

DECIZII ALE CURȚII CONSTITUȚIONALE

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

DECIZIA Nr. 228

din 28 aprilie 2022

referitoare la obiecția de neconstituționalitate a dispozițiilor articolului unic din Legea pentru modificarea art. 369 din Legea nr. 286/2009 privind Codul penal

Valer Dorneanu	— președinte
Cristian Dellorga	— judecător
Marian Enache	— judecător
Daniel Marius Morar	— judecător
Mona-Maria Pivniceru	— judecător
Gheorghe Stan	— judecător
Livia Doina Stanciu	— judecător
Elena-Simina Tănăsescu	— judecător
Varga Attila	— judecător
Mihaela Senia Costinescu	— magistrat-asistent-șef

1. Pe rol se află soluționarea obiecției de neconstituționalitate a dispozițiilor articolului unic din Legea pentru modificarea art. 369 din Legea nr. 286/2009 privind Codul penal, obiecție formulată de Avocatul Poporului, în temeiul art. 146 lit. a) din Constituție și al art. 15 din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale.

2. Cu adresa nr. 7.042 din 22 martie 2022, Avocatul Poporului a trimis sesizarea formulată, care a fost înregistrată la Curtea Constituțională cu nr. 2.634 din 22 martie 2022 și constituie obiectul Dosarului nr. 751A/2022.

3. În motivarea sesizării de neconstituționalitate, Avocatul Poporului apreciază că dispozițiile art. 1 din Legea pentru modificarea art. 369 din Legea nr. 286/2009 privind Codul penal, cu referire la sintagma „*opinie politică*” nu răspund exigențelor constituționale prevăzute de art. 30 alin. (1) din Constituție. Astfel, prin incriminarea faptei de incitare a publicului, prin orice mijloace, la violență, ură sau discriminare împotriva unei categorii de persoane sau împotriva unei persoane pe motiv că acea parte dintr-o anumită categorie de persoane definită pe criteriul de opinie politică, se încalcă libertatea de exprimare, prevăzută de art. 30 alin. (1) din Constituție și de art. 10 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, în condițiile în care art. 7 din Decizia-cadru 2008/913/JAI a Consiliului din 28 noiembrie 2008 privind combaterea anumitor forme și expresii ale rasismului și xenofobiei prin intermediul dreptului penal prevede că acestea nu are efectul de a modifica obligația de a respecta drepturile fundamentale și principiile juridice fundamentale, inclusiv libertatea de exprimare și de asociere. Mai mult, noua reglementare adaugă criteriilor discriminatorii pentru existența infracțiunii de incitare la violență, ură sau discriminare criteriul de opinie politică, deși art. 1 alin. (1) lit. (a) din Decizia-cadru 2008/913/JAI reglementează numai criteriile de rasă, culoare, religie, descendență sau origine națională sau etnică. Criteriul convingerilor politice este limitativ prevăzut în Decizia-cadru 2008/913/JAI ca excepție pentru extinderea dispozițiilor art. 1 alin. (1) lit. (c) și (d), privind cărora sunt pedepsibile anumite fapte săvârșite cu intenție. Or, Avocatul Poporului arată că aceste categorii de fapte au fost deja incriminate penal prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 31/2002 privind interzicerea organizațiilor, simbolurilor și faptelor cu caracter fascist, legionar, rasist sau xenofob și a promovării cultului

persoanelor vinovate de săvârșirea unor infracțiuni de genocid contra umanității și de crime de război, cu modificările și completările ulterioare.

4. Față de dispozițiile legale criticate, menționează că libertatea de exprimare, garantată ca libertate fundamentală cetățenească, permite subiecților de drept să participe la viața politică, socială, și culturală, manifestându-și public gândurile, opiniile, credințele etc., în coordonatele juridice expresiv prevăzute de lege. Libertatea de exprimare nu poate fi concepută fără libertatea de opinie, libertatea de exprimare fiind o condiție *sine qua non* a unei veritabile democrații pluraliste. Libertatea de exprimare, garantată de art. 10 din Convenția fundamentală esențială al unei societăți democratice, presupune din partea statelor nu numai o obligație generală, negativă, de a se abține de la orice îngrădiri, dar și o obligație pozitivă de a asigura caracterul pluralist al informației, transmiterea liberă prin mijloace tehnice sau orice alte forme de expresie. Încă de la prima sa hotărâre importantă în acest domeniu, pronunțată în Cauza *Handyside împotriva Regatului Unit*, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a statuat, într-o formulă care este preluată aproape ca o clauză de stil în toată jurisprudența sa subsecventă în materie, că „libertatea de exprimare, consacrată în paragraful 1 al art. 10 constituie unul din fundamentele esențiale ale unei societăți democratice, una din condițiile primordiale ale progresului ei”. Sub rezerva paragrafului 2 din același text, libertatea de exprimare privește nu numai „informațiile” sau „ideile” apreciate favorabil sau considerate ca inofensive sau indiferente, dar și pe cele care contrariază șochează sau neliniștesc; aceasta este ingerința pluralismului a toleranței și a spiritului de deschidere într-o societate democratică. Instanța europeană a evidențiat întotdeauna „importanța crucială a libertății de exprimare ca una dintre condițiile prealabile ale unei bune funcționări a democrației”. De asemenea, a decis că, astfel cum apare consacrată de art. 10 din Convenție, libertatea de expresie este însoțită de excepții care impun o interpretare restrictivă, iar nevoia de a opera restrângeri ale acestei valori fundamentale a unei societăți democratice trebuie să fie stabilită în mod convingător. Exercițiul libertății de exprimare poate comporta anumite restrângeri și condiționări, potrivit legii, tocmai pentru ca drepturile și libertățile garantate de Constituție cetățenilor, interesele acestora și implicit, ordinea, sănătatea și morală publică să nu fie afectate. Art. 19 pct. 3 din Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice stabilește că libertatea de exprimare „comportă obligații și răspunderi speciale” și că aceasta „poate fi supusă anumitor limitări care trebuie însă stabilite în mod expres prin lege”. Aceste restricții trebuie să se datoreze „respectării drepturilor sau reputației altora” și „apărării securității naționale, ordinii publice, sănătății sau moralității publice”. De asemenea, art. 10 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale stabilește, referitor la libertatea de exprimare, că „exercitarea acestor libertăți [...] poate fi supusă

unor formalități, condiții, restrângeri sau sancțiuni prevăzute de lege care, într-o societate democratică, constituie măsuri necesare pentru securitatea națională, integritatea teritorială sau siguranța publică, apărarea ordinii și prevenirea infracțiunilor, protecția sănătății, a moralei, a reputației sau a drepturilor altora [...]”. Instanța europeană a subliniat în repetate rânduri că restricțiile a libertatea de exprimare, oricare ar fi contextul în discuție, nu sunt compatibile cu dispozițiile art. 10 paragraful 2 decât dacă îndeplinesc condițiile pe care acestea le impun în privința lor, în special aceea ca ingerințele statale să poată fi considerate ca „necesare într-o societate democratică”. În examinarea îndeplinirii acestei condiții, Curtea europeană a declarat întotdeauna că statele contractante dispun de o anumită marjă de apreciere care nu este nelimitată; în ultimă analiză, revine jurisdicției europene misiunea de a se pronunța în mod definitiv asupra compatibilității restricțiilor aplicate de autoritățile naționale prevederilor Convenției, cu luarea în considerație a circumstanțelor fiecărei cauze, în special spre a se vedea dacă ele corespund unei „nevoi sociale imperioase” și sunt proporționale cu scopul urmărit”. Aceste ingerințe trebuie: să fie prevăzute de lege; să urmărească un scop legitim; să fie necesare într-o societate democratică, condiție prin prisma căreia instanța europeană apreciază și proporționalitatea ingerinței cu scopul urmărit prin producerea ei. „Scopul legitim” este dat de interesele de ordin general și de cele individuale prevăzute de paragraful 2 al art. 10. Testul de proporționalitate trebuie să ia în considerare caracterul adecvat al măsurii pentru a-și atinge scopul declarat, respectiv posibilitatea ca statul să realizeze acest scop adoptând măsuri mai puțin intruzive. Restrângerea libertății de exprimare poate fi, de asemenea, realizată în scopul protecției unui alt drept fundamental. În acest caz, analiza constă în găsirea unui echilibru corect între libertatea de exprimare și libertățile aflate în conflict cu aceasta. Ingerința este permisă atunci când este justificată de o cerință imperioasă de interes public sau de un scop legitim, cum ar fi protejarea drepturilor altora. Pe de altă parte, libertatea de exprimare se află în echilibru cu alte drepturi, în condițiile în care aceasta nu reprezintă un drept absolut.

