

**SENATUL ROMÂNIEI**

Nr. 3304 / 18-07-2025

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ A ROMÂNIEI**CANCELARIA PREȘEDINTELUI**

L 118 / 20 25

Dosar nr. 3380A/2025

Biroul permanent al Senatului

L 118 / 18.7.2025

Domnului Mircea ABRUDEAN

PREȘEDINTELE SENATULUI

**CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
REGISTRATURĂ JURISDIȚIONALĂ**

NR. 8996 / 17 JUL 2025

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 și completarea Legii nr.489/2006 privind libertatea religioasă și regimul general al cultelor (PL-x nr.166/2025).

Vă adresăm rugămintea de a ne comunica punctul dumneavoastră de vedere până la data de 10 septembrie 2025 (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 17 septembrie 2025. Vă asigurăm, domnule Președinte, de deplina noastră considerație.

PREȘEDINTE,

Prof.univ.dr. Elena Simona TĂNĂSESCU

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

Dosar nr. 3380A/2025

ROMÂNIA



Administrația Prezidențială - Cabinetul Președintelui
CP1/ 910 / 17.07.2025

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
REGISTRATURĂ JURISDIȚIONALĂ

NR. 8992 / 17 JUL 2025

1450

PREȘEDINTELE ROMÂNIEI

București, 17 iulie 2025

Doamnei ELENA-SIMINA TĂNĂSESCU

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 și completarea Legii nr. 489/2006 privind libertatea religioasă și regimul general al cultelor

La data de 28 iunie 2025, Parlamentul României a transmis Președintelui României, în vederea promulgării, Legea pentru modificarea și completarea Legii nr. 489/2006 privind libertatea religioasă și regimul general al cultelor (Pl-x nr. 166/2025).

Legea modifică art. 23 alin. (4) din Legea nr. 489/2006, în sensul extinderii sferei subiectului activ al infracțiunii de exercitare fără drept a unei profesii sau activități, fiind utilizată sintagma „*rabin, imam sau alte funcții, clericale ori monahale, asimilate cu acestea, la solicitarea cultelor de către Secretariatul de Stat pentru Culte*”. De asemenea, se introduce un nou alineat în cuprinsul art. 29, alin. (1¹), potrivit căruia „*culte au dreptul exclusiv asupra modalităților religioase de cinstire a persoanelor canonizate, beatificate, sanctificate, trecute în rândul dreptilor sau recunoscute ca simboluri identitare proprii*”.

Prin modalitatea de adoptare și prin conținutul său normativ, considerăm că Legea pentru modificarea și completarea Legii nr. 489/2006 privind libertatea religioasă și regimul general al cultelor a fost adoptată cu încălcarea unor norme și principii constituționale, respectiv art. 1 alin. (5), art. 76 alin. (1) coroborat cu art. 73 alin. (3) lit. h), respectiv art. 29 și art. 30 din Constituție, pentru motivele expuse în cele ce urmează.

1. Încălcarea art. 76 alin. (1) și (2) din Constituție referitor la caracterul organic al legii, prin procedura de adoptare a acesteia

Propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Legii nr. 489/2006 privind libertatea religioasă și regimul general al cultelor, inițiativă a unui deputat, a fost înregistrată la Senat, primă Cameră sesizată, în data de 20.03.2025 pentru dezbateri cu numărul B90, iar după primirea avizelor Consiliului Legislativ și Consiliului Economic și Social, inițiativa a fost prezentată în Biroul Permanent și înregistrată cu numărul L118/2025.

În data de 26.05.2025, propunerea legislativă a fost adoptată de Senat, cu 108 voturi pentru, 6 contra și 3 abțineri, în calitate de primă Cameră sesizată, în conformitate cu prevederile art. 76 alin. (2) din Constituție, drept lege ordinară. Ulterior, în procedura derulată la nivelul Camerei Deputaților, legea a fost adoptată drept lege organică, în conformitate cu prevederile art. 76 alin. (1) din Constituție.

Legea fundamentală stabilește domeniul rezervat legii organice, potrivit art. 73 alin. (3) din Constituție, norme care se completează cu alte prevederi constituționale cu privire la care legiuitorul constituant a apreciat necesară menționarea expresă a reglementării acelui domeniu de relații sociale prin lege organică. Prin domeniile rezervate legii organice, legiuitorul constituant a stabilit cele mai importante domenii, unele care reglementează relații sociale considerate fundamentale pentru organizarea și funcționarea statului. Astfel, legiuitorul constituant a recunoscut acestor legi o importanță deosebită, fiind adoptate cu o majoritate diferită de cea a legilor ordinare și anume, majoritate absolută.

În jurisprudența sa, Curtea Constituțională a arătat că este posibil ca o lege organică să cuprindă și norme de natura legii ordinare, dar fără ca aceste norme să capete natura de lege organică (Decizia nr. 548/2008). Astfel de dispoziții rămân ordinare, putând fi modificate și completate ulterior printr-o lege ordinară (Decizia nr. 442/2015). Curtea a statuat că ori de câte ori o lege derogă de la o lege organică, aceasta trebuie să fie calificată drept lege organică, întrucât intervine tot în domeniul legii organice (Decizia nr. 89/2017).

Potrivit jurisprudenței constituționale, domeniul legilor organice este foarte clar delimitat prin textul art. 73 din Constituție, fiind de strictă interpretare, astfel încât legiuitorul va adopta legi organice numai în acele domenii (Decizia nr. 53/1994). De asemenea, criteriul material este cel definitoriu pentru a analiza apartenența sau nu a unei reglementări la categoria legilor ordinare sau organice (Decizia nr. 537/2018, par. 39).

