

Din jurisprudența recentă a Curții Europene a Drepturilor Omului:

1. Cauza Tănăsoaică împotriva României, decizia de inadmisibilitate din 13.12.2011 – Obligația jurnaliștilor în cazul publicării informațiilor obținute de la terțe persoane

Curtea a stabilit că protecția oferită jurnaliștilor de art. 10 din Convenție este subordonată condiției exercitării dreptului cu bună-credință în sensul de a comunica informații în acord cu respectarea deontologiei jurnalistice care, în cazul furnizării de informații de către terțe persoane, presupune o mai mare rigoare și o atenție deosebită înainte de publicarea informațiilor.

Prin decizia de inadmisibilitate pronunțată la 13.12.2011 în cauza *Tănăsoaică împotriva României*, Curtea Europeană a constatat neîncălcarea de către Statul român a art. 10 din Convenție apreciind că soluția de obligare a reclamantului la plata despăgubirilor pentru daune morale nu a fost disproporționată prin raportare la scopul legitim urmărit, ingerința fiind astfel considerată ca necesară într-o societate democratică.

În cauză, Curtea a constatat că în fapt reclamantul, în calitate de jurnalist a publicat într-un ziar local patru articole în care era prezentată situația creată în urma unui conflict apărut între actualul și fostul director general al unei fabrici, aceste articole fiind continuarea unui articol anterior în care reclamantul criticase modalitatea în care s-a realizat procesul

de privatizare a unor întreprinderi de stat din județul Vâlcea.

La data de 29.01.2002, actualul director a formulat plângere penală împotriva reclamantului sub aspectul săvârșirii infracțiunilor de insultă și calomnie, constituindu-se parte civilă pentru suma de 8 miliarde de lei reprezentând despăgubiri. Prin sentința penală a Judecătoriei Vâlcea, s-a pronunțat condamnarea reclamantului pentru săvârșirea infracțiunii de insultă la pedeapsa amenzii de 7 milioane de lei, precum și obligarea reclamantului, în solidar cu redacția ziarului în care au fost publicate articolele, la plata sumei de 10 milioane cu titlul de despăgubiri pentru daune morale, fiind dispusă achitarea în ceea ce privește săvârșirea infracțiunii de calomnie, soluție menținută și în calea de atac.

În motivare s-a arătat că, deși reclamantul a făcut dovada temeiniciei unora dintre faptele indicate prin articolele sale, afirmațiile privitoare la capacitatea directorului general de a conduce activitatea desfășurată în fabrică și implicarea acestuia în plecarea fostului director au adus atingere demnității și onoarei acestuia.

Ulterior, prin decizia din 20.09.2003 a Curții Supreme de Justiție a fost soluționat recursul în anulare introdus împotriva celor două hotărâri și modificată în parte soluția dată în sensul achitării reclamantului pentru săvârșirea infracțiunii de insultă, cu menținerea obligării acestuia în solidar cu redacția publicației la plata

către actualul director a sumei de 10 milioane de lei cu titlul de despăgubiri pentru daune morale, reținându-se că afirmațiile realizate de reclamant în articolele sale vizau activitatea părții civile desfășurate în cadrul fabricii, iar nu aspecte din viața sa privată. De asemenea, s-a arătat că reclamantul utilizase informații pe care le primise de la terțe persoane, în calitate de angajați ai societății comerciale, fără a avea intenția de a aduce atingere demnității și onoarei actualului director.

Prin decizia pronunțată în cauză, Curtea Europeană a reiterat principiile stabilite în jurisprudența sa și aplicabile situației de fapt reținute.

Astfel, presa are obligația de comunica publicului informațiile și ideile referitoare la aspecte politice și alte subiecte de interes general, cu respectarea limitelor impuse de respectarea dreptului la reputație și a drepturilor altei persoane⁷⁰¹.

În vederea aprecierii existenței unei nevoi sociale imperioase, aptă a justifica o ingerință a exercitării dreptului la liberă exprimare, trebuie realizată o distincție între fapte și judecățile de valoare. Dacă materialitatea primelor poate fi dovedită, demonstrarea exactității judecăților de valoare poate prezenta anumite dificultăți⁷⁰². Într-adevăr, atunci când este vorba despre conduita unei terțe persoane, poate rezulta dificilă realizarea distincției dintre fapte și judecățile de valoare, acestea din urmă putând deveni excesive dacă sunt complet lipsite de bază factuală⁷⁰³.

În acest sens, Curtea a subliniat faptul că, în ipoteza unei imputații factuale referitoare la o persoană determinată, prin indicarea numelui și a funcției acesteia, autorul trebuie să demonstreze existența unei baze factuale suficiente în cadrul procedurii declanșate împotriva sa⁷⁰⁴.

Cu toate acestea, Curtea a reamintit că protecția oferită jurnaliștilor de art. 10 din Convenție este subordonată condiției exercitării dreptului cu bună-credință în sensul de a comunica informații în acord cu respectarea deontologiei jurnalistice⁷⁰⁵. Mai mult, în cazul furnizării de informații de către terțe persoane se impun o mai mare rigoare și o atenție deosebită înainte de publicarea acestora⁷⁰⁶.

Deși nu se poate substitui jurisdicțiilor naționale competente întrucât și-ar depăși competența, Curții îi revine sarcina de a verifica soluțiile pronunțate de către acestea sub aspectul respectării art. 10 din Convenție.