5. Avocatul Poporului apreciază că, în acord cu jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, restrângerile aplicate exprimării politice trebuie să fie limitate, pentru că a permite aplicarea unor restrângeri ample discursului politic în cazuri individuale ar afecta libertatea de exprimare. Totuși, acest lucru nu înseamnă că libertatea de exprimare politică este de natură absolută. Aceasta poate fi supusă anumitor „restrângeri” sau sancțiuni”, dar acestea trebuie să respecte rolul important pe care exprimarea unor opinii politice îl are. Având în vedere faptul că textul de lege se referă la exprimarea unor opinii politice și, în plus, la un aspect de interes public, marja de apreciere acordată statului este, în principiu, una restrânsă.

6. Observând că nici Ordonanța Guvernului nr. 137/2000 privind prevenirea și sancționarea tuturor formelor de discriminare nu reține criteriul opiniei politice, art. 15 enumerând criteriile de discriminare astfel: rasă, naționalitate, etnie, religie, categorie socială sau apartenența la o categorie defavorizată ori convingerile, sexul sau orientarea sexuală, Avocatul Poporului susține că, deși Parlamentul, în temeiul art. 61 alin. (1) din Constituție, are competență exclusivă în reglementarea măsurilor privind politica penală a statului, această competență nu este absolută, ci ea se realizează cu respectarea normelor și principiilor consacrate prin Constituție. Astfel, incriminarea faptelor de incitare a publicului, prin orice mijloace, la violență, ură sau discriminare împotriva unei categorii de persoane sau împotriva

unei persoane pe motiv că face parte dintr-o anumită categorie de persoane definită pe criteriul opiniei politice îngreunează libertatea de exprimare, fragilizează pluralismul ideilor și concepțiilor, constituind o veritabilă cenzură a opiniilor. În aceste condiții, ingerința statului prin restricția impusă de lege nu este proporțională cu scopul urmărit și nu este necesară neîncadrându-se în categoria circumstanțelor excepționale care să justifice răspunderea penală. Întrucât Curtea Europeană a decis în mod constant că nici sub aspectul necesității unei ingerințe a autorităților publice în exercițiul libertății de exprimare, art. 10 paragraful 2 din Convenție nu lasă loc unor restricții ale acesteia în domeniul discursului politic sau al unor probleme de interes general, arătând că autoritățile unui stat democratic sunt obligate să tolereze critica activității lor chiar și atunci când aceasta ar fi considerată provocatoare sau insultătoare. Avocatul Poporului consideră că incriminarea faptelor de incitare la violență, ură sau discriminare împotriva unei categorii de persoane sau împotriva unei persoane pe criteriu de opinie politică reprezintă o ingerință a autorităților statului asupra libertății de exprimare, astfel că, aplicând testul de proporționalitate, aceasta nu își găsește justificarea raportat la exigențele indicate de Curtea Europeană a Drepturilor Omului sub aspectul scopului legitim și al măsurii adecvate, necesari într-o societate democratică, nepăstrând justul echilibru între interesele colective și cele individuale. În plus, contrar art. 7 din Decizia-cadru 2008/913/JAI din 28 noiembrie 2008, dispozițiile legale criticate au ca efect modificarea respectării unui drept fundamental, libertatea de exprimare.

7. Avocatul Poporului mai arată că includerea în sfera ilicitului penal a exprimării unor opinii politice are repercusiuni și în privința exercitării drepturilor electorale (dreptul de a alege și de a fi ales). Din jurisprudența Curții europene reiese că libertatea de exprimare și publicitatea făcută pozițiilor politice în contextul campaniilor politice având ca scop să influențeze votul populației trebuie privite în raport cu alte considerente relevante care apar în acest context specific. În special, în contextul alegerilor libertatea de exprimare prevăzută la art. 10 trebuie să fie pusă în balanță cu considerentele și principiile relevante prevăzute la art. 3 din Protocolul nr. 1 la Convenție care au ca scop stabilirea și menținerea bazelor unei democrații eficiente și semnificative guvernate de preeminența dreptului. Această interacțiune dintre art. 10 și art. 3 din Protocolul nr. 1 a fost definită pentru prima dată în Cauza *Mathieu-Mohin și Clerfayt împotriva Belgiei* ulterior fiind dezvoltată în continuare în Cauza *Bowman împotriva Regatului Unit*. Principiile relevante în acest context au fost elaborate pe larg în Cauza *Orlovskaya Iskra împotriva Rusiei* în care Curtea a subliniat următoarele: „Curtea reiterează, de asemenea, că drepturile garantate de art. 3 din Protocolul nr. 1 sunt esențiale pentru instituirea și menținerea bazelor unei democrații eficiente și semnificative guvernate de preeminența dreptului [...]. Alegerile libere și libertatea de exprimare, în special libertatea de dezbateri politice, constituie împreună piatra de temelie a oricărui sistem democratic [...]. Cele două drepturi sunt interdependente și acționează unul în consolidarea celuilalt: de exemplu, libertatea de exprimare este una dintre «condițiile» necesare pentru «asigurarea liberei exprimări a opiniei poporului în alegerea corpului legislativ» [...]. Din acest motiv, este deosebit de important în perioada premergătoare alegerilor ca opiniile și informațiile de orice fel să poată circula liber. În contextul dezbaterilor electorale, exercitarea neîngrădită a libertății de exprimare de către candidați are o semnificație deosebită [...]”. Or, garantarea drepturilor și libertățile politice

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

8. O altă critică de neconstituționalitate vizează încălcarea dispozițiilor art. 1 alin. (5) și ale art. 147 alin. (2) din Constituție. Avocatul Poporului invocă deciziile nr. 405 din 15 iunie 2016 și nr. 561 din 15 septembrie 2021, în care Curtea Constituțională a statuat că, în exercitarea competenței de legiferare în materie penală, legiuitorul trebuie să țină seama de principiul potrivit căruia incriminarea unei fapte trebuie să intervină ca ultim resort în protejarea unei valori sociale, ghidându-se după principiul *ultima ratio*. În jurisprudența sa, Curtea a apreciat că, în materie penală, acest principiu trebuie interpretat ca având semnificația că legea penală este singura în măsură să atingă scopul urmărit, altele măsuri de ordin civil, administrativ etc. fiind improprie în realizarea acestui deziderat. Mai mult, măsurile adoptate de legiuitor pentru atingerea scopului urmărit trebuie să fie adecvate, necesare și să respecte un just echilibru între interesul public și cel individual. Curtea a reținut că din perspectiva principiului *ultima ratio*, în materie penală nu este suficient să se constate că faptele incriminate aduc atingere valorii sociale ocrotite, ci această atingere trebuie să prezinte în anumit grad de intensitate, de gravitate, care să justifice sancțiunea penală. Or, în condițiile în care legiuitorul nu reglementează criteriile de discriminare în baza cărora se pot determina valorile sociale ocrotite de legea penală, Curtea a constatat că nu este îndeplinită obligația de a legifera respectând condițiile de necesitate și proporționalitate a măsurilor de natură penală pe care legea le impune, în lumina principiului *ultima ratio*. Atâta vreme cât legea civilă sau administrativ-contravențională acoperă în mare măsură materia sancționării comportamentelor discriminatorii, este evident că legiuitorul are obligația de a incrimina penal doar acele fapte pentru care răspunderea penală reprezintă resortul ultim în protejarea anumitor valori sociale, legea penală fiind singura în măsură să atingă scopul urmărit.

9. Având în vedere considerentele Deciziei nr. 561 din 15 septembrie 2021, Avocatul Poporului apreciază că prevederile art. 1 din Legea pentru modificarea art. 369 din Legea nr. 286/2009 privind Codul penal contravin art. 1 alin. (5) din Constituție, deoarece nu stabilesc circumstanțele infracțiunii de incitare la violență, ură sau discriminare pe criterii de opinie politică, circumstanțe care, ca grad de intensitate, ar justifica incriminarea și aplicarea sancțiunii penale și implicit diferențierea acesteia față de fapta sancționată contravențional. Astfel, dispozițiile legale criticate sunt lipsite de previzibilitate, coerență și claritate, lipsind persoana de garanții împotriva arbitrarului, în condițiile în care principiul legalității presupune existența unor norme de drept penal suficient de clare, precise și previzibile. Includerea criteriului de opinie politică pentru a atrage răspunderea penală a unei fapte de incitare la violență, ură sau discriminare imprimă normei penale un caracter imprecis în procesul de interpretare și aplicare al acesteia de către autorități. Mai mult, în condițiile exercitării neîngrădite a libertății de opinie politică ce caracterizează un stat democratic, presupusul faptuitor este în imposibilitatea de a-și adapta conduita la prescripția normativă, conduită sancționată sever de legiuitor cu închisoare de la 6 luni la 3 ani sau cu amendă. Soluția legislativă creează premisele ca participanții la o dezbateră politică să devină, pe rând, atât subiect activ, cât și pasiv al acestei infracțiuni, fiind dificil de identificat care este subiectul pasiv secundar al infracțiunii. Deși, în aparență, legiuitorul a urmărit protejarea persoanelor care exprimă opinii

politice, în realitate, consecințele normei se răsfrâng asupra libertății de opinie, fragilizând caracterul democratic al statului român, consacrat în art. 1 alin. (3) din Constituție.

