



MONITORUL OFICIAL

AL

ROMÂNIEI

Anul 191 (XXXV) — Nr. 488

PARTEA I
LEGI, DECRETE, HOTĂRĂRI ȘI ALTE ACTE

Marți, 6 iunie 2023

SUMAR

Pagina

DECIZII ALE CURȚII CONSTITUȚIONALE

Decizia nr. 283 din 17 mai 2023 referitoare la 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)], ale art. V, precum și a sintagmei „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 [cu referire la art. 3 alin. (3)] din Legea pentru modificarea și completarea Legii nr. 286/2009 privind Codul penal, precum și a altor acte normative	2–13
★	
Opinie separată	14–16

DECIZII ALE CURȚII CONSTITUȚIONALE**CURTEA CONSTITUȚIONALĂ****DECIZIA Nr. 283**

din 17 mai 2023

referitoare la 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)], ale art. V, precum și a sintagmei „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 [cu referire la art. 3 alin. (3)] din Legea pentru modificarea și completarea Legii nr. 286/2009 privind Codul penal, precum și a altor acte normative

Marian Enache	— președinte
Mihaela Ciochină	— judecător
Cristian Deliorga	— judecător
Dimitrie-Bogdan Licu	— judecător
Laura-Iuliana Scânteii	— judecător
Gheorghe Stan	— judecător
Livia Doina Stanciu	— judecător
Elena-Simina Tănăsescu	— judecător
Varga Attila	— judecător
Benke Károly	— prim-magistrat-asistent

1. Pe rol se află soluționarea obiecției 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, obiecție formulată de Înalta Curte de Casație și Justiție — Secțiile Unite.

2. Obiecția de neconstituționalitate a fost înregistrată la Curtea Constituțională cu nr. 2441 din 12 aprilie 2023 și constituie obiectul Dosarului nr. 880A/2023.

3. În motivarea obiecției de neconstituționalitate se susține că dispozițiile art. I pct. 3 [cu referire la art. 297 alin. (1)] și pct. 4 [cu referire la art. 298 alin. (1)] din legea criticată încalcă art. 147 alin. (4) din Constituție, întrucât noile norme de incriminare reglementate nu corespund în integralitate exigențelor impuse prin Deciziile Curții Constituționale nr. 405 din 15 iunie 2016, paragraful 75, nr. 392 din 6 iunie 2017, paragrafele 55 și 56, nr. 650 din 25 octombrie 2018 și nr. 518 din 6 iulie 2017, paragrafele 44 și 45. Aceste decizii au stabilit necesitatea introducerii unui prag valoric pentru paguba realizată și a unei anumite intensități a vătămării pentru a se putea reține infracțiunile de abuz în serviciu/neglijență în serviciu.

4. Se subliniază faptul că, odată cu pronunțarea deciziei de admitere nr. 405 din 15 iunie 2016, conform jurisprudenței Curții Constituționale, în sarcina legiuitorului primar sau delegat s-a născut obligația de a reglementa valoarea pagubei și gravitatea vătămării rezultate din comiterea faptei de abuz în serviciu, cu aplicarea principiului *ultima ratio* [Decizia nr. 858 din 14 decembrie 2017, paragraful 22]. Astfel, Curtea, stabilind o legătură între gravitatea faptei și incidența răspunderii penale, a arătat că legiuitorul trebuie să plaseze în interiorul unei marje protecția penală a faptelor care produc anumite consecințe. De altfel, se arată că, potrivit jurisprudenței Curții, omisiunea și imprecizia legislativă sunt cele care generează încălcarea de drepturi și libertăți fundamentale ale persoanei împotriva căreia se formulează acuzații penale. Întrucât caracterul obligatoriu al considerentelor și dispozitivului se aplică tuturor deciziilor Curții Constituționale, indiferent de soluția pronunțată prin acestea, lipsa intervenției legiuitorului, în sensul celor semnalate de

Curte, presupune o neîndeplinire de către acesta a obligației constituționale prevăzute de art. 147 alin. (1) și (4), cu consecința aplicării diferite a normelor penale la situații similare și a perpetuării unui grad sporit de impredictibilitate a normelor care incriminează infracțiunile de abuz în serviciu și neglijență în serviciu, aspecte care pun în discuție încălcarea art. 1 alin. (3) și (5) din Constituție, precum și a art. 7 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale.

5. Se susține că sintagma „sau de un alt act normativ, care, la data adoptării, avea putere de lege” din cuprinsul art. I pct. 3 [cu referire la art. 297 alin. (1)] și pct. 4 [cu referire la art. 298 alin. (1)] și art. V din legea analizată nu îndeplinește condițiile de calitate a unei norme legale, întrucât, din cauza caracterului său general, creează confuzie, putând da naștere unor interpretări și aplicări neuniforme și arbitrare. Se arată că alăturarea acestei sintagme unei enumerări ce privește legile, ordonanțele și ordonanțele de urgență nu face decât să creeze confuzie cu privire la sfera actelor normative de reglementare primară ce nu trebuie să fie încălcate de funcționarul public. Acesta din urmă este pus în imposibilitatea de a prevedea consecințele acțiunii normei într-o măsură rezonabilă și de a-și ajusta conduita în funcție de reglementările legale.

6. Se susține că 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, se reține 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.

7. 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.

8. Se arată că art. 4 din Codul penal, cu denumirea marginală „Aplicarea legii penale de dezincriminare”, instituie modalitatea intervenției legii de dezincriminare și efectele pe care aceasta le are asupra faptelor săvârșite sub legea veche și asupra consecințelor penale ale hotărârilor judecătorești privitoare la aceste fapte. A acordă, prin lege, deciziilor pronunțate de Înalta Curte de Casație și Justiție în dezlegarea unei chestiuni de drept sau în soluționarea unui recurs în interesul legii efecte egale cu cele ale legilor penale de dezincriminare presupune a conferi Înaltei Curți de Casație și Justiție atribuții de legiferare, cu încălcarea art. 1 alin. (4) privind principiul separației și echilibrului puterilor în stat, art. 61 alin. (1) privind rolul Parlamentului și art. 126 alin. (3) privind rolul instanței supreme de a asigura interpretarea și aplicarea unitară a legii din Constituție.

9. În conformitate cu prevederile art. 73 alin. (1) și alin. (3) lit. h) din Legea fundamentală, infracțiunile, pedepsele și regimul executării acestora se reglementează de Parlament, prin legi organice. Se susține că o decizie pronunțată de Înalta Curte de Casație și Justiție în mecanismele de unificare a jurisprudenței nu poate avea în nicio împrejurare caracterul unei legi organice.

10. În ceea ce privește efectul încetării executării pedepselor, a măsurilor educative și a măsurilor de siguranță, respectiv al încetării consecințelor penale ale hotărârilor judecătorești, pronunțate în baza legii vechi (în speță, în baza legii care nu a fost interpretată printr-o decizie dată în dezlegarea unei chestiuni de drept sau în soluționarea unui recurs în interesul legii), instituit prin dispoziția criticată, se susține că se încalcă principiul autorității de lucru judecat, precum și principiul securității raporturilor juridice consacrat de prevederile art. 1 alin. (3) din Constituție, cât privește hotărârile judecătorești definitive.

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

12. **Guvernul** apreciază că obiecția de neconstituționalitate este neîntemeiată.

13. Referitor la chestiunea nereglementării unui prag valoric al vătămării sau intensității/gravității vătămării în cuprinsul dispozițiilor art. 1 pct. 3 și pct. 4 din legea criticată, se arată că, deși instanța de contencios constituțional și-a exprimat viziunea de ansamblu asupra textului art. 297 din Codul penal în mai multe decizii, niciuna dintre acestea nu este o decizie de admitere a unei sesizări de neconstituționalitate a art. 297 din Codul penal în vigoare cu privire la un eventual prag care ar trebui cuprins în cadrul acestui articol și, de asemenea, nu se desprind aceleași concluzii din toate deciziile pronunțate. Astfel, prin Decizia nr. 405 din 15 iunie 2016, Curtea a admis excepția de neconstituționalitate privind art. 297 din Codul penal, statuând în dispozitiv constituționalitatea textului de lege, sub rezerva interpretării conform căreia prin sintagma „îndeplinește în mod defectuos” din cuprinsul acestuia se înțelege „îndeplinește prin încălcarea legii”.

14. De asemenea, Curtea a invocat în cuprinsul acestei decizii, în susținerea necesității impunerii unui prag în cazul infracțiunii de abuz în serviciu, Raportul asupra relației dintre responsabilitate ministerială politică și penală, adoptat de Comisia de la Veneția la cea de-a 94-a Ședință plenară din 8-9 martie 2013; or, autorii acestuia nu au avut în vedere ansamblul reglementărilor penale în materia abuzului în serviciu, ci analiza a privit numai nișa cadrului penal aplicabil miniștrilor, prin raportare la necesitatea evitării folosirii mijloacelor penale în lupta politică. În niciun caz raportul menționat nu a avut drept scop oferirea de soluții generale cu privire la infracțiunea de abuz în serviciu, respectiv avansarea vreunui prag pentru

această infracțiune. Prin urmare, Raportul asupra relației dintre responsabilitate ministerială politică și penală adoptat de Comisia de la Veneția, invocat de Curte în prima decizie dintre cele analizate, nu susține, așa cum se precizează în considerentele deciziei, nevoia unui prag pentru infracțiunea de abuz în serviciu, scopul și adresabilitatea acestui raport fiind foarte limitate.

15. Analizând Decizia nr. 650 din 25 octombrie 2018, se arată că nu reiese cu claritate care este, la momentul pronunțării acestei decizii, poziția Curții Constituționale cu privire la stabilirea unui prag valoric pentru abuzul în serviciu. Aceasta poate crea, în mod rezonabil, aparența că instanța constituțională tinde mai degrabă să solicite legiuitorului o individualizare a intensității vătămării decât instituirea unui prag valoric cu privire la intensitatea vătămării.

16. Nu în ultimul rând, se subliniază că instanța de contencios constituțional a fost sesizată în repetate rânduri cu excepții de neconstituționalitate a art. 297 din Codul penal, excepții motivate de lipsa unui prag valoric sau a unei intensități a pagubei/vătămării produse și respinse de Curte ca neîntemeiate (se enumeră, cu titlu de exemplu, Decizia nr. 697 din 7 noiembrie 2017, Decizia nr. 515 din 17 iulie 2018 sau Decizia nr. 741 din 21 noiembrie 2019). Or, așa cum s-a arătat anterior, legea care formează obiectul controlului de constituționalitate are scopul de a pune în acord dispozițiile legale cu cele reținute de Curte în dispozitivul deciziilor analizate, astfel încât s-a apreciat că nu se poate da prioritate considerentelor deciziilor analizate în detrimentul celor reținute în dispozitiv.

17. Prin deciziile menționate, sfera infracțiunii de abuz în serviciu a fost deja limitată în mod considerabil, având în vedere că prin sintagma „îndeplinirea în mod defectuos” se va înțelege „îndeplinirea prin încălcarea legii”, aspect care determină, la rândul său, faptul că actul îndeplinit în mod defectuos sau neîndeplinit trebuie să fie prevăzut într-o lege, ordonanță a Guvernului, ordonanță de urgență a Guvernului sau într-un alt act normativ care, la data adoptării acestuia, avea putere de lege. Prin urmare, deja s-a produs o conturare a gravității faptelor ce intră în conținutul infracțiunii în discuție.

18. Se mai subliniază că, prin Decizia nr. 650 din 25 octombrie 2018, Curtea a stabilit că impunerea unei condiții suplimentare pentru ca o faptă să fie considerată infracțiune de abuz în serviciu este contrară art. 19 din Convenția Națiunilor Unite împotriva corupției, adoptată la New York la 31 octombrie 2003 și ratificată de România prin Legea nr. 365/2004, și, în consecință, art. 11 din Constituția României, care obligă statul român la îndeplinirea întocmai și cu bună-credință a obligațiilor ce îi revin din tratatele la care este parte. Mergând pe linia celor statuate prin Decizia Curții Constituționale nr. 650 din 25 octombrie 2018, se constată că art. 19 din Convenția Națiunilor Unite împotriva corupției nu condiționează existența faptei prevăzute la art. 19 de o anumită valoare a prejudiciului cauzat sau de vreo intensitate a vătămării. Prin urmare, introducerea unui prag valoric al prejudiciului ar fi, de asemenea, în lumina jurisprudenței Curții Constituționale, de natură să afecteze respectarea art. 11 din Constituție.

19. Așadar, din analiza în detaliu a jurisprudenței Curții în materie, se poate desprinde concluzia că instanța de contencios constituțional nu a stabilit în sarcina legiuitorului obligația de a reglementa un prag pentru infracțiunea de abuz în serviciu, legiuitorul având drept de apreciere cu privire la o posibilă reconfigurare a infracțiunii. Într-o astfel de ipoteză, dacă legiuitorul apreciază oportun să stabilească un prag, atunci Curtea Constituțională și-a rezervat deja dreptul de a analiza relevanța și efectivitatea nivelului propus al pragului.