Curtea nu se poate mulțumi să verifice dacă statul a uzat de această putere cu bună-credință, cu grijă și într-o manieră rezonabilă: ea are ca rol să verifice ingerința litigioasă în lumina ansamblului cauzei, pentru a determina dacă a fost proporțională cu scopul legitim urmărit și dacă motivele invocate de autoritățile naționale pentru a o justifica apar ca pertinente și suficiente. În acest sens, Curtea trebuie să verifice dacă autoritățile naționale au aplicat dispozițiile incidente în conformitate cu principiile consacrate ce decurg din art. 10 și dacă modul de

⁷⁰¹ *De Haes et Gijssels c. Belgiei*, hotărârea din 24 februarie 1997, *Recueil* 1997-I, pp. 233-234, §37; *Thoma c. Luxembourg*, hotărârea din 29.03.2001, n° 38432/97, § 45, CEDH 2001-III; *Colombani și alții c. Franței*, hotărârea din 25.06.2002, n° 51279/99, § 55, CEDH 2002-V

⁷⁰² *De Haes et Gijssels c. Belgiei*, hotărârea din 24 februarie 1997, *precit.*; *Harlanova c. Letoniei*, decizia de inadmisibilitate din 3 aprilie 2003, n° 57313/00

⁷⁰³ *Jerusalem c. Austriei*, hotărârea din 27.02.2001, n° 26958/95, § 43, CEDH 2001-II

⁷⁰⁴ *Lešník c. Slovaciei*, hotărârea din 11.03.2002, § 57 *in fine*, CEDH 2003-IV; *Vides Aizsardzības Klubs c. Letoniei*, hotărârea din 27.05.2004, no 57829/00, § 44

⁷⁰⁵ *Radio France și alții c. Franței*, hotărârea din 30.03.2004, n° 53984/00, § 37, *Recueil* 2004-II

⁷⁰⁶ *Stângu c. României*, decizia de inadmisibilitate din 09.11.2004, n° 57551/00

aplicare se bazează pe o apreciere rezonabilă a faptelor pertinente⁷⁰⁷.

Natura și gravitatea pedepselor aplicate reprezintă elemente avute în vedere la momentul aprecierii de către Curtea a proporționalității măsurii ce aduce atingere dreptului la liberă exprimare reglementat de art. 10 din Convenție⁷⁰⁸.

În acest sens, în cauză s-a reținut că respectiva condamnare a reclamantului dispusă de către Curtea Supremă de Justiție la plata unei sume cu titlu de despăgubiri pentru daune morale constituie o ingerință a unei autorități publice în exercitarea dreptului său la liberă exprimare, ingerință care, în urma analizei efectuate de către Curtea Europeană, a rezultat a fi justificată prin raportare la art. 10 alin. 2 din Convenție.

Pentru a pronunța această soluție, s-a constatat că ingerința este prevăzută de lege, anume de art. 998 - art. 999 C.civ., și urmărește un scop legitim, protejarea drepturilor altei persoane, în cauză fiind vorba despre dreptul la reputație al actualului director al fabricii.

Cu privire la analiza condiției ca ingerința să fie necesară într-o societate democratică, Curtea a avut în vedere soluția de achitare a reclamantului pronunțată de instanța supremă națională sub aspectul săvârșirii infracțiunii de insultă, precum și faptul că acesta a fost obligat doar la plata unei sume de bani cu titlul de despăgubiri pentru prejudiciul moral cauzat prin publicarea articolelor sale.

În acest sens, s-a arătat că prejudiciul moral al actualului director al fabricii rezultă din conținutul celor patru articole și din motivarea hotărârilor instanțelor naționale care au stabilit că unele afirmații

ale reclamantului, care constituiau mesajul principal al articolelor sale, nu vizau subiectul de interes general referitor la privatizarea întreprinderilor de stat, ci conflictul dintre fostul și actualul director al fabricii, precum și modalitatea în care acesta din urmă realiza administrarea societății comerciale.

De asemenea, Curtea a subliniat că unele dintre afirmațiile reclamantului reprezentau imputații factuale care, potrivit hotărârilor instanțelor naționale, nu au putut fi dovedite de către reclamant, deși potrivit principiilor enunțate, acestuia îi revenea obligația de a acorda o mai mare atenție informațiilor primite de la terțe persoane înainte de a le publica, precum și de a prezenta dovezile corespunzătoare afirmațiilor sale în cadrul procedurii inițiate împotriva sa.

În consecință, având în vedere lipsa unei baze factuale, deși articolele se circumscribează unui subiect de interes general, Curtea a apreciat că afirmațiile reclamantului nu corespundeau dozei de exagerare sau de provocare permise în desfășurarea activității jurnalistice⁷⁰⁹, motivele expuse în decizia Curții Supreme de Justiție constituind astfel elemente pertinente și suficiente pentru a aprecia că reclamantul a adus atingere onoarei actualului director și poate fi obligat la plata unor despăgubiri pentru daune morale.

În ceea ce privește proporționalitatea ingerinței, s-a reținut că suma la plata căreia a fost obligat reclamantul în solidar cu redacția publicației este moderată în privința cuantumului, iar din datele furnizate de către autoritățile statului român, aceasta nu fusese achitată până la momentul pronunțării deciziei de către niciunul dintre debitori.

⁷⁰⁷ *Zana c. Turciei*, hotărârea din 25.11.1997, *Recueil* 1997-VII, pp. 2547-2548, § 51; *Kyprianou c. Ciprului*, hotărârea Marii Camere din 15.12.2005, n° 73797/01, § 171

⁷⁰⁸ *Ceylan c. Turciei*, hotărârea Marii Camere din 08.07.1999, n° 23556/94, § 37, *CEDH* 1999-IV;

Tammer c. Estoniei, hotărârea din 06.02.2001, n° 41205/98, § 69, *CEDH* 2001-I; *Skalka c. Poloniei*, hotărârea din 27.05.2003, n° 43425/98, §§ 41-42; *Lešník, precit.*, §§ 63-64, *CEDH* 2003-IV

⁷⁰⁹ *Dalban c. României*, hotărârea Marii Camere din 28.09.1999, no 28114/95, § 49, *Recueil* 1999-VI

În concluzie, având în vedere marja de apreciere de care se bucură statele contractante în asemenea situații, prin raportare la circumstanțele cauzei, Curtea a apreciat că obligarea reclamantului la plata unei sume de bani nu este disproporționată prin raportare la scopul legitim urmărit și că ingerința poate fi considerată ca necesară într-o societate democratică, respingând cererea reclamantului ca fiind neîntemeiată.

