



**PARLAMENTUL ROMÂNIEI
CAMERA DEPUTAȚILOR**

Cabinet secretar general

N O T Ă

**referitoare la neconstituționalitatea
dispozițiilor art.5 alin.(1) lit.a) teza întâi din Legea nr.221/2009 privind
condamnările cu caracter politic și măsurile administrative asimilate
acestora, pronunțate în perioada 6 martie 1945 - 22 decembrie 1989,
cu modificările și completările ulterioare**

Vă informăm că prin Deciziile nr.1358 și nr.1360 din 21 octombrie 2010, definitive și general obligatorii, Curtea Constituțională a constatat neconstituționalitatea prevederilor art.5 alin.(1) lit.a) teza întâi din Legea nr.221/2009 privind condamnările cu caracter politic și măsurile administrative asimilate acestora, pronunțate în perioada 6 martie 1945-22 decembrie 1989, cu modificările și completările ulterioare.

Potrivit prevederilor art.147 alin.(1) din Constituția României, republicată, dispozițiile din legile în vigoare constatate ca fiind neconstituționale își încetează efectele juridice la 45 de zile de la publicarea deciziei Curții Constituționale, dacă, în acest interval, Parlamentul nu pune de acord prevederile neconstituționale cu dispozițiile Constituției.

Menționăm că procedura de reexaminare a legii urmează să fie declanșată de Senat, în calitate de primă Cameră sesizată.

Anexăm, alăturat, Deciziile Curții Constituționale nr.1358/2010 și nr.1360/2010.

SECRETAR GENERAL

Gheorghe Barbu

B.P. Nr. 1295 din 15.11.2010



R O M Â N I A
CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
CABINETUL PREȘEDINTELUI

Palatul Parlamentului

Calea 13 Septembrie nr. 2, Intrarea B1, Sectorul 5, 050725 București, România

Telefon: (+40-21) 313 25 31

Fax: (+40-21) 312 54 80

Internet : <http://www.ccr.ro>

E-mail: pres@ccr.ro

Dosarele nr.1065D/2010, nr.1070-1074D/2010, nr.1120-1170D/2010,
nr.1244D/2010, nr.1245D/2010, nr.1273-1302D/2010 și nr.1440-1500D/2010
Dosarele nr.1590-1629D/2010

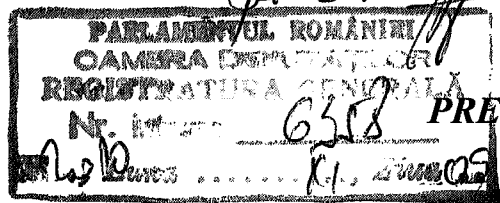
D.S.T.

P.B.P.

DOAMNEI

ROBERTA ALMA ANASTASE

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
REGISTRATURA GENERALĂ
Nr. 15943 / 09-11-2010



PREȘEDINTELE CĂMEREI DEPUTAȚILOR



Vă comunicăm, alăturat, în copie, Deciziile nr.1358 și nr.1360 din 21 octombrie 2010, definitive și general obligatorii, prin care Curtea Constituțională a admis excepția de neconstituționalitate ridicată de Statul român, prin Ministerul Finanțelor Publice - Direcția Generală a Finanțelor Publice Constanța și a constatat că prevederile art.5 alin.(1) lit.a) teza întâi din Legea nr.221/2009 privind condamnările cu caracter politic și măsurile administrative asimilate acestora, pronunțate în perioada 6 martie 1945 - 22 decembrie 1989, cu modificările și completările ulterioare, sunt neconstituționale.

Vă asigurăm de deplina noastră considerație.

PREȘEDINTE,

Augustin Zegrean



ROMÂNIA
CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

**Dosarele nr.1065D/2010, nr.1070-1074D/2010, nr.1120-1170D/2010,
nr.1244D/2010, nr.1245D/2010, nr.1273-1302D/2010 și nr.1440-1500D/2010**

DECIZIA nr.1358
din 21 octombrie 2010

**referitoare la excepția de neconstituționalitate a prevederilor
art.5 alin.(1) lit.a) teza întâi din Legea nr.221/2009 privind condamnările cu
caracter politic și măsurile administrative asimilate acestora, pronunțate în
perioada 6 martie 1945 - 22 decembrie 1989**

Augustin Zegrean	- președinte
Acsinte Gaspar	- judecător
Petre Lăzăroiu	- judecător
Ion Predescu	- judecător
Puskás Valentin Zoltán	- judecător
Tudorel Toader	- judecător
Ioana Marilena Chiorean	- magistrat-asistent

Cu participarea reprezentantului Ministerului Public, procuror Carmen
Cătălina Gliga

Pe rol se află soluținarea excepției de neconstituționalitate a prevederilor
art.5 alin.(1) lit.a) din Legea nr.221/2009 privind condamnările cu caracter politic și
măsurile administrative asimilate acestora, pronunțate în perioada 6 martie 1945 - 22
decembrie 1989, excepție ridicată de Statul român, prin Ministerul Finanțelor Publice
- Direcția Generală a Finanțelor Publice Constanța, în Dosarul nr.554/118/2010 al
Tribunalului Constanța – Secția civilă și care formează obiectul Dosarului Curții
Constituționale nr.1065D/2010.

La apelul nominal se constată lipsa părților, față de care procedura de citare a fost legal îndeplinită.

Curtea dispune a se face apelul și în Dosarele nr.1070-1074D/2010, nr.1120-1170D/2010, nr.1244D/2010, nr.1245D/2010, nr.1273-1302D/2010 și nr.1440-1500D/2010, având ca obiect excepția de neconstituționalitate a prevederilor art.5 alin.(1) lit.a) din Legea nr.221/2009 privind condamnările cu caracter politic și măsurile administrative asimilate acestora, pronunțate în perioada 6 martie 1945 - 22 decembrie 1989, excepție ridicată de Statul român, prin Ministerul Finanțelor Publice - Direcția Generală a Finanțelor Publice Constanța în Dosarele nr.2330/118/2010, nr.11506/118/2009, nr.13501/118/2009, nr.7659/118/2009, nr.14415/118/2009, nr.1807/118/2010, nr.1655/118/2010, nr.1631/118/2010, nr.1630/118/2010, nr.1632/118/2010, nr.14187/118/2009, nr.14371/118/2009, nr.11538/118/2009, nr.12125/118/2009, nr.14338/118/2009, nr.686/118/2010, nr.1628/118/2010, nr.2340/118/2010, nr.2162/118/2010, nr.1993/118/2010, nr.2091/118/2010, nr.2089/118/2010, nr.2066/118/2010, nr.2097/118/2010, nr.1900/118/2010, nr.1627/118/2010, nr.1899/118/2010, nr.506/118/2010, nr.1639/118/2010, nr.1817/118/2010, nr.558/118/2010, nr.456/118/2010, nr.557/118/2010, nr.635/118/2010, nr.1811/118/2010, nr.12983/118/2009, nr.13077/118/2009, nr.12979/118/2009, nr.13428/118/2009, nr.11031/118/2009, nr.11032/118/2009, nr.1910/118/2010, nr.10947/118/2009, nr.14185/118/2009, nr.14191/118/2009, nr.11597/118/2009, nr.78/118/2010, nr.2175/118/2010, nr.1991/118/2010, nr.2407/118/2010, nr.2345/118/2010, nr.1985/118/2010, nr.2165/118/2010, nr.2417/118/2010, nr.2056/118/2010, nr.1990/118/2010, nr.11252/118/2009, nr.11248/118/2009, nr.14139/118/2009, nr.1868/118/2010, nr.13590/118/2009, nr.1462/118/2010, nr.1465/118/2010, nr.13890/118/2009, nr.1473/118/2010, nr.1477/118/2010, nr.249/118/2010, nr.354/118/2010, nr.397/118/2010, nr.1537/118/2010, nr.638/118/2010, nr.1452/118/2010, nr.1455/118/2010, nr.13870/118/2009, nr.1903/118/2010, nr.1576/118/2010, nr.1909/118/2010,

nr.394/118/2010, nr.14145/118/2009, nr.13876/118/2009, nr.14342/118/2009,
 nr.1472/118/2010, nr.13589/118/2009, nr.1378/118/2010, nr.1375/118/2010,
 nr.349/118/2010, nr.13879/118/2010, nr.1380/118/2010, nr.12957/118/2010,
 nr.12729/118/2009, nr.2463/118/2010, nr.1905/118/2010, nr.2457/118/2010,
 nr.12710/118/2009, nr.2095/118/2010, nr.27/118/2010, nr.33/118/2010,
 nr.14410/118/2009, nr.13902/118/2009, nr.13640/118/2009, nr.13641/118/2009,
 nr.9779/118/2009, nr.13897/118/2009, nr.14311/118/2009, nr.1708/118/2010,
 nr.1756/118/2010, nr.1808/118/2010, nr.14242/118/2009, nr.13078/118/2009,
 nr.13088/118/2009, nr.14241/118/2009, nr.14218/118/2009, nr.2736/118/2010,
 nr.2916/118/2010, nr.3122/118/2010, nr.10072/118/2009, nr.2510/118/2010,
 nr.2869/118/2010, nr.2915/118/2010, nr.2913/118/2010, nr.1629/118/2010,
 nr.2858/118/2010, nr.1654/118/2010, nr.2235/118/2010, nr.2727/118/2010,
 nr.2729/118/2010, nr.2344/118/2010, nr.29/118/2010, nr.2231/118/2010,
 nr.2420/118/2010, nr.51/118/2010, nr.31/118/2010, nr.11306/118/2009,
 nr.11303/118/2010, nr.182/118/2010, nr.2301/118/2010, nr.13367/118/2010,
 nr.11443/118/2009, nr.13363/118/2009, nr.11522/118/2009, nr.11312/118/2009,
 nr.11308/118/2009, nr.2304/118/2010, nr.2299/118/2010, nr.2303/118/2010,
 nr.346/118/2010, nr.2514/118/2010, nr.3123/118/2010 și nr.348/118/2010 ale
 Tribunalului Constanța – Secția civilă.

La apelul nominal se constată lipsa părților, față de care procedura de citare a fost legal îndeplinită.

Curtea, din oficiu, pune în discuție conexarea dosarelor.

Reprezentantul Ministerului Public arată că este de acord cu conexarea cauzelor.

Curtea, având în vedere identitatea de obiect a cauzelor, în temeiul art.14 și al art.53 alin.(5) din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, raportate la art.164 din Codul de procedură civilă, dispune conexarea Dosarelor nr.1070-1074D/2010, nr.1120-1170D/2010, nr.1244D/2010,

nr.1245D/2010, nr.1273-1302D/2010 și nr.1440-1500D/2010 la Dosarul nr.1065D/2010, care a fost primul înregistrat.

Cauza fiind în stare de judecată, președintele Curții acordă cuvântul reprezentantului Ministerului Public. Acesta pune concluzii de respingere ca inadmisibilă a excepției de neconstituționalitate, întrucât dispozițiile de lege criticate au fost declarate neconstituționale prin Decizia nr.1354 din 20 octombrie 2010, încă nepublicată.

Curtea,

având în vedere actele și lucrările dosarelor, constată următoarele:

Prin Încheierile din 8 aprilie 2010, 29 martie 2010, 6 aprilie 2010, 23 martie 2010, 1 aprilie 2010, 11 martie 2010, 12 martie 2010, 19 aprilie 2010, 17 martie 2010, 26 martie 2010, 30 martie 2010, 26 aprilie 2010, 20 aprilie 2010 și 16 aprilie 2010, pronunțate în Dosarele nr.554/118/2010, nr.2330/118/2010, nr.11506/118/2009, nr.13501/118/2009, nr.7659/118/2009, nr.14415/118/2009, nr.1807/118/2010, nr.1655/118/2010, nr.1631/118/2010, nr.1630/118/2010, nr.1632/118/2010, nr.14187/118/2009, nr.14371/118/2009, nr.11538/118/2009, nr.12125/118/2009, nr.14338/118/2009, nr.686/118/2010, nr.1628/118/2010, nr.2340/118/2010, nr.2162/118/2010, nr.1993/118/2010, nr.2091/118/2010, nr.2089/118/2010, nr.2066/118/2010, nr.2097/118/2010, nr.1900/118/2010, nr.1627/118/2010, nr.1899/118/2010, nr.506/118/2010, nr.1639/118/2010, nr.1817/118/2010, nr.558/118/2010, nr.456/118/2010, nr.557/118/2010, nr.635/118/2010, nr.1811/118/2010, nr.12983/118/2009, nr.13077/118/2009, nr.12979/118/2009, nr.13428/118/2009, nr.11031/118/2009, nr.11032/118/2009, nr.1910/118/2010, nr.10947/118/2009, nr.14185/118/2009, nr.14191/118/2009, nr.11597/118/2009, nr.78/118/2010, nr.2175/118/2010, nr.1991/118/2010, nr.2407/118/2010, nr.2345/118/2010, nr.1985/118/2010, nr.2165/118/2010, nr.2417/118/2010, nr.2056/118/2010, nr.1990/118/2010, nr.11252/118/2009,

nr.11248/118/2009, nr.14139/118/2009, nr.1868/118/2010, nr.13590/118/2009,
 nr.1462/118/2010, nr.1465/118/2010, nr.13890/118/2009, nr.1473/118/2010,
 nr.1477/118/2010, nr.249/118/2010, nr.354/118/2010, nr.397/118/2010,
 nr.1537/118/2010, nr.638/118/2010, nr.1452/118/2010, nr.1455/118/2010,
 nr.13870/118/2009, nr.1903/118/2010, nr.1576/118/2010, nr.1909/118/2010,
 nr.394/118/2010, nr.14145/118/2009, nr.13876/118/2009, nr.14342/118/2009,
 nr.1472/118/2010, nr.13589/118/2009, nr.1378/118/2010, nr.1375/118/2010,
 nr.349/118/2010, nr.13879/118/2010, nr.1380/118/2010, nr.12957/118/2010,
 nr.12729/118/2009, nr.2463/118/2010, nr.1905/118/2010, nr.2457/118/2010,
 nr.12710/118/2009, nr.2095/118/2010, nr.27/118/2010, nr.33/118/2010,
 nr.14410/118/2009, nr.13902/118/2009, nr.13640/118/2009, nr.13641/118/2009,
 nr.9779/118/2009, nr.13897/118/2009, nr.14311/118/2009, nr.1708/118/2010,
 nr.1756/118/2010, nr.1808/118/2010, nr.14242/118/2009, nr.13078/118/2009,
 nr.13088/118/2009, nr.14241/118/2009, nr.14218/118/2009, nr.2736/118/2010,
 nr.2916/118/2010, nr.3122/118/2010, nr.10072/118/2009, nr.2510/118/2010,
 nr.2869/118/2010, nr.2915/118/2010, nr.2913/118/2010, nr.1629/118/2010,
 nr.2858/118/2010, nr.1654/118/2010, nr.2235/118/2010, nr.2727/118/2010,
 nr.2729/118/2010, nr.2344/118/2010, nr.29/118/2010, nr.2231/118/2010,
 nr.2420/118/2010, nr.51/118/2010, nr.31/118/2010, nr.11306/118/2009,
 nr.11303/118/2010, nr.182/118/2010, nr.2301/118/2010, nr.13367/118/2010,
 nr.11443/118/2009, nr.13363/118/2009, nr.11522/118/2009, nr.11312/118/2009,
 nr.11308/118/2009, nr.2304/118/2010, nr.2299/118/2010, nr.2303/118/2010,
 nr.346/118/2010, nr.2514/118/2010, nr.3123/118/2010 și nr.348/118/2010,

Tribunalul Constanța – Secția civilă a sesizat Curtea Constituțională cu excepția de neconstituționalitate a prevederilor art.5 alin.(1) lit.a) din Legea nr.221/2009 privind condamnările cu caracter politic și măsurile administrative asimilate acestora, pronunțate în perioada 6 martie 1945 - 22 decembrie 1989.

Excepția de neconstituționalitate a fost ridicată de Statul român, prin Ministerul Finanțelor Publice - Direcția Generală a Finanțelor Publice Constanța, în cadrul soluționării unor acțiuni prin care se solicită plata unor despăgubiri pentru daunele morale suferite ca urmare a unor condamnări cu caracter politic și măsuri administrative asimilate acestora, pronunțate în perioada 6 martie 1945 - 22 decembrie 1989.

În motivarea excepției de neconstituționalitate, autorul acesteia precizează că prevederile de lege criticate contravin dispozițiilor constituționale ale art.138 alin.(5) potrivit căroră „*Nici o cheltuială bugetară nu poate fi aprobată fără stabilirea sursei de finanțare*”, ale art.111 alin.(1) privind informarea Parlamentului de către Guvern și celelalte organe ale administrației publice, ale art.148 alin.(2) privind integrarea în Uniunea Europeană și ale art.16 alin.(1) și (2) privind egalitatea în drepturi.