În cazul de față, potrivit art. unic pct. 1 din lege, este modificat conținutul constitutiv al infracțiunii prevăzute de art. 23 alin. (4) din Legea nr. 489/2006 privind libertatea religioasă și regimul general al cultelor. Potrivit art. 23 alin. (4) din Legea nr. 489/2006, în forma aflată în vigoare, „Exercitarea fără drept a atribuțiilor de preot constituie infracțiune și se pedepsește potrivit Codului penal”. Așadar, această infracțiune prevăzută de o lege specială, Legea nr. 489/2006 are un conținut constitutiv reglementat de art. 23 alin. (4) din această lege, care se completează cu prevederile art. 348 din Codul penal, „Exercitarea fără drept a unei profesii sau activități”.

Potrivit art. 73 alin. (3) lit. h) din Constituție, prin lege organică se reglementează infracțiunile, pedepsele și regimul executării acestora, iar potrivit jurisprudenței Curții Constituționale, o lege care modifică conținutul constitutiv al unei infracțiuni, precum cea de față, are un caracter organic (Decizia nr. 70/2021).

Potrivit formulei de atestare a legalității adoptării acesteia, legea supusă controlului de constituționalitate a fost adoptată ca lege ordinară de către Senatul României, potrivit art. 76 alin. (2), cu majoritatea membrilor prezenți în Senat și ca lege organică de către Camera Deputaților, potrivit art. 76 alin. (1) din Constituție, de majoritatea deputaților.

Or, potrivit jurisprudenței Curții Constituționale, calificarea legii rezultă din formula de atestare a legii, iar Curtea „a dat prevalență celor înscrise în formula de atestare a autenticității legii, care, potrivit art. 40 coroborat cu art. 46 alin. (5) și (6) din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 260 din 21 aprilie 2010, cu modificările și completările ulterioare, include formula de atestare a legalității adoptării proiectului de lege, utilizată de fiecare Cameră a Parlamentului. Importanța acestei mențiuni rezidă în faptul că ea reprezintă indiciul esențial cu privire la respectarea procedurii de adoptare a legilor, astfel cum aceasta este consacrată în Legea fundamentală (Decizia nr. 328/2017, par. 24).

În egală măsură, legea supusă controlului de constituționalitate care modifică conținutul constitutiv al unei infracțiuni nu poate fi adoptată în mod diferit de către cele două Camere ale Parlamentului, aspect sancționat de Curtea Constituțională potrivit jurisprudenței sale.

Astfel, potrivit acesteia, „nu revine Curții Constituționale rolul de a stabili caracterul ordinar sau organic al legii supuse controlului de constituționalitate, ci acela de a sancționa o neregularitate apărută în procesul de legiferare al acesteia, respectiv faptul că, în urma reexaminării, cele două Camere ale Parlamentului au adoptat legea în mod diferit sub aspectul caracterului acesteia” (Decizia nr. 355/2018, par. 71 – 73). Curtea a reținut în cazul legii analizate că „formula de atestare a legalității adoptării legii nu corespunde realității, precizând faptul că Parlamentul a adoptat o lege cu caracter organic, în condițiile în care cele două Camere ale sale au apreciat în mod diferit cu privire la caracterul acesteia, respectiv Senatul a adoptat-o ca lege ordinară, iar Camera Deputaților ca lege organică”.

Astfel, Constituția recunoaște egalitatea Camerelor Parlamentului sub aspectul adoptării proiectelor de lege sau propunerilor legislative, care odată votate de o Cameră, se transmit celeilalte Camere, pentru a le examina și aproba printr-o procedură identică. Potrivit aceleiași decizii, „având în vedere faptul că adoptarea legii, ca parte a procesului legislativ, vizează votul final exercitat de către Parlament asupra ansamblului legii, aceasta nu poate fi adoptată de prima Cameră sesizată cu majoritatea impusă de exigențele art. 76 alin. (2) din Constituție - cu caracter ordinar, pentru ca, ulterior, în Camera decizională să fie votată cu majoritatea impusă de exigențele art. 76 alin. (1) - caracter organic, pentru că textul constituțional impune adoptarea legii în ambele Camere cu aceeași majoritate cerută în funcție de caracterul acesteia”.

Curtea a reținut și că „Împrejurarea că legea a fost adoptată ca lege organică numai de către Camera decizională nu legitimează calificarea acesteia ca fiind organică, cu atât mai mult cu cât formula de atestare a legalității adoptării legii indică respectarea de către Parlamentul României a dispozițiilor art. 76 alin. (1) sau (2), după caz. De asemenea, chiar dacă numărul de voturi se înscrie în proporția corespunzătoare unei majorități absolute necesare adoptării unei legi organice, în condițiile în care formula de atestare menționează că aceasta a fost adoptată ca lege ordinară, Curtea constată că acest aspect nu poate legitima acoperirea viciilor de neconstituționalitate” (Decizia nr. 355/2018, par. 75-76).

În jurisprudența sa, Curtea a dat prevalență celor înscrise în formula de atestare a autenticității legii, care include formula de atestare a legalității adoptării proiectului de lege, utilizată de fiecare Cameră a Parlamentului. Importanța acestei mențiuni rezidă în faptul că ea reprezintă indiciul esențial cu privire la respectarea procedurii de adoptare a legilor, astfel cum aceasta este consacrată de Legea fundamentală (Decizia nr. 89/2017, par. 42). Astfel, ambele Camere ale Parlamentului trebuie să trateze legea ca ordinară sau organică și să o adopte conform exigențelor art. 76 alin. (1) sau (2) din Constituție, după caz.

Pentru aceste considerente, apreciem că Legea pentru modificarea și completarea Legii nr. 489/2006 privind libertatea religioasă și regimul general al cultelor a fost adoptată cu încălcarea dispozițiilor art. 76 alin. (1) și (2) din Constituție, fiind afectat actul normativ în ansamblul său.