Notă de Carla Anghelescu:

În ceea ce privește dreptul la liberă exprimare consacrat de art. 10 din Convenție, acesta beneficiază în prezent și de o reglementare expresă în Codul civil, respectiv în art. 70 potrivit căruia orice persoană are dreptul la liberă exprimare, exercitarea acestui drept putând fi restrânsă numai în cazurile și limitele expres prevăzute de art. 75 din același Cod. Conform acestui din urmă text, nu constituie o încălcare a drepturilor prevăzute în secțiunea a 3-a (dedicată reglementării dreptului la viață privată și la demnitatea persoanei umane) atingerile care sunt permise de lege sau de convențiile și pactele internaționale privitoare la drepturile omului la care România este parte. Alineatul 2 al art. 75 C.civ. stabilește că exercitarea drepturilor și libertăților constituționale cu bună-credință și cu respectarea pactelor și convențiilor internaționale la care România este parte nu constituie o încălcare a drepturilor indicate.

De asemenea, în ceea ce privește dreptul la viață privată, art. 71 alin. (2) C.civ. specifică faptul că nimeni nu poate fi supus vreunor imixtiuni în viața intimă, personală sau de familie, nici în domiciliul, reședința sau corespondența sa, fără consimțământul sau fără respectarea limitelor prevăzute la art. 75 C.civ.

În consecință, revine instanțelor naționale sarcina de a stabili în funcție de circumstanțele cauzei, prin raportare la principiile consacrate în jurisprudența Curții Europene în materia dreptului la liberă exprimare reglementat de art. 10 din Convenție și a dreptului la viață privată prevăzut de art. 8 din Convenție, dacă exercitarea dreptului la liberă exprimare poate fi restrânsă pentru protejerea dreptului la viață privată al altei persoane.

Cu toate acestea, art. 74 C.civ. prevede cu titlul de exemplu, sub rezerva aplicării art. 75 C.civ., anumite fapte sau împrejurări care pot fi considerate ca atingeri aduse vieții private, ipotezele de la lit. c)-i) reprezentând activități specifice domeniului jurnalistic.

Referitor la mijloacele de apărare a drepturilor nepatrimoniale, Codul civil instituie reguli specifice atât de ordin material, cât și procesual, prin reglementarea distinctă cuprinsă în Titlul V al Cărții I, art. 252 – art. 257.

2. Cauza *Țehanciu* împotriva României – Suspendarea automată din funcție la momentul trimiterii în judecată nu încalcă prezumția de nevinovăție

Având în vedere că instituția nu a susținut că reclamantul ar fi comis vreo faptă nelegală și nu exista nimic în decizie care să dezvăluie vreun raționament sau prejudecată cu privire la vinovăția reclamantului referitor la faptele pentru care a fost trimis în judecată iar suspendarea sa a fost automată în conformitate cu art. 79 din Legea nr. 188/1999 și nimic din textul lege nu duce la concluzia că scopul măsurii ar fi unul punitiv, ci mai degrabă preventiv și provizoriu, nu a fost încălcată prezumția de nevinovăție.

Curtea a reținut în decizia de inadmisibilitate⁷¹⁰ că reclamantul, lucrător vamal în cadrul punctului vamal Siret, a fost pus sub acuzare și trimis în judecată pe data de 8 decembrie 2003 pentru săvârșirea infracțiunilor de luare de mită, abuz în serviciu contra intereselor publice și fals intelectual.

Rechizitoriul conținea o descriere detaliată a investigației începută în anul 2002 și care a vizat pe numitul E. Astfel, în anul 2002, poliția a descoperit că E ar fi importat în mod ilegal bunuri în România fără a plăti taxele datorate, cu ajutorul unor lucrători vamali și ai unor ofițeri din cadrul poliției de frontieră cărora E le-ar fi dat anumite sume de bani. Bunurile, care au fost declarate pentru uz personal, au fost ulterior puse pe piață și vândute, nefiind scutite de plata taxelor vamale.

Ca urmare a faptului că a fost trimis în judecată, reclamantul a fost suspendat din exercitarea atribuțiilor sale publice până la finalizarea procesului penal. Autoritatea Națională a Vămilelor, angajatorul reclamantului, a emis decizia sa de suspendare în conformitate de prev. art. 79 alin. 2 din Legea nr. 188/1999 privind statutul funcționarului public.⁷¹¹

Pe 1 iulie 2005, Tribunalul Suceava l-a condamnat pe reclamant pentru toate infracțiunile care i-au fost reținute în rechizitoriu la o pedeapsă de 1 an închisoare care a fost suspendată cu un termen de încercare de 3 ani.

Pe 13 februarie 2006, Curtea de Apel Suceava a menținut sentința tribunalului iar pe data de 9 noiembrie 2007, Înalta Curte de Casație și Justiție a reținut că nu doar situația de fapt a fost corect apreciată de către ambele instanțe dar și legea a fost corect aplicată.

Pe data de 21 mai 2008, Tribunalul Suceava a hotărât că procesul a rămas fără obiect, având în vedere că E. a plătit toate sumele datorate către bugetul de stat. Hotărârea nu a fost atacată și pe data de 16 iunie 2008 a rămas definitivă.

Reclamantul a criticat faptul că decizia sa de suspendare din funcția publică, pe motiv că a fost pus sub acuzare și trimis în judecată, i-a încălcat dreptul de a fi prezumat nevinovat până la rămânerea definitivă a unei hotărâri de condamnare, având în vedere că a fost suspendat timp de 4 ani, moment la care a fost condamnat.

Curtea a reamintit jurisprudența sa constantă potrivit căreia prezumția de nevinovăție prev. de art. 6 paragraf. 2 din Convenție este aplicabilă nu numai în proceduri penale, dar și în alte cauze în care instanțele naționale nu au avut de hotărât asupra vinovăției, scopul esențial al prezumției fiind acela de a împiedica orice autoritate națională în emiterea unor opinii conform cărora reclamantul ar fi vinovat înainte ca acesta să fie condamnat potrivit legii.⁷¹² Este suficient, în lipsa unor temeiuri concrete, să existe o argumentație care ar sugera că autoritatea publică îl privește pe reclamant ca fiind vinovat.⁷¹³

În legătură cu faptele din prezenta cauză, Curtea a reținut că îndată ce reclamantul a fost trimis în judecată în Decembrie 2003, a fost în mod automat suspendat din funcția sa, în baza unei decizii a angajatorului, Autoritatea Națională a Vămilelor. Curtea a trebuit să analizeze dacă decizia administrativă luată de către autoritatea publică a implicat o presupunere asupra vinovăției reclamantului sau a exprimat o îndoială

⁷¹⁰ CEDO, *Teșhanciu c. României*, nr. 20286/08, decizia din 22 noiembrie 2011

⁷¹¹ În prezent art. 94 alin. 1 lit. m)

⁷¹² CEDO, *Allenet de Ribemont c. Franței*, hotărârea din 10 Februarie 1995.