10. De altfel, în jurisprudența sa (deciziile nr. 858 din 14 decembrie 2017 și nr. 561 din 15 septembrie 2021), Curtea Constituțională a statuat că incriminarea/dezincriminarea unor fapte ori reconfigurarea elementelor constitutive ale unei infracțiuni țin de marja de apreciere a legiuitorului, marjă care nu este absolută, ea fiind limitată de principiile, valorile și exigențele constituționale. Prin reglementarea protecției penale doar a faptelor care produc anumite consecințe, legiuitorul trebuie să se plaseze în interiorul acestei marje, întrucât nicio dispoziție constituțională nu obligă explicit/implicit la stabilirea unui standard de referințe care să determine în mod automat incriminarea penală a oricărei vătămări aduse unei valori consacrate constituțional sau legal, astfel că, implicit, Curtea a acceptat teza potrivit căreia incidența răspunderii penale este condiționată de o anumită gravitate a faptei sau de un anumit nivel de afectare a valorii protejate prin norma penală.

11. Așa fiind, dispozițiile legale criticate încalcă prevederile art. 147 alin. (2) din Constituție, deoarece nu realizează punerea în acord cu considerentele Deciziei nr. 561 din 15 septembrie 2021, potrivit cărora incriminarea unei fapte trebuie să intervină ca ultim resort în protejarea unei valori sociale, ghidându-se după principiul *ultima ratio*, iar atâta vreme cât legea civilă sau administrativ-contravențională acoperă în mare măsură materia sancționării comportamentelor discriminatorii, este evident că legiuitorul are obligația de a incrimina penal doar acele fapte pentru care răspunderea penală reprezintă resortul ultim în protejarea anumitor valori sociale, legea penală fiind singura în măsură să atingă scopul urmărit. În plus, natura și gravitatea pedepselor aplicate sunt elemente care trebuie avute în vedere la aprecierea proporționalității unei limitări aduse libertății de exprimare, aplicarea pedepsei penale pentru o faptă care presupune exercitarea liberă a dreptului de exprimare nefiind compatibilă cu libertatea de exprimare a persoanei decât în circumstanțe excepționale, mai ales atunci când au fost grav afectate alte drepturi fundamentale. Or, valorile constituționale care nu pot fi afectate sunt drepturile individuale precum demnitatea, onoarea, viața particulară a persoanei și dreptul la propria imagine, respectiv acele valori fundamentale care sunt protejate prin interzicerea actelor prevăzute de art. 30 alin. (7) și anume defăimarea țării și a națiunii, îndemnul la război de agresiune, la ură națională, rasială, de clasă sau religioasă, incitarea la discriminare, la separatism teritorial sau la violență publică, precum și manifestările obscene, contrare bunelor moravuri. Întrucât limitele impuse acestei libertăți constituționale sunt ele însele de rang constituțional, stabilirea conținutului acestei libertăți este de strictă interpretare, nicio altă limită nefiind admisă decât cu încălcarea literei și spiritului art. 30 din Constituție.

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

13. În continuare, Curtea reține că prin Adresa nr. 2/2.525 din 22 martie 2022, secretarul general al Camerei Deputaților a trimis Curții Constituționale sesizarea privind neconstituționalitatea sintagmei „opinie ori apartenență politică” cuprinsă în articolul unic din Legea pentru modificarea art. 369 din Legea nr. 286/2009 privind Codul penal. Sesizarea a fost formulată de

în număr de 51 de deputați aparținând Uniunii Salvați România, în temeiul art. 146 lit. a) din Constituție și al art. 15 din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, a fost înregistrată la Curtea Constituțională cu nr. 2.636 din 22 martie 2022 și constituie obiectul Dosarului nr. 752A/2022.

14. În motivarea sesizării de neconstituționalitate, o primă critică a autorilor sesizării vizează faptul că sintagma *„opinie ori apartenență politică”* din Legea pentru modificarea art. 369 din Legea nr. 286/2009 privind Codul penal aduce atingere prevederilor art. 30 din Constituție. Pornind de la premisa că, în jurisprudența sa (Decizia nr. 824 din 3 decembrie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 122 din 17 februarie 2016, și Decizia nr. 392 din 6 iunie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 504 din 30 iunie 2017), Curtea Constituțională a reținut că incriminarea sau dezincriminarea unor fapte ori reconfigurarea elementelor constitutive ale unei infracțiuni țin de marja de apreciere a legiuitorului, marjă care nu este absolută, fiind imitată de principiile, valorile și exigențele constituționale, legiuitorului trebuind să dozeze folosirea mijloacelor penale în funcție de valoarea socială ocrotită, cu privire la noul criteriu introdus, *„opinie ori apartenență politică”*, autorii sesizării susțin că acesta constituie o cenzură a libertății de exprimare, interzisă expres de Constituție. Mai mult, art. 30 alin. (7) din Legea fundamentală stabilește criteriile care circumscriu inviolabilitatea libertății de exprimare, criteriul *„opinie ori apartenență politică”*, introdus prin legea supusă controlului de constituționalitate neregăsindu-se printre acestea.

15. Ordonanța Guvernului nr. 137/2000 privind prevenirea și sancționarea tuturor formelor de discriminare, care reprezintă actul normativ ce definește discriminarea, stabilește criteriile de discriminare, enumeră cazurile în care faptele de discriminare sunt calificate drept contravenții și stabilește organul competent să constate răspunderea juridică și să aplice sancțiunile corespunzătoare, sancționează contravențional comportamentul public de instigare la ură și discriminare îndreptat împotriva unei persoane, a unui grup de persoane sau a unei comunități legate de apartenența acestora la o anumită rasă, naționalitate, etnie, religie, categorie socială sau la o categorie defavorizată ori de convingerile, sexul sau orientarea sexuală a acestora. Nu se regăsește aici și criteriul opiniei sau apartenenței politice.

16. Autorii sesizării invocă Decizia nr. 561 din 15 septembrie 2021, în care Curtea Constituțională a reținut că „legiuitorul are îndreptățirea de a plasa protecția constituțională a valorii care nu intră sub incidența penalului în sfera răspunderii civile delictuale”, acceptând teza potrivit căreia incidența răspunderii penale este condiționată de o anumită gravitate a faptei sau de un anumit nivel de afectare a valorii protejate prin norma penală, precum și Decizia nr. 405 din 15 iunie 2016, în care s-a statuat 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*”. Curtea Constituțională a reținut că ilicitul penal este cea mai gravă formă de încălcare a unor valori sociale, iar consecințele aplicării legii penale sunt dintre cele mai grave.

17. În concluzie, autorii sesizării susțin că introducerea în legea penală a unui criteriu față de care să se considere că incitarea la ură, violență și discriminare ar constitui

infracțiune, precum cel al opiniei ori apartenenței politice „conduce la o adăugare nepermisă de Constituție, de natură a aduce o cenzură dreptului la liberă exprimare”.

18. O altă critică de neconstituționalitate vizează faptul că sintagma *„opinie ori apartenență politică”* aduce atingere prevederilor constituționale ale art. 1 alin. (3) și (5), în componenta sa referitoare la principiul previzibilității și clarității normelor, astfel cum a fost dezvoltat într-o bogată jurisprudență constituțională. Autorii sesizării susțin că Parlamentul nu își poate exercita competența de incriminare și de dezincriminare a unor fapte antisociale decât cu respectarea normelor și principiilor consacrate prin Constituție (Decizia nr. 2 din 15 ianuarie 2014 și Decizia nr. 392 din 6 iunie 2017), Curtea stabilind în jurisprudență sa constantă că respectarea prevederilor Legii nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative constituie un veritabil criteriu de constituționalitate (Decizia nr. 26 din 18 ianuarie 2012), iar accesibilitatea și previzibilitatea legii sunt cerințe ale principiului securității raporturilor juridice, constituind garanții împotriva arbitrariului (Decizia nr. 139 din 13 martie 2019).

