOAGHER

SECRETAR,
Senator,
Cristian-Augustin NICULESCU-ȚĂGARLAȘ

Amendamente admise

la Lege pentru modificarea și completarea Legii nr. 286/2009 privind Codul penal, precum și a altor acte normative
L1/2023

pentru punerea de acord cu Decizia Curții Constituționale nr.283/2023

Nr. crt.	Forma trimisă la promulgare	Amendament admis	Motivare/Precizare
1.	<p>Art. III. Legea nr.187/2012 pentru punerea în aplicare a Legii nr. 286/2009 privind Codul penal, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 757 din 12 noiembrie 2012, cu modificările ulterioare, se modifică și se completează după cum urmează:</p> <p>1. La articolul 3, după alineatul (2) se introduce un nou alineat, alineatul (3), cu următorul cuprins: „(3) Dispozițiile art. 4 din Codul penal sunt aplicabile și atunci când, în urma unei decizii a Curții Constituționale sau a unei decizii pronunțate de Înalta Curte de Casație și Justiție în dezlegarea unei chestiuni de drept sau în soluționarea unui recurs în interesul legii, o faptă determinată nu mai întrunește elementele constitutive ale unei infracțiuni sau forma de vinovăție cerută de lege pentru existența infracțiunii.”</p>	<p>Art. III. Legea nr.187/2012 pentru punerea în aplicare a Legii nr. 286/2009 privind Codul penal, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 757 din 12 noiembrie 2012, cu modificările ulterioare, se modifică și se completează după cum urmează:</p> <p>1. La articolul 3, după alineatul (2) se introduce un nou alineat, alineatul (3), cu următorul cuprins: „(3) Dispozițiile art. 4 din Codul penal sunt aplicabile și atunci când, în urma unei decizii a Curții Constituționale, o faptă determinată nu mai întrunește elementele constitutive ale unei infracțiuni sau forma de vinovăție cerută de lege pentru existența infracțiunii.”</p> <p>Amendament propus de Ministerul Justiției și însoțit de senatorii din Grupul parlamentar P.N.L.</p>	<p>Potrivit celor reținute de Curtea Constituțională prin Decizia nr. 283/2023, dezincriminarea se realizează printr-un act de reglementare primară. Astfel, legiuitorul nu poate asimila în niciun caz decizia Înaltei Curți de Casație și Justiție pronunțată în dezlegarea unei chestiuni de drept sau în soluționarea unui recurs în interesul legii cu o lege și, astfel, să îi atașeze efectele pe care le presupune o lege de dezincriminare. Curtea a reținut că o astfel de decizie nu provine de la o autoritate publică ce acționează în sfera generării normelor juridice sau a eliminării acestora și nu aduce niciun aport normativ propriu. Astfel, Curtea a constatat neconstituționalitatea sintagmei, fiind contrară dispozițiilor art. 1 alin. (4), ale art. 61 alin. (1) și ale art. 126 alin. (3) din Constituție. Prin urmare, prin amendamentul propus se elimină sintagma declarată</p>

			<p>neconstituțională, respectiv „a unei decizii pronunțate de Înalta Curte de Casație și Justiție în dezlegarea unei chestiuni de drept sau în soluționarea unui recurs în interesul legii” din cuprinsul art. III pct. 1 din proiectul de Lege.</p> <p>Amendament adoptat cu majoritate de voturi ale membrilor prezenti din Comisia juridica si Comisia pentru constitutionalitate.</p>
--	--	--	---