2. Încălcarea art. 1 alin. (4), (5), art. 23 alin. (12), art. 73 alin. (3) lit. h) și art. 147 alin. (4) din Constituție și art. 7 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului prin stabilirea conținutului constitutiv al unei infracțiuni prin acte infralegale

Potrivit art. 5 din Legea nr. 489/2006 privind libertatea religioasă și regimul general al cultelor, în forma aflată în vigoare, *„(1) Orice persoană are dreptul să își manifeste credința religioasă în mod colectiv, conform propriilor convingeri și prevederilor prezentei legi, atât în structuri religioase cu personalitate juridică, cât și în structuri fără personalitate juridică. (2) Structurile religioase cu personalitate juridică reglementate de prezenta lege sunt cultele și asociațiile religioase, iar structurile fără personalitate juridică sunt grupările religioase”*.

Potrivit art. 23 alin. (4) din aceeași lege, *„Exercitarea fără drept a atribuțiilor de preot constituie infracțiune și se pedepsește potrivit Codului penal”*, iar în conformitate cu prevederile art. 348 din Codul penal *„Exercitarea, fără drept, a unei profesii sau activități pentru care legea cere autorizație ori exercitarea acestora în alte condiții decât cele legale, dacă legea specială prevede că săvârșirea unor astfel de fapte se sancționează potrivit legii penale, se pedepsește cu închisoare de la 3 luni la un an sau cu amendă”*.

Dispozițiile art. 23 alin. (4) au fost supuse în trecut controlului Curții Constituționale, prin excepții de neconstituționalitate ridicate în cauze penale având ca obiect *„exercitarea fără drept a atribuțiilor de preot”*, iar potrivit deciziilor nr. 607/2020 și 306/2024, Curtea Constituțională a statuat că această normă se aplică doar cultelor, astfel cum acestea sunt reglementate de capitolul II din lege, nu și asociațiilor religioase. De asemenea, Curtea Constituțională a statuat că indiferent de denumirea acordată personalului propriu de către fiecare cult, valoarea socială ocrotită prin incriminarea faptei de exercitare fără drept a unei profesii sau activități este aceeași – relațiile sociale care apar și se dezvoltă în legătură cu regimul legal de exercitare a profesiilor sau activităților de orice tip, sub orice formă și în orice domeniu de activitate, iar incriminarea unor fapte drept infracțiuni trebuie să fie făcută prin norme cu putere de lege, prin respectarea Constituției și într-un mod nediscriminatoriu.

a) Extinderea sferei subiecților activi ai infracțiunii

Potrivit art. unic pct. 1 din legea supusă controlului de constituționalitate, art. 23 alin. (4) din lege se modifică și va avea următorul cuprins: „(4) *Exercitarea fără drept a atribuțiilor de preot, rabin, imam sau a altor funcții, clericale ori monahale, asimilate cu acestea la solicitarea cultelor de către Secretariatul de Stat pentru Culte, constituie infracțiune și se pedepsește potrivit Legii nr. 286/2009 privind Codul penal, cu modificările și completările ulterioare*”. Potrivit modificării aduse de lege, este extinsă sfera subiectului activ al infracțiunii, fiind incluse și categoriile „rabin” sau „imam”, dar și sintagma „altor funcții, clericale sau monahale, asimilate cu acestea la solicitarea cultelor de către Secretariatul de Stat pentru Culte”.

Astfel, se creează posibilitatea Secretariatului de Stat pentru Culte să stabilească, la cererea cultelor, alte funcții clericale sau monahale asimilate celor de preot, rabin sau imam. În consecință, stabilirea conținutului constitutiv al infracțiunii de exercitare fără drept a unei profesii sau activități, în acest domeniu, al exercitării libertății religioase, nu este realizată exclusiv prin lege, ci poate fi realizată inclusiv prin acte infralegale, acte administrative ale Secretariatului de Stat pentru Culte.

Acest aspect contravine principiului legalității incriminării, fiind contrar art. 1 alin. (5), art. 73 alin. (3) lit. h) din Constituția României efectului obligatoriu al deciziilor Curții Constituționale, astfel cum acesta este prevăzut de art. 147 alin. (4) din Constituție. În jurisprudența sa, Curtea Constituțională a statuat că în conținutul unor infracțiuni și în definirea elementului material nu pot intra decât aspecte stabilite printr-un act cu putere de lege. Altfel, s-ar ajunge la situația în care elementul material al unei infracțiuni „să fie configurat atât de legiuitor, Parlament sau Guvern, cât și de alte organe, inclusiv persoane juridice de drept privat (...), ceea ce nu este de acceptat în sistemul juridic de drept penal.” (Decizia nr. 405/2016). În cazul de față, stabilirea unor alte funcții clericale sau monahale asimilate celor de preot printr-un act administrativ, cu consecința posibilității pentru persoanele care exercită fără drept aceste funcții de a intra sub incidența legii penale și de a deveni subiect activ al infracțiunii prevăzute de art. 23 alin. (4) din Legea nr. 489/2006, este contrară jurisprudenței și principiilor mai sus amintite.

În egală măsură, folosirea unei sintagme vagi, definită prin acte administrative ulterioare încalcă și standardele de calitate a legii, potrivit art. 1 alin. (5) din Constituție. Art. 36 alin. (1) din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative impune condiția ca legea să fie clară, de natură „să excludă orice echivoc”, criteriu pe care apreciem că prevederea din legea supusă controlului de constituționalitate nu îl îndeplinește. Încălcarea normelor privind regulile de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor

normative reprezintă, de asemenea, un viciu de constituționalitate, care decurge chiar din standardele de calitate a legii potrivit art. 1 alin. (5) din Constituție.