19. Autorii sesizării consideră edificatoare pentru stabilirea intenției legiuitorului în edictarea normei criticate dezbaterea purtate în cadrul procedurii de legiferare. Prin raportare la scopul legii, astfel cum a fost redefinit în procedura de reexaminare declanșată ca urmare a pronunțării Deciziei nr. 561 din 15 septembrie 2021 și care nu mai are nicio legătură cu scopul inițial al legii, respectiv punerea în acord a Codului penal cu Decizia-cadru 2008/913/JAI a Consiliului din 28 noiembrie 2008 introducerea criteriului suplimentar *„opinie ori apartenență politică”* a îndepărtat legea de la finalitatea exprimată în expunerea de motive și a înglobat în sfera penală un domeniu care în România, situația socioculturală nu justifică a considera că politicienii sau simpatizanții partidelor politice ar constitui un grup social vulnerabil, care ar avea nevoie de protecție juridică sporită prin introducerea unor reglementări penale care să incrimineze faptele de incitare la violență, ură sau discriminare. Deși se susține că textul incriminator de fapt îi protejează pe cei care exprimă opinii politice sau care au o apartenență politică, în realitate textul prezintă mai multe dezavantaje decât posibilele avantaje prin aceea că admite că există o problemă gravă care are nevoie de reglementare și că îi expune pe membrii societății civile, pe jurnaliști, dar și pe politicieni la anumite sancțiuni atunci când opiniile lor îmbracă forme mai dure care, în lipsa unei definiții clare a noțiunii de incitare la ură, ar putea fi considerate drept astfel de fapte. Or, o atare situație reprezintă ea însăși o încălcare a principiului egalității în fața legii și o formă de discriminare a altor categorii sociale în raport cu politicienii și cu cei care își manifestă apartenența sau opiniile politice, care sunt avantajați și protejați suplimentar de legea penală fără a exista o justificare convingătoare pentru aceasta.

20. Autorii sesizării susțin că, față de celelalte criterii (abilitate, infecție cu HIV etc.), criteriul opiniei și apartenenței politice este fundamentat diferit prin aceea că desemnează „o categorie de persoane esențialmente criticabile în orice țară democratică. Celelalte, dimpotrivă, se referă la oameni care nu este moral acceptabil să fie criticați pentru situația de vulnerabilitate în care se află”. Introducerea acestui criteriu, care nu constituie și nici nu poate constitui un criteriu de apartenență la „un astfel de grup”, în sensul Deciziei nr. 561 din 15 septembrie 2021, este de natură să încalce principiile și prevederile constituționale ale art. 1 alin. (3) și (5).

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

22. Prin urmare, autorii obiecției de neconstituționalitate consideră că Legea pentru modificarea art. 369 din Legea nr. 286/2009 privind Codul penal a fost adoptată cu încălcarea prevederilor constituționale în ceea ce privește sintagma „*opinie ori apartenență politică*”.

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

24. **Guvernul** a transmis punctul său de vedere prin Adresa nr. 5/2.263/2022, înregistrată la Curtea Constituțională cu nr. 3.284 din 14 aprilie 2022, în care își exprimă punctul de vedere cu privire la sesizarea de neconstituționalitate ce face obiectul Dosarelor nr. 751A/2022 și nr. 752A/2022. Arată că susținerea autorilor sesizării în sensul că art. 369 din Codul penal contravine art. 30 din Constituție nu este corectă, această reglementare venind tocmai în aplicarea dispozițiilor constituționale. Astfel, la o primă citire a art. 30 din Constituție, se poate constata că acesta garantează într-adevăr dreptul la liberă exprimare al persoanei [alin. (1)—(4)], dar stabilește și limitele respectivului drept [alin. (4)—(8)], astfel încât să nu fie încălcate alte drepturi și libertăți fundamentale garantate de Constituție. Prin urmare, statul are nu doar dreptul, ci și obligația constituțională de a stabili cadrul exercitării dreptului la liberă exprimare, în mod echitabil și nediscriminatoriu pentru toți cetățenii țării, astfel încât acesta să fie compatibil cu principiile statului de drept, și de a sancționa încălcarea limitelor acestui cadru. Este adevărat că Legea fundamentală nu obligă la protejarea tuturor valorilor enumerate la art. 30 alin. (6) prin lege penală și la interzicerea tuturor acțiunilor enumerate la alin. (7) sub sancțiuni de natură penală, însă, odată ce legiuitorul a recurs la legea penală ca instrument de protecție, ar fi discriminatorie alegerea doar a unor categorii de persoane care să beneficieze de acest grad sporit de protecție, în comparație cu alte categorii de persoane care ar avea la îndemână cel mult legea civilă pentru apărarea drepturilor lor. Cu alte cuvinte, odată ce legiuitorul a ales să incrimineze incitarea publicului la discriminare, ură sau violență, este discriminatoriu și, în consecință, neconstituțional, ca doar persoanele care sunt victime ale discriminării ori manifestărilor de ură sau violență pentru motivele enumerate limitativ în forma adoptată de Parlament a art. 369 să fie protejate de norma penală, în vreme ce persoanele care sunt victime ale comportamentelor enumerate pentru alte motive (spre exemplu, opinia ori apartenența politică — motivul invocat de autorii sesizării de neconstituționalitate) să nu beneficieze de același grad de protecție, deși se află, de fapt, în aceeași situație juridică, fiind victimele unui discurs de incitare la ură, violență sau discriminare, bazat pe anumite caracteristici definitorii ale acestor persoane.

25. Prin urmare, Guvernul nu consideră că este posibilă existența unui stat de drept în care discriminarea, incitarea la ură sau violență împotriva unei persoane pe motivul opiniei sau apartenenței politice a acestuia să fie permise, astfel că legea trebuie să fie clară și să interzică violența și discriminarea nu

numai strict pe baza unor criterii uzitate prioritar în ziua de astăzi. În lumina celor decise de Curte prin Decizia nr. 561 din 15 septembrie 2021, Guvernul consideră că ar fi necesari includerea în norma penală a sintagmei „ori pentru alte criterii de același fel”, astfel încât textul să nu devină discriminatoriu și să permită sancționarea unor forme la fel de grave de incitare la discriminare, similare celor enumerate în mod expres în text. Guvernul exemplifică, în concret, cu situația persoanelor care suferă de o altă boală decât cele enumerate expres (spre exemplu, o altă boală contagioasă), a persoanelor grase/slabe ori a celor cu un grad superior/inferior de educație, care trebuie să fie protejate de o normă de drept penal egală pentru toți și durabilă, elaborată să dureze zeci de ani. Precizează că păstrarea sintagmei „ori pentru alte criterii de același fel” nu conduce automat la concluzia că legiuitorul a înțeles și sancționeze orice conduită de incitare la ură sau discriminare împotriva unei categorii de persoane, indiferent de criteriile care stau la baza acelei categorii, ci vor fi avute în vedere, în baza acestei sintagme, numai acele criterii bine conturate, similare celor enumerate expres în textul incriminării.

26. Raportat la Decizia-cadru 2008/913/JAI a Consiliului din 28 noiembrie 2008 privind combaterea anumitor forme și expresii ale rasismului și xenofobiei prin intermediul dreptului penal, Guvernul consideră că orice grup de persoane care prezintă anumite caracteristici comune trebuie protejate împotriva discriminării, nu doar cele enumerate expres de decizia-cadru. În plus, remarcă evoluția continuă și accelerată în acest domeniu, care constituie o prioritate a actualei Comisi Europene. De aceea, apreciază că formularea normei penale care să includă mențiunea „ori pentru alte criterii de același fel” este preferabilă și din perspectiva stabilității legislației penale pentru evitarea unor intervenții succesive asupra Codului penal pe măsura descoperirii unor noi posibile criterii de discriminare mai ales în condițiile în care standardul impus de decizia-cadru este unul minimal. Guvernul observă că o asemenea abordare evolutivă a dreptului este recunoscută și la nivelul jurisprudenței Curții Constituționale, care a invocat în mod constant doctrina dreptului viu, de exemplu, în deciziile nr. 356 din 25 iunie 2014 și nr. 369 din 30 mai 2017.

27. **Președinții celor două Camere ale Parlamentului** nu au comunicat punctele lor de vedere cu privire la obiecția de neconstituționalitate.

CURTEA,

examinând obiecțiile 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:

28. Actele de sesizare a Curții Constituționale au ca **obiect al criticilor de neconstituționalitate** dispozițiile articolului unu din Legea pentru modificarea art. 369 din Legea nr. 286/2009 privind Codul penal, care prevede:

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

«*Incitarea la violență, ură sau discriminare*

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

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

29. Autorii sesizărilor susțin că dispozițiile criticate contravin prevederilor constituționale ale art. 1 alin. (3) și (5), ale art. 30 alin. (1) și ale art. 147 alin. (2), precum și dispozițiilor art. 10 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale.