20. Pentru argumentele prezentate, care sunt valabile *mutatis mutandis* și în ceea ce privește art. 298 din Codul penal privind neglijența în serviciu, se apreciază că sesizarea de neconstituționalitate privind art. 297 referitor la abuzul în serviciu și art. 298 privind neglijența în serviciu din Codul penal este neîntemeiată.

21. Referitor la sintagma „sau de un alt act normativ care, la data adoptării, avea putere de lege” din cuprinsul dispozițiilor art. I pct. 3 și pct. 4 și art. V din legea criticată, se precizează că, prin Decizia nr. 405 din 15 iunie 2016, Curtea Constituțională a statuat că dispozițiile art. 246 din Codul penal din 1969 și ale art. 297 alin. (1) din Codul penal sunt constituționale în măsura în care prin sintagma „îndeplinește în mod defectuos” din cuprinsul acestora se înțelege „îndeplinește prin încălcarea legii”, iar prin noțiunea de lege se înțelege act normativ de reglementare primară (lege a Parlamentului, dar și acte normative cu o forță juridică asimilată legii — ordonanțe și ordonanțe de urgență ale Guvernului). Potrivit expunerii de motive la Legea pentru modificarea Legii nr. 286/2009 privind Codul penal, precum și a altor acte normative, în categoria altor acte normative de nivel primar sunt incluse însă și acele acte normative interne adoptate anterior actualei Constituții, care la data intrării în vigoare constituiau izvoare de drept penal (legi, decrete ale fostului Consiliu de Stat, decrete-legi etc.), respectiv acte cu putere de lege din ordinea juridică unională (act normativ unional cu aplicabilitate directă și efecte general obligatorii — regulamente UE), în temeiul dispozițiilor art. 148 din Constituție. Formularea din sintagma criticată este cuprinsă, de altfel, și în cuprinsul art. 173 din Codul penal, de unde a fost preluată pentru a avea în vedere toate categoriile de acte normative de nivel primar existente în ordinea constituțională a statului (inclusiv cea preexistentă anterior adoptării Constituției României din anul 1991, astfel cum se precizează în cuprinsul expunerii de motive a noului Cod penal) care pot cuprinde dispoziții a căror încălcare poate să constituie infracțiunea de abuz în serviciu și neglijență în serviciu.

22. Prin urmare, față de argumentele precizate anterior, se apreciază că sintagma criticată îndeplinește criteriile de claritate, previzibilitate și accesibilitate a legii, cu atât mai mult cu cât explicitarea sensului noțiunii de „alt act normativ care, la data adoptării, avea putere de lege” este cuprinsă în documente explicative, această noțiune neridicând probleme în practica judiciară sub aspectul înțelegerii comune la nivel național. În concluzie, nu se poate reține încălcarea art. 1 alin. (5) din Constituție.

23. Referitor la art. III pct. 1 din legea criticată, se arată că, deși există diferențe între efectele deciziilor pronunțate de Înalta Curte de Casație și Justiție în soluționarea recursului în interesul legii și în dezlegarea unei chestiuni de drept și deciziile Curții Constituționale, aceste diferențe nu sunt relevante în ceea ce privește incidența principiului aplicării *legii penale mai favorabile*. Astfel, însăși premisa implementării Deciziei Curții Constituționale nr. 651 din 25 octombrie 2018, prin introducerea unui nou alineat, alineatul (3), este aceea că, în afară de actele normative în sens formal (legi și ordonanțe ale Guvernului), există și alte acte ale autorităților statului, care, prin efectele lor opozabile inclusiv instanțelor de judecată în activitatea lor de aplicare a legii, devin izvor de drept și sunt similare legilor din punctul de vedere al modalității de sancționare penală a comiterii anumitor fapte. În consecință, principiul aplicării retroactive a legii penale mai favorabile devine incident în cazul respectivelor decizii, iar legiuitorul trebuie să asimileze legii aceste acte în ceea ce privește aplicarea art. 4 din Codul penal.

24. Astfel, deciziile pronunțate de Înalta Curte de Casație și Justiție în dezlegarea unei chestiuni de drept sau în soluționarea unui recurs în interesul legii nu dezincriminează ori incriminează

ele însele, în mod formal, o anumită faptă, însă prin efectele lor, obligatorii pentru instanțele de judecată care aplică legea penală, se poate ajunge indirect la reconfigurarea unei infracțiuni, spre exemplu, în ceea ce privește elementul material al laturii obiective a infracțiunii sau a sferei subiectului activ ori pasiv. În acest sens, se indică Decizia Înaltei Curți de Casație și Justiție nr. 4 din 25 ianuarie 2021 — Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept în materie penală, Decizia Înaltei Curți de Casație și Justiție nr. 6 din 17 februarie 2020 — Completul competent pentru soluționarea recursului în interesul legii, Decizia Înaltei Curți de Casație și Justiție nr. 1 din 14 ianuarie 2019 — Completul competent să judece recursul în interesul legii. În toate aceste situații, prin deciziile pronunțate de Înalta Curte de Casație și Justiție a fost stabilită o unică interpretare a dispozițiilor care au format obiectul sesizării, cu privire la unele aspecte care fie nu erau reținute în practică, fie erau reținute în alt mod decât în interpretarea dată.

25. Deși nu constituie o lege de dezincriminare *per se*, o decizie pronunțată de Înalta Curte de Casație și Justiție în dezlegarea unei chestiuni de drept sau în soluționarea unui recurs în interesul legii reconfigurează cu efect obligatoriu pentru instanțele de judecată conținutul unei infracțiuni ori al unor infracțiuni (inclusiv din perspectiva reținerii sau nu a concursului de infracțiuni). Acest efect se poate răsfrânge și în situațiile în care o persoană este acuzată de săvârșirea unei infracțiuni pentru o conduită/modalitate de realizare a elementului material cu privire la care decizia stabilește în sens contrar, stabilind indirect caracterul nepenal al conduitei imputate pentru care persoana respectivă a fost trimisă în judecată.

26. Prin urmare, pentru a se da o reală expresie principiului aplicării *lex mitior*, este necesară luarea în considerare și a efectelor concrete ale unor astfel de decizii ale instanței supreme, câtă vreme aceste efecte pot fi, în anumite cazuri, de definire a conținutului constitutiv al unor infracțiuni și, în consecință, de excludere de la răspunderea penală a anumitor tipuri de comportamente care au fost anterior sancționate ca infracțiuni. Astfel, deși diferite din punctul de vedere al mecanismelor adoptării/pronunțării, precum și din alte puncte de vedere, totuși deciziile pronunțate de Înalta Curte de Casație și Justiție în dezlegarea unei chestiuni de drept sau în soluționarea unui recurs în interesul legii, respectiv deciziile Curții Constituționale sunt similare din punctul de vedere al efectelor lor concrete care au relevanță din perspectiva principiului legii penale mai favorabile, statuat de art. 15 alin. (2) din Constituție: acestea operează o reconfigurare a elementelor constitutive ale unei norme de incriminare. Se apreciază că în susținerea celor de mai sus este și raționamentul Curții Constituționale din cuprinsul Deciziei nr. 651/2018, în implementarea căreia a fost adoptată legea analizată.

27. De asemenea, în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului se analizează conceptul de „lege” în înțelesul material al noțiunii, iar nu în cel formal. Existența unei baze legale pentru Curtea Europeană a Drepturilor Omului semnifică atât dreptul scris, indiferent de forța juridică a instrumentului în ordinea internă, cât și dreptul nescris („unwritten law”). Curtea europeană a mers și mai departe și a dat dreptului scris înțelesul de normă în vigoare, astfel cum a fost interpretată de instanțele judecătorești, ținând seama de evoluția practicii. Baza legală pentru o ingerință („lege”) o poate constitui inclusiv un instrument de drept internațional sau o reglementare emisă de către un organ profesional căruia i-au fost delegate competențe de reglementare. Cu titlu de exemplu, în Cauza *Del Río Prada împotriva Spaniei*, Curtea a precizat că, atunci când se vorbește de „lege”, art. 7 face aluzie la același concept la care se referă în altă parte Convenția atunci când se folosește acest termen, un concept care cuprinde atât dreptul legal, cât și jurisprudența

și implică cerințe calitative, în special cele de accesibilitate și previzibilitate. Aceste cerințe calitative trebuie îndeplinite atât în ceea ce privește definirea infracțiunii, cât și pedeapsa pe care o implică infracțiunea.

28. În ceea ce privește susținerile privind acordarea de atribuții de legiuitor instanței supreme, se apreciază că acestea sunt neîntemeiate. Astfel, legea analizată nu intervine asupra atribuțiilor Înaltei Curți de Casație și Justiție, ci doar stabilește, în vederea respectării art. 15 alin. (2) din Constituție, posibilitatea de aplicare retroactivă a anumitor decizii ale acestei instanțe, care au, în concret, prin conținutul lor, efectele unei legi penale mai favorabile. Asimilarea cu legea este limitată așadar la modalitatea de aplicare în timp a deciziilor pronunțate de Înalta Curte de Casație și Justiție în dezlegarea unei chestiuni de drept sau în soluționarea unui recurs în interesul legii, fără a se extinde asupra celorlalte caracteristici care definesc un act normativ/o decizie a instanței supreme și fără a transforma, în consecință, instanța supremă în legiuitor pozitiv. Toate deciziile Curții Constituționale și deciziile pronunțate de Înalta Curte de Casație și Justiție în dezlegarea unei chestiuni de drept sau în soluționarea unui recurs în interesul legii au efecte general obligatorii de la data publicării lor în Monitorul Oficial al României, așa încât se impune aceeași abordare, inclusiv din perspectiva persoanelor care au fost condamnate pentru fapte care ulterior nu vor mai fi sancționate ca infracțiuni.

29. **Președinții celor două Camere ale Parlamentului** nu au comunicat punctele lor de vedere asupra obiecției de neconstituționalitate.

30. La dosarul cauzei, Asociația Magistraților din România și Asociația Procurorilor din România, ambele cu sediul în București, și Uniunea Națională a Judecătorilor din România și Asociația Judecătorilor pentru Apărarea Drepturilor Omului, ambele cu sediul în Oradea, în calitate de *amicus curiae*, au depus un înscris în sensul respingerii, ca neîntemeiată, a obiecției de neconstituționalitate.

CURTEA,

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

31. **Obiectul controlului de constituționalitate**, astfel cum a fost formulat, îl constituie dispozițiile 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, care au următorul cuprins:

— Art. I pct. 3 [cu referire la art. 297 alin. (1)] din lege: *„Fapta funcționarului public care, în exercitarea atribuțiilor de serviciu, nu îndeplinește un act prevăzut de o lege, o ordonanță a Guvernului, o ordonanță de urgență a Guvernului sau de un alt act normativ care, la data adoptării, avea putere de lege ori îl îndeplinește cu încălcarea unei dispoziții cuprinse într-un astfel de act normativ, cauzând astfel o pagubă ori o vătămare a drepturilor sau intereselor legitime ale unei persoane fizice sau ale unei persoane juridice se pedepsește cu închisoarea de la 2 la 7 ani și interzicerea exercitării dreptului de a ocupa o funcție publică”;*

— Art. I pct. 4 [cu referire la art. 298] din lege: *„Fapta funcționarului public care, din culpă, în exercitarea atribuțiilor de serviciu, nu îndeplinește un act prevăzut de o lege, o ordonanță a Guvernului, o ordonanță de urgență a Guvernului sau de un alt act normativ care, la data adoptării, avea putere de lege ori îl îndeplinește cu încălcarea unei dispoziții cuprinse într-un astfel de act normativ și prin aceasta cauzează o pagubă ori o vătămare a drepturilor sau intereselor legitime ale unei persoane fizice sau ale unei persoane juridice, se pedepsește cu închisoare de la 3 luni la 3 ani sau cu amendă”;*

— Art. III pct. 1 [cu referire la art. 3 alin. (3)] din lege: *„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”;*

— Art. V din lege: *„(1) În situațiile în care Legea nr. 15/1968 privind Codul penal al României, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 65 din 16 aprilie 1997, cu modificările și completările ulterioare, este aplicabilă ca lege penală mai favorabilă, prin sintagma „îndeplinește în mod defectuos” din cuprinsul art. 246 și art. 248 se înțelege „îndeplinește un act prin încălcarea unei legi, a unei ordonanțe a Guvernului, a unei ordonanțe de urgență a Guvernului sau a unui alt act normativ care, la data adoptării, avea putere de lege”.*

(2) În situațiile în care Legea nr. 15/1968, republicată, cu modificările și completările ulterioare, este aplicabilă ca lege penală mai favorabilă, prin sintagma „îndeplinirea ei defectuoasă” din cuprinsul art. 249 se înțelege „îndeplinirea unui act prin încălcarea unei legi, a unei ordonanțe a Guvernului, a unei ordonanțe de urgență a Guvernului sau a unui alt act normativ care, la data adoptării, avea putere de lege”.