⁷¹³ CEDO, *Minelli c. Elveției*, hotărârea din 25 Martie 1983.

cu privire la nevinovăția reclamantului, trecând dincolo de limitele impuse de către art. 6 parag. 2 din Convenție.

Curtea a reținut că instituția nu a susținut că reclamantul ar fi comis vreă faptă nelegală și nu exista nimic în decizie care să dezvăluie vreun raționament sau prejudecată cu privire la vinovăția reclamantului referitor la faptele pentru care a fost trimis în judecată.⁷¹⁴ Într-adevăr, suspendarea lui a fost automată în conformitate cu art. 79 din Legea nr. 188/1999⁷¹⁵. Mai mult, nimic din textul lege nu duce la concluzia că scopul măsurii ar fi unul punitiv, ci mai degrabă preventiv și provizoriu⁷¹⁶, fiind instituită pentru protejarea interesului public, prin înlăturarea persoanei dintr-o anumită funcție pentru că este acuzată că a comis o infracțiunea legată de funcția respectivă și astfel împiedicând alte asemenea fapte sau consecințele unor asemenea fapte.

În legătură cu argumentul reclamantului, potrivit căruia menținerea unei asemenea măsuri o perioadă lungă de timp aduce atingere prin ea însăși prezumției de nevinovăție, Curtea a arătat că, și în ipoteza lipsei scopului punitiv, impactul unei asemenea măsuri asupra drepturilor individuale protejate de art. 6 parag. 2 ar trebui evaluat. În special, ar trebui să fie analizată existența unor măsuri de protecție prevăzute de lege.

Curtea a reținut că Statutul funcționarilor publici prevede că la sfârșitul procesului, persoana trebuie să fie reintegrată, dacă a fost găsită nevinovată, cu plata retroactivă a salariului în ipoteza unei achitări.⁷¹⁷

Mai mult, Curtea a considerat că în ciuda problemelor care pot apărea atunci când o măsură provizorie este prelungită pe o perioadă lungă de timp, în acest caz, durata procesului și implicit,

a suspendării, a fost influențată de către comportamentul reclamantului, care s-a prevalat de toate remediile disponibile, formulând apel și pe urmă recurs. Măsura criticată a fost prin urmare menținută până când primele două hotărâri au fost confirmate printr-o decizie finală de către Înalta Curte de Casație și Justiție, pe 9 Noiembrie 2007.

Prin urmare, Curtea a considerat că cererea reclamantului prin care a criticat încălcarea prezumției de nevinovăție prin măsura suspendării din funcție este vădit nefondată și a fost respinsă.

Notă de Victor Constantinescu:

Prevederi similare cu cele analizate mai sus sunt prezente în majoritatea profesiilor ce implică exercițiul autorității de stat. Considerăm că atât timp cât aceste măsuri de suspendare păstrează aceeași structură, ele sunt compatibile cu prezumția de nevinovăție prev. de art. 6 parag. 2 din Convenție.

Astfel, art. 62 alin. 1 lit. a din Legea nr. 303/2004 prevede că judecătorul sau procurorul este suspendat din funcție atunci când a fost pusă în mișcare acțiunea penală împotriva sa prin ordonanță sau rechizitoriu. În următorul articol, legiuitorul prevede că, în ipoteza în care se dispune scoaterea de sub urmărire penală, încetarea urmăririi penale, achitarea sau încetarea procesului penal față de judecător sau procuror, suspendarea din funcție încetează, iar acesta este repus în situația anterioară, i se plătesc drepturile bănești de care a fost lipsit pe perioada suspendării din funcție și i se recunoaște vechimea în magistratură pentru această perioadă.

În ceea ce privește Legea nr. 360/2002 privind statutul polițistului, aceasta prevede la art. 65 două măsuri provizorii:

⁷¹⁴ CEDO, *Dubos c. Franței*, decizia din 14 ianuarie 1998 (decizie).

⁷¹⁵ În prezent art. 94 alin. 1 lit. m).

⁷¹⁶ CEDO, *Escoubet c. Belgiei* [GC], hotărârea din 28 octombrie 1999.

⁷¹⁷ Art. 86 alin. 3.

punerea la dispoziție și suspendarea din funcție.

Prima intervine atunci când față de polițist s-a pus în mișcare acțiunea penală și este judecat în stare de libertate ori liberat provizoriu pe cauțiune. Pe durata punerii la dispoziție polițistul îndeplinește numai acele sarcini și atribuții de serviciu stabilite în scris de șeful unității de poliție și beneficiază de drepturile bănești corespunzătoare gradului profesional pe care îl are, la nivelul de bază – deci fără sporuri, precum și de celelalte drepturi prevăzute în prezenta lege.

Măsura suspendării intervine numai în ipoteza în care polițistul este arestat preventiv. După suspendarea din funcție polițistul este obligat să predea armamentul, legitimația și insigna, fapt ce accentuează scopul de protejare a interesului public, fiind de neconceput ca o persoană înarmată să fie pusă în arest preventiv.

La fel ca și în cazul celorlalte măsuri, statutul polițistului prevede că în cazul în care s-a dispus scoaterea de sub urmărire penală ori achitarea, precum și în cazul încetării urmăririi penale ori a procesului penal, polițistul va fi repus în toate drepturile anterioare, inclusiv compensarea celor de care a fost privat pe perioada punerii la dispoziție, respectiv a suspendării din funcție, potrivit competențelor stabilite prin ordin al ministrului administrației și internelor.

În ceea ce privește atât măsurile provizorii în cazul magistraților cât și în cazul polițiștilor se poate observa că acestea au ca punct de plecare punerea în mișcare a acțiunii penale. Prin urmare, pot apărea probleme cu privire la durata urmăririi penale și implicit, a măsurii de suspendare din funcție.