30. Având în vedere că obiectul celor două sesizări îl constituie dispoziții ale aceluiași act normativ, pentru o bună administrare a actului de justiție constituțională, în temeiul art. 53 alin. (5) din Legea nr. 47/1992, plenul Curții Constituționale dispune, din oficiu, conexarea celor două cauze, respectiv a Dosarului nr. 752A/2022 la Dosarul nr. 751A/2022, care a fost primul înregistrat, urmând ca instanța constituțională să pronunțe o singură decizie prin care să efectueze controlul de constituționalitate a priori asupra dispozițiilor Legii pentru modificarea art. 369 din Legea nr. 286/2009 privind Codul penal.

31. În vederea soluționării prezentelor obiecții de neconstituționalitate, Curtea va proceda la verificarea îndeplinirii condițiilor de admisibilitate a acestora, prevăzute de art. 146 lit. a) teza întâi din Constituție și de art. 15 alin. (2) din Legea nr. 47/1992, sub aspectul titularului dreptului de sesizare, al termenului în care acesta este îndrituit să sesizeze instanța constituțională, precum și al obiectului controlului de constituționalitate. În jurisprudența sa, Curtea a statuat că crimele două condiții se referă la regularitatea sesizării instanței constituționale, din perspectiva legalei sale sesizări, iar cea de-a treia vizează stabilirea sferei sale de competență, astfel încât să nu fie cercetate în ordinea menționată, constatarea îndeplinirii uneia având efecte dirimante și făcând inutilă analiza celorlalte condiții (a se vedea, în acest sens, Decizia nr. 67 din 21 februarie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 223 din data de 13 martie 2018, paragraful 70, sau Decizia nr. 385 din 5 iunie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 488 din 13 iunie 2018, paragraful 32).

32. Referitor la titularul dreptului de sesizare, obiecțiile de neconstituționalitate au fost formulate de Avocatul Poporului, respectiv de 51 de deputați, care, în temeiul art. 146 lit. a) teza întâi din Constituție și al art. 15 alin. (1) din Legea nr. 47/1992, au dreptul de a sesiza Curtea Constituțională pentru exercitarea controlului de constituționalitate a priori, fiind, așadar, îndeplinită această primă condiție de admisibilitate.

33. Cu privire la termenul în care poate fi sesizată instanța de control 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 2 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. Cu privire la acest aspect, se constată că Legea pentru modificarea art. 369 din Legea nr. 286/2009 privind Codul penal a fost adoptată de Camera Deputaților, în calitate de Cameră decizională, în procedură de urgență, în data de 21 martie 2022 și a fost depusă la secretarul general în data de 21 martie 2022, pentru exercitarea dreptului de sesizare cu privire la neconstituționalitatea legii. La data de 22 martie 2022,

au fost depuse cele două sesizări formulate de Avocatul Poporului respectiv de 51 de deputați, iar la data de 23 martie 2022, legea a fost transmisă spre promulgare Președintelui României. Într-o astfel de situație, luând act de faptul că ambele sesizări de neconstituționalitate au fost formulate în termenul prevăzut de art. 77 alin. (1) teza a doua din Constituție, Curtea constată că obiecțiile de neconstituționalitate sunt admisibile și sub aspectul respectării termenelor în care poate fi sesizată instanța de control constituțional.

34. În vederea analizării admisibilității prezentelor sesizări cu privire la cel de-al treilea aspect de admisibilitate — obiectul controlului de constituționalitate, respectiv stabilirea sferei de competență a Curții cu privire la legea dedusă controlului — este necesară analiza criticilor formulate de autorii sesizării. Analizând temeiurile constituționale invocate în susținerea sesizărilor de neconstituționalitate, precum și motivarea obiecțiilor formulate, Curtea observă că obiectul criticilor îl constituie conținutul normativ al legii.

35. Așadar, nefiind incident un fine de neprimire a sesizării astfel formulate, Curtea Constituțională a fost legal sesizată și este competentă, potrivit dispozițiilor art. 146 lit. a) din Constituție și ale art. 1, 10, 15, 16 și 18 din Legea nr. 47/1992 să se pronunțe asupra constituționalității prevederilor legale criticate.

36. Analizând criticile de neconstituționalitate, Curtea reține că, în prezent, cadrul normativ în vigoare stabilește la art. 369 din Codul penal, cu denumirea marginală *Incitarea la ură sau discriminare*, că „*Incitarea publicului, prin orice mijloace la ură sau discriminare împotriva unei categorii de persoane se pedepsește cu închisoare de la 6 luni la 3 ani sau cu amendă*”. Infracțiunea se săvârșește prin acțiunea de incitare adresată publicului, adică unui număr nedeterminat de persoane, pentru a determina sau încuraja manifestarea urii sau a atitudinii discriminatorii împotriva unei categorii de persoane.

37. Prin Legea pentru modificarea art. 369 din Legea nr. 286/2009 privind Codul penal adoptată de Parlament în data de 30 iunie 2021, dispozițiile penale au fost modificate astfel „*Incitarea publicului, prin orice mijloace, la violență, ură sau discriminare împotriva unei categorii de persoane sau împotriva unei persoane pe motiv că face parte dintr-o anumită categorie de persoane se pedepsește cu închisoare de la 6 luni la 3 ani sau cu amendă*”. Analizând norma penală care a fost supusă controlului de constituționalitate, ca urmare a sesizării formulate înainte de promulgarea legii, prin Decizia nr. 561 din 15 septembrie 2021, publicată în Monitorul Oficial al României Partea I, nr. 1.076 din 10 noiembrie 2021, Curtea a constatat că prin modificarea operată asupra dispozițiilor art. 369 din Codul penal, legiuitorul s-a limitat la completarea sferei de pericole cu privire la care subiectul activ al infracțiunii incită publicul (adăugând violența) și a sferei subiectelor pasive ale infracțiunii (adăugând persoana care face parte dintr-o anumită categorie/grup), fără a circumscrie însă existența elementului material al infracțiunii de incitare la violență, ură sau discriminare anumitor criterii, deci fără a opera o circumstanțiere expresă a temeiurilor care pot determina violența, ura sau discriminarea. Or, în condițiile în care legiuitorul nu a reglementat criteriile de discriminare în baza cărora se pot determina valorile sociale ocrotite de legea penală. Curtea a constatat că nu este îndeplinită obligația de a legifera respectând condițiile de necesitate și proporționalitate a măsurilor de natură penală pe care legea le impune, în lumina principiului *ultima ratio*. Curtea a statuat că, atâta vreme cât legea civilă sau administrativă contravențională acoperă în mare măsură materia sancționării

comportamentelor discriminatorii, este evident că legiuitorul are obligația de a incrimina penal doar acele fapte pentru care răspunderea penală reprezintă resortul ultim în protejarea anumitor valori sociale, legea penală fiind singura în măsură să atingă scopul urmărit. Așa fiind, Curtea a constatat că modul de a proteja valori sociale prin reglementarea răspunderii penale nu este de natură să asigure previzibilitate, coerență și claritate cadrului normativ, legea penală fiind lipsită de rigoare și precizie. Prin urmare, Curtea a admis obiecția de neconstituționalitate și a constatat că dispozițiile art. 1 din Legea pentru modificarea art. 369 din Legea nr. 286/2009 privind Codul penal sunt neconstituționale, contravenind art. 1 alin. (5) din Constituție, care se referă la calitatea legii, precum și art. 23 din Constituție, referitor la libertatea individuală.

38. În temeiul art. 147 alin. (2) din Constituție, a fost declanșată procedura de reexaminare a legii în vederea punerii ei în acord cu Decizia Curții Constituționale. În data de 14 martie 2022, Parlamentul a adoptat din nou Legea pentru modificarea art. 369 din Legea nr. 286/2009 privind Codul penal, cu un nou conținut, care face obiectul prezentului control de constituționalitate.

39. Curtea reține că, spre deosebire de reglementarea supusă anterior controlului *a priori* de constituționalitate, în textul normativ rezultat în urma reexaminării legii sunt prevăzute criteriile pe baza cărora se pot determina categoriile de persoane împotriva cărora se produce incitarea la violență, ură sau discriminare, și anume: rasă, naționalitate, etnie, limbă, religie, gen, orientare sexuală, opinie ori apartenență politică, avere, origine socială, vârstă, dizabilitate, boală cronică necontagioasă sau infecție HIV/SIDA. Prin urmare, fapta de incitare la violență poate avea ca temei doar aceste criterii, considerate de făptuitor drept cauze ale inferiorității unei persoane în raport cu celelalte și care sunt susceptibile să genereze sentimente de ură sau dorința de a discrimina o categorie socială. Analizând din perspectivă istorică norma care incriminează această faptă, Curtea observă că legiuitorul revine la soluția legislativă anterioară intrării în vigoare a actualului Cod penal, la 1 februarie 2014, în care elementul material al infracțiunii de incitare la ură sau discriminare avea în înțeles normativ determinat și determinabil prin prisma temeiurilor care generează ura sau discriminarea (rasă, naționalitate, etnie, limbă, religie, gen, orientare sexuală, opinie, apartenență politică, convingeri, avere, origine socială, vârstă, dizabilitate, boală cronică necontagioasă sau infecție HIV/SIDA).