32. Textele constituționale invocate în susținerea obiecției de neconstituționalitate sunt cele ale art. 1 alin. (3) privind statul de drept, alin. (4) privind principiul separației și echilibrului puterilor în stat și alin. (5) în componentele sale privind calitatea legii și respectarea Constituției și a supremației sale, art. 61 alin. (1) privind rolul Parlamentului, art. 126 alin. (3) privind rolul Înaltei Curți de Casație și Justiție de a asigura interpretarea și aplicarea unitară a legii și art. 147 alin. (4) privind efectele deciziilor Curții Constituționale.

(1) Admisibilitatea obiecției de neconstituționalitate

33. În prealabil examinării obiecției de neconstituționalitate, Curtea are obligația verificării condițiilor de admisibilitate ale acesteia, prin prisma titularului dreptului de sesizare, a termenului în care acesta este îndrituit să sesizeze instanța constituțională, precum și a obiectului controlului de constituționalitate. Dacă primele două condiții se referă la regularitatea sesizării instanței constituționale, din perspectiva legalei sale sesizări, cea de-a treia vizează stabilirea sferei sale de competență, astfel încât urmează să fie cercetate în ordinea anterioară, iar constatarea neîndeplinirii uneia dintre ele are efecte dirimante, făcând inutilă analiza celorlalte condiții (Decizia Curții Constituționale nr. 66 din 21 februarie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 213 din 9 martie 2018, paragraful 38).

34. Obiecția de neconstituționalitate îndeplinește condițiile prevăzute de art. 146 lit. a) teza întâi din Constituție atât sub aspectul titularilor dreptului de sesizare, întrucât a fost formulată de Înalta Curte de Casație și Justiție — Secțiunile Unite, cât și sub aspectul obiectului, fiind vorba de o lege adoptată, dar nepromulgată încă.

35. Cu privire la termenul în care poate fi sesizată instanța de contencios constituțional, potrivit art. 15 alin. (2) din Legea nr. 47/1992, acesta este de 5 zile de la data depunerii legii adoptate la secretarii generali ai celor două Camere ale Parlamentului, respectiv de două zile, începând de la același moment, dacă legea a fost adoptată în procedură de urgență. Totodată, în temeiul art. 146 lit. a) teza întâi din Legea fundamentală, Curtea Constituțională se pronunță asupra constituționalității legilor înainte de promulgarea acestora, care, potrivit art. 77 alin. (1) teza a doua din Constituție, se face în termen de cel mult 20 de zile de la primirea legii adoptate de Parlament, iar, potrivit art. 77 alin. (3) din Constituție, în termen de cel mult 10 zile de la primirea legii adoptate după reexaminare.

36. Curtea reține că legea criticată a fost adoptată de Senat, în calitate de primă Cameră sesizată, în procedură de urgență, în data de 29 martie 2023, după care a fost trimisă Camerei Deputaților, care a adoptat-o, în calitate de Cameră decizională, în procedură de urgență, la data de 5 aprilie 2023. La data de 11 aprilie 2023, legea a fost depusă la secretarul general al Senatului și, respectiv, la secretarul general al Camerei Deputaților, în vederea exercitării dreptului de sesizare a Curții Constituționale, iar la data de 13 aprilie 2023 a fost trimisă Președintelui României pentru promulgare. Sesizarea a fost înregistrată la Curtea Constituțională în data de 12 aprilie 2023, așa încât Curtea constată că obiecția de neconstituționalitate este admisibilă, întrucât a fost formulată în interiorul termenului de 2 zile prevăzut de art. 15 alin. (2) din Legea nr. 47/1992, aspect ce se încadrează în prima ipoteză din paragraful 70 al Deciziei nr. 67 din 21 februarie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 223 din 13 martie 2018.

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

(2) Analiza obiecției de neconstituționalitate

(2.1) Criticile de neconstituționalitate privind art. I pct. 3 [cu referire la art. 297 alin. (1)] și art. V alin. (1) din lege

38. În susținerea criticii de neconstituționalitate se arată că deciziile Curții Constituționale nr. 405 din 15 iunie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 517 din 8 iulie 2016, paragraful 75, nr. 392 din 6 iunie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 504 din 30 iunie 2017, paragrafele 55 și 56, nr. 650 din 25 octombrie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 97 din 7 februarie 2019, și nr. 518 din 6 iulie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 765 din 26 septembrie 2017, paragrafele 44 și 45 au stabilit necesitatea introducerii unui prag valoric pentru paguba realizată și a unei anumite intensități a vătămării pentru a se putea reține infracțiunea de abuz în serviciu. Or, reglementarea criticată nu a dat curs obligațiilor constituționale rezultate din jurisprudența Curții Constituționale.

39. Cu privire la această critică formulată, Curtea observă că, în jurisprudența sa, a reținut 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*. Acest principiu are semnificația comună de procedeu sau metodă ultimă ori finală folosită pentru a se atinge scopul urmărit. Curtea a apreciat 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 improprie în realizarea acestui deziderat. Curtea a reținut că sarcina aplicării principiului *ultima ratio* revine, pe de-o parte, legiuitorului, iar, pe de altă parte, organelor judiciare chemate să aplice legea. Astfel, Curtea a apreciat că responsabilitatea de a reglementa și aplica, în acord cu principiul anterior menționat, prevederile privind „abuzul în serviciu” ține atât de autoritatea legiuitoare primară/delegată (Parlament/Guvern), cât și de organele judiciare — Ministerul Public și instanțele judecătorești —, indiferent dacă subiectul activ este acuzat conform unor reguli speciale de acuzare sau conform unor proceduri penale ordinare (Decizia nr. 405 din 15 iunie 2016, paragrafele 68 și 80).

40. Curtea a mai reținut că infracțiunea de abuz în serviciu este o infracțiune de rezultat, urmarea imediată a săvârșirii acestei fapte fiind cauzarea unei pagube ori a unei vătămări a drepturilor sau intereselor legitime ale unei persoane fizice ori

ale unei persoane juridice. Curtea a constatat că legiuitorul nu a reglementat un prag valoric al pagubei și nicio anumită intensitate a vătămării, ceea ce determină instanța de contencios constituțional să concluzioneze că, indiferent de valoarea pagubei sau intensitatea vătămării rezultate din comiterea faptei, aceasta din urmă, dacă sunt îndeplinite și celelalte elemente constitutive, poate fi o infracțiune de abuz în serviciu. Plecând de la cele expuse anterior, Curtea a constatat că, în prezent, orice acțiune sau inacțiune a persoanei care se circumscrie calităților cerute subiectului activ, indiferent de gravitatea faptei săvârșite, poate intra în sfera normei de incriminare. Această constatare determină Curtea să aibă rezerve în a aprecia că aceasta a fost voința legiuitorului când a incriminat fapta de abuz în serviciu. Aceasta cu atât mai mult cu cât Curtea constată că 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 abuz în serviciu, nu prezintă gradul de intensitate necesar aplicării unei pedepse penale (Decizia nr. 405 din 15 iunie 2016, paragrafele 75 și 76). „Este totuși necesar ca fapta să prezinte o anumită gravitate. În caz contrar, neexistând gradul de pericol social al unei infracțiuni, fapta atrage, după caz, numai răspunderea administrativă sau disciplinară” (Decizia nr. 405 din 15 iunie 2016, paragraful 85). În același sens, Curtea s-a pronunțat prin Decizia nr. 392 din 6 iunie 2017, paragrafele 53, 55 și 56, Decizia nr. 456 din 22 iunie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 818 din 17 octombrie 2017, paragraful 18, Decizia nr. 697 din 7 noiembrie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 196 din 2 martie 2018, paragraful 17, Decizia nr. 858 din 14 decembrie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 340 din 18 aprilie 2018, paragrafele 24 și 25, Decizia nr. 515 din 17 iulie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 907 din 29 octombrie 2018, paragraful 16, Decizia nr. 460 din 5 iulie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 979 din 20 noiembrie 2018, paragrafele 60 și 61, Decizia nr. 289 din 7 mai 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 804 din 3 octombrie 2019, paragraful 24, Decizia nr. 288 din 7 mai 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 827 din 10 octombrie 2019, paragraful 26, Decizia nr. 466 din 29 iulie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 862 din 25 octombrie 2019, paragraful 163, Decizia nr. 741 din 21 noiembrie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 96 din 10 februarie 2020, paragraful 16 sau Decizia nr. 236 din 2 iunie 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 597 din 8 iulie 2020, paragraful 28.

41. De asemenea, prin Decizia nr. 650 din 25 octombrie 2018, precitată, paragraful 626, Curtea, în cadrul unui control de constituționalitate *a priori* efectuat cu privire la o lege de punere de acord a dispozițiilor din Codul penal constatate ca fiind neconstituționale cu deciziile sale anterioare, a reținut că legiuitorul nu a pus de acord prevederile art. 297 din Codul penal cu Decizia Curții Constituționale nr. 405 din 15 iunie 2016. În aplicarea Deciziei nr. 405 din 15 iunie 2016, legiuitorul ar fi trebuit să fie mai ales preocupat de definirea intensității vătămării, cu referire la drepturile sau interesele legitime ale unei persoane fizice sau juridice, și nu de stabilirea unui prag valoric derizoriu în sine [pagubă certă și efectivă mai mare decât echivalentul unui salariu minim brut pe economie], care, în realitate, nu rezolvă problema caracterului de *ultima ratio* a sancțiunii penale. Practic, prin modul de reglementare a textului analizat, vor persista aceleași probleme cu privire la dificultatea delimitării diverselor forme de răspundere față de cea penală. Prin urmare, Curtea a constatat că legiuitorul a încălcat prevederile art. 147 alin. (1) și (4) din Constituție, ignorând viziunea de ansamblu ce rezultă din decizia Curții Constituționale asupra infracțiunii anterferite.

42. Cu privire la critica de neconstituționalitate adusă art. 297 alin. (1) din Codul penal, potrivit căreia acest text legal nu mai îndeplinește condițiile de calitate a legii, având în vedere că este legat de cele 91 de considerente cuprinse în Decizia nr. 405 din 15 iunie 2016, Curtea a constatat că aceasta este neîntemeiată. Pronunțarea unei decizii sub rezervă de interpretare de către Curtea Constituțională nu conduce la imprevizibilitatea normei asupra căreia poartă decizia; din contră, decizia Curții clarifică aspectele de constituționalitate din cuprinsul acesteia. Desigur, este de dorit ca legiuitorul să intervină și să adopte actul de punere de acord a textului care a făcut obiectul deciziei de admitere a Curții Constituționale, însă, chiar în lipsa adoptării unui asemenea act, textul de incriminare rămâne în vigoare din punct de vedere normativ, cu corectivul adus prin decizia sub rezervă de interpretare anterioară, și, în consecință, poate fi aplicat. Prin urmare, nu se poate reține încălcarea art. 1 alin. (5) din Constituție (Decizia nr. 217 din 9 aprilie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 739 din 10 septembrie 2019, paragraful 71).

43. Curtea, în jurisprudența sa, a statuat că Parlamentul este liber să decidă cu privire la politica penală a statului, în virtutea prevederilor art. 61 alin. (1) din Constituție, în calitate de unică autoritate legiuitoare a țării. Totodată, Curtea a recunoscut că, în acest domeniu, legiuitorul se bucură de o marjă de apreciere destul de întinsă, având în vedere că acesta se află într-o poziție care îi permite să aprecieze, în funcție de o serie de criterii, necesitatea unei anumite politici penale (Decizia nr. 405 din 15 iunie 2016, precitată, paragraful 66). Prin opțiunea sa, legiuitorul trebuie, pe de o parte, să aducă o atingere proporțională libertății individuale a infractorului, ținând cont de relațiile sociale nesocotite de către acesta, iar, pe de altă parte, să protejeze ordinea și siguranța publică, precum și drepturile și libertățile fundamentale ale celorlalte persoane, ținând seama de pericolozitatea infractorului. Politica penală a statului trebuie astfel configurată încât să creeze un just echilibru între interesele concurente; un asemenea echilibru reprezintă o garanție asociată statului de drept (Decizia nr. 650 din 25 octombrie 2018, paragraful 296).