1. În ceea ce privește încălcarea dispozițiilor art.138 alin.(5) și ale art.111 alin.(1), autorul excepției de neconstituționalitate susține că impactul financiar asupra bugetului general consolidat, atât pe termen scurt, cât și pe termen lung „este deosebit de important, defavorabil, cu majorări ale cheltuielilor bugetare de stat, cu atât mai mult cu cât nu se cunoaște quantumul despăgubirilor ce pot fi acordate persoanelor îndreptățite.” Invocă în acest sens Decizia Curții Constituționale nr.36/1996, precum și prevederile art.15 din Legea nr.500/2002 privind finanțele publice. Totodată, arată că proiectul legii în discuție a fost transmis Parlamentului spre adoptare de către Guvern, iar înregistrarea proiectului de lege la Senat, ca primă Cameră sesizată, a avut loc la data de 21.11.2007. Expunerea de motive nu a fost însoțită de fișa financiară a actului normativ, care să aibă în vedere dispozițiile art.15 din Legea privind finanțele publice, singura analiză financiară fiind cea prevăzută la Secțiune a 4-a – Impactul financiar asupra bugetului general consolidat, atât pe termen scurt, pentru anul curent, cât și pe termen lung, cerința constituțională nefiind respectată, iar legea fiind adoptată

la 2 ani de la data analizei ce cuprindea modificările cheltuielilor bugetare în anii 2008, 2009, 2010 și 2011.

Dincolo de faptul că analiza financiară din Expunerea de motive devenise caducă prin trecerea a 2 ani până la adoptare, această analiză nu satisface, în opinia autorului excepției de neconstituționalitate, exigențele constituționale și legale, întrucât are un caracter formal, fără acoperire reală, estimând că numărul de cereri nu va fi mai mare de 10.000, iar valoarea despăgubirilor ce ar putea fi acordate de către instanțele de judecată pentru prejudiciul material suferit nu va depăși 33.000 lei de persoană. Or, pe de-o parte, până în luna ianuarie 2010, după 6 luni de aplicare a legii, doar pe rolul Tribunalului Constanța există 600 cauze cu un asemenea obiect, putându-se estima că numărul va ajunge la 3600 la sfârșitul perioadei de 3 ani, la nivelul unui singur județ, iar, pe de altă parte, instanțele judecătorești – în lipsa unor criterii legale de cuantificare a despăgubirilor – au obligat statul la plata de despăgubiri de zeci de ori mai mari, în valoare de 600.000 euro.

2. Referitor la încălcarea dispozițiilor art.148 alin.(2) din Constituție, autorul excepției de neconstituționalitate arată că art.104 din Tratatul de la Maastricht, instituind Uniunea Europeană (tratat care a devenit parte a dreptului intern prin Legea nr.154/2005), reglementează o anumită disciplină bugetară, impunând statelor membre o obligație generală, aceea de a evita deficitele publice excesive. Raportul dintre datoria publică și Produsul Intern Brut (PIB) nu trebuie să depășească „valorile de referință” stabilite prin Protocol (anexă la Tratat), respectiv 3% pentru raportul dintre deficitul public prevăzut sau real și PIB. Or, având în vedere că prin Legea nr.11/2010 deficitul bugetar s-a stabilit la 35.024,1 milioane lei și că estimarea minimală este de peste 150000 cereri de chemare în judecată (3600x42 județe) în cei 3 ani de aplicare și presupunând că fiecare beneficiar va primi în medie 30.000 euro, efortul bugetar va fi de 1,5 miliarde euro anual, respectiv 6 miliarde lei (aproximativ 1% din PIB). Acoperirea acestor sume nu se va putea face nici prin alocare de sume

suplimentare de la fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului, nici prin rectificări bugetare.

3. Privitor la încălcarea dispozițiilor art.16 alin.(1) și (2) din Constituție, autorul excepției de neconstituționalitate arată că prin prevederile art.5 alin.(1) lit.a) nu se realizează un tratament juridic unitar pentru persoanele care au suferit condamnări cu caracter politic sau măsuri administrative asimilate acestora, întrucât se produce o inechitate socială a reparației acordate cu titlu de prejudiciu moral în cadrul aceleiași categorii de beneficiari, în egală măsură având impact moral incontestabil *„privarea de libertate în locuri de detenție sau pentru efectuarea de cercetări; internarea în spitale de psihiatrie; stabilirea de domiciliu obligatoriu; strămutarea într-o altă localitate; deportarea în străinătate, după 23 august 1944, pentru motive politice; exmatricularea din școli, licee și facultăți; încetarea contractului de muncă sau retrogradarea, dispuse din motive politice.”* Există o categorie de persoane care au fost persecutate de regimul politic și nu au beneficiat până la apariția Legii nr.221/2009 de o minimă reparație morală, însă prin dispozițiile legale contestate se creează situația unei discriminări între cei condamnați politic și cei supuși unor măsuri administrative cu caracter politic, de vreme ce legiuitorul nu face distincția între situația în care s-a aflat o persoană supusă unui regim de detenție și situația în care s-a aflat o persoană asupra căreia s-a luat o măsură administrativă. Totodată, se creează discriminări între persoanele care au obținut o minimă reparație înainte de intrarea în vigoare a Legii nr.221/2009 și cele care obțin aceste despăgubiri după acest moment.

Răspunderea statului trebuie să se facă în acord cu principiul proporționalității, iar posibilitatea compensării prejudiciului moral cu o sumă de bani stabilită cu titlu de daune morale are drept scop nu atât a repune victima într-o situație similară cu cea avută anterior, cât a-i procura satisfacția de ordin moral, susceptibilă mai mult de o recunoaștere a însăși măsurii luate asupra sa, ca fiind abuzivă, principiu urmărit de legiuitorul român atât prin Decretul Lege nr.118/1990 și Ordonanța de urgență a Guvernului nr.214/1999, cât și prin Legea nr.221/2009.

În final, arată că, referitor la daunele morale în general, sub aspectul cuantumului, statuând în echitate, astfel cum prevede art.41 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a adoptat o poziție moderată prin acordarea unor sume rezonabile, cu titlu de reparație morală, invocând, cu titlu de exemplu, „Cauza Țărălungă, Cauza Temeșan sau Cauza Oancea”.

Tribunalul Constanța – Secția civilă consideră că excepția de neconstituționalitate este neîntemeiată. În acest sens, arată că dispozițiile Legii nr.221/2009 nu generează discriminări, însă acestea ar putea fi produse de hotărârile judecătorești ce vor fi pronunțate în aplicarea acestei legi, în lipsa unor criterii de cuantificare a prejudiciului moral suferit de persoana vizată, prejudiciu care a fost lăsat de legiuitor la pură apreciere a judecătorului, astfel că lipsa de predictibilitate a practicii judiciare ar putea genera discriminări.

Potrivit prevederilor art.30 alin.(1) din Legea nr.47/1992, încheierile de sesizare au fost comunicate președinților celor două Camere ale Parlamentului, Guvernului și Avocatului Poporului, pentru a-și exprima punctele de vedere asupra excepției de neconstituționalitate.

Avocatul Poporului, în punctele sale de vedere, apreciază că dispozițiile de lege criticate sunt constituționale. În acest sens, arată că reglementarea dedusă controlului de constituționalitate se aplică tuturor celor aflați în situația prevăzută în ipoteza normelor legale, fără nicio discriminare pe considerente arbitrare.

În ceea ce privește critica de neconstituționalitate raportată la dispozițiile art.138 alin.(5) din Constituție, apreciază că acestea privesc stabilirea surselor de finanțare, iar în baza acestui principiu constituțional, legile privind finanțele publice conțin prevederi care asigură luarea măsurilor necesare pentru aplicarea efectivă a acestuia în activitatea legislativă și executivă. Astfel, în vederea respectării repartizării veniturilor și a cheltuielilor, garanție a asigurării echilibrului bugetar, Legea finanțelor publice instituie obligația ca - în cazul în care se fac propuneri de elaborare a unor acte

normative a căror aplicare atrage după sine micșorarea veniturilor sau majorarea cheltuielilor stabilite prin bugetul de stat, bugetul asigurărilor sociale de stat și bugetele fondurilor speciale -, inițiatorii, împreună cu Ministerul Finanțelor, să prevadă și mijloacele necesare acoperirii golurilor de venituri și sporul de cheltuieli, prin elaborarea fișei financiare care însoțește expunerea de motive, iar expunerea de motive la Legea nr.221/2009 conține explicații privind impactul financiar asupra bugetului general consolidat, atât pe termen scurt, pentru anul curent, cât și pe termen lung (5 ani).

Referitor la critica de neconstituționalitate a art.5 alin.(1) lit.a) din Legea nr.221/2009 față de dispozițiile art.148 alin.(2) din Constituție, Avocatul Poporului apreciază că nu se poate reține încălcarea regulilor constituționale care consacră prioritatea reglementărilor comunitare cu caracter obligatoriu față de dispozițiile contrare din legile interne.

Președinții celor două Camere ale Parlamentului și Guvernul nu au comunicat punctele lor de vedere asupra excepției de neconstituționalitate.

Curtea,

examinând încheierile de sesizare, punctele de vedere ale Avocatului Poporului, rapoartele întocmite de judecătorul-raportor, concluziile procurorului, dispozițiile de lege criticate, raportate la prevederile Constituției, precum și Legea nr.47/1992, reține următoarele:

Curtea Constituțională a fost legal sesizată și este competentă, potrivit dispozițiilor art.146 lit.d) din Constituție, precum și ale art.1 alin.(2), ale art.2, 3, 10 și 29 din Legea nr.47/1992, să soluționeze excepția de neconstituționalitate.

Obiectul excepției de neconstituționalitate, astfel cum rezultă din încheierea de sesizare, îl constituie prevederile art.5 alin.(1) lit.a) din Legea nr.221/2009 privind condamnările cu caracter politic și măsurile administrative asimilate acestora, pronunțate în perioada 6 martie 1945 - 22 decembrie 1989,

publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.396 din 11 iunie 2009, prevederi care, la data sesizării Curții Constituționale, aveau următoarea redactare:

- Art.5 alin.(1) lit.a): *„(1) Orice persoană care a suferit condamnări cu caracter politic în perioada 6 martie 1945 - 22 decembrie 1989 sau care a făcut obiectul unor măsuri administrative cu caracter politic, precum și, după decesul acestei persoane, soțul sau descendenții acesteia până la gradul al II-lea inclusiv pot solicita instanței de judecată, în termen de 3 ani de la data intrării în vigoare a prezentei legi, obligarea statului la:*

a) acordarea unor despăgubiri pentru prejudiciul moral suferit prin condamnare. La stabilirea cuantumului despăgubirilor se va ține seama și de măsurile reparatorii deja acordate persoanelor în cauză în temeiul Decretului-lege nr.118/1990 privind acordarea unor drepturi persoanelor persecutate din motive politice de dictatura instaurată cu începere de la 6 martie 1945, precum și celor deportate în străinătate ori constituite în prizonieri, republicat, cu modificările și completările ulterioare, și al Ordonanței de urgență a Guvernului nr.214/1999, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr.568/2001, cu modificările și completările ulterioare;”

Ulterior sesizării Curții Constituționale, dispozițiile art.5 alin.(1) lit.a) din Legea nr.221/2009 au fost modificate prin art.I pct.1 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.62/2010 pentru modificarea și completarea Legii nr.221/2009 privind condamnările cu caracter politic și măsurile administrative asimilate acestora, pronunțate în perioada 6 martie 1945-22 decembrie 1989, și pentru suspendarea aplicării unor dispoziții din titlul VII al Legii nr.247/2005 privind reforma în domeniile proprietății și justiției, precum și unele măsuri adiacente, ordonanță publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.446 din 1 iulie 2010, dispozițiile modificatoare având următoarea redactare:

«Art.I - Legea nr.221/2009 privind condamnările cu caracter politic și măsurile administrative asimilate acestora, pronunțate în perioada 6 martie 1945-22 decembrie

1989, publicată în *Monitorul Oficial al României, Partea I*, nr.396 din 11 iunie 2009, se modifică și se completează după cum urmează:

1. La articolul 5 alineatul (1), litera a) se modifică și va avea următorul cuprins:

„a) acordarea unor despăgubiri pentru prejudiciul moral suferit prin condamnare în cuantum de până la:

1. 10.000 de euro pentru persoana care a suferit condamnarea cu caracter politic în perioada 6 martie 1945-22 decembrie 1989 sau care a făcut obiectul unor măsuri administrative cu caracter politic;

2. 5.000 de euro pentru soțul/soția și descendenții de gradul I;

3. 2.500 de euro pentru descendenții de gradul al II-lea”.»

Curtea constată că art.I pct.1 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.62/2010 modifică și completează dispozițiile de lege criticate, prin introducerea a trei puncte ce stabilesc plafoane maxime ale cuantumului despăgubirilor, iar fraza a doua a art.5 alin.(1) lit.a) din lege a fost preluată și completată prin art.I pct.2 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.62/2010 referitor la introducerea unui nou alineat al art.5, și anume alin.(1¹), cu următorul conținut: "(1¹) La stabilirea cuantumului despăgubirilor prevăzute la alin. (1), instanța judecătorească va lua în considerare, fără a se limita la acestea, durata pedepsei privative de libertate, perioada de timp scursă de la condamnare și consecințele negative produse în plan fizic, psihic și social, precum și măsurile reparatorii deja acordate în temeiul Decretului-lege nr.118/1990 privind acordarea unor drepturi persoanelor persecutate din motive politice de dictatura instaurată cu începere de la 6 martie 1945, precum și celor deportate în străinătate ori constituite în prizonieri, republicat, și al Ordonanței de urgență a Guvernului nr.214/1999 privind acordarea calității de luptător în rezistența anticomunistă persoanelor condamnate pentru infracțiuni săvârșite din motive politice, persoanelor împotriva cărora au fost dispuse, din motive politice, măsuri administrative abuzive, precum și persoanelor care au participat la acțiuni de

împotrivire cu arme și de răsturnare prin forță a regimului comunist instaurat în România, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr.568/2001, cu modificările și completările ulterioare.”

Potrivit art.62 din Legea nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.260 din 21 aprilie 2010, dispozițiile de modificare și de completare se încorporează, de la data intrării lor în vigoare, în actul de bază, identificându-se cu acesta.

Prin Decizia Plenului Curții Constituționale nr.III/1995, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.259 din 9 noiembrie 1995, instanța de contencios constituțional a statuat că, în cazul în care, după invocarea unei excepții de neconstituționalitate în fața instanțelor judecătorești, prevederea legală supusă controlului a fost modificată, Curtea Constituțională se pronunță asupra constituționalității prevederii legale, în noua sa redactare, numai dacă soluția legislativă din legea modificată este, în principiu, aceeași cu cea dinaintea modificării.

Or, Curtea observă că dispozițiile art.5 alin.(1) lit.a) din Legea nr.221/2009, astfel cum au fost modificate și completate prin art.I pct.1 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.62/2010, cuprind două soluții legislative distincte, și anume: pe de-o parte, teza întâi privind acordarea unor despăgubiri (soluție legislativă preluată și de dispozițiile modificatoare) iar, pe de altă parte, teza a doua, adică punctele 1-3 ale lit.a), referitoare la plafonarea cuantumului acestor despăgubiri (soluție legislativă introdusă prin dispozițiile modificatoare).

Întrucât, în cauza de față, autorul excepției de neconstituționalitate critică soluția legislativă de acordare a despăgubirilor [soluție cuprinsă și de dispozițiile art.5 alin.(1) lit.a) din Legea nr.221/2009, în forma anterioară modificării], **Curtea constată că obiect al excepției de neconstituționalitate îl constituie, așadar, numai dispozițiile art.5 alin.(1) lit.a) teza întâi din Legea nr.221/2009, cu modificările și completările ulterioare, care au următorul cuprins: „(1) Orice persoană care a**

suferit condamnări cu caracter politic în perioada 6 martie 1945 - 22 decembrie 1989 sau care a făcut obiectul unor măsuri administrative cu caracter politic, precum și, după decesul acestei persoane, soțul sau descendenții acesteia până la gradul al II-lea inclusiv pot solicita instanței de judecată, în termen de 3 ani de la data intrării în vigoare a prezentei legi, obligarea statului la:

a) acordarea unor despăgubiri pentru prejudiciul moral suferit prin condamnare[...]”.

De altfel, cea de-a doua soluție legislativă cuprinsă în art.5 alin.(1) lit.a), astfel cum a fost modificat și completat prin art.I pct.1 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.62/2010 - adică punctele 1-3 referitoare la plafonarea cuantumului acestor despăgubiri -, a fost declarată neconstituțională prin Decizia nr.1354 din 20 octombrie 2010, încă nepublicată, prin care Curtea Constituțională a admis excepția de neconstituționalitate ridicată direct de Avocatul Poporului și a constatat că dispozițiile art.I pct.1 din Ordonanța de urgență nr.62/2010 - prin care se plafonează despăgubirile prevăzute de art.5 alin.(1) lit.a) din Legea nr.221/2009 - sunt neconstituționale, în raport cu criticile formulate.

Statul român, prin Ministerul Finanțelor Publice, în calitate de autor al excepției de neconstituționalitate, consideră că textul de lege criticat încalcă prevederile constituționale ale art.16 alin.(1) și (2) privind egalitatea în drepturi, ale art.111 alin.(1) privind informarea Parlamentului de către Guvern și celelalte organe ale administrației publice, ale art.138 alin.(5) potrivit căroră „*Nici o cheltuială bugetară nu poate fi aprobată fără stabilirea sursei de finanțare*” și ale art.148 alin.(2) privind integrarea în Uniunea Europeană.