40. În continuare, Curtea constată că paragraful 6 din preambulul Deciziei-cadru 2008/913/JAI a Consiliului din 28 noiembrie 2008 privind combaterea anumitor forme și expresii ale rasismului și xenofobiei prin intermediul dreptului penal, publicată în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene, seria L, nr. 328 din 6 decembrie 2008, prevede că „*Statele membre recunosc faptul că acțiunile de combatere a rasismului și a xenofobiei presupun diferite tipuri de măsuri aplicate într-un cadru global și nu pot fi limitate doar la aspecte de drept penal. Prezenta decizie-cadru se limitează la combaterea formelor deosebit de grave de rasism și xenofobie prin intermediul dreptului penal. Deoarece tradițiile culturale și juridice ale statelor membre diferă într-o anumită măsură, în special în acest domeniu, în prezent nu este posibilă o armonizare deplină a legislației penale*”.

41. Sub aspectul criteriilor care pot constitui temei al existenței infracțiunii, Curtea reține că art. 1, intitulat „*Infracțiuni de natură rasistă și xenofobă*”, din cuprinsul deciziei-cadru stabilește că „(1) *Fiecare stat membru ia măsurile necesare pentru a se asigura că faptele menționate în continuare, săvârșite cu*

intenție, sunt pedepsibile: (a) instigarea publică la violență sau la ură împotriva unui grup de persoane sau a unui membru a unui astfel de grup definit pe criterii de rasă, culoare, religie, descendență sau origine națională sau etnică; (b) săvârșirea unui act menționat la litera (a) prin difuzarea publică sau distribuirea de înscrisuri, imagini sau alte materiale; (c) apologia publică, negarea în mod public sau minimizarea vădită în mod public a gravității crimelor de genocid, a crimelor contra umanității și a crimelor de război, astfel cum sunt definite la articolele 6, 7 și 8 din Statutul Curții Penale Internaționale săvârșite împotriva unui grup de persoane sau a unui membru al unui astfel de grup definit pe criterii de rasă, culoare, religie, descendență sau origine etnică sau națională, atunci când comportamentul respectiv este de natură să incite la violență sau ură împotriva unui astfel de grup sau membru al unui astfel de grup”. Curtea reține, de asemenea, că în paragraful 10 a preambulului aceleiași decizii-cadru se prevede că „*Prezenta decizie-cadru nu împiedică statele membre să adopte dispoziții în legislația națională prin care să extindă dispozițiile articolului alineatul (1) literele (c) și (d) la infracțiuni împotriva unui grup de persoane definit prin referire la alte criterii decât rasa, culoarea, religia, descendența sau originea națională sau etnică cum ar fi statutul social sau convingerile politice*”.

42. Având în vedere dispozițiile Deciziei-cadru nr. 2008/913/JAI Curtea constată că legiuitorul a modificat norma penală națională în sensul incriminării formelor deosebit de grave de rasism și xenofobie, definind criteriile de identificare a categoriilor de persoane împotriva cărora se poate produce incitarea la violență, ură sau discriminare, respectiv rasa, naționalitatea etnică, limba sau religia, și a completat incriminarea cu „*alte criterii*”: gen, orientare sexuală, opinie ori apartenență politică, avere, origine socială, vârstă, dizabilitate, boală cronică necontagioasă sau infecție HIV/SIDA, care pot fi considerate de asemenea, drept cauze ale inferiorității unei persoane în raport cu celelalte și care sunt susceptibile de a determina categorii de persoane împotriva cărora se poate săvârși infracțiunea de incitare la violență, ură sau discriminare.

43. Curtea reține că standardul constituțional de protecție a libertății individuale impune ca limitarea acesteia să se realizeze într-un cadru normativ care, pe de o parte, să stabilească expresiv cazurile de limitare a acestei valori constituționale, iar, pe de altă parte, să prevadă într-un mod clar, precis și previzibil aceste cazuri (Decizia nr. 553 din 16 iulie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 707 din 21 septembrie 2015 paragraful 23). Curtea apreciază că legiuitorului îi revine obligația ca, în actul de legiferare, indiferent de domeniul în care își exercită această competență constituțională, să dea dovadă de o atenție sporită în respectarea principiului clarității și previzibilității legii (Decizia nr. 561 din 15 septembrie 2021 paragraful 23). Curtea reține că legiuitorul se află într-o poziție care îi permite să aprecieze, în funcție de o serie de criterii necesitatea unei anumite politici penale, acesta bucurându-se de o marjă de apreciere destul de întinsă, însă competența sa exclusivă în reglementarea măsurilor ce țin de politica penală a statului nu este absolută în sensul excluderii exercitării controlului de constituționalitate asupra măsurilor adoptate (Decizia nr. 561 din 15 septembrie 2021, paragraful 24). Astfel Curtea constată că incriminarea/dezincriminarea unor fapte ori reconfigurarea elementelor constitutive ale unei infracțiuni țin de marja de apreciere a legiuitorului, marjă care nu este absolută ea fiind limitată de principiile, valorile și exigențele constituționale. În acest sens, legiuitorul trebuie să dozeze folosirea mijloacelor penale în funcție de valoarea socială

ocrotită. Curtea putând cenzura opțiunea legiuitorului numai dacă aceasta contravine principiilor și exigențelor constituționale a se vedea, în acest sens, Decizia nr. 824 din 3 decembrie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 122 din 17 februarie 2016, Decizia nr. 392 din 6 iunie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 504 din 30 iunie 2017). De asemenea, potrivit art. 1 alin. (5) din Legea fundamentală, respectarea Constituției este obligatorie, de unde rezultă că Parlamentul nu își poate exercita competența de incriminare și de dezincriminare a unor fapte antisociale decât cu respectarea normelor și principiilor consacrate prin Constituție (Decizia nr. 2 din 15 ianuarie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 71 din 29 ianuarie 2014).

44. Pornind de la aceste considerații principiale și analizând conținutul textului de lege care reglementează infracțiunea de incitare la violență, ură sau discriminare, Curtea observă că, fiind o infracțiune de pericol, pentru a reține săvârșirea faptei, este necesar și suficient ca incitarea să fie de natură a crea sau amplifica sentimentele publicului de adversitate și intoleranță, starea de pericol pentru valorile protejate fiind prezumată de legiuitor. Având în vedere că, potrivit modificării legislative supuse controlului de constituționalitate, stabilirea laturii obiective a infracțiunii se realizează de către organele judiciare prin raportarea la o sferă restrânsă de criterii pe baza cărora se poate defini un grup de persoane împotriva căruia (în ansamblu sau individual, ca membru) poate fi săvârșită fapta de incitare publică la violență, ură sau discriminare, elemente în funcție de care se poate aprecia incidența legii penale. Curtea constată că legea circumstanțiază elementul material și urmarea imediată ale infracțiunii. Așadar, fapta poate fi calificată ca infracțiune doar dacă pericolul de violență, ură sau discriminare se raportează la criteriile enumerate de lege și doar dacă fapta este săvârșită cu intenție, făptuitorul considerând aceste criterii drept cauze ale inferiorității unei persoane în raport cu celelalte.

45. Pentru aceste argumente, Curtea constată că dispozițiile criticate, prin faptul că stabilesc configurarea elementelor constitutive ale infracțiunii de incitare la violență, ură sau discriminare, sunt clare și previzibile și respectă principiul egalității incriminării, prevăzut de art. 1 din Codul penal și de art. 7 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, precum și dispozițiile art. 1 alin. (5) din Constituție, care se referă la calitatea legii, și ale art. 23 din Constituție, referitor la libertatea individuală.

46. Cu privire la critica potrivit căreia, în materie penală, legiuitorul trebuie să țină seama de principiul *ultima ratio*, incriminând o faptă ca ultim resort în protejarea unei valori sociale. Curtea reține că ilicitul penal este cea mai gravă formă de încălcare a unor valori sociale, iar consecințele aplicării legii penale sunt dintre cele mai grave, astfel că stabilirea unor garanții împotriva arbitrarului prin reglementarea de către legiuitor a unor norme clare și predictibile este obligatorie. Comportamentul interzis trebuie impus de către legiuitor chiar prin lege, principiul legalității incriminării, *nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege*, impunând ca numai legiuitorul să poată stabili conduita pe care destinatarul legii este obligat să o respecte, în caz contrar acesta supunându-se sancțiunii penale (Decizia nr. 561 din 15 septembrie 2021, paragraful 29). Sub acest aspect, Curtea observă că legiuitorul și-a respectat obligația constituțională în reglementarea cuprinsă în art. 369 din Codul penal, în care a enumerat expres temeiurile de discriminare care atrag incidența legii penale.