44. În cadrul procedurii de punere de acord a unei legi/norme constatate neconstituționale cu o decizie a Curții Constituționale, Parlamentul are libertatea de a decide dacă modifică acea lege/normă strict în sensul celor statuate de Curte sau dacă abandonează intervenția asupra textului în cauză prin eliminarea normei sau chiar prin respingerea legii. Această deplină competență de care beneficiază Parlamentul este însă restrânsă atunci când se intervine o decizie a Curții Constituționale pronunțată în cadrul controlului *a posteriori* prin care norma în vigoare, care face obiectul intervenției legislative, a fost declarată neconstituțională. Într-o atare ipoteză, Parlamentul este obligat ca, odată declanșată procedura de modificare a legii în vederea punerii sale de acord cu Constituția, să adopte normele care transpun actul juridic al Curții, eliminând viciile de neconstituționalitate constatate. Această obligație izvorăște direct din textul constituțional al art. 147 și impune Parlamentului un rol activ în procesul de constituționalizare a normelor legale, în acord cu deciziile instanței constituționale. Într-o interpretare contrară, ar însemna că, în aplicarea art. 147 alin. (1), (2) și (4) din Constituție, legiuitorul, în cadrul procedurii de punere de acord a legii cu deciziile Curții Constituționale, are un drept de selecție cu privire la acestea, prin actul său decizional putând chiar să mențină în legislație norme afectate de vicii de neconstituționalitate (Decizia nr. 466 din 29 iulie 2019, precitată, paragraful 166).

45. Examinând jurisprudența Curții Constituționale în raport cu art. 297 alin. (1) din Codul penal, Curtea observă că incriminarea unor fapte ori reconfigurarea elementelor constitutive ale unei infracțiuni ține de marja de apreciere a legiuitorului, marjă care nu este absolută, ea fiind limitată de principiile, valorile și exigențele constituționale. Noțiunea de

marjă de apreciere se fundamentează pe ideea că fiecare societate are dreptul să exercite o anumită discreție cu privire la stabilirea unui echilibru între drepturile persoanelor și interesele naționale, precum și în soluționarea conflictelor care decurg din existența diverselor valori sociale și convingeri morale. Astfel, statul are libertatea de a proteja anumite valori sociale prin reglementarea unor sancțiuni de drept penal, iar recurgerea la asemenea mijloace reprezintă, în sine, o intervenție *ultima ratio* atunci când celelalte mijloace specifice altor ramuri de drept nu asigură o protecție juridică eficientă (Decizia nr. 33 din 19 ianuarie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 320 din 4 mai 2017, paragraful 32).

46. Nicio dispoziție constituțională nu reglementează explicit/implicit un anumit standard de referință în privința relațiilor sociale protejate de norma de incriminare (art. 297), și anume corecta desfășurare a activității de serviciu. Astfel, îi revine legiuitorului sarcina de a adopta norme juridice care să asigure protecția eficientă a acestor valori, aflate în legătură directă cu fundamentul statului de drept, respectiv exercitarea competențelor și atribuțiilor în temeiul, în limitele și potrivit legii. Exigențele principiului statului de drept, consacrat prin art. 1 alin. (3) teza întâi din Constituție, privesc „scopurile majore ale activității statale, prefigurate în ceea ce îndeobște este numit ca fiind domnia legii, sintagmă ce implică subordonarea statului față de drept, asigurarea acelor mijloace care să permită dreptului să cenzureze opțiunile politice și, în acest cadru, să pondereze eventualele tendințe abuzive, discreționare, ale structurilor etatice. Statul de drept asigură supremația Constituției, corelarea legilor și tuturor actelor normative cu aceasta, existența regimului de separație a puterilor publice, care trebuie să acționeze în limitele legii, și anume în limitele unei legi ce exprimă voința generală” (Decizia nr. 70 din 18 aprilie 2000, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 334 din 19 iulie 2000). Colorarul statului de drept îl constituie obligația autorităților publice să acționeze „numai în limitele competenței lor” (Decizia nr. 95 din 7 februarie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 230 din 5 aprilie 2012). Totodată, pe lângă scopurile generoase pe care le implică acest principiu, Curtea a reținut, în jurisprudența sa (Decizia nr. 573 din 3 mai 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 363 din 25 mai 2011), că una dintre valențele statului de drept este contracararea fenomenului infracțional și înfăptuirea actului de justiție, care, potrivit art. 21 și art. 124 alin. (2) din Constituție, trebuie să se facă pentru toți justițiabilii în cadrul unui real proces echitabil și într-o manieră unică, imparțială și egală. În același timp, însă, orice stat de drept democratic presupune și impune *ab initio* respectul față de drepturile și libertățile fundamentale, înscrise în Constituție și în actele juridice internaționale (Decizia nr. 302 din 27 martie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 361 din 29 mai 2012).

47. Prin urmare, din perspectiva exigențelor statului de drept, trebuie asigurat un just echilibru între acțiunea statului de incriminare/dezincriminare în materie penală, pe de o parte, și drepturile și libertățile fundamentale corelate cu garanțiile acestora, pe de altă parte. Raportând această constatare de principiu la art. 297 din Codul penal, se constată că, în jurisprudența sa, Curtea a adus în discuție principiul *ultima ratio* în materie penală, ceea ce înseamnă că incriminarea se impune numai dacă este singurul mijloc prin care poate fi atins scopul urmărit, respectiv protejarea valorii în discuție. Incriminarea trebuie să fie necesară, de natură să salvgardeze principii, valori sau exigențe ce derivă din textul Constituției. Ea nu poate fi folosită arbitrar pentru că, în acest caz, mijloacele de drept penal ar deveni injuste în raport cu cetățeanul, ceea ce ar transforma dreptul/norma într-un instrument represiv la adresa libertății individuale, pierzându-și caracterul protectiv al drepturilor și libertăților fundamentale. O asemenea paradigmă este contrară statului de drept.

48. Conținutul normei de incriminare trebuie să fie clar, precis, exact și previzibil pentru ca subiectul activ al infracțiunii să prevadă consecințele faptei sale. Este adevărat că o asemenea precizie este dificil de atins, astfel că revine practicii judiciare să lămurească eventualele dificultăți de interpretare a normei juridice, iar această interpretare se atașează normei și trebuie să fie aptă să asigure predictibilitate în aplicarea ei.

49. În cazul analizat, Curtea Constituțională a apreciat că infracțiunea de abuz în serviciu este una de rezultat, iar rezultatul constă în producerea unei pagube sau vătămarea intereselor legitime ale persoanelor fizice sau juridice, după caz. Întrucât rezultatul ce trebuie atins este unul foarte larg, a menționat că ține de rolul constituțional al legiuitorului să reglementeze un prag valoric/o anumită intensitate a vătămării, fără ca, în lipsa acestor aspecte, să constate neconstituționalitatea normei. În oglindă, în privința infracțiunii de contrabandă asimilată [art. 270 alin. (3) din Codul vamal], Curtea, în lipsa unui prag valoric minim corelat cu elementul obiectiv al acestei infracțiuni, a considerat că întregul text de incriminare este neconstituțional, instanțele judecătorești neputând să remedieze, prin acțiunea lor, această inconsistență normativă. Astfel, Curtea acceptă în jurisprudența sa faptul că **anumite inconsistențe normative pot fi suplinite prin acțiunea interpretativă a instanțelor judecătorești**, iar problema care se ridică este aceea a limitei/cadrului în care această acțiune este adecvată și potrivită situației normative date.

50. În cazul infracțiunii de abuz în serviciu, Curtea constată că norma de incriminare nu delimitează în mod expres răspunderea penală de alte forme de răspundere și, pentru a remedia această inconsistență normativă, Curtea, prin decizii subsecvente celei de admitere, a făcut trimitere la principiul *ultima ratio* și a considerat ca fiind suficientă acțiunea subsidiară a instanțelor judecătorești.

51. Instanțele judecătorești, prin acțiunea lor, contribuie la realizarea securității juridice a persoanei, concept care se definește ca un complex de garanții de natură sau cu valențe constituționale inerente statului de drept, în considerarea cărora legiuitorul are obligația constituțională de a asigura atât o stabilitate firească dreptului, cât și valorificarea în condiții optime a drepturilor și libertăților fundamentale (Decizia nr. 454 din 4 iulie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 836 din 1 octombrie 2018, paragraful 68). Acest principiu exprimă în esență faptul că cetățenii trebuie protejați contra unui pericol care vine chiar din partea dreptului, contra unei insecurități pe care a creat-o dreptul sau pe care acesta riscă s-o creeze, impunând ca legea să fie accesibilă și previzibilă (Decizia nr. 51 din 25 ianuarie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 90 din 3 februarie 2012).

52. Jurisprudența Curții Constituționale și a Curții Europene a Drepturilor Omului stabilește că, din cauza principiului generalității legilor, conținutul acestora nu poate prezenta o precizie absolută. Una dintre tehnicile-tip de reglementare constă în recurgerea mai degrabă la categorii generale decât la liste exhaustive. De asemenea, numeroase legi se folosesc de eficacitatea formulelor mai mult sau mai puțin vagi pentru a evita o rigiditate excesivă și a se putea adapta la schimbările de situație (de exemplu, Decizia Curții Constituționale nr. 649 din 15 decembrie 2022, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 103 din 7 februarie 2023, paragraful 45, sau Hotărârea din 15 noiembrie 1996, pronunțată de Curtea Europeană a Drepturilor Omului în Cauza *Cantoni împotriva Franței*, paragraful 31). De asemenea, instanța europeană a statuat în mod constant că destinatarul normei trebuie să fie capabil — dacă este necesar, cu o consiliere adecvată — să prevadă, într-o măsură rezonabilă în circumstanțele respective, consecințele pe care o acțiune dată le poate avea. Acele consecințe nu trebuie neapărat să fie previzibile cu certitudine absolută. Deși certitudinea este de dorit, aceasta poate avea drept consecință o rigiditate excesivă, iar legea trebuie să fie capabilă să țină pasul cu evoluția circumstanțelor. În consecință,

numeroase legi sunt formulate inevitabil în termeni care, într-o mai mare sau mai mică măsură, sunt vagi și ale căror interpretare și aplicare constituie chestiuni de practică (a se vedea Hotărârea din 15 octombrie 2015, pronunțată în Cauza *Perincek împotriva Elveției*, paragraful 133, sau Hotărârea din 27 iunie 2017, pronunțată în Cauza *Satakunnan Markkinapörssi Oy și Satamedia Oy împotriva Finlandei*, paragraful 143, precum și Decizia Curții Constituționale nr. 65 din 24 februarie 2022, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 536 din 31 mai 2022, paragraful 21).

53. Cu alte cuvinte, din perspectiva exigențelor de calitate a legii, o obligație constituțională în sarcina legiuitorului există atunci când acțiunea normei de incriminare nu poate fi remediată de instanțele judecătorești [a se vedea și Decizia nr. 358 din 26 mai 2022, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 565 din 9 iunie 2022, paragraful 72, în care Curtea a subliniat că „ansamblul normativ în vigoare nu oferă toate elementele legislative necesare aplicării previzibile a normei sancționate prin Decizia nr. 297 din 26 aprilie 2018”, Decizia nr. 176 din 24 martie 2022, precitată, referitor la neconstituționalitatea infracțiunii de contrabandă asimilată, sau Decizia nr. 712 din 4 decembrie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 33 din 15 ianuarie 2015, prin care, datorită naturii omisiunii legislative (lipsa reglementării termenului pentru care poate fi dispus controlul judiciar și a duratei maxime a acestei măsuri), a fost constatată neconstituționalitatea întregii instituții procesuale penale a controlului judiciar].

54. Așadar, în cazul de față, chiar dacă legiuitorul nu a reglementat un anume prag valoric al pagubei sau o anumită intensitate a vătămării intereselor legitime ale persoanelor fizice/juridice pentru reținerea infracțiunilor de abuz în serviciu sau neglijență în serviciu, aspect care, în jurisprudența anterioară a Curții Constituționale nu a atras neconstituționalitatea normei în cadrul controlului *a posteriori* de constituționalitate, acțiunea instanțelor judecătorești — concordantă cu jurisprudența Curții Constituționale — este de natură să mențină și să consolideze prezumția de constituționalitate a textului, care trebuie să îmbine într-un mod armonios aspectele de tipicitate obiectivă și subiectivă a infracțiunii. Astfel, caracterul serios al pagubei materiale/intensității vătămării intereselor legitime (ce poate fi determinat pe cale interpretativă de la caz la caz), coroborat cu poziția subiectivă a funcționarului public/funcționarului constând în acțiunea sa care are drept scop producerea urmării socialmente periculoase (element de diferență față de forma de vinovăție specifică răspunderii disciplinare/contravenționale), reprezintă aspecte de tipicitate obiectivă și subiectivă care delimitează forma de răspundere penală de formele de răspundere nonpenale. Din această perspectivă, respectiv a unei practici judiciare consecvente aplicării considerentelor Deciziei nr. 405 din 15 iunie 2016 referitoare la principiul *ultima ratio*, sunt îndeplinite standardele de securitate juridică fixate în jurisprudența Curții Constituționale, astfel că problema de drept ridicată devine una de interpretare și aplicare a legii.