Examinând excepția de neconstituționalitate ridicată, Curtea constată următoarele:

1. Cu privire la constituționalitatea procesului legislativ de adoptare a Legii nr.221/2009.

Curtea observă că proiectul de lege privind condamnările cu caracter politic și măsurile administrative asimilate acestora, pronunțate în perioada 6 martie 1945-22 decembrie 1989, al cărui inițiator este Guvernul, a fost transmis Senatului, ca primă Cameră sesizată, la data de 20 noiembrie 2007 și a fost adoptat de acesta la data de 12 mai 2008. Proiectul de lege adoptat de Senat a fost transmis Camerei Deputaților la data de 17 iunie 2008, fiind adoptat de aceasta, în calitate de Cameră decizională, la data de 12 mai 2009.

Potrivit Fișei proiectului de lege, acesta a fost însoțit de Expunerea de motive și de Avizul favorabil al Consiliului Legislativ.

Legea privind condamnările cu caracter politic și măsurile administrative asimilate acestora, pronunțate în perioada 6 martie 1945 - 22 decembrie 1989 face parte din categoria legilor organice, fiind adoptată de Parlament cu respectarea prevederilor art.75 și ale art.76 alin.(1) din Constituție și nu a fost supusă controlului de constituționalitate *a priori*, conform art.146 lit.a) din Constituție.

2. În ceea ce privește critica de neconstituționalitate referitoare la încălcarea art.111 alin.(1) și art.138 alin.(5) din Constituție.

Curtea constată că această critică este neîntemeiată, deoarece, așa cum a statuat în mod constant în jurisprudența sa, obligativitatea indicării sursei de finanțare pentru aprobarea cheltuielilor bugetare, prevăzută de art.138 alin. (5) din Constituție, constituie un aspect distinct față de cel al lipsei fondurilor pentru susținerea finanțării din punct de vedere bugetar. Astfel, prin Decizia nr.1093 din 15 octombrie 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.711 din 20 octombrie 2008, Curtea Constituțională a reținut că stabilirea sursei de finanțare și insuficiența resurselor financiare din sursa astfel stabilită sunt două aspecte diferite: primul aspect este legat de imperativele art.138 alin.(5) din Constituție, iar al doilea nu are caracter constituțional, fiind o problemă exclusiv de oportunitate politică, ce privește, în esență, relațiile dintre Parlament și Guvern.

Totodată, dacă s-ar reține că lipsa precizării exprese a sursei de finanțare presupune, implicit, inexistența sursei de finanțare, aceasta ar echivala cu o prezumție fără suport constituțional, ceea ce este inadmisibil. Prin Decizia nr.515 din 24 noiembrie 2004, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.1195 din 14 decembrie 2004, Curtea a statuat că finanțarea cheltuielilor bugetare se face din surse financiare alocate în buget, iar că majorarea unor cheltuieli se finanțează fie prin suplimentarea alocațiilor bugetare din fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului, fie prin rectificare bugetară.

De asemenea, Curtea reține că, în cadrul raporturilor constituționale dintre Guvern și Parlament, problemele referitoare la fundamentarea și susținerea unor reglementări în diferite domenii de activitate, cu implicații financiare profunde, au o semnificație aparte. Astfel, potrivit art.111 alin.(1) teza a doua din Constituție, *„În cazul în care o inițiativă legislativă implică modificarea prevederilor bugetului de stat sau a bugetului asigurărilor sociale de stat, solicitarea informării este obligatorie.”*

În conformitate cu art.30 alin.(1) lit.a) din Legea nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.260 din 21 aprilie 2010, *„Proiectele de acte normative trebuie însoțite de următoarele documente de motivare: a) expuneri de motive - în cazul proiectelor de legi și al propunerilor legislative [...]”*.

În cazul de față, Curtea observă că Guvernul și-a exercitat inițiativa legislativă prin transmiterea proiectului de lege, însoțit de Expunerea de motive, care, la Secțiunea a 4-a – *Impactul financiar asupra bugetului general consolidat, atât pe termen scurt, pentru anul curent, cât și pe termen lung*, conține informații referitoare la efectele financiare asupra bugetului general consolidat, și anume la modificări ale cheltuielilor bugetare, precum și la calculele privind fundamentarea acestor modificări. Pe de altă parte, așa cum menționa și Avocatul Poporului în punctul de vedere transmis Curții Constituționale, Legea finanțelor publice instituie obligația ca, în cazul în care se fac propuneri de elaborare a unor acte normative a căror aplicare

atrage după sine micșorarea veniturilor sau majorarea cheltuielilor stabilite prin bugetul de stat, bugetul asigurărilor sociale de stat și bugetele fondurilor speciale, inițiatorii, împreună cu Ministerul Finanțelor Publice, să prevadă și mijloacele necesare acoperirii golurilor de venituri și sporul de cheltuieli prin elaborarea fișei financiare care însoțește expunerea de motive. Or, Expunerea de motive a Legii nr.221/2009 conține explicații privind impactul financiar asupra bugetului general consolidat, atât pe termen scurt, pentru anul curent, cât și pe termen lung (5 ani).

Prin urmare, Curtea constată că au fost îndeplinite cerințele prevăzute de art.111 alin.(1) și art.138 alin.(5) din Constituție în ceea ce privește adoptarea Legii nr.221/2009 privind condamnările cu caracter politic și măsurile administrative asimilate acestora, pronunțate în perioada 6 martie 1945 - 22 decembrie 1989.

Referitor la susținerea autorului excepției de neconstituționalitate în sensul că analiza Guvernului cuprinsă în Expunerea de motive este nerealistă, deoarece estimează că numărul de cereri nu va fi mai mare de 10.000 (în realitate, doar pe rolul Tribunalului Constanța existând 600 cauze cu un asemenea obiect, numărul urmând să ajungă la 3600, la sfârșitul perioadei de 3 ani), iar valoarea despăgubirilor ce ar putea fi acordate de către instanțele de judecată nu va depăși 33.000 lei de persoană (în realitate, instanțele judecătorești acordând despăgubiri de zeci de ori mai mari, în valoare de 600.000 euro), Curtea constată că acestea nu pot constitui motive de neconstituționalitate a legii, întrucât evaluarea preliminară a impactului financiar este realizată, în mod firesc, de inițiatorul proiectului de act normativ, fără ca instanța de contencios constituțional să poată verifica certitudinea datelor cuprinse în această evaluare.

3. Referitor la pretinsa încălcare a „art.104 din Tratatul de la Maastricht”.

Curtea observă, în primul rând, că începând cu 1 decembrie 2009, data intrării în vigoare a Tratatului de la Lisabona, dispozițiile art.104 din Tratatul de la Maastricht privind evitarea deficitelor publice excesive au fost preluate în art.126 (ex-

art.104 TCE) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, versiunea consolidată, publicată în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene nr.C83 din 30 martie 2010.

În al doilea rând, Curtea reține că art.148 alin.(2) din Constituție consacră principiul priorității dreptului comunitar față de dreptul intern, întrucât prevede că „*tratatele constitutive ale Uniunii Europene*” și „*celelalte reglementări comunitare cu caracter obligatoriu*” au prioritate față de „*dispozițiile contrare din legile interne*”.

Curtea constată că nu este competentă să analizeze conformitatea unei prevederi din dreptul național cu dispoziții din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, prin prisma art.148 alin.(2) din Constituție, astfel cum solicită autorul excepției de neconstituționalitate. Critica privește astfel aspecte ce țin de aplicarea legii, ceea ce nu intră în competența de soluționare a Curții Constituționale, ci a instanțelor judecătorești care, din oficiu sau la cererea părții, pot formula o întrebare preliminară adresată Curții de Justiție a Uniunii Europene potrivit art.267 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene. În același sens, s-a pronunțat Curtea Constituțională și prin Decizia nr.137/2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.182 din 22 martie 2010.

4. În ceea ce privește celelalte critici de neconstituționalitate, Curtea constată următoarele:

Legiuitorul român a acordat o atenție deosebită reglementărilor referitoare la reparațiile pentru suferințele cauzate de regimul comunist din perioada 6 martie 1945 - 22 decembrie 1989, având în vedere voința noului stat democratic instaurat în decembrie 1989, de a recunoaște și de a condamna aceste fapte. În acest sens, au fost inițiate și adoptate reglementări privind: 1. restituirea bunurilor mobile și imobile preluate abuziv și, în măsura în care acest lucru nu mai este posibil, acordarea de compensații pentru acestea; 2. reabilitarea celor condamnați din motive politice; 3.

acordarea de indemnizații, de despăgubiri pentru daunele morale suferite și de alte drepturi.

Reglementările adoptate au ținut seama de Rezoluțiile Adunării Parlamentare a Consiliului Europei nr.1096 (1996) intitulată „*Măsurile de eliminare a moștenirii fostelor sisteme totalitare comuniste*” și nr.1481 (2006), intitulată „*Necesitatea condamnării internaționale a crimelor comise de regimul comunist*”. Potrivit acestor acte cu caracter de recomandare pentru statele membre ale Consiliului Europei (la care România a aderat prin Legea nr.64/1993 pentru aderarea României la Statutul Consiliului Europei, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.238 din 4 octombrie 1993), având în vedere încălcarea drepturilor omului de către regimul comunist, este necesar ca persoanele nevinovate care au fost persecutate pentru fapte care ar fi considerate legale într-o societate democratică, să fie reabilite, să le fie restituite proprietățile confiscate (sau să primească compensații, dacă acest lucru nu mai este posibil) și, atâta timp cât victimele regimului comunist sau familiile lor mai sunt în viață, să poată primi compensații pentru daunele morale suferite.

4.1. În materia restituirilor, au fost adoptate mai multe acte normative privind retrocedarea bunurilor imobile confiscate sau naționalizate în perioada 6 martie 1945 - 22 decembrie 1989. Astfel, prin Legea fondului funciar nr.18/1991, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.1 din 5 ianuarie 1998, s-a recunoscut dreptul la restituirea terenurilor, iar prin Legea nr.1/2000 pentru reconstituirea dreptului de proprietate asupra terenurilor agricole și celor forestiere, solicitate potrivit prevederilor Legii fondului funciar nr.18/1991 și ale Legii nr.169/1997, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.8 din 12 ianuarie 2000, s-a recunoscut dreptul la despăgubiri în caz de imposibilitate a restituirii integrale în natură. Totodată, prin Legea nr.112/1995 pentru reglementarea situației juridice a unor imobile cu destinația de locuințe, trecute în proprietatea statului, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.279 din 29 noiembrie 1995, apoi prin Legea nr.10/2001 privind regimul juridic al unor imobile preluate în mod

abuziv în perioada 6 martie 1945 - 22 decembrie 1989, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.798 din 2 septembrie 2005, a fost stabilit dreptul la restituire în natură, iar în măsura în care aceasta nu este posibilă, dreptul la măsuri reparatorii prin echivalent, asupra imobilelor preluate abuziv de stat în perioada comunistă. Legea nr.247/2005 privind reforma în domeniile proprietății și justiției, precum și unele măsuri adiacente, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.653 din 22 iulie 2005, a unit procedurile administrative de restituire a bunurilor vizate de legile menționate mai sus.

De asemenea, cetățenii aparținând minorităților naționale au beneficiat de reglementări speciale în materia restituirii proprietăților, potrivit Ordonanței de urgență a Guvernului nr.83/1999 privind restituirea unor bunuri imobile care au aparținut comunităților cetățenilor aparținând minorităților naționale din România, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.797 din 1 septembrie 2005.

Având în vedere toate aceste reglementări, Curtea constată că statul a creat cadrul legislativ care să garanteze realizarea dreptului la restituire, indiferent dacă este vorba despre o restituire în natură sau de acordarea unei despăgubiri în caz de imposibilitate a restituirii în natură.

4.2. În ceea ce privește reabilitarea persoanelor condamnate din motive politice - prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr.214/1999 privind acordarea calității de luptător în rezistența anticomunistă persoanelor condamnate pentru infracțiuni săvârșite din motive politice, persoanelor împotriva cărora au fost dispuse, din motive politice, măsuri administrative abuzive, precum și persoanelor care au participat la acțiuni de împotrivire cu arme și de răsturnare prin forță a regimului comunist instaurat în România, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.650 din 30 decembrie 1999, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr.568/2001, cu modificările și completările ulterioare, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.688 din 30 octombrie 2001 – s-a recunoscut calitatea de luptător în rezistența anticomunistă persoanelor condamnate pentru infracțiuni

săvârșite din motive politice sau supuse, din motive politice, unor măsuri administrative abuzive în perioada 6 martie 1945 - 14 decembrie 1989, decizia pentru constatarea calității de luptător în rezistența anticomunistă putând fi folosită ca probă în fața instituțiilor abilitate, în ceea ce privește aprecierea caracterului politic al infracțiunilor a căror săvârșire a atras măsura confiscării bunurilor. Totodată, potrivit acestui act normativ, hotărârile de condamnare pentru infracțiuni săvârșite din motive politice nu pot fi invocate împotriva persoanelor care au dobândit calitatea de luptător în rezistența anticomunistă.

4.3. În materia acordării altor drepturi persoanelor persecutate de regimul comunist, Curtea constată că există o serie de acte normative cu caracter reparatoriu pentru anumite categorii de persoane care au avut de suferit atât din punct de vedere moral, cât și social, ca urmare a persecuției politice la care au fost supuse în regimul comunist, legiuitorul fiind preocupat constant de îmbunătățirea legislației cu caracter reparatoriu pentru persoanele persecutate din motive politice și etnice. Edificatoare în acest sens sunt: prevederile Decretului - lege nr.118/1990 privind acordarea unor drepturi persoanelor persecutate din motive politice de dictatura instaurată cu începere de la 6 martie 1945, precum și celor deportate în străinătate ori constituite în prizonieri, republicat în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.631 din 23 septembrie 2009, cu modificările și completările ulterioare, prevederile Ordonanței de urgență a Guvernului nr.214/1999 privind acordarea calității de luptător în rezistența anticomunistă persoanelor condamnate pentru infracțiuni săvârșite din motive politice, persoanelor împotriva cărora au fost dispuse, din motive politice, măsuri administrative abuzive, precum și persoanelor care au participat la acțiuni de împotrivire cu arme și de răsturnare prin forță a regimului comunist instaurat în România, prevederile Legii nr.221/2009 privind condamnările cu caracter politic și măsurile administrative asimilate acestora, pronunțate în perioada 6 martie 1945 - 22 decembrie 1989.

Aceste acte normative stabilesc o serie de drepturi, cum ar fi: dreptul la o indemnizație lunară de 200 lei pentru fiecare an de detenție, strămutare în alte localități, deportare în străinătate sau prizonierat; dreptul la o indemnizație lunară de 100 lei pentru fiecare an de internare abuzivă în spitalele de psihiatrie sau de domiciliu obligatoriu (art.4 din Decretul - lege nr.118/1990); scutire de plata impozitelor și a taxelor locale; asistență medicală și medicamente, în mod gratuit și prioritar, atât în tratament ambulatoriu, cât și pe timpul spitalizărilor; transport urban gratuit cu mijloacele de transport în comun aparținând societăților cu capital de stat sau privat (autobuz, troleibuz, tramvai, metrou); douăsprezece călătorii gratuite, anual, pe calea ferată română, cu clasa I, pe toate categoriile de trenuri de persoane, cu mijloace de transport auto sau cu mijloace de transport fluviale (art.8 din Decretul - lege nr.118/1990); soțul (soția) celui decedat, din categoria celor dispăruți sau exterminați în timpul detenției, internați abuziv în spitale de psihiatrie, deportați, prizonieri sau cărora li s-a stabilit domiciliu obligatoriu, precum și soțul (soția) celui decedat după ieșirea din închisoare, din spitalul de psihiatrie, după întoarcerea din strămutare, din deportare, din prizonierat sau după încetarea măsurii de stabilire a domiciliului obligatoriu, au dreptul la o indemnizație lunară de 200 lei neimpozabilă, dacă ulterior nu s-a recăsătorit (art.5 din Decretul - lege nr.118/1990); despăgubiri pentru prejudiciul moral suferit prin condamnare [art.5 alin.(1) lit.a) din Legea nr.221/2009]; despăgubiri reprezentând echivalentul valorii bunurilor confiscate prin hotărâre de condamnare sau ca efect al măsurii administrative, dacă bunurile respective nu i-au fost restituite sau nu a obținut despăgubiri prin echivalent în condițiile Legii nr.10/2001 [art.5 alin.(1) lit.b) din Legea nr.221/2009]; repunerea în drepturi, în cazul în care prin hotărârea judecătorească de condamnare s-a dispus decăderea din drepturi sau degradarea militară [art.5 alin.(1) lit.c) din Legea nr.221/2009].

Curtea constată că scopul acordării de despăgubiri pentru daunele morale suferite de persoanele persecutate în perioada comunistă este nu atât repararea prejudiciului suferit, prin repunerea persoanei persecutate într-o situație similară cu

cea avută anterior – ceea ce este și imposibil, ci finalitatea instituirii acestei norme reparatorii este de a produce o satisfacție de ordin moral, prin însăși recunoașterea și condamnarea măsurii contrare drepturilor omului, principiu care reiese din actele normative interne, fiind în deplină concordanță cu recomandările Adunării Parlamentare a Consiliului Europei.