Trebuie de asemenea avut în vedere că analiza Curții debutează cu conținutul

deciziei de suspendare. Prin urmare, măsura suspendării poate încălca prezumția de nevinovăție în ipoteza în care autoritatea care emite decizia de suspendare formulează raționamente sau lasă să se înțeleagă că și-a format deja opinia asupra vinovăției penale a celui suspendat. Totuși, Curtea a reținut în decizia *Dubos c. Franței* că o instituție poate, în materie disciplinară, la luarea deciziei sale, să rețină fapte care ar putea fi susceptibile să acopere o calificare penală. În nici un caz însă instituția nu va putea depăși analiza abaterii disciplinare prin formularea unor raționamente asupra vinovăției penale.

Trebuie precizat că în **jurisprudența Curții Constituționale** problema a fost abordată într-o manieră parțial concordantă cu opinia instanței europene. Astfel, prin decizia nr. 676 din 18 mai 2010⁷¹⁸, Curtea Constituțională a statuat că sancțiunea administrativă a suspendării funcționarului public din funcția publică pe care acesta o deține, în cazul în care s-a dispus trimiterea în judecată a acestuia, are ca finalitate protejarea autorității sau a instituției publice față de pericolul continuării activității ilicite și al extinderii consecințelor periculoase ale faptei penale săvârșite de către funcționarul public.

În aceeași decizie însă, *Curtea Constituțională formulează un raționament contrar jurisprudenței Curții Europene*, statuând că având în vedere natura administrativă a acestei măsuri, nu sunt incidente prevederile constituționale și convenționale care instituie prezumția de nevinovăție. Ori, jurisprudența Curții de la Strasbourg este constantă în sensul că prezumția de nevinovăție prev. de art. 6 par. 2 din Convenție este aplicabilă *nu numai în proceduri penale*, dar și în alte cauze în care instanțele naționale nu au

⁷¹⁸ Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 416 din 22 iunie 2010.

avut de hotărât asupra vinovăției, scopul esențial al prezumției fiind acela de a împiedica orice autoritate națională în emiterea unor opinii că reclamantul ar fi vinovat înainte ca acesta să fie condamnat potrivit legii.⁷¹⁹

În concluzie, decizia Curții Europene a Drepturilor Omului **nu** este un „cec în alb” pentru orice măsură de suspendare dispusă pentru trimiterea în judecată sau începerea urmăririi penale, instituția care dispune măsura suspendării trebuind să dea dovadă de rezervă în motivarea deciziei, fiind preferabil să se rezume la argumente ce țin de efectul automat și de scopul preventiv al măsurii.

3. Reducerea salariilor cu 25% prin Legea nr. 118/2010 este compatibilă cu art. 1 din Protocolul nr. 1 adițional la Convenție - decizia de inadmisibilitate în cauzele *Felicia Mihăieș și Adrian Gavril Senteș c. României*

Prin decizia de inadmisibilitate pronunțată la data de 6 decembrie 2011 în cauzele ***Felicia Mihăieș împotriva României*** (cererea nr. 44232/11) și ***Adrian Gavril Senteș împotriva României*** (cererea nr. 44605/11), Curtea Europeană a Drepturilor Omului a constatat neîncălcarea de către Statul român a dispozițiilor articolului 1 din Protocolul Adițional nr. 1 la Convenție, sub aspectul reducerii cu 25% a salariilor, ca urmare a aplicării Legii nr. 118/2010 privind unele măsuri necesare în vederea restabilirii echilibrului bugetar⁷²⁰, cu modificările și completările ulterioare.

Prezentarea deciziei

Potrivit situației de fapt reținute de Curte, pe baza informațiilor prezentate de către reclamânți, aceștia sunt angajați în

cadrul Primăriei din Chișineu Criș, județul Arad. Printr-o decizie din 21 iunie 2010, salariul reclamanților a fost redus cu 25%, pentru o perioadă de șase luni (3 iulie 2010 - 31 decembrie 2010), în temeiul Legii nr. 118/2010, reducere care le-a produs o pierdere salarială totală de 757 lei, respectiv de 3346 lei.

Invocând dispozițiile articolului 1 din Protocolul Adițional nr. 1 la Convenție, reclamanții s-au adresat instanțelor judecătorești, acțiunile fiind respinse irevocabil prin decizia din 21 iunie 2010 pronunțată de Curtea de Apel Timișoara, care a menținut soluțiile de primă instanță ale Tribunalului Arad, apreciind că măsura are caracter temporar și există o legătură de proporționalitate între mijloacele utilizate (reducerea cu 25% a cuantumului salariului) și scopul legitim urmărit (reducerea cheltuielilor bugetare/reechilibrarea bugetului de stat).

Reclamanții s-au adresat Curții Europene a Drepturilor Omului, invocând încălcarea articolului 1 din Protocolul Adițional nr. 1 la Convenție.

Prin decizia de inadmisibilitate pronunțată, Curtea a reamintit că dispozițiile Convenției nu conferă un drept de a primi un salariu într-un anumit quantum (a se vedea cauza ***Vilho Eskelinen și alții c. Finlandei*** [M.C.], hotărârea din 19 aprilie 2007, nr. 63235/00, par. 94, și *mutatis mutandis*, cauza ***Kjartan Ásmundsson c. Islandei***, hotărârea din 12 octombrie 2004, nr. 60669/00, par. 39). Nu este suficient ca un reclamant să invoce existența unei „conestații reale” sau a unei „plângeri credibile”. O creanță poate fi considerată drept o „valoare patrimonială”, în sensul art. 1 din Protocolul nr. 1 adițional la Convenție, numai atunci când are o bază suficientă în dreptul

⁷¹⁹ CEDO, *Teșhanciu c. României*, nr. 20286/08, decizia din 22 noiembrie 2011; par. 17.

⁷²⁰ Publicată în Monitorul Oficial, Partea I, nr. 441 din 30 iunie 2010.

intern, spre exemplu atunci când este confirmată de o jurisprudență bine stabilită a instanțelor (**Kopecky c. Slovaciei**, hotărârea din 28 septembrie 2004, par. 45-52).