55. Interpretarea astfel realizată de către instanțele judecătorești va indica instanței constituționale înțelesul normei juridice analizate, obiectivizându-i și circumscriindu-i conținutul normativ. În vederea atingerii acestei finalități, interpretarea dată normelor juridice trebuie să fie una general acceptată, aceasta putându-se realiza fie prin pronunțarea de către Înalta Curte de Casație și Justiție a unor hotărâri prealabile sau în soluționarea unor recursuri în interesul legii, fie printr-o practică judiciară constantă (Decizia nr. 276 din 10 mai 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 572 din 28 iulie 2016, paragraful 20). Prin urmare, în măsura în care practica judiciară va atașa textului de incriminare o interpretare ce contravine jurisprudenței Curții Constituționale, există un remediu disuasiv care să permită respectarea exigențelor constituționale stabilite, respectiv posibilitatea Curții de a controla constituționalitatea interpretării astfel realizate.

56. În acest context, dispozițiile art. I pct. 3 [cu referire la art. 297 alin. (1)] și ale art. V alin. (1) din legea analizată nu încalcă art. 1 alin. (3) și (5) coroborat cu art. 147 alin. (4) din Constituție.

57. Se mai susține că sintagma „sau de un alt act normativ, care, la data adoptării, avea putere de lege” din cuprinsul art. I pct. 3 [cu referire la art. 297 alin. (1)] și art. V alin. (1) din legea criticată nu îndeplinește condițiile de calitate a unei norme legale, întrucât, din cauza caracterului său general, creează confuzie, putând da naștere unor interpretări și aplicări neuniforme și arbitrare. Se arată că alăturarea acestei sintagme unei enumerări ce privește legile, ordonanțele și ordonanțele de urgență nu face decât să creeze confuzie cu privire la sfera actelor normative de reglementare primară ce nu trebuie să fie încălcate de funcționarul public. Acesta din urmă este pus în imposibilitatea de a prevedea într-o măsură rezonabilă și de a-și ajusta conduita în funcție de reglementările legale.

58. Curtea reține că neîndeplinirea unui act și îndeplinirea defectuoasă a unui act reprezintă modalități de realizare a elementului material al laturii obiective a infracțiunii de abuz în serviciu. Curtea apreciază că acestea sunt elemente care contribuie la configurarea infracțiunii de abuz în serviciu. Din această perspectivă, privitor la îndatoririle legate de o anumită funcție sau de un anumit loc de muncă, există un complex de norme, unele cuprinse în acte normative cu caracter general, privind îndatoririle angajaților în genere, altele, în acte normative cu caracter special. Îndeplinirea unei atribuții de serviciu implică manifestarea de voință din partea persoanei în cauză, care se concretizează în acțiunile efective ale acesteia și care are ca scop ducerea la bun sfârșit/realizarea obligației prescrise. Realizarea acestui demers se raportează atât la un standard subiectiv/intern al persoanei care exercită atribuția de serviciu, cât și la un standard obiectiv. Standardul subiectiv ține de forul intern al persoanei respective, iar măsura în care acesta este atins ține de autoevaluarea acțiunilor întreprinse. **Standardul obiectiv are ca element de referință principal normativul actului care reglementează atribuția de serviciu respectivă** [Decizia nr. 405 din 15 iunie 2016, paragraful 50]. Întrucât standardul obiectiv este determinat și circumscris prescripției normative, reglementarea atribuțiilor de serviciu și a modalității de exercitare a acestora determină sfera de cuprindere a acestui standard. Acesta nu poate, fără a încălca principiul previzibilității, să aibă o sferă de cuprindere mai largă decât prescripția normativă în domeniu. În consecință, unei persoane nu i se poate imputa încălcarea standardului obiectiv prin constatarea neîndeplinirii de către aceasta a unor prescripții implicite, nedeterminabile la nivel normativ [Decizia nr. 405 din 15 iunie 2016, paragraful 50].

59. Prin Decizia nr. 405 din 15 iunie 2016, paragraful 65, Curtea a statuat că, „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 acesta supunându-se sancțiunii penale. Pentru aceste argumente, Curtea a constatat că dispozițiile de incriminare privind abuzul în serviciu 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 adoptarea legii, în temeiul art. 73 alin. (1) din Constituție —, sau Guvernul — prin adoptarea de ordonanțe și ordonanțe de urgență, în temeiul delegării legislative prevăzute de art. 115 din Constituție. Astfel, Curtea a constatat că dispozițiile art. 246 din Codul penal din 1969 și ale art. 297 alin. (1) din Codul penal sunt constituționale în măsura în care prin sintagma «îndeplinește în mod defectuos» din cuprinsul acestora se înțelege «îndeplinește prin încălcarea legii».

60. Noua reglementare criticată în cauza de față definește și clarifică standardul obiectiv al atribuțiilor de serviciu care trebuie evaluate și reținute pentru a se întruni elementele constitutive/tipicitate a infracțiunii de abuz în serviciu.

61. Astfel, cele două texte criticate califică, pe de o parte, fapta funcționarului public care, în exercitarea atribuțiilor de serviciu, *nu îndeplinește un act prevăzut de o lege, o ordonanță a Guvernului, o ordonanță de urgență a Guvernului sau de un alt act normativ care, la data adoptării, avea putere de lege* ori îl îndeplinește cu încălcarea unei dispoziții cuprinse într-un astfel de act normativ, iar, pe de altă parte, stabilește că prin sintagma „îndeplinește în mod defectuos” din cuprinsul art. 246 și art. 248 se înțelege *îndeplinește un act prin încălcarea unei legi, a unei ordonanțe a Guvernului, a unei ordonanțe de urgență a Guvernului sau a unui alt act normativ care, la data adoptării, avea putere de lege*.

62. Legiuitorul, printr-o enumerare exhaustivă, precizează și conceptualizează noțiunea generică folosită de Curtea Constituțională în dispoziitivul Deciziei nr. 405 din 15 iunie 2016, aceea de lege („prin încălcarea legii”). În acest sens, a apelat la descifrarea considerentelor deciziei, care au făcut trimitere la noțiunile de lege, ordonanță sau ordonanță de urgență. Curtea, prin deciziile pe care le pronunță, are obligația constituțională de a se raporta la dispozițiile Constituției din 1991 și, prin urmare, în decizia anterior menționată, s-a referit în mod exclusiv la actele de reglementare primară reglementate prin Constituția din 1991. Însă este evident că în ordinea constituțională actuală există situații în care acte de reglementare primară preconstituționale (legi, decrete) au fost receptate ca atare, iar acestora nu li se poate nega puterea normativă, dar nici nu se poate afirma că sunt o emanație a ordinii constituționale instaurate prin adoptarea Constituției din 1991.

63. Funcția abrogativă a Constituției în raport cu actele normative preconstituționale, reglementate de art. 154 alin. (1) din Constituție, nu se impune prin ea însăși. Ea presupune confruntarea dintre Constituție și dispoziția legală anterioară, pentru a face aplicarea principiului *lex posterior derogat priori* și a asigura supremația Constituției asupra actelor inferioare. Iar această confruntare nu reprezintă altceva decât o formă a controlului de constituționalitate. Desigur, fiind vorba și de o problemă a aplicării legii în timp, această formă a controlului de constituționalitate, și numai ea, este și la îndemâna organelor care aplică legea, respectiv a instanțelor judecătorești a se vedea Decizia Curții Constituționale nr. 38 din 7 iulie 1993, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 176 din 26 iulie 1993]. Pentru a reține că un act normativ a fost receptat în noua ordine constituțională instaurată ca urmare a intrării în vigoare a Constituției din 1991, Curtea are în vedere, pe de o parte, activitatea legislativă ce a privit actul normativ în discuție și, pe de altă parte, aplicarea continuă a actului normativ de către autoritățile publice. Îndeplinirea acestor condiții alternative duce la concluzia că actul normativ reflectă realitatea socială și este receptat în și de noua ordine constituțională, ceea ce îl califică drept un act de reglementare primară, o lege, în sens larg (a se vedea în acest sens Decizia nr. 498 din 10 mai 2012 publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 428 din 28 iunie 2012), astfel că verificarea constituționalității sale materiale în raport cu noua ordine constituțională va reveni Curții Constituționale (și nu instanțelor judecătorești).

64. Enumerarea realizată în cuprinsul art. I pct. 3 [cu referire la art. 297 alin. (1)] și art. V alin. (1) din legea criticată în privința actelor normative expres identificate și stabilite — a căror încălcare atrage reținerea infracțiunii de abuz în serviciu — are în vedere, de principiu, actele de reglementare primară adoptate sub imperiul Constituției din 1991, în sens formal și material. Dacă legiuitorul s-ar fi limitat mărginit la această enumerare, nu ar fi acoperit însă sfera actelor normative preconstituționale. Alăturând în schimb sintagma criticată, a realizat, în mod implicit, o asimilare a *legii* preconstituționale (adoptată, spre exemplu, sub imperiul Constituțiilor din 1923, 1938, 1948, 1952, 1965, după caz, sau Decretului-lege nr. 92/1990) cu *legea*, în sens de act de reglementare primară adoptat de autoritatea legiuitoare a țării, având în vedere însăși titulatura ei. În schimb, întrucât există acte de reglementare primară preconstituționale

în privința cărora nu se poate face o astfel de asimilare/conversie (spre exemplu, decretul normativ al Consiliului de Stat adoptat sub imperiul Constituției din 1965), având în vedere natura și denumirea lor, precum și emitentul acestora, reglementarea criticată acoperă, în mod expres, și această sferă a actelor de reglementare primară. Prin urmare, sintagma criticată are un dublu rol: pe de o parte, asimilează, implicit, conceptual legea preconstituțională cu legea adoptată după Constituția din 1991, ceea ce înseamnă că noțiunea de *lege* folosită acoperă actele de reglementare primară care au această titulatură în regimul constituțional în care au fost adoptate, iar, pe de altă parte, în mod explicit atrage în sfera actelor de reglementare primară a căror încălcare conduce la reținerea infracțiunii de abuz în serviciu pe cele care la data adoptării lor aveau putere de lege, adică erau considerate, de asemenea, acte de reglementare primară.

65. O asemenea reglementare, departe de a fi arbitrară și imprezvizibilă, are rolul de a stabili în mod clar faptul că această infracțiune se poate reține numai dacă s-a produs o încălcare a unui act de reglementare primară, neavând importanță dacă acesta a fost adoptat/emis înainte sau după Constituția din 1991, atât timp cât a fost receptată în sistemul constituțional actual.

66. Curtea Europeană a Drepturilor Omului, în Hotărârea din 24 mai 2007, pronunțată în Cauza *Dragotoniu și Militaru-Pidhorni împotriva României*, paragraful 35, a statuat că semnificația noțiunii de „previzibilitate” depinde într-o mare măsură de conținutul normei juridice despre care este vorba, de domeniul pe care îl acoperă, precum și de numărul și calitatea destinatarilor săi. În același sens este și jurisprudența Curții Constituționale, de exemplu, Decizia nr. 316 din 9 mai 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 651 din 8 august 2017, paragraful 23.

67. Or, normele juridice în discuție reglementează conduite, atribuții, competențe în domeniul specific de activitate al subiecților activi ai infracțiunii, și anume funcționari publici (art. 297) sau funcționari (art. 308), care se prezumă că își cunosc atribuțiile privitoare la serviciul pe care îl prestează, fiind profesioniști în domeniul de activitate în care acționează. Așadar, un funcționar cu pregătire și abilități medii își cunoaște responsabilitățile care derivă din actele normative existente pe care le aplică, poate face diferența între acte de reglementare primară și secundară, indiferent de regimul constituțional sub care au fost adoptate. Acesta are puterea de a discerne în mod rezonabil între actele normative primare existente și normele derivate din acestea pentru a putea să prevadă și să conștientizeze că fapta sa ilicită ține de domeniul răspunderii penale, civile sau disciplinare, după caz. Cu alte cuvinte, norma criticată nu pretinde ca subiectul activ al infracțiunii să dețină cunoștințe specializate și avansate de drept constituțional, ci o minimă aplecare și înțelegere a cadrului legal aplicabil profesiei, meseriei sau funcției sale.

68. Mai mult, există obligația funcționarului de a se perfecționa și forma continuu pe perioada exercitării funcției, iar unul dintre pilonii formării este chiar cunoașterea și înțelegerea actelor normative pe care le aplică. De aceea, nu se poate susține că textul criticat induce o lipsă de previzibilitate în cadrul normativ existent sau că ar conduce la o insecuritate juridică. Din contră, clarifică, din perspectiva conținutului constitutiv/elementelor de tipicitate a infracțiunii de abuz în serviciu, implicațiile obligațiilor rezultate din actele normative primare adoptate înainte de Constituția din 1991 și care au fost receptate în acest cadru constituțional.

69. Curtea mai reține că sintagma analizată nu este singulară în cadrul reglementărilor Codului penal, fiind folosită în art. 173 din Codul penal, care prevede că „*prin lege penală se înțelege orice dispoziție cu caracter penal cuprinsă în legi organice, ordonanțe de urgență sau alte acte normative care la data adoptării lor aveau putere de lege*”.