Curtea apreciază că nu poate exista decât o obligație „morală” a statului de a acorda despăgubiri persoanelor persecutate în perioada comunistă. De altfel, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a statuat, prin Hotărârea din 12 mai 2009 în Cauza *Ernewein și alții împotriva Germaniei* și prin Hotărârea din 2 februarie 2010 în Cauza *Klaus și Iouri Kiladze contra Georgiei*, că dispozițiile Convenției pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale nu impun statelor membre nicio obligație specifică de a repara nedreptățile sau daunele cauzate de predecesorii lor. Totodată, instanța de la Strasbourg are o jurisprudență constantă în sensul că art.1 din Protocolul nr.1 la Convenție nu garantează dreptul de a dobândi un bun (Hotărârea din 23 noiembrie 1983 în Cauza *Van der Mussele contra Belgiei*, Hotărârea din 9 octombrie 2003 în Cauza *Slivenko contra Letoniei*, Hotărârea din 18 februarie 2009 în Cauza *Andrejeva contra Letoniei*). Referindu-se la problema restituirii bunurilor confiscate de către stat, aceeași Curte a stabilit că nu se poate interpreta că ar exista vreo obligație generală a statului de a restitui proprietăți care au fost expropriate înainte de ratificarea Convenției ori că ar exista posibilitatea impunerii unor restricții asupra libertății statelor de a stabili scopul și condițiile oricărei restituiri către foștii proprietari. (Hotărârea din 28 septembrie 2004 în Cauza *Kopecký contra Slovaciei*, Hotărârea din 4 martie 2003 în Cauza *Jantner contra Slovaciei*, Decizia asupra admisibilității din 13 decembrie 2005 în Cauza *Bergauer și alții contra Cehiei*). În materia reglementărilor privind reabilitarea, restituirea proprietăților confiscate sau acordarea de compensații pentru acestea, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a statuat că statele contractante au o largă marjă de apreciere în stabilirea măsurilor specifice de implementare a politicilor sociale și economice, a condițiilor de acordare

a despăgubirilor (Hotărârea din 23 noiembrie 2000 în Cauza *Ex-Regele Greciei și alții contra Greciei*).

În același sens, s-a pronunțat și Curtea Constituțională a Ungariei, prin Hotărârea nr.1 din 8 februarie 1995, stabilind că măsura compensării prevăzută de Actul nr.XXXII din 1992, care reglementa acordarea de despăgubiri pentru daune morale persoanelor condamnate politic în perioada comunistă, nu este luată pe baza existenței unei obligații legale care își are izvorul în trecut, ci statul a acordat aceste compensații în echitate, astfel încât nicio persoană nu poate avea un drept substanțial la despăgubiri pentru daune morale.

Prin urmare, Curtea constată că, *a fortiori*, nu se poate concluziona că în materia despăgubirilor pentru daunele morale suferite de foștii deținuți politici în perioada comunistă ar exista vreo obligație a statului de a le acorda și, cu toate acestea, legiuitorul român de după 22 decembrie 1989 a adoptat 2 acte normative, Decretul – lege nr.118/1990 și Legea nr.221/2009, având acest scop.

Este adevărat că acordarea de despăgubiri pentru daune morale este la libera apreciere a legiuitorului, care - în temeiul art.61 din Legea fundamentală, potrivit căruia „*Parlamentul este organul reprezentativ suprem al poporului român și unica autoritate legiuitoare a țării*” - este competent să stabilească condițiile și criteriile de acordare a acestui drept. Însă, **Parlamentul, elaborând politica legislativă a țării, este în măsură să opteze pentru adoptarea oricărei soluții legislative de acordare a unor măsuri reparatorii celor îndreptățiți pentru daunele suferite în perioada comunistă, dar cu respectarea prevederilor și principiilor Constituției.**

Analizând însă prevederile actelor normative incidente în materia despăgubirilor pentru daune morale suferite de persoanele persecutate din motive politice în perioada comunistă, Curtea constată că există două norme juridice - art.4 din Decretul – lege nr.118/1990 și art.5 alin.(1) lit.a) din Legea nr.221/2009 - cu aceeași finalitate, și anume acordarea unor sume de bani persoanelor persecutate din motive politice de dictatura instaurată cu începere de la 6 martie 1945, precum și celor

deportate în străinătate ori constituite în prizonieri. Astfel, potrivit art.4 alin.(1) din Decretul – lege nr.118/1990, *„Persoanele care s-au aflat în situațiile prevăzute la art.1 alin. (1) lit.a), b) și e) și alin.(2) au dreptul la o indemnizație lunară de 200 lei pentru fiecare an de detenție, strămutare în alte localități, deportare în străinătate sau prizonierat, indiferent dacă sunt sau nu sunt pensionate”*, iar potrivit alin.(2) *„Persoanele care s-au aflat în una dintre situațiile prevăzute la art.1 alin. (1) lit.c) și d) au dreptul la o indemnizație lunară de 100 lei pentru fiecare an de internare abuzivă în spitalele de psihiatrie sau de domiciliu obligatoriu, indiferent dacă sunt sau nu sunt pensionate.”* Cuantumul acestor indemnizații a fost actualizat periodic, ținându-se cont de creșterea inflației și a indicelui prețurilor de consum care au condus la scăderea puterii de cumpărare a acestei categorii de persoane. Potrivit art.5 alin.(1) lit.a) teza întâi din Legea nr.221/2009, *„Orice persoană care a suferit condamnări cu caracter politic în perioada 6 martie 1945 - 22 decembrie 1989 sau care a făcut obiectul unor măsuri administrative cu caracter politic, precum și, după decesul acestei persoane, soțul sau descendenții acesteia până la gradul al II-lea inclusiv pot solicita instanței de judecată, în termen de 3 ani de la data intrării în vigoare a prezentei legi, obligarea statului la: [...] a) acordarea unor despăgubiri pentru prejudiciul moral suferit prin condamnare[...]”*.

În Expunerea de motive la Legea nr.221/2009, se arată că, *„În ceea ce privește prejudiciul moral suferit, [...] pot exista situații în care măsurile reparatorii cu caracter pecuniar prevăzute de către Decretul - Lege nr.118/1990 [...] să nu fie suficiente în raport cu suferința deosebită resimțită de persoanele care au fost victimele unor măsuri abuzive ale regimului comunist”*. Or, Curtea constată că această justificare nu poate sta la baza instituirii unei noi norme juridice – art.5 lit.a) din Legea nr.221/2009, cu scop identic celui prevăzut de art.4 din Decretul - lege nr.118/1990, diferența constând doar în modalitatea de plată - adică *prestații lunare*, până la sfârșitul vieții, în cazul art.4 din Decretul - lege nr.118/1990 și o *sumă globală*, în cazul art.5 alin.(1) lit.a) din Legea nr.221/2009. Totodată, Curtea observă

că dispozițiile de lege criticate instituie, pentru prima dată, posibilitatea ca moștenitorii de până la gradul II ai persoanei persecutate să beneficieze de despăgubiri morale.

Curtea reține, de asemenea, că despăgubirile pentru daunele morale suferite în perioada comunistă trebuie să fie drepte, echitabile, rezonabile și proporționale cu gravitatea și suferințele produse prin aceste condamnări sau măsuri administrative. Or, despăgubirile prevăzute de dispozițiile de lege criticate, având același scop ca și indemnizația prevăzută de art.4 din Decretul - lege nr.118/1990, nu pot fi considerate drepte, echitabile și rezonabile. Pe de altă parte, prin introducerea posibilității moștenitorilor de gradul II de a beneficia de despăgubiri pentru daune morale suferite de persoanele persecutate de regimul comunist, legiuitorul s-a îndepărtat de la principiile care guvernează acordarea acestor despăgubiri, și anume cel al echității și dreptății. Astfel, prin prevederea de lege criticată se diluează scopul pentru care au fost introduse aceste despăgubiri, întrucât nu se poate considera că moștenitorii de gradul II au aceeași îndreptățire la despăgubiri pentru daune morale suferite în perioada comunistă de predecesorul lor, ca și acesta din urmă.

Prin Decretul - lege nr.118/1990, legiuitorul a stabilit condițiile și cuantumul indemnizațiilor lunare, astfel încât intervenția sa prin art.5 alin.(1) lit.a) din Legea nr.221/2009, după 20 ani de la adoptarea primei reglementări cu același obiect, aduce atingere valorii supreme de *dreptate*, una dintre valorile esențiale ale statului de drept, astfel cum este proclamată în prevederile art.1 alin.(3) din Constituție. Totodată, astfel cum a statuat și Curtea Europeană a Drepturilor Omului, tot în domeniul măsurilor reparatorii, însă în ceea ce privește restituirile de bunuri, este necesar de a se face în așa fel încât atenuarea vechilor violări să nu creeze noi nedreptăți (Hotărârea din 5 noiembrie 2002 în Cauza *Pincová și Pinc contra Cehiei*, Hotărârea din 7 octombrie 2009 în Cauza *Padalevičius contra Lituaniei*). De asemenea, nu s-ar putea susține că prin adoptarea art.5 alin.(1) lit.a) din Legea nr.221/2009, persoanele în cauză ar putea

avea o „*speranță legitimă*” (astfel cum este consacrată în jurisprudența constantă a Curții Europene a Drepturilor Omului) la acordarea despăgubirilor morale, întrucât, așa cum a statuat instanța de la Strasbourg – de exemplu, prin Hotărârea din 28 septembrie 2004 în Cauza *Kopecký contra Slovaciei* -, atunci când există o dispută asupra corectei aplicări a legii interne și atunci când cererile reclamanților sunt respinse în mod irevocabil de instanțele naționale, nu se poate vorbi despre o „*speranță legitimă*” în dobândirea proprietății. Totodată, prin Decizia asupra admisibilității din 2 decembrie 2008 în Cauza *Slavov și alții contra Bulgariei*, instanța de contencios al drepturilor omului a acordat o „importanță deosebită faptului că dispoziția de lege referitoare la obținerea compensațiilor a fost anulată nu ca urmare a unui mecanism *ad-hoc*, extraordinar, ci ca rezultat al unei operațiuni normale, pe calea exercitării controlului de constituționalitate al acesteia”, ceea ce a condus la concluzia Curții în sensul că reclamanții nu au putut dobândi o „*speranță legitimă*” în obținerea compensațiilor respective.

Curtea reține că și alte state din Europa au reglementări având ca scop acordarea de despăgubiri pentru daunele morale suferite de foștii deținuți politici, modalitatea de plată a acestora fiind de două feluri: ori prestații lunare (de exemplu, în Bulgaria, pentru cei deținuți în tabere sau lagăre de muncă, este prevăzută suma de 1500 leva /lună, dar nu mai mult de 50.000 leva total; pentru cei cărora li s-a impus domiciliu forțat sau au fost internați în alte localități – 800 leva/lună, dar nu mai mult de 25.000 leva total; elevii și studenții care au fost siliți să abandoneze studiile – 10.000 leva), ori o sumă globală (de exemplu, în Cehia, pentru prizonierii politici care s-au aflat în această situație cel puțin un an calendaristic, legiuitorul a stabilit o sumă compensatorie de 120.000 coroane, iar pentru fiecare lună de prizonierat în plus, 1000 coroane, iar soții supraviețuitori și urmașii au dreptul la jumătate din sumele prevăzute; în Lituania, a fost prevăzută suma de 20000 litas (aproximativ 5800 euro) pentru urmașii participanților la mișcarea de rezistență, morți în luptă, în detenție sau în timpul interogatoriilor, 15.000 litas (aproximativ 4350 euro) familiilor celor care au

participat voluntari necombatanți în mișcarea de rezistență, morți în timpul detenției sau interogatoriilor, 12000 litas (aproximativ 3480 euro) familiilor participanților necombatanți în mișcarea de rezistență uciși sau morți în timpul detenției după punerea în aplicare a sentinței.

Având în vedere toate aceste considerente, Curtea constată că acordarea de despăgubiri pentru daunele morale suferite de foștii deținuți politici, astfel cum a fost reglementată prin art.5 alin.(1) lit.a) teza întâi din Legea nr.221/2009, contravine art.1 alin.(3) din Legea fundamentală privind statul de drept, democratic și social, în care *dreptatea este valoare supremă*.

Totodată, în temeiul dispozițiilor constituționale ale art.142 alin.(1), potrivit căroră „*Curtea Constituțională este garantul supremației Constituției*”, și al art.1 alin.(5) din Constituție, potrivit căruia „*În România, respectarea [...] legilor este obligatorie*”, Curtea constată că reglementarea criticată încalcă și normele de tehnică legislativă, prin crearea unor situații de incoerență și instabilitate, contrare prevederilor Legii nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.260 din 21 aprilie 2010.

Astfel, potrivit art.2 alin.(1) din acest act normativ, tehnica legislativă asigură sistematizarea, unificarea și coordonarea legislației, precum și conținutul și forma juridică adecvate pentru fiecare act normativ, iar art.14 – „*Unicitatea reglementării în materie*” prevede că reglementările de același nivel și având același obiect se cuprind într-un singur act normativ. În același sens, art.16, cu denumirea marginală „*Evitarea paralelismelor*”, stabilește că în procesul de legiferare este interzisă instituirea acelorași reglementări în două sau mai multe acte normative, iar în cazul existenței unor paralelisme, acestea vor fi înlăturate fie prin abrogare, fie prin concentrarea materiei în reglementări unice.

Or, Curtea observă că - în domeniul acordării de despăgubiri pentru daunele morale persoanelor persecutate din motive politice în perioada comunistă -

există reglementări paralele, și anume, pe de-o parte, Decretul - lege nr.118/1990 privind acordarea unor drepturi persoanelor persecutate din motive politice de dictatura instaurată cu începere de la 6 martie 1945, precum și celor deportate în străinătate ori constituite în prizonieri, cu numeroase modificări și completări, și Ordonanța de urgență a Guvernului nr.214/1999 privind acordarea calității de luptător în rezistența anticomunistă persoanelor condamnate pentru infracțiuni săvârșite din motive politice, persoanelor împotriva cărora au fost dispuse, din motive politice, măsuri administrative abuzive, precum și persoanelor care au participat la acțiuni de împotrivire cu arme și de răsturnare prin forță a regimului comunist instaurat în România, iar, pe de altă parte, Legea nr.221/2009 privind condamnările cu caracter politic și măsurile administrative asimilate acestora, pronunțate în perioada 6 martie 1945 - 22 decembrie 1989.

De asemenea, potrivit prevederilor art.3 alin.(1) din Legea nr.24/2000, *„Normele de tehnică legislativă sunt obligatorii la elaborarea proiectelor de lege de către Guvern [...]”*, iar art.6 alin.(1) – *„Conținutul și fundamentarea soluțiilor legislative”*, prevede că reglementările cuprinse în actul normativ *„trebuie să fie temeinic fundamentate, luându-se în considerare interesul social, politica legislativă a statului român și cerințele corelării cu ansamblul reglementărilor interne, precum și ale armonizării legislației naționale cu legislația comunitară și cu tratatele internaționale la care România este parte”*. Or, Curtea constată că reglementarea criticată nu respectă aceste reguli de tehnică legislativă, bazându-se doar pe afirmația din Expunerea de motive a Legii nr.221/2009, în sensul că *„pot exista situații în care măsurile reparatorii cu caracter pecuniar prevăzute de către Decretul - Lege nr.118/1990 să nu fie suficiente în raport cu suferința deosebită.”* Așa cum a arătat Curtea, aceste despăgubiri sunt menite a produce satisfacția morală a recunoașterii faptelor nelegale, a încălcărilor drepturilor omului, comise în perioada comunistă, iar nu a compensa în bani suferința persoanelor persecutate. Prin urmare, reglementarea criticată nu a fost temeinic fundamentată.

Totodată, textul de lege criticat, astfel cum este redactat, fiind prea vag, încalcă și regulile referitoare la precizia și claritatea normei juridice. Astfel, lipsa de claritate și previzibilitate a dispozițiilor art.5 alin.(1) lit.a) referitoare la acordarea despăgubirilor din Legea nr.221/2009 a condus la aplicarea incoerentă a acestora, instanțele de judecată acordând despăgubiri în valoare de până la 600.000 Euro, ceea ce reprezintă o aplicare excesivă și nerezonabilă. Chiar dacă prin art.I pct.2 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.62/2010 s-au introdus niște criterii minime de acordare a despăgubirilor, și anume durata pedepsei privative de libertate, perioada de timp scursă de la condamnare și consecințele negative produse în plan fizic, psihic și social, precum și măsurile reparatorii deja acordate în temeiul Decretului-lege nr.118/1990 și Ordonanței de urgență a Guvernului nr.214/1999, Curtea constată că acestea sunt insuficiente pentru a putea caracteriza norma legală ca fiind clară și previzibilă. Principiul legalității presupune, de asemenea, existența unor norme de drept intern suficient de accesibile, precise și previzibile în aplicarea lor, astfel cum reiese și din jurisprudența constantă a Curții Europene a Drepturilor Omului (Hotărârea din 5 ianuarie 2000 în Cauza *Beyeler contra Italiei*, Hotărârea din 23 noiembrie 2000 în Cauza *Ex-Regele Greciei și alții contra Greciei*, Hotărârea din 8 iulie 2008 în Cauza *Fener Rum Patrikliği contra Turciei*).