Revine statului, să stabilească, de o manieră discreționară, ce beneficii trebuie plătite angajaților săi din bugetul de stat. Statul poate dispune introducerea, suspendarea sau încetarea plății unor astfel de beneficii prin modificări legislative corespunzătoare (cauza **Ketchko c. Ucrainei**, hotărârea din 8 noiembrie 2005, nr. 63134/00, par. 23). Totuși, atunci când o dispoziție legală este în vigoare și prevede plata anumitor beneficii, iar condițiile stipulate sunt respectate, autoritățile nu pot refuza în mod deliberat plata acestora atâta timp cât dispozițiile legale rămân în vigoare. În mod similar, un reclamant poate invoca o ingerință în dreptul la respectarea bunurilor sale, în ce privește salariile, atunci când a fost recunoscut printr-o hotărâre judecătorească dreptul la o creanță suficient de bine determinată împotriva statului pentru a fi exigibilă (cauza **Mureșanu c. României**, hotărârea din 15 iunie 2010, nr. 12821/05, par. 26).

Or, nu aceasta este situația din speță. În baza Legii nr. 118/2010, s-a decis reducerea cu 25% a salariilor angajaților din sectorul public, situație în care se regăsesc și reclamanții. Totodată, nicio hotărâre judecătorească definitivă nu a recunoscut acestora dreptul la plata unui salariu mai mare decât cel stabilit prin Legea nr. 118/2010 pentru perioada iulie-decembrie 2010. Având în vedere aceste considerente, cu dificultate reclamanții ar putea argumenta existența unui "bun" în sensul articolului 1 din Protocolul nr. 1 adițional la Convenție. Chiar în ipoteza în care Curtea ar fi concluzionat că reclamanții erau titularii unui bun susceptibil de fi protejat de articolul 1 din Protocolul nr. 1 și că măsura în cauză a constituit o ingerință în

exercitarea acestui drept (a se vedea, *mutatis mutandis*, **Hasani c. Croației**, nr. 20844/09, decizia din 30 septembrie 2010), cererile lor ar fi trebuit declarate inadmisibile pentru motivele care urmează.

Curtea a notat, în primul rând, că ingerința era prevăzută de lege, în sensul art. 1 din Protocolul nr. 1, și a urmărit un interes public, și anume de a proteja echilibrul fiscal între cheltuielile și veniturile statului, ce se confrunta cu o situație de criză economică. Curtea a reamintit, în acest sens, dată fiind cunoașterea directă a propriei societăți și a nevoilor sale, că autoritățile naționale sunt, în principiu, mai bine plasate decât judecătorul internațional pentru a determina ceea ce reprezintă "interesul public". În mecanismul de protecție creat prin Convenție, statele trebuie să fie, prin urmare, primele care să se pronunțe cu privire la existența unei probleme de interes general. În consecință, ele dispun de o anumită marjă de apreciere, ca și în alte domenii care extind garanțiile Convenției. Mai mult decât atât, noțiunea de "interes public" este, prin natura sa, extinsă. În mod special, decizia de a adopta legi cu privire la echilibrul dintre cheltuielile și veniturile bugetului de stat implică de obicei luarea în considerare a aspectelor politice, economice și sociale. Estimând că legiuitorul dispune de o marjă largă de apreciere pentru a desfășura o politică economică și socială, Curtea trebuie să respecte modul în care acesta a proiectat imperatiile "interesului public" cu excepția cazului în decizia sa este în mod evident lipsită de o bază rezonabilă (cauza **Jahn și alții c. Germaniei** [M.C.], nr. 46720/99, 72203/01 și 72552/01, par. 91 și cauza **Zvolský și Zvolská c. Republicii Cehe**, nr. 46129/99, par. 67 *in fine*).

În cele din urmă, o ingerință în dreptul la respectarea bunurilor trebuie să păstreze un "echilibru just" între cerințele

de interes general ale comunității și cele de protecție a drepturilor fundamentale ale individului. În mod special, trebuie să existe un raport rezonabil de proporționalitate între mijloacele folosite și scopul urmărit prin orice măsură de natură a priva o persoană de proprietatea sa. Curtea, controlând respectarea acestei cerințe, recunoaște statului o largă marjă de apreciere în a alege modalitățile de punere în aplicare și pentru a stabili dacă și consecințele lor sunt justificate de interesul public, de scopul realizării obiectivului legii în cauză. Curtea a amintit că a fost deja chemată să hotărască dacă o intervenție legislativă urmărind a reforma un sector al economiei din motive de justiție socială (*cauza James și alții c. Regatului Unit*, 21 februarie 1986) sau pentru a corecta erorile unei legi anterioare, în interes public (*National & Provincial Building Society, Leeds Permanent Building Society et Yorkshire Building Society c. Regatului Unit*, 23 octombrie 1997) respecta "echilibrul" între interesele concurente în temeiul articolului 1 din Protocolul nr. 1.

În lumina principiilor stabilite în jurisprudența sa, Curtea a observat că, în această speță, măsurile criticate de reclamânți nu i-au determinat să suporte o sarcină disproporționată și excesivă, incompatibilă cu dreptul la respectarea bunurilor garantat de articolul 1 din Protocolul nr. 1 adițional la Convenție. Curtea a considerat că statul român nu a depășit marja sa de apreciere și nu a rupt justul echilibru între cerințele de interes general ale colectivității și protecția drepturilor fundamentale ale individului. Plângerile au fost respinse, în temeiul art. 35 par. 3 și 4 din Convenție.

Notă de Dragoș Călin:

Soluția Curții, extrem de importantă pentru instanțele interne, este de natură să pună capăt controverselor legate de respectarea drepturilor fundamentale ale omului în contextul reducerii cu 25% a salariilor, ca urmare a aplicării Legii nr. 118/2010 privind unele măsuri necesare în vederea restabilirii echilibrului bugetar.

Curtea Europeană a Drepturilor Omului a confirmat interpretările succesive ale Curții Constituționale, dar și pe acelea ale Înaltei Curți de Casație și Justiție, într-un recurs în interesul legii, pronunțat însă într-un aspect subsidiar, infirmând unele interpretări izolate ale instanțelor judecătorești competente să soluționeze cauze privind conflictele de muncă⁷²¹.

Asfel, începând cu **decizia nr. 872 din 25 iunie 2010** și **decizia nr. 874 din 25 iunie 2010**⁷²², **Curtea Constituțională** a constatat că este neîntemeiată critica de neconstituționalitate a dispozițiilor legale privind diminuarea cuantumului salariului personalului bugetar.