47. În continuare, Curtea reține că, în exercitarea competenței de legiferare în materie penală, legiuitorul trebuie să țină seama de principiul potrivit căruia incriminarea unei fapte trebuie să intervină ca ultim resort în protejarea unei valori sociale, ghidându-se după principiul *ultima ratio*. În jurisprudența sa, Curtea a apreciat că, în materie penală, acest principiu trebuie interpretat ca având semnificația că legea penală este singura în măsură să atingă scopul urmărit, alte măsuri de ordin civil, administrativ etc. fiind improprie în realizarea acestui deziderat. Mai mult, măsurile adoptate de legiuitor pentru atingerea scopului urmărit trebuie să fie adecvate, necesare și să respecte un just echilibru între interesul public și cel individual. Curtea a reținut că din perspectiva principiului *ultima ratio* în materie penală nu este suficient să se constate că faptele incriminate aduc atingere valorii sociale ocrotite, ci această atingere trebuie să prezinte un anumit grad de intensitate, de gravitate, care să justifice sancțiunea penală (Decizia nr. 405 din 15 iunie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 517 din 8 iulie 2016). Prin reglementarea protecției penale doar a faptelor care produc anumite consecințe legiuitorul trebuie să se plaseze în interiorul marjei sale de apreciere, care nu este absolută, întrucât nicio dispoziție constituțională nu obligă explicit/implicit la stabilirea unui standard de referință care să determine în mod automat incriminarea penală a oricărei vătămări aduse unei valori consacrate constituțional sau legal (Decizia nr. 561 din 15 septembrie 2021 paragraful 33).

48. Curtea reține că pericolul social al infracțiunii, stabilit în abstract de legiuitor în momentul incriminării faptei, trebuie să existe, să se verifice prin fiecare faptă săvârșită, pentru a caracteriza fapta respectivă ca infracțiune. Așadar, Curtea reține că, deși, formal, fapta săvârșită poate să îndeplinească toate trăsăturile pentru a fi caracterizată ca infracțiune — adică este prevăzută de legea penală, este săvârșită cu vinovăția cerută de lege —, pericolul social poate să nu evidențieze o periclitate a valorilor sociale ocrotite, să fie minim, să nu fie suficient pentru a caracteriza fapta ca infracțiune. Cu alte cuvinte, este posibil ca, în concret, fapta săvârșită să fie lipsită de importanță, prin pericolul social minim pe care îl prezintă, iar pentru combaterea ei să nu fie necesară aplicarea unei pedepse. Or, Curtea reține că, în astfel de situații, în care pericolul social concret al faptei săvârșite este minim, așadar nu este suficient pentru a caracteriza fapta ca infracțiune, soluția legislativă, în acord cu Legea fundamentală, trebuie să fie în sensul înlăturării caracterului infracțional al faptei și, în consecință, a răspunderii penale.

49. Sub acest aspect, Curtea observă că legea contravențională sancționează comportamentul public de instigare la ură și discriminare îndreptat împotriva unei persoane, unui grup de persoane sau unei comunități legat de apartenența acestora la o anumită rasă, naționalitate, etnie, religie, categorie socială sau la o categorie defavorizată ori de convingerile, sexul sau orientarea sexuală a acestuia (art. 14 din Ordonanța Guvernului nr. 137/2000 privind prevenirea și sancționarea tuturor formelor de discriminare, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 166 din 7 martie 2014), dar condiționează aplicarea răspunderii contravenționale de constatarea că „fapta nu intră sub incidența legii penale”. Astfel, legiuitorul a identificat și a reglementat la nivel legislativ extrapenal pârghiile necesare înlăturării consecințelor unor fapte care, deși, potrivit reglementării actuale, se pot circumscrie

săvârșirii infracțiunii de incitare la violență, ură sau discriminare, nu prezintă gradul de intensitate necesar aplicării unei pedepse penale, deci nu atrage răspunderea penală.

50. Incidența art. 369 din Codul penal, care în forma modificată conține reglementarea expresă a criteriilor care pot determina categoriile sociale susceptibile a fi subiectul sentimentelor publicului de adversitate și intoleranță, este condiționată de gravitatea, intensitatea și amploarea deosebite ale comportamentului public de incitare la violență, ură sau discriminare. Revine organelor abilitate de lege obligația de a individualiza fapta și de a o încadra în una dintre cele două tipuri de răspundere juridică, contravențională sau penală, asigurând protecția adecvată valorilor sociale pe care legea le apără.

51. De altfel, Curtea reține că incriminarea penală a faptelor corespunde și obligației de transpunere în legislația națională a Deciziei-cadru nr. 2008/913/JAI, care în paragraful 6 din preambul prevede că decizia vizează „*combaterea formelor deosebit de grave de rasism și xenofobie prin intermediul dreptului penal*”. Din coroborarea cu paragraful 10 din preambul, rezultă posibilitatea statelor membre de a extinde incriminarea penală și „*pe alte criterii decât rasa, culoarea, religia, descendența sau originea națională sau etnică, cum ar fi statutul social sau convingerile politice*”. Obiectivul actului de drept european este acela de a garanta că faptele constituie infracțiune în toate statele membre, astfel încât „*să se prevadă sancțiuni efective, proporționale și cu efect de descurajare pentru persoanele fizice sau juridice care au comis sau sunt răspunzătoare pentru astfel de infracțiuni*” (paragrafele 5 și 13 din preambul). Cu alte cuvinte, legiuitorul european a considerat necesar și oportun ca „*încălcări directe ale principiilor libertății, democrației, ale respectării drepturilor omului și libertăților fundamentale și ale statului de drept*” (paragraful 1 din preambul) să fie sancționate prin norme de drept penal, astfel încât combaterea anumitor forme și expresii ale rasismului și xenofobiei să fie efectivă și disuasivă.

52. Având în vedere aceste argumente, Curtea constată că dispozițiile art. 369 din Codul penal, astfel cum au fost modificate prin legea supusă controlului de constituționalitate, respectă principiul *ultima ratio* al reglementării în materie penală, aplicarea celei mai grave forme de răspundere juridică constituind expresia preocupării la nivel european în combaterea fenomenului de rasism, xenofobie sau a oricăror forme de discriminare cu efecte negative asupra respectării drepturilor omului și a libertăților fundamentale.

53. În ceea ce privește critica raportată la dispozițiile art. 30 din Constituție, Curtea reține că, potrivit normei constituționale, libertatea de exprimare este inviolabilă. Libertate fundamentală într-o societate democratică, exprimarea liberă contribuie la definirea opiniilor sau a credințelor cetățenilor și la manifestarea voinței lor în acord cu acestea. Reglementarea la nivel constituțional a libertății de exprimare, ca drept fundamental cu un conținut complex, a determinat stabilirea limitelor în cadrul cărora acesta poate fi exercitat. Depășirea cadrului constituțional, exercitarea abuzivă a dreptului atrage răspunderea juridică. Astfel, potrivit art. 30 alin. (6) din Constituție, „*libertatea de exprimare nu poate prejudicia demnitatea, onoarea, viața particulară a persoanei și nici dreptul la propria imagine*”. Limitele libertății de exprimare concordă întru totul cu noțiunea de libertate, care nu este și nu poate fi înțeleasă ca fiind absolută. Concepțiile juridico-filosofice promovate de societățile democratice admit că libertatea unei persoane se termină acolo unde începe libertatea altei persoane. În acest sens, art. 57 din Constituție prevede expres obligația cetățenilor români,

cetățenilor străini și apatrizilor de a-și exercita drepturile constituționale cu bună-credință, fără să încalce drepturile și libertățile celorlalți. O limitare identică este, de asemenea, prevăzută în art. 10 paragraful 2 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, în conformitate cu care „*Exercitarea acestor libertăți ce comportă îndatoriri și responsabilități poate fi supusă unor formalități, condiții restrângerii sau sancțiuni prevăzute de lege, care constituie măsuri necesare, într-o societate democratică, pentru [...], protecția reputației sau a drepturilor altora [...]*”, precum și în art. 19 paragraful 3 din Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice care stabilește că exercițiul libertății de exprimare comportă îndatoriri speciale și responsabilități speciale și că aceasta poate fi supusă anumitor restricții care trebuie să fie expres prevăzute de lege, ținând seama de drepturile sau reputația altora. În plus, alin. (7) al art. 30 din Constituție interzice activitățile care s-ar putea desfășura sub pretextul libertății de exprimare: defăimarea țării și a națiunii, îndemnul la război de agresiune, la ură națională, rasială, de clasă sau religioasă, incitarea la discriminare, la separatism teritorial sau la violență publică, precum și manifestările obscene, contrare bunelor moravuri. Fiind o normă cu caracter restrictiv, de natură să circumscrie cadrul în care poate fi exercitată libertatea de exprimare, Curtea observă că enumerarea realizată de textul constituțional este una strictă și limitativă.