Curtea observă că în materia reparațiilor trebuie să existe o legislație clară, precisă, adecvată, proporțională care să nu dea naștere la interpretări și aplicări diferite ale instanțelor de judecată, ceea ce ar putea conduce la constatări ale violării drepturilor omului de către Curtea Europeană a Drepturilor Omului. Această problemă a legislației incoerente și ineficiente a României în materia restituirilor a fost menționată și de Curtea Europeană a Drepturilor Omului prin Hotărârea din 9 decembrie 2008, în Cauza *Viașu contra României*. Cu acel prilej, Curtea a constatat că Legea nr.1/2000 a suferit atât de multe modificări ca număr și conținut, încât precizia și previzibilitatea cerute de noțiunea de „legalitate” au fost grav atinse.

Ținând cont de toate aceste considerente, Curtea constată că dispozițiile art.5 alin.(1) lit.a) teza întâi din Legea nr.221/2009, cu modificările și completările ulterioare, contravin prevederilor art.1 alin.(3) și (5) din Legea fundamentală.

5. Având în vedere că dispozițiile art.5 alin.(1¹) din Legea nr.221/2009, introduse prin art.I pct.2 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.62/2010, fac trimitere în mod expres la prevederile alin.(1) din același articol, Curtea constată că trimiterile la lit.a) a alin.(1) al art.5 din lege rămân fără obiect, prin declararea art.5 alin.(1) lit.a) teza întâi din Legea nr.221/2009 ca fiind neconstituțional.

6. În final, Curtea consideră că, așa cum a statuat în jurisprudența sa (a se vedea Decizia nr.415 din 14 aprilie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.294 din 5 mai 2010), atât Parlamentul, cât și Guvernul, respectiv autoritățile și instituțiile publice urmează să respecte cele stabilite de Curtea Constituțională în considerentele și dispozitivul prezentei decizii.

În conformitate cu prevederile art.147 alin.(1) din Constituție, „Dispozițiile din legile [...] constatate ca fiind neconstituționale, își încetează efectele juridice la 45 de zile de la publicarea deciziei Curții Constituționale dacă, în acest interval, Parlamentul [...], după caz, nu pun de acord prevederile neconstituționale cu dispozițiile Constituției. Pe durata acestui termen, dispozițiile constatate ca fiind neconstituționale sunt suspendate de drept.”

Pentru considerentele expuse mai sus, în temeiul art.146 lit.d) și al art.147 alin.(4) din Constituție, precum și al art.1-3, al art.11 alin.(1) lit.A.d) și al art.29 din Legea nr.47/1992, în unanimitate,

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

În numele legii

Decide:

Admite excepția de neconstituționalitate ridicată de Statul român, prin Ministerul Finanțelor Publice - Direcția Generală a Finanțelor Publice Constanța, în

Dosarele nr.554/118/2010, nr.2330/118/2010, nr.11506/118/2009, nr.13501/118/2009,
 nr.7659/118/2009, nr.14415/118/2009, nr.1807/118/2010, nr.1655/118/2010,
 nr.1631/118/2010, nr.1630/118/2010, nr.1632/118/2010, nr.14187/118/2009,
 nr.14371/118/2009, nr.11538/118/2009, nr.12125/118/2009, nr.14338/118/2009,
 nr.686/118/2010, nr.1628/118/2010, nr.2340/118/2010, nr.2162/118/2010,
 nr.1993/118/2010, nr.2091/118/2010, nr.2089/118/2010, nr.2066/118/2010,
 nr.2097/118/2010, nr.1900/118/2010, nr.1627/118/2010, nr.1899/118/2010,
 nr.506/118/2010, nr.1639/118/2010, nr.1817/118/2010, nr.558/118/2010,
 nr.456/118/2010, nr.557/118/2010, nr.635/118/2010, nr.1811/118/2010,
 nr.12983/118/2009, nr.13077/118/2009, nr.12979/118/2009, nr.13428/118/2009,
 nr.11031/118/2009, nr.11032/118/2009, nr.1910/118/2010, nr.10947/118/2009,
 nr.14185/118/2009, nr.14191/118/2009, nr.11597/118/2009, nr.78/118/2010,
 nr.2175/118/2010, nr.1991/118/2010, nr.2407/118/2010, nr.2345/118/2010,
 nr.1985/118/2010, nr.2165/118/2010, nr.2417/118/2010, nr.2056/118/2010,
 nr.1990/118/2010, nr.11252/118/2009, nr.11248/118/2009, nr.14139/118/2009,
 nr.1868/118/2010, nr.13590/118/2009, nr.1462/118/2010, nr.1465/118/2010,
 nr.13890/118/2009, nr.1473/118/2010, nr.1477/118/2010, nr.249/118/2010,
 nr.354/118/2010, nr.397/118/2010, nr.1537/118/2010, nr.638/118/2010,
 nr.1452/118/2010, nr.1455/118/2010, nr.13870/118/2009, nr.1903/118/2010,
 nr.1576/118/2010, nr.1909/118/2010, nr.394/118/2010, nr.14145/118/2009,
 nr.13876/118/2009, nr.14342/118/2009, nr.1472/118/2010, nr.13589/118/2009,
 nr.1378/118/2010, nr.1375/118/2010, nr.349/118/2010, nr.13879/118/2010,
 nr.1380/118/2010, nr.12957/118/2010, nr.12729/118/2009, nr.2463/118/2010,
 nr.1905/118/2010, nr.2457/118/2010, nr.12710/118/2009, nr.2095/118/2010,
 nr.27/118/2010, nr.33/118/2010, nr.14410/118/2009, nr.13902/118/2009,
 nr.13640/118/2009, nr.13641/118/2009, nr.9779/118/2009, nr.13897/118/2009,
 nr.14311/118/2009, nr.1708/118/2010, nr.1756/118/2010, nr.1808/118/2010,
 nr.14242/118/2009, nr.13078/118/2009, nr.13088/118/2009, nr.14241/118/2009,

nr.14218/118/2009, nr.2736/118/2010, nr.2916/118/2010, nr.3122/118/2010,
 nr.10072/118/2009, nr.2510/118/2010, nr.2869/118/2010, nr.2915/118/2010,
 nr.2913/118/2010, nr.1629/118/2010, nr.2858/118/2010, nr.1654/118/2010,
 nr.2235/118/2010, nr.2727/118/2010, nr.2729/118/2010, nr.2344/118/2010,
 nr.29/118/2010, nr.2231/118/2010, nr.2420/118/2010, nr.51/118/2010,
 nr.31/118/2010, nr.11306/118/2009, nr.11303/118/2010, nr.182/118/2010,
 nr.2301/118/2010, nr.13367/118/2010, nr.11443/118/2009, nr.13363/118/2009,
 nr.11522/118/2009, nr.11312/118/2009, nr.11308/118/2009, nr.2304/118/2010,
 nr.2299/118/2010, nr.2303/118/2010, nr.346/118/2010, nr.2514/118/2010,
 nr.3123/118/2010 și nr.348/118/2010 ale Tribunalului Constanța – Secția civilă și
 constată că prevederile art.5 alin.(1) lit.a) teza întâi din Legea nr.221/2009 privind
 condamnările cu caracter politic și măsurile administrative asimilate acestora,
 pronunțate în perioada 6 martie 1945 - 22 decembrie 1989, cu modificările și
 completările ulterioare, sunt neconstituționale.

Definitivă și general obligatorie.

Prezenta decizie se comunică celor două Camere ale Parlamentului și
 Guvernului.

Pronunțată în ședința publică din data de 21 octombrie 2010.

**PREȘEDINTELE
 CURȚII CONSTITUȚIONALE,**

Augustin Zegrean



MAGISTRAT-ASISTENT,

Ioana Marilena Chiorean

ROMÂNIA
CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

Dosarele nr.1590D/2010-nr.1629D/2010

Decizia nr.1360

din 21 octombrie 2010

**referitoare la excepția de neconstituționalitate a prevederilor art.5 alin.(1)
lit.a) teza întâi din Legea nr.221/2009 privind condamnările cu caracter
politic și măsurile administrative asimilate acestora, pronunțate în perioada
6 martie 1945 - 22 decembrie 1989**

Augustin Zegrean	- președinte
Acsinte Gaspar	- judecător
Petre Lăzăroiu	- judecător
Ion Predescu	- judecător
Puskás Valentin Zoltán	- judecător
Tudorel Toader	- judecător
Maria Bratu	- magistrat-asistent

Cu participarea reprezentantului Ministerului Public, procuror Carmen-Cătălina Gliga

Pe rol se află soluținarea excepției de neconstituționalitate a prevederilor art. 5 alin.(1) lit.a) din legea nr.221/2009 privind condamnările cu caracter politic și măsurile administrative asimilate acestora, pronunțate în perioada 6 martie 1945- 22 decembrie 1989 , excepție ridicată de Statul Român, prin Ministerul Finanțelor Publice - Direcția Generală a Finanțelor Publice Constanța în Dosarul nr.302/118/2010 al Tribunalului Constanța – Secția civilă.

La apelul nominal lipsesc părțile, față de care procedura de citare este legal îndeplinită.

Curtea dispune a se face apelul și în Dosarele nr.1591D/2010-1629D/2010, având ca obiect excepția de neconstituționalitate a prevederilor art.5 alin.(1) lit.a) din Legea nr.221/2009 privind condamnările cu caracter politic și măsurile administrative asimilate acestora, pronunțate în perioada 6 martie 1945 - 22 decembrie 1989, excepție ridicată de Statul român, prin Ministerul Finanțelor Publice - Direcția Generală a Finanțelor Publice Constanța în Dosarele nr. 302/118/2010, 1337/118/2010, 1336/118/2010, 301/118/2010, 1334/118/2010,, 689/118/2010, 13643/118/2009, 13642/118/2009, 13084/118/2009, 13085/118/2009, 14147/118/2009, 508/118/2010, 2774/118/2010, 264/118/2010, 8971/118/2010, 12872/118/2009, 13872/118/2009, 13638/118/2009, 13082/118/2009, 1460/118/2010, 1464/118/2010, 12567/118/2009, 2228/118/2010, 398/118/2010, 2230/118/2010, 13530/118/2009, 13636/118/2009, 1282/118/2010, 1451/118/2010, 13639/118/2009, 1457/118/2010, 14142/118/2009, 13884/118/2009, 2239/118/2010, 2775/118/2010, 1816/118/2010, 1821/118/2010, 14144/118/2009, 1339/118/2010, 511/118/2010 ale Tribunalului Constanța – Secția civilă.

La apelul nominal, răspunde în Dosarul nr.1618D/2010, Dan Romulus Zărnescu, lipsind celelalte părți, față de care procedura de citare este legal îndeplinită.

Curtea, din oficiu, pune în discuție conexarea dosarelor.

Partea prezentă nu se opune conexării dosarelor.

Reprezentantul Ministerului Public este de acord cu conexarea dosarelor.

Curtea, având în vedere identitatea de obiect a cauzelor, în temeiul art.14 și al art.53 alin.(5) din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, raportate la art.164 din Codul de procedură civilă, conexarea Dosarelor nr. 1591D/2010-1629D/2010 la Dosarul nr. 1590D/2010, care este primul înregistrat.

Cauza se află în stare de judecată.

Partea prezentă solicită respingerea excepției.

Reprezentantul Ministerului Public pune concluzii de respingere a excepției de neconstituționalitate ca inadmisibilă, întrucât dispozițiile de lege criticate au fost declarate neconstituționale prin Decizia nr.1354 din 20 octombrie 2010, încă nepublicată.

CURTEA,

având în vedere actele și lucrările dosarelor, constată următoarele:

Prin Încheierile din 12, 23 și 26 martie 2010 și respectiv, din 2, 14, 19, 27 și 28 aprilie 2010 pronunțate în Dosarele nr.302/118/2010, 1337/118/2010, 1336/118/2010, 301/118/2010, 1334/118/2010,, 689/118/2010, 13643/118/2009, 13642/118/2009, 13084/118/2009, 13085/118/2009, 14147/118/2009, 508/118/2010, 2774/118/2010, 264/118/2010, 8971/118/2010, 12872/118/2009, 13872/118/2009, 13638/118/2009, 13082/118/2009, 1460/118/2010, 1464/118/2010, 12567/118/2009, 2228/118/2010, 398/118/2010, 2230/118/2010, 13530/118/2009, 13636/118/2009, 1282/118/2010, 1451/118/2010, 13639/118/2009, 1457/118/2010, 14142/118/2009, 13884/118/2009, 2239/118/2010, 2775/118/2010, 1816/118/2010, 1821/118/2010, 14144/118/2009, 1339/118/2010, 511/118/2010 **Tribunalul Constanța – Secția civilă a sesizat Curtea Constituțională cu excepția de neconstituționalitate a prevederilor art.5 alin.(1) lit.a) din Legea nr.221/2009 privind condamnările cu caracter politic și măsurile administrative asimilate acestora, pronunțate în perioada 6 martie 1945-22 decembrie 1989.**

Excepția a fost ridicată de Statul Român, prin Ministerul Finanțelor Publice - Direcția Generală a Finanțelor Publice Constanța în cadrul soluționării unor acțiuni prin care se solicită plata unor despăgubiri pentru daunele morale suferite ca urmare a unor condamnări cu caracter politic și măsuri administrative asimilate acestora, pronunțate în perioada 6 martie 1945 - 22 decembrie 1989.

În motivarea excepției de neconstituționalitate, autorul acesteia precizează că prevederile de lege criticate contravin dispozițiilor constituționale ale art.138 alin.(5) potrivit cărora *„Nici o cheltuială bugetară nu poate fi aprobată fără stabilirea sursei de finanțare”*, ale art.111 alin.(1) privind informarea Parlamentului de către Guvern și celelalte organe ale administrației publice, ale art.148 alin.(2) privind integrarea în Uniunea Europeană și ale art.16 alin.(1) și (2) privind egalitatea în drepturi.

1. În ceea ce privește încălcarea dispozițiilor art.138 alin.(5) și ale art.111 alin.(1), autorul excepției de neconstituționalitate susține că impactul financiar asupra bugetului general consolidat, atât pe termen scurt, cât și pe termen lung „este deosebit de important, defavorabil, cu majorări ale cheltuielilor bugetare de stat, cu atât mai mult cu cât nu se cunoaște cuantumul despăgubirilor ce pot fi acordate persoanelor îndreptățite.” Invocă în acest sens Decizia Curții Constituționale nr.36/1996, precum și prevederile art.15 din Legea nr.500/2002 privind finanțele publice. Totodată, arată că proiectul legii în discuție a fost transmis Parlamentului spre adoptare de către Guvern, iar înregistrarea proiectului de lege la Senat, ca primă Cameră sesizată, a avut loc la data de 21.11.2007. Expunerea de motive nu a fost însoțită de fișa financiară a actului normativ, care să aibă în vedere dispozițiile art.15 din Legea privind finanțele publice, singura analiză financiară fiind cea prevăzută la Secțiune a 4-a – Impactul financiar asupra bugetului general consolidat, atât pe termen scurt, pentru anul curent, cât și pe termen lung, cerința constituțională nefiind respectată, iar legea fiind adoptată la 2 ani de la data analizei ce cuprindea modificările cheltuielilor bugetare în anii 2008, 2009, 2010 și 2011.

Dincolo de faptul că analiza financiară din Expunerea de motive devenise caducă prin trecerea a 2 ani până la adoptare, această analiză nu satisface, în opinia autorului excepției de neconstituționalitate, exigențele constituționale și legale, întrucât are un caracter formal, fără acoperire reală, estimând că numărul

de cereri nu va fi mai mare de 10.000, iar valoarea despăgubirilor ce ar putea fi acordate de către instanțele de judecată pentru prejudiciul material suferit nu va depăși 33.000 lei de persoană. Or, pe de-o parte, până în luna ianuarie 2010, după 6 luni de aplicare a legii, doar pe rolul Tribunalului Constanța există 600 cauze cu un asemenea obiect, putându-se estima că numărul va ajunge la 3600 la sfârșitul perioadei de 3 ani, la nivelul unui singur județ, iar, pe de altă parte, instanțele judecătorești – în lipsa unor criterii legale de cuantificare a despăgubirilor – au obligat statul la plata de despăgubiri de zeci de ori mai mari, în valoare de 600.000 euro.

2. Referitor la încălcarea dispozițiilor art.148 alin.(2) din Constituție, autorul excepției de neconstituționalitate arată că art.104 din Tratatul de la Maastricht, instituind Uniunea Europeană (tratat care a devenit parte a dreptului intern prin Legea nr.154/2005), reglementează o anumită disciplină bugetară, impunând statelor membre o obligație generală, aceea de a evita deficitele publice excesive. Raportul dintre datoria publică și Produsul Intern Brut (PIB) nu trebuie să depășească „valorile de referință” stabilite prin Protocol (anexă la Tratat), respectiv 3% pentru raportul dintre deficitul public prevăzut sau real și PIB. Or, având în vedere că prin Legea nr.11/2010 deficitul bugetar s-a stabilit la 35.024,1 milioane lei și că estimarea minimală este de peste 150000 cereri de chemare în judecată (3600x42 județe) în cei 3 ani de aplicare și presupunând că fiecare beneficiar va primi în medie 30.000 euro, efortul bugetar va fi de 1,5 miliarde euro anual, respectiv 6 miliarde lei (aproximativ 1% din PIB). Acoperirea acestor sume nu se va putea face nici prin alocare de sumesuplimentare de la fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului, nici prin rectificări bugetare.