De altfel, potrivit art. 7 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului, *„Nicio pedeapsă fără lege”*, „1. Nimeni nu poate fi condamnat pentru o acțiune sau o omisiune care, în momentul săvârșirii, nu constituia o infracțiune potrivit dreptului național sau internațional. De asemenea, nu se poate aplica o pedeapsă mai severă decât aceea aplicabilă în momentul săvârșirii infracțiunii”.

Principiul legalității cere ca infracțiunile și pedepsele corespunzătoare să fie în mod clar definite de lege, iar noțiunea de „drept” în sensul art. 7, precum și în alte articole din Convenție (de exemplu, art. 8-11), implică cerințe de calitate, în special accesibilitatea și previzibilitatea, aspect reținut în cauze precum *G.I.E.M. S.R.L. și alții împotriva Italiei* (MC), 2018, pct. 242; *Cantoni împotriva Franței*, 1996, pct. 29; *Kafkaris împotriva Ciprului* (MC), 2008, pct. 140; *Perinçek împotriva Elveției* (MC), 2015, pct. 134. Aceste condiții calitative trebuie îndeplinite atât pentru definiția infracțiunii (Cauza *Jorgic împotriva Germaniei*, 2007, pct. 103-114), cât și pentru pedeapsa pe care aceasta o implică sau pentru durata pedepsei. O „calitate a legii” necorespunzătoare privind definiția infracțiunii și pedeapsa aplicabilă constituie o încălcare a art. 7 din Convenție (Cauza *Kafkaris împotriva Ciprului* (MC), 2008, pct. 150 și 152).

Totodată, orice persoană trebuie să cunoască din formularea dispoziției relevante și, la nevoie, cu ajutorul interpretării date de instanțe și după ce a beneficiat de consiliere juridică adecvată, pentru care fapte și/sau omisiuni va fi angajată răspunderea sa penală și pedeapsa care îi va fi aplicată pentru fapta și/sau omisiunea săvârșite (Cauza *Cantoni împotriva Franței*, 1996, pct. 29). Astfel, nu poate exista decât o singură „pedeapsă” în sensul art. 7 dacă un element de răspundere personală a fost stabilit în privința autorului infracțiunii. Există o legătură clară între gradul de previzibilitate al unei dispoziții de drept penal și răspunderea personală a infractorului. Astfel, art. 7 din Convenție impune o legătură mentală care să dezvăluie un element de răspundere în comportamentul autorului real al infracțiunii, dacă se aplică o pedeapsă (Cauza *Yüksel Yalçinkaya împotriva Turciei* (MC), 2023, pct. 242).

Or, reglementarea sferei subiectului activ al unei infracțiuni și a unor categorii asimilate prin acte administrative reprezintă un aspect contrar principiului previzibilității legii și, implicit, a standardelor de calitate a legii. De altfel, varietatea funcțiilor clericale și monahale este una vastă, incluzând, cu titlu de exemplu, funcțiile de preot, diacon, episcop, arhiepiscop, mitropolit, stareț/stareță, ieromonah, ierodiacon, protosinghel, arhimandrit, predicator laic, catehet sau orice alte funcții stabilite potrivit statutelor cultelor religioase.

b) Enumerarea incompletă a funcțiilor clericale și monahale

În măsura admiterii criticilor formulate anterior cu privire la sintagma „*altor funcții, clericale ori monahale, asimilate cu acestea la solicitarea cultelor de către Secretariatul de Stat pentru Culte*”, utilizată în formularea art. unic pct. 1 din legea supusă controlului de constituționalitate, aceste prevederi rămân neconstituționale, deoarece enumeră expres numai preotul, rabinul și imamul printre funcțiile clericale sau monahale a căror exercitare fără drept constituie infracțiune, fără a ține cont de faptul că există și alte titulaturi specifice celorlalte culte religioase recunoscute de lege (în număr total de 18), care sunt asociate unor funcții clericale și monahale proprii.

După cum a reținut Curtea Constituțională în Decizia nr. 607/2020 par. 24, altor culte religioase recunoscute prin lege le sunt specifice alte titulaturi, cum ar fi: muftiu (în cazul Cultului musulman), slujitor duhovnicesc/păstor (în cazul Uniunii Bisericii Creștine Baptiste din România), bătrân (în cazul Organizației Religioase „Martorii lui Iehova”). Toate aceste titulaturi trebuie luate în considerare de legiuitor în cuprinsul art. 23 alin. (4) din Legea nr. 489/2006, deoarece, după cum a reținut și Curtea Constituțională, „*indiferent de denumirea acordată personalului propriu de fiecare cult, valoarea socială ocrotită prin incriminarea faptei de exercitare fără drept a unei profesii sau activități este aceeași*” (Decizia nr. 607/2020, par. 27).

Prin decizia anterior citată, Curtea Constituțională a respins excepția cu care a fost sesizată, însă considerentul principal care a condus la o asemenea soluție este cel redat la par. 28 al deciziei, unde instanța de contencios constituțional ia în considerare calitatea autorilor excepției de neconstituționalitate de persoane trimise în judecată pentru exercitarea fără drept a atribuțiilor de preot în Biserica Ortodoxă Română, de unde se deduce că autorii excepției aveau reprezentarea subiectivă a faptei comise¹. Cu alte cuvinte, Curtea Constituțională s-a raportat la conduita autorilor excepției de neconstituționalitate și a conchis că aceștia au avut posibilitatea să prevadă consecințele ce decurg din nerespectarea normei și, prin urmare, nu puteau să fie vătămați de presupusul caracter neclar al prevederilor legale criticate.