70. Prin urmare, sintagma „sau de un alt act normativ, care, la data adoptării, avea putere de lege” din cuprinsul art. I pct. 3 [cu referire la art. 297 alin. (1)] și art. V alin. (1) din legea analizată nu încalcă exigențele art. 1 alin. (5) din Constituție.

(2.2) Criticile de neconstituționalitate privind art. I pct. 4 [cu referire la art. 298 alin. (1)] și art. V alin. (2) din lege

71. În susținerea criticii de neconstituționalitate, se arată că dispozițiile art. I pct. 4 [cu referire la art. 298 alin. (1)] și art. V alin. (2) din legea criticată încalcă art. 147 alin. (4) din Constituție, întrucât noile norme de incriminare reglementate nu corespund în integralitate exigențelor impuse prin Decizia Curții Constituționale nr. 518 din 6 iulie 2017, precitată, paragrafele 44 și 45, prin care s-a stabilit necesitatea introducerii unui prag valoric pentru paguba realizată și a unei anumite intensități a vătămării pentru a se putea reține infracțiunea de neglijență în serviciu.

72. Cu privire la acest aspect, Curtea constată că prevederile art. 298 din Codul penal au mai format obiectul controlului de constituționalitate. Astfel, prin Decizia nr. 518 din 6 iulie 2017, Curtea a constatat că dispozițiile art. 249 alin. 1 din Codul penal din 1969 și ale art. 298 din Codul penal sunt constituționale în măsura în care prin sintagma „îndeplinirea ei defectuoasă” din cuprinsul acestora se înțelege „îndeplinirea prin încălcarea legii”.

73. Prin Decizia nr. 518 din 6 iulie 2017, paragraful 45, Curtea a constatat necesitatea complinirii de către legiuitor a omisiunii legislative constatate, sub aspectul valorii pagubei sau intensității/gravității vătămării drepturilor ori intereselor legitime ale unei persoane fizice sau ale unei persoane juridice în vederea asigurării clarității și previzibilității normei penale examinate. În același sens, Curtea menționează Decizia nr. 217 din 9 aprilie 2019, precitată, paragrafele 68 și 69, Decizia nr. 35 din 17 ianuarie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 345 din 6 mai 2019, paragraful 20, Decizia nr. 810 din 7 decembrie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 203 din 6 martie 2018, paragrafele 27—31, sau Decizia nr. 800 din 5 decembrie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 167 din 22 februarie 2018, paragrafele 34—36.

74. Infracțiunea de neglijență în serviciu este o infracțiune de rezultat, urmarea imediată a săvârșirii acestei fapte fiind cauzarea unei pagube ori a unei vătămări a drepturilor sau intereselor legitime ale unei persoane fizice ori ale unei persoane juridice; art. 298 din Codul penal extinde foarte mult sfera de aplicare a infracțiunii de neglijență în serviciu, neprevăzând condiția ca paguba, respectiv vătămarea drepturilor sau intereselor legitime ale unei persoane fizice ori ale unei persoane juridice să aibă o anumită valoare, respectiv ca vătămarea să aibă o anumită intensitate, aspect care face imposibilă delimitarea între abaterile disciplinare sau inerentele greșeli profesionale și infracțiunea de neglijență în serviciu. Așadar, Curtea a constatat că reglementarea în vigoare a infracțiunii de neglijență în serviciu permite încadrarea în conținutul său a oricărei fapte săvârșite din culpă, dacă s-a adus o atingere minimă drepturilor sau intereselor legitime ale unei persoane fizice ori ale unei persoane juridice. În aceste condiții, Curtea a constatat că, în ceea ce privește acest aspect, sunt aplicabile *mutatis mutandis* considerentele Deciziei nr. 405 din 15 iunie 2016, paragrafele 75—80, și ale Deciziei nr. 392 din 6 iunie 2017, precitată, paragrafele 46—56, astfel încât, în acord cu acestea, Curtea a reținut că sarcina aplicării principiului *ultima ratio* revine, pe de-o parte, legiuitorului, iar, pe de altă parte, organelor judiciare chemate să aplice legea. Astfel, responsabilitatea de a reglementa și aplica, în acord cu principiul anterior menționat, prevederile privind neglijența în serviciu ține atât de autoritatea legiuitoare primară/delegată (Parlament/Guvern), cât și de organele judiciare (Ministerul Public și instanțele judecătorești).

75. Pentru identitate de rațiune cu cele menționate la paragrafele 38—58, Curtea reține că dispozițiile art. I pct. 4 [cu referire la art. 298] și ale art. V alin. (2) din lege nu încalcă art. 1 alin. (3) și (5) coroborat cu art. 147 alin. (4) din Constituție.

76. Se mai susține că sintagma „sau de un alt act normativ, care, la data adoptării, avea putere de lege” din cuprinsul art. I pct. 4 [cu referire la art. 298 alin. (1)] și art. V alin. (2) din legea criticată nu îndeplinește condițiile de calitate a unei norme legale, întrucât, din cauza caracterului său general, creează confuzie, putând da naștere unor interpretări și aplicări neuniforme și arbitrare. Se arată că alăturarea acestei sintagme unei enumerări ce privește legile, ordonanțele și ordonanțele de urgență nu face decât să creeze confuzie cu privire la sfera actelor normative de reglementare primară ce nu trebuie să fie încălcate de funcționarul public. Acesta din urmă este pus în imposibilitatea de a prevedea consecințele acțiunii normei într-o măsură rezonabilă și de a-și ajusta conduita în funcție de reglementările legale.

77. Pentru identitate de rațiune cu cele menționate la paragrafele 59—71, Curtea reține că dispozițiile art. I pct. 4 [cu referire la art. 298] și ale art. V alin. (2) din lege nu încalcă art. 1 alin. (5) din Constituție.

(2.3) Criticile de neconstituționalitate privind art. III pct. 1 din lege

78. În susținerea criticii de neconstituționalitate, se susține că 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 (3) lit. h) din Constituție, întrucât 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. Se arată că art. 4 din Codul penal, cu denumirea marginală „Aplicarea legii penale de dezincriminare”, instituie modalitatea intervenției legii de dezincriminare și efectele pe care aceasta le are asupra faptelor săvârșite sub legea veche și asupra consecințelor penale ale hotărârilor judecătorești privitoare la aceste fapte. A acorda, prin lege, deciziilor pronunțate de Înalta Curte de Casație și Justiție în dezlegarea unei chestiuni de drept sau în soluționarea unui recurs în interesul legii efecte egale cu cele ale legilor penale de dezincriminare presupune a conferi Înaltei Curți de Casație și Justiție atribuții de legiferare.

79. Curtea observă că, în forma în vigoare, art. 3 din Legea nr. 187/2012 pentru punerea în aplicare a Legii nr. 286/2009 privind Codul penal prevede:

„(1) *Dispozițiile art. 4 din Codul penal privind legea penală de dezincriminare sunt aplicabile și în situațiile în care o faptă determinată, comisă sub imperiul legii vechi, nu mai constituie infracțiune potrivit legii noi datorită modificării elementelor constitutive ale infracțiunii, inclusiv a formei de vinovăție, cerută de legea nouă pentru existența infracțiunii.*

(2) *Dispozițiile art. 4 din Codul penal nu se aplică în situația în care fapta este incriminată de legea nouă sau de o altă lege în vigoare, chiar sub o altă denumire”.*

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.

81. Art. 4 din Codul penal reglementează aplicarea legii penale de dezincriminare, în timp ce art. 5 și art. 6 din Codul penal reglementează aplicarea legii penale mai favorabile până la, respectiv după judecarea definitivă a cauzei. Aceste texte sunt expresia art. 15 alin. (2) din Constituție, care stabilește principiul retroactivității legii penale mai favorabile. Legiuitorul are o obligație de rezultat, și anume aceea de a reglementa norme substanțiale care să pună în operă principiul constituțional anterferit.

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.

83. Cu privire la noțiunea de „lege” penală și aplicarea ei retroactivă, jurisprudența Curții Constituționale are în vedere actul de reglementare primară adoptat de Parlament sau Guvern, după caz, precum și, prin asimilare, efectele deciziei Curții Constituționale prin care se constată neconstituționalitatea unei norme de incriminare. În acest sens, prin Decizia nr. 619 din 11 octombrie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 6 din 4 ianuarie 2017, paragraful 44, s-a stabilit în ceea ce privește exigențele materiale de care este ținut legiuitorul în materie penală, că acesta are competența de a incrimina fapte care prezintă o amenințare la adresa valorilor sociale ocrotite prin textul Constituției, expresie a caracterului de stat de drept și democratic, sau de a dezincrimina infracțiuni atunci când nu se mai justifică necesitatea folosirii mijloacelor penale, însă este evident că marja de apreciere a acestuia nu este una absolută (a se vedea și Decizia Curții Constituționale nr. 2 din 15 ianuarie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 71 din 29 ianuarie 2014). Astfel, măsurile de politică penală trebuie să fie promovate în respectul valorilor, exigențelor și principiilor consacrate prin Constituție și asumate în mod expres și neechivoc de către Parlament. De aceea, Curtea subliniază permanent în deciziile sale faptul că incriminarea/dezincriminarea unor fapte ori reconfigurarea elementelor constitutive ale unei infracțiuni ține de marja de apreciere a legiuitorului, marjă care nu este absolută, ea fiind limitată de principiile, valorile și exigențele constituționale (Decizia nr. 683 din 19 noiembrie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 47 din 20 ianuarie 2015, paragraful 16, și *ad similib* Decizia nr. 54 din 24 februarie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 257 din 17 aprilie 2015). Tot în același sens, Curtea a subliniat că marja de apreciere a legiuitorului, atunci când pune în discuție limitarea unui drept constituțional, în speță art. 23 din Constituție (Decizia nr. 603 din 6 octombrie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 845 din 13 noiembrie 2015, paragraful 23), sau nesancționarea încălcării unor relații sociale ce ar avea drept consecință existența unei amenințări cu privire la instituțiile statului de drept, democrație, drepturile omului, echitatea și justiția socială (Decizia Curții Constituționale nr. 2 din 15 ianuarie 2014) este una limitată, fiind supusă unui control strict al Curții Constituționale. Însă orice măsură care ține de politica penală trebuie realizată printr-o normă penală de drept substanțial clară, transparentă, neechivocă și asumată expres de Parlament.

84. Potrivit jurisprudenței Curții Constituționale, actele de reglementare primară și deciziile instanței de control constituțional de constatare a neconstituționalității fac parte din ordinea normativă a statului (Decizia nr. 847 din 8 iulie 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 605 din 14 august 2008).

85. Cu privire la activitatea de legiferare, 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. Această concluzie rezultă din coroborarea dispozițiilor art. 61 alin. (1) teza a doua din Constituție cu prevederile art. 67, 76, 77 și 78, potrivit cărora Camera Deputaților și Senatul adoptă legi care sunt supuse promulgării de către Președintele României și care intră în

vigoare la trei zile după publicarea lor în Monitorul Oficial al României, Partea I, dacă în conținutul lor nu este prevăzută o altă dată ulterioară. 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 (Decizia nr. 63 din 8 februarie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 145 din 27 februarie 2017, paragraful 88, și Decizia nr. 68 din 27 februarie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 181 din 14 martie 2017, paragraful 73).

86. Prin Decizia nr. 838 din 27 mai 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 461 din 3 iulie 2009, Curtea a statuat că „în ceea ce privește puterea legislativă, în temeiul art. 61 alin. (1) din Constituție, «Parlamentul este organul reprezentativ suprem al poporului român și unica autoritate legiuitoare a țării». Pe lângă monopolul legislativ al Parlamentului, Constituția, în art. 115, consacră delegarea legislativă, în virtutea căreia Guvernul poate emite ordonanțe simple sau de urgență. Astfel, transferul unor atribuții legislative către autoritatea executivă se realizează printr-un act de voință al Parlamentului ori, pe cale constituțională, în situații extraordinare, și numai sub control parlamentar”.

87. În schimb, Curtea Constituțională, în jurisprudența sa, a reținut că, în sistemul constituțional românesc, hotărârea judecătorească pronunțată de instanțele judecătorești ordinare nu constituie un izvor formal al dreptului constituțional (a se vedea *mutatis mutandis* Decizia Curții Constituționale nr. 1.601 din 9 decembrie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 91 din 4 februarie 2011, Decizia nr. 282 din 4 iunie 2020, Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 693 din 3 august 2020, paragraful 20, Decizia nr. 431 din 17 iunie 2021, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1027 din 27 octombrie 2021, paragraful 62). Curtea a constatat că autoritatea de lucru judecat a unei hotărâri judecătorești este circumscrisă unei situații determinate, hotărârea judecătorească neavând valoarea juridică a unui izvor formal de drept constituțional (Decizia nr. 617 din 12 iunie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 528 din 30 iulie 2012, și Decizia nr. 105 din 27 februarie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 371 din 20 mai 2014). Așadar, nici hotărârile judecătorești pronunțate în urma promovării unor recursuri în interesul legii și nici hotărârile prealabile ale Înaltei Curți de Casație și Justiție nu constituie izvor formal al dreptului constituțional (Decizia nr. 384 din 31 mai 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 702 din 13 august 2018, paragraful 57).