3. Privitor la încălcarea dispozițiilor art.16 alin.(1) și (2) din Constituție, autorul excepției de neconstituționalitate arată că prin prevederile art.5 alin.(1) lit.a) nu se realizează un tratament juridic unitar pentru persoanele care au suferit

condamnări cu caracter politic sau măsuri administrative asimilate acestora, întrucât se produce o inechitate socială a reparației acordate cu titlu de prejudiciu moral în cadrul aceleiași categorii de beneficiari, în egală măsură având impact moral incontestabil „*privarea de libertate în locuri de detenție sau pentru efectuarea de cercetări; internarea în spitale de psihiatrie; stabilirea de domiciliu obligatoriu; strămutarea într-o altă localitate; deportarea în străinătate, după 23 august 1944, pentru motive politice; exmatricularea din școli, licee și facultăți; încetarea contractului de muncă sau retrogradarea, dispuse din motive politice.*” Există o categorie de persoane care au fost persecutate de regimul politic și nu au beneficiat până la apariția Legii nr.221/2009 de o minimă reparație morală, însă prin dispozițiile legale contestate se creează situația unei discriminări între cei condamnați politic și cei supuși unor măsuri administrative cu caracter politic, de vreme ce legiuitorul nu face distincția între situația în care s-a aflat o persoană supusă unui regim de detenție și situația în care s-a aflat o persoană asupra căreia s-a luat o măsură administrativă. Totodată, se creează discriminări între persoanele care au obținut o minimă reparație înainte de intrarea în vigoare a Legii nr.221/2009 și cele care obțin aceste despăgubiri după acest moment.

Răspunderea statului trebuie să se facă în acord cu principiul proporționalității, iar posibilitatea compensării prejudiciului moral cu o sumă de bani stabilită cu titlu de daune morale are drept scop nu atât a repune victima într-o situație similară cu cea avută anterior, cât a-i procura satisfacția de ordin moral, susceptibilă mai mult de o recunoaștere a însăși măsurii luate asupra sa, ca fiind abuzivă, principiu urmărit de legiuitorul român atât prin Decretul Lege nr.118/1990 și Ordonanța de urgență a Guvernului nr.214/1999, cât și prin Legea nr.221/2009.

În final, arată că, referitor la daunele morale în general, sub aspectul cuantumului, statuând în echitate, astfel cum prevede art.41 din Convenția pentru

apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a adoptat o poziție moderată prin acordarea unor sume rezonabile, cu titlu de reparație morală, invocând, cu titlu de exemplu, „Cauza Țărălungă, Cauza Temeșan sau Cauza Oancea”.

Tribunalul Constanța – Secția civilă consideră că excepția de neconstituționalitate este neîntemeiată. În acest sens, arată că dispozițiile Legii nr.221/2009 nu generează discriminări, însă acestea ar putea fi produse de hotărârile judecătorești ce vor fi pronunțate în aplicarea acestei legi, în lipsa unor criterii de cuantificare a prejudiciului moral suferit de persoana vizată, prejudiciu care a fost lăsat de legiuitor la pură apreciere a judecătorului, astfel că lipsa de predictibilitate a practicii judiciare ar putea genera discriminări.

Potrivit prevederilor art.30 alin.(1) din Legea nr.47/1992, încheierile de sesizare au fost comunicate președinților celor două Camere ale Parlamentului, Guvernului și Avocatului Poporului, pentru a-și exprima punctele de vedere asupra excepției de neconstituționalitate.

Președinții celor două Camere ale Parlamentului, Guvernul și Avocatul Poporului nu au comunicat punctele lor de vedere asupra excepției de neconstituționalitate.

CURTEA,

examinând încheierile de sesizare, rapoartele întocmite de judecătorul-raportor, susținerile părții prezente, concluziile procurorului, prevederile de lege criticate raportate la dispozițiile Constituției, precum și Legea nr.47/1992, reține următoarele:

Curtea Constituțională a fost legal sesizată și este competentă, potrivit dispozițiilor art.146 lit.d) din Constituție, ale art.1 alin.(2), art.2, art.3, art.10 și art.29 din Legea nr.47/1992, să soluționeze excepția de neconstituționalitate.

Obiectul excepției de neconstituționalitate, astfel cum rezultă din încheierea de sesizare, îl constituie prevederile art.5 alin.(1) lit.a) din Legea nr.221/2009 privind condamnările cu caracter politic și măsurile administrative asimilate acestora, pronunțate în perioada 6 martie 1945 - 22 decembrie 1989, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.396 din 11 iunie 2009, prevederi care, la data sesizării Curții Constituționale, aveau următoarea redactare:

- Art.5 alin.(1) lit.a): „(1) Orice persoană care a suferit condamnări cu caracter politic în perioada 6 martie 1945 - 22 decembrie 1989 sau care a făcut obiectul unor măsuri administrative cu caracter politic, precum și, după decesul acestei persoane, soțul sau descendenții acesteia până la gradul al II-lea inclusiv pot solicita instanței de judecată, în termen de 3 ani de la data intrării în vigoare a prezentei legi, obligarea statului la:

a) acordarea unor despăgubiri pentru prejudiciul moral suferit prin condamnare. La stabilirea cuantumului despăgubirilor se va ține seama și de măsurile reparatorii deja acordate persoanelor în cauză în temeiul Decretului-lege nr.118/1990 privind acordarea unor drepturi persoanelor persecutate din motive politice de dictatura instaurată cu începere de la 6 martie 1945, precum și celor deportate în străinătate ori constituite în prizonieri, republicat, cu modificările și completările ulterioare, și al Ordonanței de urgență a Guvernului nr.214/1999, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr.568/2001, cu modificările și completările ulterioare;”

Ulterior sesizării Curții Constituționale, dispozițiile art.5 alin.(1) lit.a) din Legea nr.221/2009 au fost modificate prin art.I pct.1 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.62/2010 pentru modificarea și completarea Legii nr.221/2009 privind condamnările cu caracter politic și măsurile administrative asimilate acestora, pronunțate în perioada 6 martie 1945-22 decembrie 1989, și pentru suspendarea aplicării unor dispoziții din titlul VII al Legii nr.247/2005

privind reforma în domeniile proprietății și justiției, precum și unele măsuri adiacente, ordonanță publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.446 din 1 iulie 2010, dispozițiile modificatoare având următoarea redactare:

«Art.I - Legea nr.221/2009 privind condamnările cu caracter politic și măsurile administrative asimilate acestora, pronunțate în perioada 6 martie 1945-22 decembrie 1989, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.396 din 11 iunie 2009, se modifică și se completează după cum urmează:

1. La articolul 5 alineatul (1), litera a) se modifică și va avea următorul cuprins:

„a) acordarea unor despăgubiri pentru prejudiciul moral suferit prin condamnare în cuantum de până la:

1. 10.000 de euro pentru persoana care a suferit condamnarea cu caracter politic în perioada 6 martie 1945-22 decembrie 1989 sau care a făcut obiectul unor măsuri administrative cu caracter politic;

2. 5.000 de euro pentru soțul/soția și descendenții de gradul I;

3. 2.500 de euro pentru descendenții de gradul al II-lea”.»

Curtea constată că art.I pct.1 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.62/2010 modifică și completează dispozițiile de lege criticate, prin introducerea a trei puncte ce stabilesc plafoane maxime ale cuantumului despăgubirilor, iar fraza a doua a art.5 alin.(1) lit.a) din lege a fost preluată și completată prin art.I pct.2 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.62/2010 referitor la introducerea unui nou alineat al art.5, și anume alin.(1¹), cu următorul conținut: *"(1¹) La stabilirea cuantumului despăgubirilor prevăzute la alin. (1), instanța judecătorească va lua în considerare, fără a se limita la acestea, durata pedepsei privative de libertate, perioada de timp scursă de la condamnare și consecințele negative produse în plan fizic, psihic și social, precum și măsurile reparatorii deja acordate în temeiul Decretului-lege nr.118/1990 privind acordarea unor drepturi persoanelor persecutate din motive politice de dictatura*

instaurată cu începere de la 6 martie 1945, precum și celor deportate în străinătate ori constituite în prizonieri, republicat, și al Ordonanței de urgență a Guvernului nr.214/1999 privind acordarea calității de luptător în rezistența anticomunistă persoanelor condamnate pentru infracțiuni săvârșite din motive politice, persoanelor împotriva cărora au fost dispuse, din motive politice, măsuri administrative abuzive, precum și persoanelor care au participat la acțiuni de împotrivire cu arme și de răsturnare prin forță a regimului comunist instaurat în România, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr.568/2001, cu modificările și completările ulterioare.”

Potrivit art.62 din Legea nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.260 din 21 aprilie 2010, dispozițiile de modificare și de completare se încorporează, de la data intrării lor în vigoare, în actul de bază, identificându-se cu acesta.

Prin Decizia Plenului Curții Constituționale nr.III/1995, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.259 din 9 noiembrie 1995, instanța de contencios constituțional a statuat că, în cazul în care, după invocarea unei excepții de neconstituționalitate în fața instanțelor judecătorești, prevederea legală supusă controlului a fost modificată, Curtea Constituțională se pronunță asupra constituționalității prevederii legale, în noua sa redactare, numai dacă soluția legislativă din legea modificată este, în principiu, aceeași cu cea dinaintea modificării.

Or, Curtea observă că dispozițiile art.5 alin.(1) lit.a) din Legea nr.221/2009, astfel cum au fost modificate și completate prin art.I pct.1 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.62/2010, cuprind două soluții legislative distincte, și anume: pe de-o parte, teza întâi privind acordarea unor despăgubiri (soluție legislativă preluată și de dispozițiile modificatoare) iar, pe de altă parte,

teza a doua, adică punctele 1-3 ale lit.a), referitoare la plafonarea cuantumului acestor despăgubiri (soluție legislativă introdusă prin dispozițiile modificatoare).

Întrucât, în cauza de față, autorul excepției de neconstituționalitate critică soluția legislativă de acordare a despăgubirilor [soluție cuprinsă și de dispozițiile art.5 alin.(1) lit.a) din Legea nr.221/2009, în forma anterioară modificării], **Curtea constată că obiect al excepției de neconstituționalitate îl constituie, așadar, numai dispozițiile art.5 alin.(1) lit.a) teza întâi din Legea nr.221/2009, cu modificările și completările ulterioare, care au următorul cuprins:** „(1) *Orice persoană care a suferit condamnări cu caracter politic în perioada 6 martie 1945 - 22 decembrie 1989 sau care a făcut obiectul unor măsuri administrative cu caracter politic, precum și, după decesul acestei persoane, soțul sau descendenții acesteia până la gradul al II-lea inclusiv pot solicita instanței de judecată, în termen de 3 ani de la data intrării în vigoare a prezentei legi, obligarea statului la:*

a) *acordarea unor despăgubiri pentru prejudiciul moral suferit prin condamnare[...]*”.

De altfel, cea de-a doua soluție legislativă cuprinsă în art.5 alin.(1) lit.a), astfel cum a fost modificat și completat prin art.I pct.1 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.62/2010 - adică punctele 1-3 referitoare la plafonarea cuantumului acestor despăgubiri -, a fost declarată neconstituțională prin Decizia nr.1354 din 20 octombrie 2010, încă nepublicată, prin care Curtea Constituțională a admis excepția de neconstituționalitate ridicată direct de Avocatul Poporului și a constatat că dispozițiile art.I pct.1 din Ordonanța de urgență nr.62/2010 - prin care se plafonează despăgubirile prevăzute de art.5 alin.(1) lit.a) din Legea nr.221/2009 - sunt neconstituționale, în raport cu criticile formulate.

Statul român, prin Ministerul Finanțelor Publice, în calitate de autor al excepției de neconstituționalitate, consideră că textul de lege criticat încalcă prevederile constituționale ale art.16 alin.(1) și (2) privind egalitatea în drepturi,

ale art.111 alin.(1) privind informarea Parlamentului de către Guvern și celelalte organe ale administrației publice, ale art.138 alin.(5) potrivit căroră „*Nici o cheltuială bugetară nu poate fi aprobată fără stabilirea sursei de finanțare*” și ale art.148 alin.(2) privind integrarea în Uniunea Europeană.

Examinând excepția de neconstituționalitate ridicată, Curtea constată următoarele:

1. Cu privire la constituționalitatea procesului legislativ de adoptare a Legii nr.221/2009.

Curtea observă că proiectul de lege privind condamnările cu caracter politic și măsurile administrative asimilate acestora, pronunțate în perioada 6 martie 1945-22 decembrie 1989, al cărui inițiator este Guvernul, a fost transmis Senatului, ca primă Cameră sesizată, la data de 20 noiembrie 2007 și a fost adoptat de acesta la data de 12 mai 2008. Proiectul de lege adoptat de Senat a fost transmis Camerei Deputaților la data de 17 iunie 2008, fiind adoptat de aceasta, în calitate de Cameră decizională, la data de 12 mai 2009.

Potrivit Fișei proiectului de lege, acesta a fost însoțit de Expunerea de motive și de Avizul favorabil al Consiliului Legislativ.

Legea privind condamnările cu caracter politic și măsurile administrative asimilate acestora, pronunțate în perioada 6 martie 1945 - 22 decembrie 1989 face parte din categoria legilor organice, fiind adoptată de Parlament cu respectarea prevederilor art.75 și ale art.76 alin.(1) din Constituție și nu a fost supusă controlului de constituționalitate *a priori*, conform art.146 lit.a) din Constituție.

2. În ceea ce privește critica de neconstituționalitate referitoare la încălcarea art.111 alin.(1) și art.138 alin.(5) din Constituție.

Curtea constată că această critică este neîntemeiată, deoarece, așa cum a statuat în mod constant în jurisprudența sa, obligativitatea indicării sursei de finanțare pentru aprobarea cheltuielilor bugetare, prevăzută de art.138 alin. (5)

din Constituție, constituie un aspect distinct față de cel al lipsei fondurilor pentru susținerea finanțării din punct de vedere bugetar. Astfel, prin Decizia nr.1093 din 15 octombrie 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.711 din 20 octombrie 2008, Curtea Constituțională a reținut că stabilirea sursei de finanțare și insuficiența resurselor financiare din sursa astfel stabilită sunt două aspecte diferite: primul aspect este legat de imperativele art.138 alin.(5) din Constituție, iar al doilea nu are caracter constituțional, fiind o problemă exclusiv de oportunitate politică, ce privește, în esență, relațiile dintre Parlament și Guvern.

Totodată, dacă s-ar reține că lipsa precizării exprese a sursei de finanțare presupune, implicit, inexistența sursei de finanțare, aceasta ar echivala cu o prezumție fără suport constituțional, ceea ce este inadmisibil. Prin Decizia nr.515 din 24 noiembrie 2004, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.1195 din 14 decembrie 2004, Curtea a statuat că finanțarea cheltuielilor bugetare se face din surse financiare alocate în buget, iar că majorarea unor cheltuieli se finanțează fie prin suplimentarea alocațiilor bugetare din fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului, fie prin rectificare bugetară.

De asemenea, Curtea reține că, în cadrul raporturilor constituționale dintre Guvern și Parlament, problemele referitoare la fundamentarea și susținerea unor reglementări în diferite domenii de activitate, cu implicații financiare profunde, au o semnificație aparte. Astfel, potrivit art.111 alin.(1) teza a doua din Constituție, *„În cazul în care o inițiativă legislativă implică modificarea prevederilor bugetului de stat sau a bugetului asigurărilor sociale de stat, solicitarea informării este obligatorie.”*

În conformitate cu art.30 alin.(1) lit.a) din Legea nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.260 din 21 aprilie 2010, *„Proiectele de acte normative trebuie însoțite de următoarele documente de motivare: a)*

expuneri de motive - în cazul proiectelor de legi și al propunerilor legislative [...]”.

În cazul de față, Curtea observă că Guvernul și-a exercitat inițiativa legislativă prin transmiterea proiectului de lege, însoțit de Expunerea de motive, care, la Secțiunea a 4-a – *Impactul financiar asupra bugetului general consolidat, atât pe termen scurt, pentru anul curent, cât și pe termen lung*, conține informații referitoare la efectele financiare asupra bugetului general consolidat, și anume la modificări ale cheltuielilor bugetare, precum și la calculele privind fundamentarea acestor modificări. Pe de altă parte, așa cum menționa și Avocatul Poporului în punctul de vedere transmis Curții Constituționale, Legea finanțelor publice instituie obligația ca, în cazul în care se fac propuneri de elaborare a unor acte normative a căror aplicare atrage după sine micșorarea veniturilor sau majorarea cheltuielilor stabilite prin bugetul de stat, bugetul asigurărilor sociale de stat și bugetele fondurilor speciale, inițiatorii, împreună cu Ministerul Finanțelor Publice, să prevadă și mijloacele necesare acoperirii golurilor de venituri și sporul de cheltuieli prin elaborarea fișei financiare care însoțește expunerea de motive. Or, Expunerea de motive a Legii nr.221/2009 conține explicații privind impactul financiar asupra bugetului general consolidat, atât pe termen scurt, pentru anul curent, cât și pe termen lung (5 ani).