Întrucât dreptul la salariu este corolarul unui drept constituțional, și anume dreptul la muncă, se constată că diminuarea sa se constituie într-o veritabilă restrângere a exercițiului dreptului la muncă. O atare măsură se poate realiza numai în condițiile strict și limitativ prevăzute de art. 53 din Constituție.

De asemenea, soluția legislativă cuprinsă în art. 1 din legea criticată a fost determinată de apărarea securității naționale, astfel cum rezultă din expunerea de motive a Guvernului. Este evident că securitatea națională nu implică numai securitatea militară, deci domeniul militar, ci are și o componentă socială și economică. Astfel, nu numai

⁷²¹ A se vedea, spre exemplu, Tribunalul Vâlcea – Secția civilă, sentința din 14.10.2010, casată printr-o decizie din 24.03.2011 a Curții de Apel Pitești.

⁷²² Publicate în Monitorul Oficial, Partea I, 433 din 28 iunie 2010

existența unei situații *manu militari* atrage aplicabilitatea noțiunii de „securitate națională” din textul art. 53, ci și alte aspecte din viața statului - precum cele economice, financiare, sociale - care ar putea afecta însăși ființa statului prin amploarea și gravitatea fenomenului.

Curtea Constituțională a constatat că în expunerea de motive a legii criticate se arată că, potrivit evaluării Comisiei Europene, „activitatea economică a României rămâne slabă și, contrar așteptărilor inițiale, cel mai probabil, creșterea economică s-a menținut negativă în primul trimestru al anului 2010. [...] Până la sfârșitul anului 2010, se așteaptă ca inflația să scadă în continuare la aproximativ 3,75% datorită cererii interne slabe și implementării unei politici monetare prudente. Redresarea mai slabă a cererii interne a diminuat importurile, prognozându-se acum un deficit de cont curent de circa 5% din PIB pentru 2010, comparativ cu 5,5% inițial”. „Din misiunea de evaluare efectuată de serviciile Comisiei împreună cu experții FMI și ai Băncii Mondiale în perioada 26 aprilie-10 mai 2010, pentru a analiza progresele înregistrate în ceea ce privește condițiile specifice atașate tranșei a treia în valoare de 1,15 miliarde de euro în cadrul programului de asistență financiară, a rezultat faptul că, în condițiile politicilor curente, ținta de deficit fiscal pentru 2010, de 6,4% din PIB, nu va putea fi îndeplinită, din cauza unor deteriorări ale condițiilor economice, a unor dificultăți în colectarea veniturilor și derapajelor pe partea de cheltuieli. Guvernul României și-a asumat angajamentul de a lua măsuri compensatorii suplimentare ce trebuie adoptate și implementate înainte de eliberarea de către Comisie a celei de-a treia tranșe din împrumutul UE. [...] De asemenea, se precizează faptul că, în cazul în care aceste acțiuni nu sunt implementate până în iunie 2010 sau nu conduc la consolidarea anticipată, vor fi

implementate acțiuni suplimentare de majorare a veniturilor la buget, inclusiv măsuri de majorare a cotelor de impunere, pentru a se elimina orice diferență bugetară anticipată”.

În consecință, Curtea Constituțională a constatat că această amenințare la adresa stabilității economice continuă să se mențină, astfel încât Guvernul este îndrituit să adopte măsuri corespunzătoare pentru combaterea acesteia. Una dintre aceste măsuri este reducerea cheltuielilor bugetare, măsură concretizată, printre altele, în diminuarea cuantumului salariilor/indemnizațiilor/soldelor cu 25%.

Cu privire la proporționalitatea situației care a determinat restrângerea, Curtea Constituțională a reținut că există o legătură de proporționalitate între mijloacele utilizate (reducerea cu 25% a cuantumului salariului/indemnizației/soldei) și scopul legitim urmărit (reducerea cheltuielilor bugetare/reechilibrarea bugetului de stat) și că există un echilibru echitabil între cerințele de interes general ale colectivității și protecția drepturilor fundamentale ale individului. Măsura legislativă criticată este aplicată în mod nediscriminatoriu, în sensul că reducerea de 25% se aplică tuturor categoriilor de personal bugetar în același cuantum și mod. Legea criticată nu aduce atingere substanței dreptului, din moment ce condițiile prevăzute la art. 53 din Constituție, analizate anterior, sunt respectate. Curtea observă, de asemenea, că măsura criticată are un caracter temporar, tocmai pentru a nu se afecta substanța dreptului constituțional protejat. Astfel, este evident că restrângerea exercițiului unui drept trebuie să dureze numai atât timp cât se menține amenințarea în considerarea căreia această măsură a fost edictată.

În acest sens, Curtea Constituțională a constatat că măsura criticată are o durată limitată în timp, și anume până la data de 31 decembrie 2010. Cu privire la

invocarea faptului că art. 17 alin. (2) din lege acordă o posibilitate nelimitată Guvernului sau Parlamentului de a aplica, după data de 31 decembrie 2010, diminuarea cu 25% a salariilor, Curtea constată că această critică nu este reală, întrucât astfel cum rezultă din textul de lege menționat, începând cu data de 1 ianuarie 2011 se revine la cuantumul salariilor/indemnizațiilor și soldelor de dinainte de adoptarea acestor măsuri de diminuare, în condițiile încadrării în politicile sociale și de personal, care, la rândul lor, trebuie să se încadreze în nivelul cheltuielilor bugetare. Astfel, în urma aplicării măsurilor criticate se va menține în plată același cuantum al salariilor/indemnizațiilor și al soldelor ca cel de dinaintea reducerilor operate prin legea criticată. Este o obligație de rezultat pe care și-o impune legiuitorul pentru că, în caz contrar, s-ar ajunge la încălcarea caracterului temporar al restrângerii exercițiului drepturilor; or, tocmai acest caracter temporar al restrângerii exercițiului drepturilor este de esența textului art. 53 din Constituție.