Prin urmare, există o legătură indisolubilă între respingerea excepției cu care a fost sesizată Curtea Constituțională și calitatea personală a autorilor excepției. Cu toate acestea, legiuitorul nu este scutit de obligația de a pune în aplicare

¹ „De altfel, Curtea mai observă că, în cauza în care a fost ridicată excepția de neconstituționalitate, cei doi autori ai excepției au fost trimiși în judecată pentru exercitarea fără drept a atribuțiilor de preot al cultului religios Biserica Ortodoxă Română. Or, denumirea de «preot» este specifică acestui cult religios, astfel încât autorii excepției de neconstituționalitate aveau posibilitatea să prevadă consecințele ce decurg din nerespectarea normei criticate și să își adapteze conduita potrivit acesteia” (Decizia Curții Constituționale nr. 607/2020, par. 28).

considerentele Curții Constituționale din par. 23-24, privitoare la multitudinea funcțiilor clericale și monahale existente în organizarea cultelor religioase recunoscute de lege. Aceste funcții trebuie enumerate în integralitate în cuprinsul art. 23 alin. (4) din Legea nr. 489/2006, sub sancțiunea existenței unei discriminări pe care legiuitorul organic ar realiza-o între diferitele culte religioase recunoscute prin lege, ceea ce contravine în mod flagrant prevederilor art. 16 alin. (1) din Constituție.

De altfel, aceleași chestiuni au fost semnalate și de către Consiliul Legislativ în Avizul referitor la propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Legii nr. 489/2006 privind libertatea religioasă și regimul general al cultelor, prin comparație cu jurisprudența anterioară a Curții Constituționale [pct. 5²], însă cele semnalate nu au fost avute în vedere de legiuitor la definitivarea proiectului de lege.

Astfel, prevederile art. unic pct. 1 din legea analizată sunt incomplete și, implicit, contrare celor reținute de Curtea Constituțională la par. 23-24 din Decizia nr. 607/2020, prin faptul că se limitează elementul material al infracțiunii de exercitare fără drept a unei profesii/activități doar la preoți, rabini și imami, fără a enumera și celelalte funcții clericale și monahale de la nivelul tuturor cultelor religioase recunoscute de lege. După cum s-a hotărât în jurisprudența Curții Constituționale, caracterul obligatoriu al deciziilor sale se aplică inclusiv considerentelor, ceea ce înseamnă că prevederile criticate vin în contradicție cu dispozițiile art. 147 alin. (4) din Legea fundamentală³.

c) Stabilirea atribuțiilor personalului clerical și monahal

Critici similare de neconstituționalitate pot să fie formulate și din perspectiva faptului că textul incriminează „*exercitarea fără drept a atribuțiilor*” specifice mai multor funcții clericale sau monahale, legiuitorul ignorând că, de cele mai multe ori, aceste atribuții nu sunt stabilite prin lege, ca act normativ de reglementare primară,

² „Din acest punct de vedere, textul propus prin proiect pare a realiza o restrângere a sferei incriminării, întrucât, prin utilizarea mai multor titulaturi, noțiunea de «preot» nu mai poate să fie interpretată în sensul Deciziilor Curții Constituționale – ca denumire generică – ci va fi avut în vedere sensul ei restrâns, ca titulatură specifică numai unor culte recunoscute. Pe cale de consecință, rezultă că, pentru asigurarea unei reglementări complete, norma trebuia să cuprindă toate titulaturile specifice cultelor recunoscute în prezent. O astfel de soluție legislativă ar impune ca norma să fie modificată ori de câte ori este recunoscut un nou cult” (pct. 5 din Avizul Consiliului Legislativ).

³ „Totodată, în legătură cu efectele deciziilor Curții Constituționale, în ceea ce privește atât considerentele, cât și dispozitivul acestora, Curtea reține că, în jurisprudența sa, a statuat în mod constatat că puterea de lucru judecat care însoțește deciziile Curții Constituționale se atașează nu numai dispozitivului, ci și considerentelor pe care se sprijină acesta [...] Prin urmare, întrucât toate considerentele din cuprinsul unei decizii sprijină dispozitivul acesteia, Curtea a reținut că autoritatea de lucru judecat și caracterul obligatoriu se răsfrâng asupra tuturor considerentelor acelei decizii” (Decizia Curții Constituționale nr. 724/2024, par. 111-112).

ci prin statutele și codurile canonice ale cultelor, recunoscute prin hotărâre adoptată de Guvern, la propunerea Secretariatului de Stat pentru Culte.

Astfel, conform art. 8 alin. (1) teza a II-a din Legea nr. 489/2006, cultele „se organizează și funcționează în temeiul prevederilor constituționale și ale prezentei legi, în mod autonom, potrivit propriilor statute sau coduri canonice”. Potrivit art. 49 alin. (3) din același act normativ, recunoașterea statutelor și codurilor canonice „se realizează prin hotărâre a Guvernului, la propunerea Secretariatului de Stat pentru Culte, și se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I [...]”.

Cu titlu de exemplu, prin H.G. nr. 53/2008, publicată în M. Of. nr. 50 din 22 ianuarie 2008, a fost recunoscut Statutul pentru organizarea și funcționarea Bisericii Ortodoxe Române. Relevante pentru prezenta analiză sunt prevederile art. 52 alin. (4) din Statut, potrivit cărora „preoții, diaconii și cântăreții bisericești au drepturile și îndatoririle prevăzute de Sfintele Canoane, de prezentul statut, de regulamentele bisericești și de hotărârile Centrului eparhial”. Prin raportare la textul citat, se pot identifica mai multe probleme de constituționalitate a legii analizate.

În primul rând, în cazul cultului creștin-ortodox, constituie infracțiune fapta persoanei de a exercita fără drept atribuțiile de preot, așa cum acestea din urmă sunt prevăzute în Sfintele Canoane, Statutul pentru organizarea și funcționarea Bisericii Ortodoxe Române, regulamentele bisericești și hotărârile Centrului eparhial. Astfel, conținutul constitutiv al infracțiunii prevăzute de art. 23 alin. (4) din Legea nr. 489/2006 se determină prin raportare la un regulament aprobat prin hotărâre de Guvern, precum și prin raportare la norme care nu beneficiază de confirmarea statului, cum sunt Sfintele Canoane, regulamentele bisericești și hotărârile Centrului eparhial. Un raționament similar este valabil, *mutatis mutandis*, și pentru celelalte culte.