88. În mai multe decizii, Curtea a stabilit că legiferarea este o competență a legiitorului original 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].

89. Sensul art. 124 alin. (1) din Constituție este acela că organele care înfăptuiesc justiția și care, potrivit art. 126 alin. (1) din Constituție, sunt instanțele judecătorești trebuie să respecte legea, de drept material sau procesual, aceasta fiind cea care determină comportamentul persoanelor fizice și juridice în circuitul civil și în sfera publică. De asemenea, Curtea a reținut că este unanim acceptat faptul că „atribuțiile judecătorului implică identificarea normei aplicabile, analiza conținutului său și o necesară adaptare a acesteia la faptele juridice pe care le-a stabilit, astfel încât legiitorul aflat în imposibilitate de a

prevedea toate situațiile juridice lasă judecătorului, investit cu puterea de a spune dreptul, o parte din inițiativă. Astfel, în activitatea sa de interpretare a legii, judecătorul trebuie să realizeze un echilibru între spiritul și litera legii, între exigențele de redactare și scopul urmărit de legiitor, fără a avea competența de a legifera, prin substituirea autorității competente în acest domeniu”. Curtea a mai constatat că, „în virtutea textelor constituționale menționate, Parlamentul și, prin delegare legislativă, în condițiile art. 115 din Constituție, Guvernul au competența de a institui, modifica și abroga norme juridice de aplicare generală. Instanțele judecătorești nu au o asemenea competență, misiunea lor constituțională fiind aceea de a realiza justiția — art. 126 alin. (1) din Legea fundamentală —, adică de a soluționa, aplicând legea, litigiile dintre subiectele de drept cu privire la existența, întinderea și exercitarea drepturilor lor subiective” [Decizia nr. 838 din 27 mai 2009, precitată, și, în sensul celor de mai sus, Decizia nr. 685 din 7 noiembrie 2018, precitată, paragrafele 138—140].

90. În ceea ce privește competența Înaltei Curți de Casație și Justiție, care se reflectă în reglementarea infraconstituțională a recursului în interesul legii, aceasta este prevăzută de art. 126 alin. (3) din Constituție, potrivit căruia „*Înalta Curte de Casație și Justiție asigură interpretarea și aplicarea unitară a legii de către celelalte instanțe judecătorești, potrivit competenței sale*”. 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].

91. Puterea judecătorească, prin Înalta Curte de Casație și Justiție, are rolul constituțional de a da unui text de lege anumite interpretări, în scopul aplicării unitare de către instanțele judecătorești. Acest fapt nu presupune însă că instanța supremă se poate substitui Parlamentului, unica putere legiuitoare în stat, dar implică anumite exigențe constituționale ce țin de modalitatea concretă în care se realizează interpretarea [Decizia nr. 198 din 9 aprilie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 577 din 15 iulie 2019, paragraful 24, sau Decizia nr. 653 din 17 octombrie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 32 din 17 ianuarie 2020, paragraful 16].

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 anterioară, 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 subsistă 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.

99. Pentru considerentele arătate, în temeiul art. 146 lit. a) și al art. 147 alin. (4) din Constituție, precum și al art. 11 alin. (1) lit. A.a), al art. 15 alin. (1) și al art. 18 alin. (2) din Legea nr. 47/1992, cu unanimitate de voturi în privința pct. 1 și a pct. 2 (cu referire la art. V din Legea pentru modificarea și completarea Legii nr. 286/2009 privind Codul penal) din dispozitiv și cu majoritate de voturi în privința celorlalte dispoziții ale pct. 2 din dispozitiv,

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

În numele legii

DECIDE:

1. Admite obiecția de neconstituționalitate și 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 pct. 1 [cu referire la art. 3 alin. (3)] din Legea pentru modificarea și completarea Legii nr. 286/2009 privind Codul penal, precum și a altor acte normative este neconstituțională.

2. Respinge, ca neîntemeiată, obiecția de neconstituționalitate și constată că dispozițiile 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. V din Legea pentru modificarea și completarea Legii nr. 286/2009 privind Codul penal, precum și a altor acte normative sunt constituționale în raport cu criticile formulate.

Definitivă și general obligatorie.

Decizia se comunică Președintelui României, președinților celor două Camere ale Parlamentului, prim-ministrului și Înaltei Curți de Casație și Justiție și se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I.

Pronunțată în ședința din data de 17 mai 2023.

PREȘEDINTELE CURȚII CONSTITUȚIONALE
MARIAN ENACHE

Prim-magistrat-asistent,
Benke Károly

OPINIE SEPARATĂ

În dezacord cu opinia majoritară, considerăm că sesizarea formulată de Înalta Curte de Casație și Justiție trebuia admisă și constatată neconstituționalitatea dispozițiilor Legii pentru modificarea și completarea Legii nr. 286/2009 privind Codul penal, precum și a altor acte normative pentru următoarele motive de neconstituționalitate.

Cu privire la infracțiunea de abuz în serviciu, respectiv omisiunea introducerii unui prag valoric pentru pagubă și omisiunea reglementării unei anumite intensități a vătămării drepturilor sau a intereselor legitime ale unei persoane fizice ori juridice, Curtea Constituțională, prin Decizia nr. 405 din 15 iunie 2016, paragraful 75, a reținut că „infracțiunea de abuz în serviciu este o infracțiune de rezultat, urmarea imediată a săvârșirii acestei fapte fiind cauzarea unei pagube ori a unei vătămări a drepturilor sau intereselor legitime ale unei persoane fizice sau ale unei persoane juridice. Curtea constată că legiuitorul nu a reglementat un prag valoric al pagubei și nicio anumită intensitate a vătămării, ceea ce determină instanța de contencios constituțional să concluzioneze că, indiferent de valoarea pagubei sau intensitatea vătămării rezultate din comiterea faptei, aceasta din urmă, dacă sunt îndeplinite și celelalte elemente constitutive, poate fi o infracțiune de abuz în serviciu”. Ulterior, prin Decizia nr. 392 din 6 iunie 2017, paragrafele 55 și 56, Curtea Constituțională a subliniat necesitatea instituirii pragului valoric și circumstanțierea vătămării, afirmând că legiuitorul are obligația de a le reglementa. „[...] este necesară instituirea unui prag al pagubei și circumstanțierea vătămării produse prin comiterea faptei, elemente în funcție de care să se aprecieze incidența sau nu a legii penale”, Curtea subliniind că „legiuitorul are obligația de a reglementa pragul valoric al pagubei și intensitatea vătămării dreptului sau interesului legitim rezultate din comiterea faptei în cuprinsul normelor penale referitoare la infracțiunea de abuz în serviciu, pasivitatea acestuia fiind de natură să determine apariția unor situații de incoerență și instabilitate, contrare principiului securității raporturilor juridice în componenta sa referitoare la claritatea și previzibilitatea legii”.

De asemenea, în ce privește reglementarea infracțiunii de neglijență în serviciu, Curtea Constituțională s-a pronunțat cu privire la omisiunea introducerii unui prag valoric pentru pagubă și omisiunea reglementării unei anumite vătămări a drepturilor sau a intereselor legitime ale unei persoane fizice ori juridice prin Decizia nr. 518 din 6 iulie 2017, paragrafele 44 și 45. Curtea a constatat că „noua lege penală extinde foarte mult sfera de aplicare a infracțiunii de neglijență în serviciu, neprevăzând condiția ca paguba, respectiv vătămarea drepturilor sau intereselor legitime ale unei persoane fizice sau ale unei persoane juridice să aibă o anumită valoare, respectiv ca vătămarea să aibă o anumită intensitate, aspect de natură a face imposibilă delimitarea între abaterile disciplinare sau inerentele greșeli profesionale și infracțiunea de neglijență în serviciu. [...] În aceste condiții, Curtea constată că, în ceea ce privește acest aspect, sunt aplicabile *mutatis mutandis* considerentele Deciziei nr. 405 din 15 iunie 2016, paragrafele 75—80, și ale Deciziei nr. 392 din 6 iunie 2017, paragrafele 46—56, astfel încât, în acord cu acestea, Curtea reține că sarcina aplicării principiului *ultima ratio* revine, pe de-o parte, legiuitorului, iar, pe de altă parte, organelor judiciare chemate să aplice legea. Astfel, responsabilitatea de a reglementa și aplica, în acord cu principiul anterior menționat, prevederile privind neglijența în serviciu ține atât de autoritatea legiuitoare primară/delegată (Parlament/Guvern), cât și de organele judiciare (Ministerul Public și instanțele judecătorești). Cu alte cuvinte, Curtea constată necesitatea complinirii de către legiuitor a omisiunii legislative constatate, sub aspectul valorii pagubei sau intensității/gravității vătămării drepturilor sau

intereselor legitime ale unei persoane fizice sau ale unei persoane juridice în vederea asigurării clarității și previzibilității norme penale examinate.”

Mai mult, prin Decizia nr. 858 din 14 decembrie 2017, Curtea a reafirmat obligația ce cade în sarcina legiuitorului de a reglementa pragul valoric al pagubei și intensitatea vătămării dreptului sau interesului legitim rezultate din comiterea infracțiunii de abuz în serviciu, reținând, la paragraful 22, că „încă din data de 8 iulie 2016, data publicării în Monitorul Oficial al României, Partea I, a Deciziei Curții Constituționale nr. 405 din 15 iunie 2016, în sarcina legiuitorului primar sau delegat s-a născut obligația de a reglementa valoarea pagubei și gravitatea vătămării rezultate din comiterea faptei de abuz în serviciu, cu aplicarea principiului *ultima ratio*, astfel cum acesta a fost dezvoltat în doctrină și jurisprudență (inclusiv cea a Curții Constituționale)”. Astfel, Curtea, stabilind o legătură între gravitatea faptei și incidența răspunderii penale, a arătat că legiuitorul trebuie să plaseze în interiorul unei marje protecția penală a faptelor care produc anumite consecințe.

De altfel, în jurisprudența sa, Curtea Constituțională a stabilit, în mai multe rânduri, că omisiunea și imprecizia legislativă sunt cele care generează încălcarea de drepturi și libertăți fundamentale ale persoanei împotriva căreia se formulează acuzații penale [a se vedea și Decizia nr. 503 din 20 aprilie 2010, Decizia nr. 107 din 27 februarie 2014 sau Decizia nr. 308 din 12 mai 2016].

Având în vedere obligativitatea dispozitivului și a considerentelor deciziilor Curții Constituționale, lipsa intervenției legiuitorului, în sensul celor semnalate de Curte, presupune o neîndeplinire, de către acesta, a obligației constituționale prevăzute de art. 147 alin. (1) și (4) din Legea fundamentală, cu consecința aplicării diferite a normelor penale la situații similare și a perpetuării unui grad sporit de impredictibilitate a normelor care incriminează infracțiunile de abuz în serviciu și neglijență în serviciu, aspecte ce pun în discuție încălcarea art. 7 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, a principiului statului de drept prevăzute de art. 1 alin. (3) din Constituție și a obligativității respectării Constituției și a supremației sale prevăzute de art. 1 alin. (5).

Mai mult, potrivit jurisprudenței constante a Curții Constituționale, în situația în care instanța de control constituțional a constatat neconstituționalitatea unei anumite soluții legislative nu este permis ca aceasta să redevină parte a dreptului pozitiv prin intermediul unui alt act normativ, întrucât o astfel de împrejurare ar nesocoti caracterul obligatoriu al deciziilor Curții, prevăzut de art. 147 alin. (4) din Constituție. Astfel, reținem că, ulterior publicării în Monitorul Oficial al României, Partea I, a deciziilor Curții Constituționale nr. 405 din 15 iunie 2016, nr. 392 din 6 iunie 2017 și nr. 518 din 6 iulie 2017, Parlamentul României a adoptat o primă lege de transpunere a deciziilor Curții Constituționale — Legea pentru modificarea și completarea Legii nr. 286/2009 privind Codul penal, precum și a Legii nr. 78/2000 pentru prevenirea, descoperirea și sancționarea faptelor de corupție. Prin Decizia nr. 650 din 25 octombrie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 97 din 7 februarie 2019, Curtea a admis obiecția de neconstituționalitate a dispozițiilor legii menționate și a constatat că „legiuitorul nu a pus de acord prevederile art. 297 din Codul penal cu Decizia Curții Constituționale nr. 405 din 15 iunie 2016. În aplicarea Deciziei nr. 405 din 15 iunie 2016, legiuitorul ar fi trebuit să fie mai ales preocupat de definirea intensității vătămării, cu referire la drepturile sau interesele legitime ale unei persoane fizice sau juridice, și nu de stabilirea unui prag valoric derizoriu în sine, care, în realitate, nu rezolvă problema caracterului de *ultima ratio* a sancțiunii penale.