Prin urmare, Curtea constată că au fost îndeplinite cerințele prevăzute de art.111 alin.(1) și art.138 alin.(5) din Constituție în ceea ce privește adoptarea Legii nr.221/2009 privind condamnările cu caracter politic și măsurile administrative asimilate acestora, pronunțate în perioada 6 martie 1945 - 22 decembrie 1989.

Referitor la susținerea autorului excepției de neconstituționalitate în sensul că analiza Guvernului cuprinsă în Expunerea de motive este nerealistă, deoarece estimează că numărul de cereri nu va fi mai mare de 10.000 (în realitate, doar pe rolul Tribunalului Constanța existând 600 cauze cu un asemenea obiect,

numărul urmând să ajungă la 3600, la sfârșitul perioadei de 3 ani), iar valoarea despăgubirilor ce ar putea fi acordate de către instanțele de judecată nu va depăși 33.000 lei de persoană (în realitate, instanțele judecătorești acordând despăgubiri de zeci de ori mai mari, în valoare de 600.000 euro), Curtea constată că acestea nu pot constitui motive de neconstituționalitate a legii, întrucât evaluarea preliminară a impactului financiar este realizată, în mod firesc, de inițiatorul proiectului de act normativ, fără ca instanța de contencios constituțional să poată verifica certitudinea datelor cuprinse în această evaluare.

3. Referitor la pretinsa încălcare a „art.104 din Tratatul de la Maastricht”.

Curtea observă, în primul rând, că începând cu 1 decembrie 2009, data intrării în vigoare a Tratatului de la Lisabona, dispozițiile art.104 din Tratatul de la Maastricht privind evitarea deficitelor publice excesive au fost preluate în art.126 (ex-art.104 TCE) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, versiunea consolidată, publicată în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene nr.C83 din 30 martie 2010.

În al doilea rând, Curtea reține că art.148 alin.(2) din Constituție consacră principiul priorității dreptului comunitar față de dreptul intern, întrucât prevede că *„tratatele constitutive ale Uniunii Europene”* și *„celelalte reglementări comunitare cu caracter obligatoriu”* au prioritate față de *„dispozițiile contrare din legile interne”*.

Curtea constată că nu este competentă să analizeze conformitatea unei prevederi din dreptul național cu dispoziții din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, prin prisma art.148 alin.(2) din Constituție, astfel cum solicită autorul excepției de neconstituționalitate. Critica privește astfel aspecte ce țin de aplicarea legii, ceea ce nu intră în competența de soluționare a Curții Constituționale, ci a instanțelor judecătorești care, din oficiu sau la cererea părții, pot formula o întrebare preliminară adresată Curții de Justiție a Uniunii Europene

potrivit art.267 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene. În același sens, s-a pronunțat Curtea Constituțională și prin Decizia nr.137/2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.182 din 22 martie 2010.

4. În ceea ce privește celelalte critici de neconstituționalitate, Curtea constată următoarele:

Legiuitorul român a acordat o atenție deosebită reglementărilor referitoare la reparațiile pentru suferințele cauzate de regimul comunist din perioada 6 martie 1945 - 22 decembrie 1989, având în vedere voința noului stat democratic instaurat în decembrie 1989, de a recunoaște și de a condamna aceste fapte. În acest sens, au fost inițiate și adoptate reglementări privind: 1. restituirea bunurilor mobile și imobile preluate abuziv și, în măsura în care acest lucru nu mai este posibil, acordarea de compensații pentru acestea; 2. reabilitarea celor condamnați din motive politice; 3. acordarea de indemnizații, de despăgubiri pentru daunele morale suferite și de alte drepturi.

Reglementările adoptate au ținut seama de Rezoluțiile Adunării Parlamentare a Consiliului Europei nr.1096 (1996) intitulată „*Măsurile de eliminare a moștenirii fostelor sisteme totalitare comuniste*” și nr.1481 (2006), intitulată „*Necesitatea condamnării internaționale a crimelor comise de regimul comunist*”. Potrivit acestor acte cu caracter de recomandare pentru statele membre ale Consiliului Europei (la care România a aderat prin Legea nr.64/1993 pentru aderarea României la Statutul Consiliului Europei, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I. nr.238 din 4 octombrie 1993), având în vedere încălcarea drepturilor omului de către regimul comunist, este necesar ca persoanele nevinovate care au fost persecutate pentru fapte care ar fi considerate legale într-o societate democratică, să fie reabilite, să le fie restituite proprietățile confiscate (sau să primească compensații, dacă acest lucru nu mai este posibil) și, atâta timp cât victimele regimului comunist sau familiile lor mai sunt în viață, să poată primi compensații pentru daunele morale suferite.

4.1. În materia restituirilor, au fost adoptate mai multe acte normative privind retrocedarea bunurilor imobile confiscate sau naționalizate în perioada 6 martie 1945 - 22 decembrie 1989. Astfel, prin Legea fondului funciar nr.18/1991, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.1 din 5 ianuarie 1998, s-a recunoscut dreptul la restituirea terenurilor, iar prin Legea nr.1/2000 pentru reconstituirea dreptului de proprietate asupra terenurilor agricole și celor forestiere, solicitate potrivit prevederilor Legii fondului funciar nr.18/1991 și ale Legii nr.169/1997, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.8 din 12 ianuarie 2000, s-a recunoscut dreptul la despăgubiri în caz de imposibilitate a restituirii integrale în natură. Totodată, prin Legea nr.112/1995 pentru reglementarea situației juridice a unor imobile cu destinația de locuințe, trecute în proprietatea statului, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.279 din 29 noiembrie 1995, apoi prin Legea nr.10/2001 privind regimul juridic al unor imobile preluate în mod abuziv în perioada 6 martie 1945 - 22 decembrie 1989, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.798 din 2 septembrie 2005, a fost stabilit dreptul la restituire în natură, iar în măsura în care aceasta nu este posibilă, dreptul la măsuri reparatorii prin echivalent, asupra imobilelor preluate abuziv de stat în perioada comunistă. Legea nr.247/2005 privind reforma în domeniile proprietății și justiției, precum și unele măsuri adiacente, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.653 din 22 iulie 2005, a unit procedurile administrative de restituire a bunurilor vizate de legile menționate mai sus.

De asemenea, cetățenii aparținând minorităților naționale au beneficiat de reglementări speciale în materia restituirii proprietăților, potrivit Ordonanței de urgență a Guvernului nr.83/1999 privind restituirea unor bunuri imobile care au aparținut comunităților cetățenilor aparținând minorităților naționale din România, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.797 din 1 septembrie 2005.

Având în vedere toate aceste reglementări, Curtea constată că statul a creat cadrul legislativ care să garanteze realizarea dreptului la restituire, indiferent dacă este vorba despre o restituire în natură sau de acordarea unei despăgubiri în caz de imposibilitate a restituirii în natură.

4.2. În ceea ce privește reabilitarea persoanelor condamnate din motive politice - prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr.214/1999 privind acordarea calității de luptător în rezistența anticomunistă persoanelor condamnate pentru infracțiuni săvârșite din motive politice, persoanelor împotriva cărora au fost dispuse, din motive politice, măsuri administrative abuzive, precum și persoanelor care au participat la acțiuni de împotrivire cu arme și de răsturnare prin forță a regimului comunist instaurat în România, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea, I, nr.650 din 30 decembrie 1999, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr.568/2001, cu modificările și completările ulterioare, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.688 din 30 octombrie 2001 – s-a recunoscut calitatea de luptător în rezistența anticomunistă persoanelor condamnate pentru infracțiuni săvârșite din motive politice sau supuse, din motive politice, unor măsuri administrative abuzive în perioada 6 martie 1945 - 14 decembrie 1989, decizia pentru constatarea calității de luptător în rezistența anticomunistă putând fi folosită ca probă în fața instituțiilor abilitate, în ceea ce privește aprecierea caracterului politic al infracțiunilor a căror săvârșire a atras măsura confiscării bunurilor. Totodată, potrivit acestui act normativ, hotărârile de condamnare pentru infracțiuni săvârșite din motive politice nu pot fi invocate împotriva persoanelor care au dobândit calitatea de luptător în rezistența anticomunistă.

4.3. În materia acordării altor drepturi persoanelor persecutate de regimul comunist, Curtea constată că există o serie de acte normative cu caracter reparatoriu pentru anumite categorii de persoane care au avut de suferit atât din punct de vedere moral, cât și social, ca urmare a persecuției politice la care au

fost supuse în regimul comunist, legiuitorul fiind preocupat constant de îmbunătățirea legislației cu caracter reparatoriu pentru persoanele persecutate din motive politice și etnice. Edificatoare în acest sens sunt: prevederile Decretului - lege nr.118/1990 privind acordarea unor drepturi persoanelor persecutate din motive politice de dictatura instaurată cu începere de la 6 martie 1945, precum și celor deportate în străinătate ori constituite în prizonieri, republicat în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.631 din 23 septembrie 2009, cu modificările și completările ulterioare, prevederile Ordonanței de urgență a Guvernului nr.214/1999 privind acordarea calității de luptător în rezistența anticomunistă persoanelor condamnate pentru infracțiuni săvârșite din motive politice, persoanelor împotriva cărora au fost dispuse, din motive politice, măsuri administrative abuzive, precum și persoanelor care au participat la acțiuni de împotrivire cu arme și de răsturnare prin forță a regimului comunist instaurat în România, prevederile Legii nr.221/2009 privind condamnările cu caracter politic și măsurile administrative asimilate acestora, pronunțate în perioada 6 martie 1945 - 22 decembrie 1989.

Aceste acte normative stabilesc o serie de drepturi, cum ar fi: dreptul la o indemnizație lunară de 200 lei pentru fiecare an de detenție, strămutare în alte localități, deportare în străinătate sau prizonierat; dreptul la o indemnizație lunară de 100 lei pentru fiecare an de internare abuzivă în spitalele de psihiatrie sau de domiciliu obligatoriu (art.4 din Decretul - lege nr.118/1990); scutire de plata impozitelor și a taxelor locale; asistență medicală și medicamente, în mod gratuit și prioritar, atât în tratament ambulatoriu, cât și pe timpul spitalizărilor; transport urban gratuit cu mijloacele de transport în comun aparținând societăților cu capital de stat sau privat (autobuz, troleibuz, tramvai, metrou); douăsprezece călătorii gratuite, anual, pe calea ferată română, cu clasa I, pe toate categoriile de trenuri de persoane, cu mijloace de transport auto sau cu mijloace de transport fluviale (art.8 din Decretul - lege nr.118/1990); soțul (soția) celui decedat, din

categoria celor dispăruți sau exterminați în timpul detenției, internați abuziv în spitale de psihiatrie, deportați, prizonieri sau cărora li s-a stabilit domiciliu obligatoriu, precum și soțul (soția) celui decedat după ieșirea din închisoare, din spitalul de psihiatrie, după întoarcerea din strămutare, din deportare, din prizonierat sau după încetarea măsurii de stabilire a domiciliului obligatoriu, au dreptul la o indemnizație lunară de 200 lei neimpozabilă, dacă ulterior nu s-a recăsătorit (art.5 din Decretul - lege nr.118/1990); despăgubiri pentru prejudiciul moral suferit prin condamnare [art.5 alin.(1) lit.a) din Legea nr.221/2009]; despăgubiri reprezentând echivalentul valorii bunurilor confiscate prin hotărâre de condamnare sau ca efect al măsurii administrative, dacă bunurile respective nu i-au fost restituite sau nu a obținut despăgubiri prin echivalent în condițiile Legii nr.10/2001 [art.5 alin.(1) lit.b) din Legea nr.221/2009]; repunerea în drepturi, în cazul în care prin hotărârea judecătorească de condamnare s-a dispus decăderea din drepturi sau degradarea militară [art.5 alin.(1) lit.c) din Legea nr.221/2009].

Curtea constată că scopul acordării de despăgubiri pentru daunele morale suferite de persoanele persecutate în perioada comunistă este nu atât repararea prejudiciului suferit, prin repunerea persoanei persecutate într-o situație similară cu cea avută anterior – ceea ce este și imposibil, ci finalitatea instituirii acestei norme reparatorii este de a produce o satisfacție de ordin moral, prin însăși recunoașterea și condamnarea măsurii contrare drepturilor omului, principiu care reiese din actele normative interne, fiind în deplină concordanță cu recomandările Adunării Parlamentare a Consiliului Europei.

Curtea apreciază că nu poate exista decât o obligație „morală” a statului de a acorda despăgubiri persoanelor persecutate în perioada comunistă. De altfel, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a statuat, prin Hotărârea din 12 mai 2009 în Cauza *Ernewein și alții împotriva Germaniei* și prin Hotărârea din 2 februarie 2010 în Cauza *Klaus și Iouri Kiladze contra Georgiei*, că dispozițiile Convenției pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale nu impun

statelor membre nicio obligație specifică de a repara nedreptățile sau daunele cauzate de predecesorii lor. Totodată, instanța de la Strasbourg are o jurisprudență constantă în sensul că art.1 din Protocolul nr.1 la Convenție nu garantează dreptul de a dobândi un bun (Hotărârea din 23 noiembrie 1983 în Cauza *Van der Mussele contra Belgiei*, Hotărârea din 9 octombrie 2003 în Cauza *Slivenko contra Letoniei*, Hotărârea din 18 februarie 2009 în Cauza *Andrejeva contra Letoniei*). Referindu-se la problema restituirii bunurilor confiscate de către stat, aceeași Curte a stabilit că nu se poate interpreta că ar exista vreo obligație generală a statului de a restitui proprietăți care au fost expropriate înainte de ratificarea Convenției ori că ar exista posibilitatea impunerii unor restricții asupra libertății statelor de a stabili scopul și condițiile oricărei restituiri către foștii proprietari. (Hotărârea din 28 septembrie 2004 în Cauza *Kopecký contra Slovaciei*, Hotărârea din 4 martie 2003 în Cauza *Jantner contra Slovaciei*, Decizia asupra admisibilității din 13 decembrie 2005 în Cauza *Bergauer și alții contra Cehiei*). În materia reglementărilor privind reabilitarea, restituirea proprietăților confiscate sau acordarea de compensații pentru acestea, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a statuat că statele contractante au o largă marjă de apreciere în stabilirea măsurilor specifice de implementare a politicilor sociale și economice, a condițiilor de acordare a despăgubirilor (Hotărârea din 23 noiembrie 2000 în Cauza *Ex-Regele Greciei și alții contra Greciei*).

În același sens, s-a pronunțat și Curtea Constituțională a Ungariei, prin Hotărârea nr.1 din 8 februarie 1995, stabilind că măsura compensării prevăzută de Actul nr.XXXII din 1992, care reglementa acordarea de despăgubiri pentru daune morale persoanelor condamnate politic în perioada comunistă, nu este luată pe baza existenței unei obligații legale care își are izvorul în trecut, ci statul a acordat aceste compensații în echitate, astfel încât nicio persoană nu poate avea un drept substanțial la despăgubiri pentru daune morale.

Prin urmare, Curtea constată că, *a fortiori*, nu se poate concluziona că în materia despăgubirilor pentru daune morale suferite de foștii deținuți politici în perioada comunistă ar exista vreo obligație a statului de a le acorda și, cu toate acestea, legiuitorul român de după 22 decembrie 1989 a adoptat 2 acte normative, Decretul – lege nr.118/1990 și Legea nr.221/2009, având acest scop.