Or, această soluție legislativă nesocotește principiul legalității incriminării și a pedepsei, reglementat de art. 1 alin. (4) și (5) din Constituție, deoarece conținutul constitutiv al unei infracțiuni este determinat prin raportare la acte normative având o valoare infralegală, respectiv la norme bisericești, fără sancționare etatică. Curtea Constituțională, în jurisprudența sa referitoare la infracțiunea de abuz în serviciu, a reținut că numai legiuitorul primar sau delegat - Parlamentul sau Guvernul - are competența de a stabili conduita pe care destinatarul legii are obligația să o respecte, sub sancțiunea antrenării răspunderii penale a acestuia⁴.

⁴ „Ca atare, în materie penală, principiul legalității incriminării, «nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege», impune ca numai legiuitorul primar să poată stabili conduita pe care destinatarul legii este obligat să o respecte, în caz contrar aceștia supunându-se sancțiunii penale. Pentru aceste argumente, Curtea constată că dispozițiile criticate încalcă prevederile art. 1 alin. (4) și (5) din Constituție, prin faptul că permit configurarea elementului material al laturii obiective a infracțiunii de abuz în serviciu prin activitatea altor organe, altele decât Parlamentul – prin

Această carență a reglementării a fost sesizată și de către Consiliul Legislativ în Avizul referitor la propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Legii nr. 489/2006 privind libertatea religioasă și regimul general al cultelor [pct. 5⁵].

În al doilea rând, în cazul exercitării fără drept a unor atribuții reglementate de reguli bisericești nesanctionate etatic, se pune în discuție problema organului competent să constate exercitarea acestor competențe. Este neclar dacă o asemenea constatare se realizează de către organele judiciare (parchete și instanțe de judecată) ce urmăresc și judecă infracțiunea prevăzută de art. 23 alin. (4) din Legea nr. 489/2006 sau, din contră, de structurile înființate la nivel bisericesc, care au monopolul de interpretare a Sfintelor Canoane, a regulamentelor bisericești și a hotărârilor Centrului eparhial. Mai mult, este neclar dacă organele judiciare sunt ținute de hotărârile pronunțate, în conformitate cu regulile organizării bisericești, de instanțele bisericești cu privire la interpretarea și aplicarea acestor norme sau dacă, din contră, pot adopta altă soluție. Discuția este cu atât mai relevantă dacă ne raportăm la Sfintele Canoane, un sistem de norme și reguli ce guvernează etica creștină, cultul, disciplina și alte aspecte ale vieții bisericești și care au geometrie variabilă, ca întindere, conținut și semnificație.

Toate neclaritățile arătate constituie surse de insecuritate juridică și confirmă neconcordanța legii supuse controlului de constituționalitate cu prevederile exprese ale art. 1 alin. (5) din Legea fundamentală, în componenta lor referitoare la calitatea legii. Curtea Constituțională a statuat în jurisprudența ei că obligația cetățenilor de respectare a legilor este posibilă numai în condițiile în care actul normativ analizat îndeplinește standardele constituționale de calitate, astfel încât destinatarii să poată să înțeleagă comandamentul normei și să-și dirijeze conduita în mod corespunzător⁶.

adoptarea legii, în temeiul art. 73 alin. (1) din Constituție –, sau Guvernul – prin adoptarea de ordonanțe sau de ordonanțe de urgență, în temeiul delegării legislative” (Decizia Curții Constituționale nr. 405/2016, par. 65).

⁵ „Din acest punct de vedere, referirea din textul propus la atribuțiile «altor funcții clericale ori monahale stabilite de către culte, potrivit prevederilor statutare sau regulamentelor proprii» nu poate fi acceptată, deoarece extinde sfera incriminării fără a ține seama de specificul acesteia. Cu atât mai mult cu cât, prin această soluție legislativă, s-ar ajunge în situația în care configurarea incriminării să se realizeze prin statutele sau regulamentele proprii ale cultelor religioase, care nu sunt acte normative cu putere de lege. O astfel de reglementare, prin care incriminarea ar fi configurată atât de legiuitor (Parlament/Guvern, în cazul delegării legislative), cât și de cultele recunoscute, «nu poate fi acceptată în sisteul juridic de drept penal», astfel cum a reținut Curtea Constituțională în Decizia nr. 405/2016, ale cărei considerente sunt aplicabile *mutatis mutandis*” (pct. 5 din Avizul Consiliului Legislativ).

⁶ „Pentru toate aceste argumente, Curtea constată că dispozițiile criticate, prin faptul că permit configurarea elementului material al laturii obiective a infracțiunii de incitare la violență, ură, discriminare prin activitatea altor organe decât autoritatea legiuitoare (Parlamentul, potrivit art. 73 alin. (1) din Constituție, sau Guvernul, în temeiul delegării legislative prevăzute de art. 115 din Constituție), sunt lipsite de claritate, de precizie și de previzibilitate și contravin principiului legalității incriminării, prevăzut de art. 1 din Codul penal și de art. 7 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale și, ca atare, dispozițiilor art. 1 alin. (5) din Constituție, care se referă la calitatea legii” (Decizia Curții Constituționale nr. 561/2021, par. 35).

Prin raportare la aceste considerente, apreciem că noua formulare a conținutului constitutiv al infracțiunii prevăzute de art. 23 alin. (4) din Legea nr. 489/2006 privind libertatea religioasă și regimul general al cultelor încalcă standardele de calitate a legii și, implicit, principiul legalității incriminării, fiind contrară art. 1 alin. (4), (5), art. 23 alin. (12), art. 73 alin. (3) lit. h) și art. 147 alin. (4) din Constituție și art. 7 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului.