Practic, prin modul de reglementare a textului analizat, vor persista aceleași probleme cu privire la dificultatea delimitării diverselor forme de răspundere, față de cea penală. Prin urmare, Curtea constată că legiuitorul a încălcat prevederile art. 147 alin. (1) și (4) din Constituție, ignorând viziunea de ansamblu ce rezultă din decizia Curții Constituționale asupra infracțiunii antereferte” (paragraful 626).

În cauza de față, în analiza Curții este cea de-a doua lege de transpunere a deciziilor Curții Constituționale, Parlamentul României adoptând Legea pentru modificarea și completarea Legii nr. 286/2009 privind Codul penal, precum și a altor acte normative. Deși prin modificările propuse se urmărește punerea în acord cu deciziile Curții Constituționale, noile dispoziții ale art. 297 alin. (1) și ale art. 298 din Codul penal nu răspund exigențelor impuse de aceste decizii, cu referire la necesitatea introducerii unui prag valoric pentru pagubă și la stabilirea unei anumite intensități a vătămării în reglementarea infracțiunilor de abuz în serviciu și de neglijență în serviciu. Reținem, așadar, că argumentele care au stat la baza soluției de admitere din Decizia nr. 650 din 25 octombrie 2018 sunt aplicabile *mutatis mutandis*.

În acest context, concluzia la care ajunge instanța constituțională în opinia majoritară, potrivit căreia, dacă legiuitorul nu își îndeplinește obligația constituțională, stabilită prin jurisprudența Curții Constituționale, cu privire la transpunerea principiului *ultima ratio* în conținutul normei penale, revine instanțelor judecătorești misiunea să mențină și să consolideze prezumția de constituționalitate a textului, prin identificarea caracterului serios al pagubei materiale/intensității vătămării intereselor legitime, de la caz la caz, apare inadmisibilă. Într-o atare situație, problema de drept supusă controlului de constituționalitate nu vizează interpretarea și aplicarea legii, ci conținutul intrinsec al acesteia. Astfel, un aspect esențial al incriminării este lăsat la aprecierea subiectivă nu numai a instanțelor judecătorești, ci și a organelor de urmărire penală, fapt interzis în jurisprudența constantă a Curții Constituționale și a Curții Europene a Drepturilor Omului referitoare la standardele de securitate juridică și la principiul legalității incriminării. Apare cel puțin discutabil argumentul folosit de instanța constituțională în opinia majoritară, conform căruia doar „în măsura în care practica judiciară va atașa textului de incriminare o interpretare ce contravine jurisprudenței Curții Constituționale, există un remediu disuasiv care să permită respectarea exigențelor constituționale stabilite, respectiv posibilitatea Curții de a controla constituționalitatea interpretării astfel realizate”. Or, Curtea avea obligația ca, în cadrul controlului de constituționalitate *a priori*, să sancționeze omisiunea legislativă care este de natură a genera încălcarea unor drepturi și libertăți fundamentale ale persoanelor împotriva cărora se formulează acuzații penale, iar nu să aștepte o sesizare în control *a posteriori*, întemeiată pe o interpretare și aplicare neunitară a normei de către organele de urmărire penală și instanțele judecătorești. Aceasta cu atât mai mult cu cât problema de drept în discuție nu este una nouă, ivită pentru prima dată în legea supusă prezentului control de constituționalitate, ci reprezintă o problemă veche și controversată în sistemul judiciar românesc, asupra căreia Curtea s-a pronunțat în mod constant în sensul susținut de autorii sesizării de neconstituționalitate, inclusiv de Înalta Curte de Casație și Justiție. În această manieră, Curtea s-a derobat de la obligația de a efectua controlul de constituționalitate asupra normei și a transferat în sarcina organelor de cercetare penală obligația de a respecta „exigențele constituționale stabilite” cu privire la această normă.

Reamintim că, în principiu, în cadrul procedurii de punere de acord a unei legi/norme declarate neconstituționale cu o decizie a Curții Constituționale, „Parlamentul are libertatea de a decide dacă modifică acea lege/normă strict în sensul celor statuate de

Curte sau dacă abandonează intervenția asupra textului în cauză prin eliminarea normei sau chiar prin respingerea legii. Această deplină competență de care beneficiază Parlamentul este însă restrânsă atunci când se interpune o decizie a Curții Constituționale pronunțată în cadrul controlului *a posteriori* prin care norma în vigoare, care face obiectul intervenției legislative, a fost declarată neconstituțională. Într-o atare ipoteză, Parlamentul este obligat ca, odată declanșată procedura de modificare a legii în vederea punerii sale în acord cu Constituția, să adopte normele care transpun actul jurisdicțional al Curții, eliminând viciile de neconstituționalitate constatate. Această obligație izvorăște direct din textul constituțional al art. 147 și impune Parlamentului un rol activ în procesul de constituționalizare a normelor legale, în acord cu deciziile instanței constituționale. Într-o interpretare contrară, ar însemna că, în aplicarea art. 147 alin. (1), (2) și (4) din Constituție, legiuitorul, în cadrul procedurii de punere de acord a legii cu deciziile Curții Constituționale, are un drept de selecție cu privire la acestea, prin actul său decizional putând chiar să mențină în legislație norme afectate de vicii de neconstituționalitate” (Decizia nr. 467 din 29 iulie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 765 din 20 septembrie 2019, paragraful 167).” [...]

Din cele de mai sus se observă că deciziile menționate au fost pronunțate în cadrul controlului *a posteriori* de constituționalitate, deci în cazuri/litigii concrete. În aceste decizii, Curtea a stabilit că nu are competența constituțională de a se substitui în rolul puterii legiuitoare, a Parlamentului, pentru a stabili cuantumul pragului valoric/intensitatea vătămării intereselor legitime, motiv pentru care a respins excepția ca inadmisibilă. În aceleași decizii însă a constatat obligația Parlamentului de a reglementa în text un anumit prag valoric/intensitate a vătămării intereselor legitime, întrucât în lipsa acestuia poate fi afectată calitatea legii, și chiar unele drepturi fundamentale. Menționăm că instanța constituțională nu a apelat la sancțiunea ultimă și cea mai puternică, aceea a constatării neconstituționalității normei de incriminare pentru lipsa intervenției legiuitorului, tocmai pentru că o asemenea sancțiune ar fi dus la dezincriminarea totală a abuzului în serviciu, cu toate consecințele pe care le-ar fi implicat Decizia nr. 651/2018 (asimilarea efectelor unei asemenea decizii cu efectele unei legi de dezincriminare).

Or, textul de incriminare nu este în sine neconstituțional, însă, în aplicarea art. 23 alin. (12) din Constituție, se impunea, ca o garanție pentru asigurarea securității juridice, delimitarea din punct de vedere normativ a infracțiunii reglementate de alte forme de răspundere extrapenale. Un asemenea mijloc a fost identificat de Curtea Constituțională, respectiv stabilirea unui prag valoric/a unei intensități a vătămării intereselor legitime. Aceste decizii au creat obligația constituțională a Parlamentului de a pune de acord textele legale din Codul penal inclusiv cu considerentele formulate de Curte. Legea de modificare și completare a Codului penal tocmai acest lucru a urmărit, însă a persistat în omisiunea legislativă. Curtea Constituțională fiind sesizată în cadrul controlului de constituționalitate a legii în procedura *a priori*, înainte de promulgare, valorificând considerentele jurisprudenței sale anterioare, consolidate, ar fi trebuit să ajungă la soluția de admitere a criticilor formulate, fiind într-un deplin consens cu considerentele precedente/anterioare. Lipsa acțiunii legiuitorului echivalează cu neîndeplinirea unei obligații constituționale fixate în privința sa, drept care aceasta se reflectă chiar în conținutul art. 1 pct. 3 din legea criticată și generează neconstituționalitatea sa.

Subliniem că, în cadrul controlului *a priori* ce privește o lege de punere de acord a Codului penal cu deciziile Curții Constituționale, aceasta din urmă are competența de a verifica dacă legiuitorul a dat curs obligațiilor sale constituționale

rezultate din decizii și de a constata neconstituționalitatea modului în care au fost transpuse considerentele de principiu din deciziile sale în noul text normativ. Cu alte cuvinte, în controlul *a priori* Curtea verifică dacă legiuitorul a acționat și, în cazul unui răspuns afirmativ, cum a acționat; ambele etape ale analizei sale se repercutează asupra textului criticat. Deciziile Curții Constituționale prin care s-a stabilit o obligație a legiuitorului au caracter general obligatoriu, astfel că nerespectarea acestora conduce la încălcarea art. 147 alin. (4) din Constituție.

Decizia Curții Constituționale nr. 283 din 17 mai 2023 produce un reviriment jurisprudențial, întrucât prezintă/dezvoltă considerente radical opuse/contrare considerentelor jurisprudenței anterioare a Curții Constituționale, astfel cum rezultă din pasajele anterior citate.

Acest reviriment, sub aspect formal, se încadrează în parametrii stabiliți de însăși practica instanței constituționale și consacrați în literatura de specialitate. Astfel, s-a apreciat că „revirimentul este o novație, dar una radicală și de esență; el nu este o simplă schimbare, nu este o oarecare adecvare, o oarecare nuanțare; revirimentul este o (...) ruptură în raport cu un precedent, o soluție radicală, opusă sau contră precedentului”¹. Aceiași autori mai precizează că „premisele oricărui reviriment jurisprudențial este existența unei interpretări alternative.”² Or, în prezenta cauză, decizia produce o interpretare alternativă față de considerentele precedentului judiciar adoptat de Curtea Constituțională.

Sub aspectul conținutului, revirimentul jurisprudențial vizează soluția. În cauza de față, aparent revirimentul jurisprudențial nu se referă la partea de dispozitiv a deciziilor invocate care adoptă

soluția de respingere, ca inadmisibilă, a solicitării stabilirii unui prag valoric la infracțiunea de abuz în serviciu, ci la considerentele formulate în aceste decizii; totuși, se poate observa că în urma acestei decizii, viitoarele critici de neconstituționalitate motivate pe lipsa pragului/intensității vătămării schimbă soluția deja consolidată în precedent din „inadmisibilă” în „neîntemeiată”, semn că norma de incriminare nu mai are nicio lacună normativă. Cu alte cuvinte, acționând asupra unor considerente din deciziile precedente, Curtea, prin prezenta decizie, schimbă însăși soluția la criticile ce privesc pragul valoric/intensitatea vătămării.

Prin urmare, apreciem că, în cauză, revirimentul jurisprudențial este unul real, întrucât vizează atât soluția formulată în dispozitivul deciziilor anterioare, cât și considerentele/argumentele formulate în deciziile respective.

Constatăm, astfel, că prin conduita sa Parlamentul a anulat însuși scopul legiferării, acela de a armoniza legislația cu deciziile Curții Constituționale, încălcând obligația constituțională consacrată de art. 147 alin. (2) din Legea fundamentală. Or, în conformitate cu rolul Curții Constituționale și cu valențele controlului de constituționalitate, procesul de reexaminare a legii ar fi trebuit să implice în mod obligatoriu o conduită loială din partea Parlamentului și o analiză aplicată și responsabilă a tuturor textelor declarate neconstituționale, prin raportare la considerentele deciziilor Curții Constituționale (a se vedea în acest sens Decizia nr. 467 din 29 iulie 2019, paragraful 248).

În concluzie, în considerarea argumentelor mai sus prezentate, **apreciem că legea criticată încalcă prevederile art. 1 alin. (3) și (5) și ale art. 147 din Constituție.**

Judecători,
Gheorghe Stan
Cristian Deliorga
Varga Attila

¹ Ion Deleanu, Sergiu Deleanu, *Jurisprudența și revirimentul jurisprudențial*, Universul Juridic, București, 2013, p. 147.

² Idem. p. 151.

EDITOR: PARLAMENTUL ROMÂNIEI — CAMERA DEPUTAȚILOR



„Monitorul Oficial” R.A., Str. Parcului nr. 65, sectorul 1, București; 012329

C.I.F. RO427282, IBAN: RO55RNCB0082006711100001 BCR

și IBAN: RO12TREZ7005069XXX000531 DTCPMB (alocat numai persoanelor juridice bugetare)
 Tel. 021.318.51.29/150, fax 021.318.51.15, e-mail: marketing@ramo.ro, www.monitoruloficial.ro

Adresa Centrului pentru relații cu publicul este: șos. Panduri nr. 1, bloc P33, sectorul 5, București; 050651.

Tel. 021.401.00.73, 021.401.00.78, e-mail: concursurifp@ramo.ro, convocariaga@ramo.ro

Pentru publicări, încărcați actele pe site, la: <https://www.monitoruloficial.ro>, secțiunea Publicări.