54. În continuare, Curtea reține că tuturor obligațiilor legale și cu atât mai mult unora de ordin constituțional, trebuie să le corespundă sancțiuni legale în cazul nerespectării lor. Altfel obligațiile juridice ar fi reduse la semnificația unor simple deziderate, fără niciun rezultat practic în cadrul relațiilor sociale fiind anulată însăși rațiunea reglementării juridice a unora dintre aceste relații (a se vedea Decizia nr. 629 din 4 noiembrie 2014 publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 932 din 21 decembrie 2014, paragraful 47). Natura și gravitatea sancțiunilor aplicate sunt elemente care trebuie avute în vedere la aprecierea proporționalității unei limitări aduse libertății de exprimare, aplicarea pedepsei penale pentru o faptă care presupune exercitarea liberă a dreptului de exprimare nefiind compatibilă cu libertatea de exprimare a persoanei decât în circumstanțe excepționale, mai ales atunci când au fost grav afectate alte drepturi fundamentale (a se vedea, în acest sens Hotărârea din 21 martie 2002, pronunțată în Cauza *Nikula împotriva Finlandei*, Hotărârea din 17 decembrie 2004 pronunțată în Cauza *Cumpănă și Mazăre împotriva României*, Hotărârea din 20 aprilie 2010, pronunțată în Cauza *Cârțai împotriva României*, Hotărârea din 29 martie 2011, pronunțată în Cauza *Cornelia Popa împotriva României*, Hotărârea din 19 iunie 2012, pronunțată în Cauza *Tănăsoaica împotriva României*, Hotărârea din 26 martie 2013, pronunțată în Cauza *Niculescu-Dellakeza împotriva României*). Sub acest aspect Curtea Constituțională a statuat că dispozițiile constituționale sunt concludente, valorile constituționale care nu pot fi afectate sub pretextul libertății de exprimare sunt drepturile individuale precum *demnitatea, onoarea, viața particulară a persoanei și dreptul la propria imagine*, precum și acele valori fundamentale care sunt protejate prin interzicerea actelor prevăzute de art. 30 alin. (7), respectiv *faima/prestigiul țării, pacea, toleranța națională, rasială, de clasă sau religioasă, nediscriminarea unitatea teritorială a țării, ordinea/liniștea publică și bunel moravuri*.

55. Având în vedere că limitele impuse acestei libertăți constituționale sunt ele însele de rang constituțional, Curtea constată că stabilirea conținutului acestei libertăți este stric

determinat de însăși Legea fundamentală, astfel că nicio altă limită nu poate fi admisă decât cu încălcarea literei și spiritului art. 30 din Constituție. Așadar, legiuitorul are obligația de crea cadrul legal care, pe de o parte, să permită persoanelor libera exprimare a gândurilor, opiniilor sau credințelor și, pe de altă parte, să sancționeze acele manifestări, care sub aparența libertății de exprimare, depășesc limitele constituționale, afectând valori inerente ființei umane sau valori-principiu în statul român.

56. Analizând valorile protejate prin norma penală care incriminează fapta de incitare publică la violență, ură și discriminare, Curtea observă că acestea se regăsesc printre valorile constituționale prevăzute de art. 30 alin. (6) și (7). Astfel, în condițiile în care însăși norma constituțională a art. 30 alin. (7) stabilește ca limite ale libertății de exprimare îndemnul la ură rațională, rasială, de clasă sau religioasă, incitarea la discriminare sau la violență publică, statuând obligația legiuitorului de a le interzice prin lege, sancționarea încălcării acestor limite prin aplicarea celei mai grave forme de răspundere juridică este inerentă îndeplinirii acestei obligații constituționale. Curtea constată că legiuitorul a reglementat o modalitate adecvată de protecție, respectând principiul proporționalității care trebuie să guverneze raportul dintre exercițiul libertății de exprimare și sancțiunea aplicată în caz de exercitare abuzivă, respectiv echilibrul între libertatea de a exprima public și de a dezbate probleme de interes public, pe de o parte, și nevoia de a proteja valori sociale individuale sau colective, pe de altă parte.

57. Curtea reține că, statuând inviolabilitatea libertății de exprimare a gândurilor, a opiniilor sau a credințelor, art. 30 alin. (1) din Constituție asigură protecție inclusiv opiniilor politice pe care cetățenii și le pot manifesta liber. Mai mult, dispozițiile art. 40 alin. (1) din Constituție prevăd dreptul fundamental de asociere, în virtutea căruia cetățenii se pot asocia liber în partide politice, opțiunea pentru un anumit partid determinând apartenența lor politică. Așa fiind, Curtea constată că atât opiniile politice ale persoanei, cât și apartenența ei politică sunt protejate constituțional. Or, potrivit art. 1 alin. (1) din Constituție, drepturile și libertățile cetățenilor, în general, și pluralismul politic, în special, reprezintă valori supreme în România și sunt garantate. Garantarea lor nu se poate realiza decât prin vârghele statului de drept, democratic, respectiv prin intermediul cadrului legal și instituțional pe care statul este obligat să îl

creze și să îl perfecționeze. Sub aspectul cadrului legal, statul este obligat să adopte acte normative care să confere caractere real și efectiv, iar nu prezumtiv și iluzoriu drepturilor constituționale.

58. Așa fiind, Curtea constată că, în mod contrar celor susținute de autorii sesizărilor, reglementarea răspunderi penale în cazul săvârșirii faptei de incitare a publicului, prin orice mijloace, la violență, ură sau discriminare împotriva unei categorii de persoane sau împotriva unei persoane pe motiv că face parte dintr-o anumită categorie de persoane definită pe criteriul opiniei ori apartenenței politice nu poate fi calificată drept o cenzură a libertății de exprimare, ci, dimpotrivă, este menită să garanteze la nivel infraconstituțional protecția pe care Legea fundamentală o consacră acestei libertăți. Incitarea la violență ură sau discriminare pe motiv de opinie politică se circumscrie limitelor constituționale ale libertății de exprimare, în vreme ce incitarea pe motiv de apartenență politică subminează libertatea de asociere și pluralismul politic. Cele două manifestări excedează astfel sferei de protecție constituțională, dispozițiile art. 4 din Legea fundamentală fiind relevante sub acest aspect „România este patria comună și indivizibilă a tuturor cetățenilor săi, fără deosebire de rasă, de naționalitate, de origine etnică de limbă, de religie, de sex, de opinie, de apartenență politică de avere sau de origine socială”.

59. Curtea statuează că, având ca fundament unitatea poporului român și solidaritatea cetățenilor săi, statul nu poate tolera, sub aparența protejării libertății de exprimare, subminarea unor drepturi și libertăți constituționale. Aceasta cu atât mai mult cu cât dispozițiile art. 8 din Constituție prevăd în mod expres că în societatea românească, pluralismul este „o condiție și o garanție a democrației constituționale”, partidele politice contribuind „la definirea și la exprimarea voinței politice a cetățenilor”. Or, în lipsa unui cadru legal care să conțină măsuri adecvate pentru sancționarea faptelor de incitare la violență, ură sau discriminare pe motiv de opinie sau apartenență politică, protejarea acestor valori fundamentale ar fi doar iluzorie, iar normele constituționale doar simple declarații fără efecte juridice.

60. Pentru aceste motive, Curtea constată că sintagma „opinie ori apartenență politică” din conținutul normei penale criticate respectă libertatea de exprimare a persoanei, fiind expresia limitelor exercițiului acestei libertăți stabilite de art. 30 alin. (6) și (7) din Constituție.

61. Pentru considerentele arătate, în temeiul art. 146 lit. a) și al art. 147 alin. (4) din Constituție, precum și al art. 15 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,

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

În numele legii

DECIDE:

Respinge, ca neîntemeiată, obiecția de neconstituționalitate formulată de Avocatul Poporului și de un număr de 51 de deputați aparținând Uniunii Salvați România și constată că dispozițiile articolului unic din Legea pentru modificarea art. 369 din Legea nr. 286/2009 privind Codul penal sunt constituționale în raport cu criticile formulate.

Definitivă și general obligatorie.

Decizia se comunică Președintelui României și se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I.

Pronunțată în ședința din data de 28 aprilie 2022.

PREȘEDINTELE CURȚII CONSTITUȚIONALE

prof. univ. dr. VALER DORNEANU

Magistrat-asistent-șef,
Mihaela Senia Costinescu