3. Încălcarea art. 1 alin. (5), art. 29 și art. 30 din Constituție prin stabilirea unui drept exclusiv al cultelor asupra modalităților religioase de cinstire a anumitor persoane

Potrivit art. unic pct. 2 din legea supusă controlului de constituționalitate, „2. La articolul 29, după alineatul (1) se introduce un nou alineat, alin. (1¹), cu următorul cuprins: „(1¹) *Culte au dreptul exclusiv asupra modalităților religioase de cinstire a persoanelor canonizate, beatificate, sanctificate, trecute în rândul drepților sau recunoscute ca simboluri identitare proprii.*”

În prezent, potrivit art. 29 din Legea nr. 489/2006, „(1) *Culte au dreptul exclusiv de a produce și valorifica obiectele și bunurile necesare activității de cult, în condițiile legii.* (2) *Utilizarea operelor muzicale în activitatea cultelor recunoscute se face fără plata taxelor către organele de gestiune colectivă a drepturilor de autor.*”

a) Restrângerea exercițiului libertății conștiinței și a libertății de exprimare

Potrivit art. 29 din Constituția României, privind libertatea conștiinței „(1) *Libertatea gândirii și a opiniilor, precum și libertatea credințelor religioase nu pot fi îngădite sub nici o formă. Nimeni nu poate fi constrâns să adopte o opinie ori să adere la o credință religioasă, contrare convingerilor sale.* (2) *Libertatea conștiinței este garantată; ea trebuie să se manifeste în spirit de toleranță și de respect reciproc.* (3) *Culte religioase sunt libere și se organizează potrivit statutelor proprii, în condițiile legii.* (4) *În relațiile dintre culte sunt interzise orice forme, mijloace, acte sau acțiuni de învrăjbire religioasă;* (5) *Culte religioase sunt autonome față de stat și se bucură de sprijinul acestuia, inclusiv prin înlesnirea asistenței religioase în armată, în spitale, în penitenciare, în azile și în orfeline;* (6) *Părinții sau tutorii au dreptul de a asigura, potrivit propriilor convingeri,*

educația copiilor minori a căror răspundere le revine.”. Totodată, potrivit art. 30 din Constituție, intitulat „*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*”. Libertatea conștiinței este un drept de generația întâi, social-politic și reprezintă posibilitatea cetățeanului de a avea și de a exprima public o concepție a sa despre lumea înconjurătoare, fiind printre primele libertăți înscrise în catalogul drepturilor omului. Aceasta cuprinde libertatea religioasă, de a împărtăși sau nu o credință religioasă, de a aparține sau nu unui cult religios, de a îndeplini sau nu un ritual religios, având un conținut complex. Libertatea religioasă, potrivit art. 18 din Pactul internațional relativ la drepturile civile și politice implică libertatea de a manifesta o religie sau convingere, individual sau în comun, în public sau în privat, prin cult, rituri, practici sau învățământ.

În egală măsură, pentru manifestarea libertății religioase în spirit de toleranță și de respect reciproc, art. 13 din Legea nr. 489/2006 și legislația specifică aplicabilă sancționează orice conduită contrară. Astfel, potrivit acestui articol: „(1) *Raporturile dintre culte, precum și cele dintre asociații și grupuri religioase se desfășoară pe baza înțelegerii și a respectului reciproc.* (2) *În România sunt interzise orice forme, mijloace, acte sau acțiuni de defăimare și învrăjbire religioasă, precum și ofensa publică adusă simbolurilor religioase*”. Astfel, actualul cadru constituțional și legal cuprinde mecanisme care să sancționeze orice formă de defăimare sau învrăjbire religioasă.

În aceste condiții, instituirea unui drept exclusiv al cultelor „*asupra modalităților religioase de cinstire a persoanelor canonizate, beatificate, sanctificate, trecute în rândul dreptilor sau recunoscute ca simboluri identitare proprii*” reprezintă o reglementare care interferează cu exercițiul libertății conștiinței, în dimensiunea sa privind libertatea religioasă, dar și cu exercițiul libertății de exprimare, reprezentând restrângeri ale exercițiului acestor două drepturi fundamentale, restrângere care poate fi realizată doar în conformitate cu prevederile art. 53 din Constituție.

Potrivit art. 53 din Constituție, „(1) *Exercițiul unor drepturi sau al unor libertăți poate fi restrâns numai prin lege și numai dacă se impune, după caz, pentru: apărarea securității naționale, a ordinii, a sănătății ori a moralei publice, a drepturilor și a libertăților cetățenilor; desfășurarea instrucției penale; prevenirea consecințelor unei calamități naturale, ale unui dezastru ori ale unui sinistru deosebit de grav.* (2) *Restrângerea poate fi dispusă numai dacă este necesară într-o societate democratică. Măsura trebuie să fie proporțională cu situația care a*

determinat-o, să fie aplicată în mod nediscriminatoriu și fără a aduce atingere existenței dreptului sau a libertății”.

În situația de față, apreciem că nu sunt întrunite condițiile prevăzute de art. 53 din Constituție referitoare la existența unui scop legitim, a adecvării măsurii și a proporționalității *stricto sensu* a acesteia.

Libertatea conștiinței este un drept protejat și de art. 9 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului. Art. 9 par. 1 din Convenție are două componente, respectiv dreptul de a avea o convingere și dreptul de a o manifesta. Dreptul de a-și manifesta convingerea în mod individual și în particular, dar și de a o practica în societate împreună cu alții și în public reprezintă o componentă protejată de art. 9 din Convenție.