Este adevărat că acordarea de despăgubiri pentru daune morale este la libera apreciere a legiuitorului, care - în temeiul art.61 din Legea fundamentală, potrivit căruia „*Parlamentul este organul reprezentativ suprem al poporului român și unica autoritate legiuitoare a țării*” - este competent să stabilească condițiile și criteriile de acordare a acestui drept. Însă, **Parlamentul, elaborând politica legislativă a țării, este în măsură să opteze pentru adoptarea oricărei soluții legislative de acordare a unor măsuri reparatorii celor îndreptățiți pentru daunele suferite în perioada comunistă, dar cu respectarea prevederilor și principiilor Constituției.**

Analizând însă prevederile actelor normative incidente în materia despăgubirilor pentru daune morale suferite de persoanele persecutate din motive politice în perioada comunistă, Curtea constată că există două norme juridice - art.4 din Decretul – lege nr.118/1990 și art.5 alin.(1) lit.a) din Legea nr.221/2009 - cu aceeași finalitate, și anume acordarea unor sume de bani persoanelor persecutate din motive politice de dictatura instaurată cu începere de la 6 martie 1945, precum și celor deportate în străinătate ori constituite în prizonieri. Astfel, potrivit art.4 alin.(1) din Decretul – lege nr.118/1990, „*Persoanele care s-au aflat în situațiile prevăzute la art.1 alin. (1) lit.a), b) și e) și alin.(2) au dreptul la o indemnizație lunară de 200 lei pentru fiecare an de detenție, strămutare în alte localități, deportare în străinătate sau prizonierat, indiferent dacă sunt sau nu sunt pensionate*”, iar potrivit alin.(2) „*Persoanele care s-au aflat în una dintre situațiile prevăzute la art.1 alin. (1) lit.c) și d) au dreptul la o indemnizație lunară de 100 lei pentru fiecare an de internare abuzivă în spitalele de psihiatrie*

sau de domiciliu obligatoriu, indiferent dacă sunt sau nu sunt pensionate.” Cuantumul acestor indemnizații a fost actualizat periodic, ținându-se cont de creșterea inflației și a indicelui prețurilor de consum care au condus la scăderea puterii de cumpărare a acestei categorii de persoane. Potrivit art.5 alin.(1) lit.a) teza întâi din Legea nr.221/2009, „*Orice persoană care a suferit condamnări cu caracter politic în perioada 6 martie 1945 - 22 decembrie 1989 sau care a făcut obiectul unor măsuri administrative cu caracter politic, precum și, după decesul acestei persoane, soțul sau descendenții acesteia până la gradul al II-lea inclusiv pot solicita instanței de judecată, în termen de 3 ani de la data intrării în vigoare a prezentei legi, obligarea statului la: [...] a) acordarea unor despăgubiri pentru prejudiciul moral suferit prin condamnare[...]”*.

În Expunerea de motive la Legea nr.221/2009, se arată că, „*În ceea ce privește prejudiciul moral suferit, [...] pot exista situații în care măsurile reparatorii cu caracter pecuniar prevăzute de către Decretul - Lege nr.118/1990 [...] să nu fie suficiente în raport cu suferința deosebită resimțită de persoanele care au fost victimele unor măsuri abuzive ale regimului comunist*”. Or, Curtea constată că această justificare nu poate sta la baza instituirii unei noi norme juridice – art.5 lit.a) din Legea nr.221/2009, cu scop identic celui prevăzut de art.4 din Decretul - lege nr.118/1990, diferența constând doar în modalitatea de plată - adică *prestații lunare*, până la sfârșitul vieții, în cazul art.4 din Decretul - lege nr.118/1990 și o *sumă globală*, în cazul art.5 alin.(1) lit.a) din Legea nr.221/2009. Totodată, Curtea observă că dispozițiile de lege criticate instituie, pentru prima dată, posibilitatea ca moștenitorii de până la gradul II ai persoanei persecutate să beneficieze de despăgubiri morale.

Curtea reține, de asemenea, că despăgubirile pentru daunele morale suferite în perioada comunistă trebuie să fie drepte, echitabile, rezonabile și proporționale cu gravitatea și suferințele produse prin aceste condamnări sau măsuri administrative. Or, despăgubirile prevăzute de dispozițiile de lege

criticate, având același scop ca și indemnizația prevăzută de art.4 din Decretul - lege nr.118/1990, nu pot fi considerate drepte, echitabile și rezonabile. Pe de altă parte, prin introducerea posibilității moștenitorilor de gradul II de a beneficia de despăgubiri pentru daune morale suferite de persoanele persecutate de regimul comunist, legiuitorul s-a îndepărtat de la principiile care guvernează acordarea acestor despăgubiri, și anume cel al echității și dreptății. Astfel, prin prevederea de lege criticată se diluează scopul pentru care au fost introduse aceste despăgubiri, întrucât nu se poate considera că moștenitorii de gradul II au aceeași îndreptățire la despăgubiri pentru daune morale suferite în perioada comunistă de predecesorul lor, ca și acesta din urmă.

Prin Decretul - lege nr.118/1990, legiuitorul a stabilit condițiile și cuantumul indemnizațiilor lunare, astfel încât intervenția sa prin art.5 alin.(1) lit.a) din Legea nr.221/2009, după 20 ani de la adoptarea primei reglementări cu același obiect, aduce atingere valorii supreme de *dreptate*, una dintre valorile esențiale ale statului de drept, astfel cum este proclamată în prevederile art.1 alin.(3) din Constituție. Totodată, astfel cum a statuat și Curtea Europeană a Drepturilor Omului, tot în domeniul măsurilor reparatorii, însă în ceea ce privește restituirile de bunuri, este necesar de a se face în așa fel încât atenuarea vechilor violări să nu creeze noi nedreptăți (Hotărârea din 5 noiembrie 2002 în Cauza *Pincová și Pinc contra Cehiei*, Hotărârea din 7 octombrie 2009 în Cauza *Padalevičius contra Lituaniei*). De asemenea, nu s-ar putea susține că prin adoptarea art.5 alin.(1) lit.a) din Legea nr.221/2009, persoanele în cauză ar putea avea o „*speranță legitimă*” (astfel cum este consacrată în jurisprudența constantă a Curții Europene a Drepturilor Omului) la acordarea despăgubirilor morale, întrucât, așa cum a statuat instanța de la Strasbourg – de exemplu, prin Hotărârea din 28 septembrie 2004 în Cauza *Kopecký contra Slovaciei* -, atunci când există o dispută asupra corectei aplicări a legii interne și atunci când cererile reclamanților sunt respinse în mod irevocabil de instanțele naționale, nu se poate vorbi despre o

„speranță legitimă” în dobândirea proprietății. Totodată, prin Decizia asupra admisibilității din 2 decembrie 2008 în Cauza *Slavov și alții contra Bulgariei*, instanța de contencios al drepturilor omului a acordat o „importanță deosebită faptului că dispoziția de lege referitoare la obținerea compensațiilor a fost anulată nu ca urmare a unui mecanism *ad-hoc*, extraordinar, ci ca rezultat al unei operațiuni normale, pe calea exercitării controlului de constituționalitate al acesteia”, ceea ce a condus la concluzia Curții în sensul că reclamanții nu au putut dobândi o „speranță legitimă” în obținerea compensațiilor respective.

Curtea reține că și alte state din Europa au reglementări având ca scop acordarea de despăgubiri pentru daunele morale suferite de foștii deținuți politici, modalitatea de plată a acestora fiind de două feluri: ori prestații lunare (de exemplu, în Bulgaria, pentru cei deținuți în tabere sau lagăre de muncă, este prevăzută suma de 1500 leva /lună, dar nu mai mult de 50.000 leva total; pentru cei cărora li s-a impus domiciliu forțat sau au fost internați în alte localități – 800 leva/lună, dar nu mai mult de 25.000 leva total; elevii și studenții care au fost siliți să abandoneze studiile – 10.000 leva), ori o sumă globală (de exemplu, în Cehia, pentru prizonierii politici care s-au aflat în această situație cel puțin un an calendaristic, legiuitorul a stabilit o sumă compensatorie de 120.000 coroane, iar pentru fiecare lună de prizonierat în plus, 1000 coroane, iar soții supraviețuitori și urmașii au dreptul la jumătate din sumele prevăzute; în Lituania, a fost prevăzută suma de 20000 litas (aproximativ 5800 euro) pentru urmașii participanților la mișcarea de rezistență, morți în luptă, în detenție sau în timpul interogatoriilor, 15.000 litas (aproximativ 4350 euro) familiilor celor care au participat voluntari necombatanți în mișcarea de rezistență, morți în timpul detenției sau interogatoriilor, 12000 litas (aproximativ 3480 euro) familiilor participanților necombatanți în mișcarea de rezistență uciși sau morți în timpul detenției după punerea în aplicare a sentinței.

Având în vedere toate aceste considerente, Curtea constată că acordarea de despăgubiri pentru daunele morale suferite de foștii deținuți politici, astfel cum a fost reglementată prin art.5 alin.(1) lit.a) teza întâi din Legea nr.221/2009, contravine art.1 alin.(3) din Legea fundamentală privind statul de drept, democratic și social, în care *dreptatea este valoare supremă*.

Totodată, în temeiul dispozițiilor constituționale ale art.142 alin.(1), potrivit căroră „*Curtea Constituțională este garantul supremației Constituției*”, și al art.1 alin.(5) din Constituție, potrivit căruia „*În România, respectarea [...] legilor este obligatorie*”, Curtea constată că reglementarea criticată încalcă și normele de tehnică legislativă, prin crearea unor situații de incoerență și instabilitate, contrare prevederilor Legii nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.260 din 21 aprilie 2010.

Astfel, potrivit art.2 alin.(1) din acest act normativ, tehnica legislativă asigură sistematizarea, unificarea și coordonarea legislației, precum și conținutul și forma juridică adecvate pentru fiecare act normativ, iar art.14 – „*Unicitatea reglementării în materie*” prevede că reglementările de același nivel și având același obiect se cuprind într-un singur act normativ. În același sens, art.16, cu denumirea marginală „*Evitarea paralelismelor*”, stabilește că în procesul de legiferare este interzisă instituirea aceluiași reglementări în două sau mai multe acte normative, iar în cazul existenței unor paralelisme, acestea vor fi înlăturate fie prin abrogare, fie prin concentrarea materiei în reglementări unice.

Or, Curtea observă că - în domeniul acordării de despăgubiri pentru daunele morale persoanelor persecutate din motive politice în perioada comunistă - există reglementări paralele, și anume, pe de-o parte, Decretul - lege nr.118/1990 privind acordarea unor drepturi persoanelor persecutate din motive politice de dictatura instaurată cu începere de la 6 martie 1945, precum și celor deportate în străinătate ori constituite în prizonieri, cu numeroase modificări și

completări, și Ordonanța de urgență a Guvernului nr.214/1999 privind acordarea calității de luptător în rezistența anticomunistă persoanelor condamnate pentru infracțiuni săvârșite din motive politice, persoanelor împotriva cărora au fost dispuse, din motive politice, măsuri administrative abuzive, precum și persoanelor care au participat la acțiuni de împotrivire cu arme și de răsturnare prin forță a regimului comunist instaurat în România, iar, pe de altă parte, Legea nr.221/2009 privind condamnările cu caracter politic și măsurile administrative asimilate acestora, pronunțate în perioada 6 martie 1945 - 22 decembrie 1989.

De asemenea, potrivit prevederilor art.3 alin.(1) din Legea nr.24/2000, *„Normele de tehnică legislativă sunt obligatorii la elaborarea proiectelor de lege de către Guvern [...]”*, iar art.6 alin.(1) – *„Conținutul și fundamentarea soluțiilor legislative”*, prevede că reglementările cuprinse în actul normativ *„trebuie să fie temeinic fundamentate, luându-se în considerare interesul social, politica legislativă a statului român și cerințele corelării cu ansamblul reglementărilor interne, precum și ale armonizării legislației naționale cu legislația comunitară și cu tratatele internaționale la care România este parte”*. Or, Curtea constată că reglementarea criticată nu respectă aceste reguli de tehnică legislativă, bazându-se doar pe afirmația din Expunerea de motive a Legii nr.221/2009, în sensul că *„pot exista situații în care măsurile reparatorii cu caracter pecuniar prevăzute de către Decretul - Lege nr.118/1990 să nu fie suficiente în raport cu suferința deosebită.”* Așa cum a arătat Curtea, aceste despăgubiri sunt menite a produce satisfacția morală a recunoașterii faptelor nelegale, a încălcărilor drepturilor omului, comise în perioada comunistă, iar nu a compensa în bani suferința persoanelor persecutate. Prin urmare, reglementarea criticată nu a fost temeinic fundamentată.

Totodată, textul de lege criticat, astfel cum este redactat, fiind prea vag, încalcă și regulile referitoare la precizia și claritatea normei juridice. Astfel, lipsa de claritate și previzibilitate a dispozițiilor art.5 alin.(1) lit.a) referitoare la

acordarea despăgubirilor din Legea nr.221/2009 a condus la aplicarea incoerentă a acestora, instanțele de judecată acordând despăgubiri în valoare de până la 600.000 Euro, ceea ce reprezintă o aplicare excesivă și nerezonabilă. Chiar dacă prin art.I pct.2 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.62/2010 s-au introdus niște criterii minime de acordare a despăgubirilor, și anume durata pedepsei privative de libertate, perioada de timp scursă de la condamnare și consecințele negative produse în plan fizic, psihic și social, precum și măsurile reparatorii deja acordate în temeiul Decretului-lege nr.118/1990 și Ordonanței de urgență a Guvernului nr.214/1999, Curtea constată că acestea sunt insuficiente pentru a putea caracteriza norma legală ca fiind clară și previzibilă. Principiul legalității presupune, de asemenea, existența unor norme de drept intern suficient de accesibile, precise și previzibile în aplicarea lor, astfel cum reiese și din jurisprudența constantă a Curții Europene a Drepturilor Omului (Hotărârea din 5 ianuarie 2000 în Cauza *Beyeler contra Italiei*, Hotărârea din 23 noiembrie 2000 în Cauza *Ex-Regele Greciei și alții contra Greciei*, Hotărârea din 8 iulie 2008 în Cauza *Fener Rum Patrikliği contra Turciei*).

Curtea observă că în materia reparațiilor trebuie să existe o legislație clară, precisă, adecvată, proporțională care să nu dea naștere la interpretări și aplicări diferite ale instanțelor de judecată, ceea ce ar putea conduce la constatări ale violării drepturilor omului de către Curtea Europeană a Drepturilor Omului. Această problemă a legislației incoerente și ineficiente a României în materia restituirilor a fost menționată și de Curtea Europeană a Drepturilor Omului prin Hotărârea din 9 decembrie 2008, în Cauza *Viașu contra României*. Cu acel prilej, Curtea a constatat că Legea nr.1/2000 a suferit atât de multe modificări ca număr și conținut, încât precizia și previzibilitatea cerute de noțiunea de „legalitate” au fost grav atinse.

Ținând cont de toate aceste considerente, Curtea constată că dispozițiile art.5 alin.(1) lit.a) teza întâi din Legea nr.221/2009, cu modificările și

completările ulterioare, contravin prevederilor art.1 alin.(3) și (5) din Legea fundamentală.

5. Având în vedere că dispozițiile art.5 alin.(1¹) din Legea nr.221/2009, introduse prin art.I pct.2 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.62/2010, fac trimitere în mod expres la prevederile alin.(1) din același articol, Curtea constată că trimiterile la lit.a) a alin.(1) al art.5 din lege rămân fără obiect, prin declararea art.5 alin.(1) lit.a) teza întâi din Legea nr.221/2009 ca fiind neconstituțional.

6. În final, Curtea consideră că, așa cum a statuat în jurisprudența sa (a se vedea Decizia nr.415 din 14 aprilie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.294 din 5 mai 2010), atât Parlamentul, cât și Guvernul, respectiv autoritățile și instituțiile publice urmează să respecte cele stabilite de Curtea Constituțională în considerentele și dispozitivul prezentei decizii.

În conformitate cu prevederile art.147 alin.(1) din Constituție, *„Dispozițiile din legile [...] constatate ca fiind neconstituționale, își încetează efectele juridice la 45 de zile de la publicarea deciziei Curții Constituționale dacă, în acest interval, Parlamentul [...], după caz, nu pun de acord prevederile neconstituționale cu dispozițiile Constituției. Pe durata acestui termen, dispozițiile constatate ca fiind neconstituționale sunt suspendate de drept.”*

Pentru considerentele expuse mai sus, în temeiul art.146 lit.d) și al art.147 alin.(4) din Constituție, precum și al art.1-3, al art.11 alin.(1) lit.A.d) și al art.29 din Legea nr.47/1992, în unanimitate,

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

În numele legii

DECIDE:

Admite excepția de neconstituționalitate ridicată de Statul român, prin Ministerul Finanțelor Publice - Direcția Generală a Finanțelor Publice Constanța,

în Dosarele nr.302/118/2010, 1337/118/2010, 1336/118/2010, 301/118/2010, 1334/118/2010, 689/118/2010, 13643/118/2009, 13642/118/2009, 13084/118/2009, 13085/118/2009, 14147/118/2009, 508/118/2010, 2774/118/2010, 264/118/2010, 8971/118/2010, 12872/118/2009, 13872/118/2009, 13638/118/2009, 13082/118/2009, 1460/118/2010, 1464/118/2010, 12567/118/2009, 2228/118/2010, 398/118/2010, 2230/118/2010, 13530/118/2009, 13636/118/2009, 1282/118/2010, 1451/118/2010, 13639/118/2009, 1457/118/2010, 14142/118/2009, 13884/118/2009, 2239/118/2010, 2775/118/2010, 1816/118/2010, 1821/118/2010, 14144/118/2009, 1339/118/2010, 511/118/2010 ale Tribunalului Constanța – Secția civilă și constată că prevederile art.5 alin.(1) lit.a) teza întâi din Legea nr.221/2009 privind condamnările cu caracter politic și măsurile administrative asimilate acestora, pronunțate în perioada 6 martie 1945 - 22 decembrie 1989, cu modificările și completările ulterioare, sunt neconstituționale.

Definitivă și general obligatorie.

Prezenta decizie se comunică celor două Camere ale Parlamentului și Guvernului.

Pronunțată în ședința publică din data de 21 octombrie 2010.

PREȘEDINTELE

CURȚII CONSTITUȚIONALE,



Augustin Zegrean

MAGISTRAT-ASISTENT,

Maria Bratu