În același timp, acest drept nu este absolut. Întrucât manifestarea, de către o persoană, a convingerilor sale religioase poate avea consecințe pentru alții, autorii Convenției au atașat acestei componente a libertății de religie rezervele formulate la par. 2 al art. 9. Acesta din urmă prevede că orice restrângere adusă libertății de a-și manifesta religia sau convingerea trebuie să fie prevăzută de lege și să constituie o măsură necesară, într-o societate democratică, pentru realizarea unuia sau a mai multora dintre scopurile legitime prevăzute de Convenție. (Cauza *Eweida și alții împotriva Regatului Unit*, 2013, pct. 80). Astfel, limitările prevăzute la alin. 2 al art. 9 se referă numai la dreptul de a manifesta o religie sau convingere, nu la dreptul de a avea una (Cauza *Ivanova împotriva Bulgariei*, 2007, pct. 79). Art. 9 par. 2 din Convenție implică faptul că orice ingerință în exercitarea dreptului la libertatea de religie trebuie să răspundă unei „nevoi sociale imperioase”, iar termenul „necesară” nu are flexibilitatea unor termeni precum „util” sau „oportun” (Cauza *Sviato-Mykhailivska Paraifiya împotriva Ucrainei*, 2007, pct. 116).

De asemenea, art. 9 par. 1 din Convenție garantează „libertatea de a-și manifesta religia sau convingerea în public sau în particular”. Cu toate acestea, cele două componente ale alternativei – „în public sau în particular” nu pot fi considerate ca excluzându-se reciproc sau ca lăsând posibilitatea de a alege autorităților publice; această formulă nu face decât să reamintească faptul că religia poate fi practică în orice formă (Cauza *X. împotriva Regatului Unit*, 1981, decizia Comisiei).

În egală măsură, manifestarea unor credințe religioase, realizarea unor activități de cinstire a unor persoane, în modalitatea aleasă de fiecare cetățean, în spațiul ales de fiecare cetățean, în spirit de toleranță, respect reciproc între culte și cu bună credință face parte chiar din exercițiul libertății religioase, a libertății de manifestare a credințelor religioase și a libertății de exprimare.

Din această perspectivă, apreciem că instituirea unui drept exclusiv al cultelor *asupra modalităților religioase de cinstire a persoanelor canonizate, beatificate,*

sanctificate, trecute în rândul drepturilor sau recunoscute ca simboluri identitare proprii intră în contradicție cu drepturile anterior menționate, astfel cum acestea au fost recunoscute și dezvoltate în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului.

b) Lipsa de claritate a prevederilor legale

Nu în ultimul rând, mai multe formulări cuprinse în art. unic pct. II din legea supusă controlului de constituționalitate sunt neclare, lipsind această normă juridică de precizie și de previzibilitate, contrar standardelor de calitate a legii pe care Curtea Constituțională le deduce implicit din interpretarea art. 1 alin. (5) din Constituție.

În primul rând, este neclară sintagma „*modalitățile religioase de cinstire*”, în legătură cu care legiuitorul recunoaște cultelor un monopol de stabilire. Astfel, nu rezultă de o manieră clară: (i) care este conținutul modalităților de cinstire; (ii) care sunt limitele acestora; (iii) care sunt actele prin care cultele religioase reglementează modalitățile de cinstire; (iv) dacă cetățenii trebuie să respecte aceste modalități doar în spațiul public sau inclusiv în spațiul privat; (v) care sunt sancțiunile aplicabile de cultele religioase pentru încălcarea modalităților stabilite de cinstire. De exemplu, nu este clar dacă obiectele religioase de uz personal ale fiecărui credincios intră în sfera de aplicare a exclusivității reglementate de art. unic pct. 2 din legea analizată.

Absența oricăror elemente care să definească conduita de urmat, să ghideze conduita și să clarifice sfera de aplicare a normei conduce la lipsirea acesteia de claritate și previzibilitate, contrar art. 1 alin. (5) din Constituție. De asemenea, absența unor criterii care să definească dreptul exclusiv și conținutul modalităților de cinstire face, de asemenea, imposibil de evaluat dacă măsura legislativă urmărește un scop legitim, este adecvată și păstrează un just raport de proporționalitate între scopul urmărit și restrângerea exercițiului a două drepturi fundamentale de generație întâi, aflate printre primele libertăți recunoscute indivizilor în raport cu statul, ca formă organizată a puterii politice.

În al doilea rând, sintagma „*persoanelor canonizate, beatificate, sanctificate, trecute în rândul drepturilor sau recunoscute ca simboluri identitare proprii*” este la rândul său una lipsită de claritate. Legiuitorul săvârșește aceeași eroare de reglementare, în sensul că menționează exclusiv modalitățile de cinstire specifice religiilor creștine (persoane canonizate, beatificate, sanctificate, trecute în rândul drepturilor), fără a ține cont de modalitățile de cinstire proprii celorlalte culte religioase recunoscute de lege. De asemenea, textul criticat utilizează o formulare care nu se mai regăsește nicăieri în cuprinsul Legii nr. 489/2006, și anume „*simboluri identitare proprii*”, pe care nu o definește și nici nu stabilește modalități prin raportare la care se determină aceste simboluri.

O astfel de reglementare lasă loc arbitrariului și deschide calea unor posibile interpretări divergente a prevederilor legale, chiar între diferitele culte religioase, cu consecința că destinatarului normei îi este dificil să își dirijeze conduita astfel încât să nu încalce modalitățile de cinstire dictate de cultele religioase. În concluzie, sunt încălcate din nou prevederile art. 1 alin. (5) din Constituție.

În considerarea argumentelor expuse, vă solicit să admiteți sesizarea de neconstituționalitate și să constatați că Legea pentru modificarea și completarea Legii nr. 489/2006 privind libertatea religioasă și regimul general al cultelor este neconstituțională, în ansamblul său.

**PREȘEDINTELE ROMÂNIEI
NICUȘOR-DANIEL DAN**