La rândul său, **Înalta Curte de Casație și Justiție prin decizia nr. 20 din 17 octombrie 2011**⁷²³ pronunțată de Completul competent să judece recursul în interesul legii, a admis recursurile în interesul legii declarate de Procurorul General al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție și de Colegiul de conducere al Curții de Apel Suceava în sensul că a stabilit că dispozițiile art. 1 din Legea nr. 118/2010 privind unele măsuri necesare în vederea restabilirii echilibrului bugetar, cu modificările și completările ulterioare, raportat la art. 150 (fostul art. 145) din Codul muncii, art. 103 lit. a) din Legea nr. 128/1997 privind Statutul personalului didactic, cu

modificările ulterioare, și art. 7 din Hotărârea Guvernului nr. 250/1992 privind concediul de odihnă și alte concedii ale salariaților din administrația publică, din regiile autonome cu specific deosebit și din unitățile bugetare, republicată, sunt incidente cererilor formulate de personalul didactic și didactic auxiliar din învățământul preuniversitar de stat ce au ca obiect acordarea indemnizației de concediu de odihnă aferente anului școlar 2009-2010, după intrarea în vigoare a Legii nr. 118/2010, respectiv 3 iulie 2010.

În motivare, s-a arătat că prin aplicarea art. 1 din Legea nr. 118/2010, cu modificările și completările ulterioare, nu se realizează încălcarea dreptului de proprietate, prevăzut de art. 1 din Protocolul nr. 1 adițional la Convenția Europeană a Drepturilor Omului.

Astfel, la data adoptării Legii nr. 118/2010, cu modificările și completările ulterioare, reclamantii nu erau beneficiarii unui drept de proprietate asupra unui "bun", în sensul instrumentului internațional anterior arătat, adică în legătură cu dreptul la indemnizația de concediu într-un cuantum nediminuat pentru zilele de concediu efectuate după momentul intrării în vigoare a legii, mai precis după data de 3 iulie 2010.

Pe aspectul supus analizei se impune a aminti faptul că art. 1 din Protocolul nr. 1 adițional la Convenție reglementează trei reguli de bază, și anume: a) principiul respectării proprietății; b) privarea de proprietate în interes public și condițiile în care aceasta poate fi făcută; și c) controlul folosinței bunurilor.

Cu privire la prima regulă enunțată anterior trebuie analizat dacă la data adoptării Legii nr. 118/2010, cu modificările și completările ulterioare, reclamantii erau titularii unui drept de proprietate asupra unui bun în sensul Convenției

⁷²³ Publicată în Monitorul Oficial, Partea I, nr. 822 din 21 noiembrie 2011.

pentru zilele de concediu efectuate după data de 3 iulie 2010.

În urma analizării jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului nu s-a identificat vreo cauză în care instanța europeană să fi stabilit că “salariul” pentru o perioadă viitoare (prin asimilare, și indemnizația de concediu) reprezintă un “bun”.

Pe de altă parte, Înalta Curte de Casație și Justiție - Completul competent să judece recursul în interesul legii a reținut faptul că Legea nr. 118/2010, cu modificările și completările ulterioare, are aplicabilitate doar pentru viitor, respectiv doar în privința salariilor la care vor avea dreptul categoriile de salariați vizați de acest act normativ după data de 3 iulie 2010 și care, în mod evident, vor deveni exigibile după această dată, știut fiind faptul că drepturile salariale devin scadente zi cu zi pe măsura prestării muncii în favoarea angajatorului.

De altfel, în jurisprudența instanței de la Strasbourg în care a fost analizată problema acordării drepturilor salariale au fost stabilite unele principii.

În hotărârea din 19 aprilie 2007, pronunțată în cauza **Vilho Eskelinen c. Finlandei**, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a statuat următoarele: “Convenția nu conferă dreptul de a continua să primești un salariu într-un anume quantum [...]. O creanță poate fi considerată o valoare patrimonială, în sensul articolului 1 din Protocolul nr. 1, dacă are o bază suficientă în dreptul intern, de exemplu dacă este confirmată prin jurisprudența bine stabilită a instanțelor de judecată.” (paragraful 94 din hotărâre).

În hotărârea din 8 noiembrie 2005, pronunțată în cauza **Kechko c. Ucrainei**, se precizează faptul că: “[...] este la latitudinea statului să determine ce sume vor fi plătite angajaților săi din bugetul de stat. Statul poate introduce, suspenda sau anula plata unor asemenea sporuri,

făcând modificările legislative necesare. Totuși, dacă printr-o dispoziție legală în vigoare se stabilește plata unor sporuri și condițiile pentru aceasta au fost îndeplinite, autoritățile nu pot, în mod deliberat, să amâne plata lor, atâta vreme cât dispozițiile legale sunt în vigoare.” (paragraful 23 din hotărâre). Totodată, se reține că politica salarială a personalului bugetar este atributul exclusiv al statului, cuantumul drepturilor de natură salarială fiind indisolubil legat de nivelul resurselor bugetului din care acestea se achită, iar statul, prin legislativul său, dispune de o largă latitudine, prin prisma Convenției, de a stabili politica economică și socială a țării (hotărârea din 21 februarie 1986, pronunțată în cauza **James și alții c. Marii Britanii**).

De asemenea, “speranța legitimă”, invocată de reclamantii, a fost reținută de aceeași Curte europeană ca reprezentând un “bun”, în sensul primei reguli a art. 1 din Protocolul nr. 1 la Convenție, în special atunci când în favoarea particularilor a fost recunoscut printr-o hotărâre judecătorească dreptul la o creanță suficient de bine determinată împotriva statului pentru a fi exigibilă (hotărârea din 15 iunie 2010, pronunțată în cauza **Mureșanu c. României**) sau atunci când, din cauza frecventelor modificări legislative, în special prin intervenția Guvernului prin ordonanțe succesive, s-a căutat să se contracareze măsurile legislative dispuse de Parlament cu privire la anumite politici ale statului (în acest sens, a se vedea și hotărârea nr. 7 din 21 iulie 2005, pronunțată în cauza **Străin și alții c. României**; hotărârea din 1 decembrie 2005, pronunțată în cauza **Păduraru c. României**; hotărârea din 20 iulie 2006, pronunțată în cauza **Radu c. României**).

Pe de altă parte, chiar dacă s-ar considera că reclamantii ar avea un “bun” în sensul Convenției, se apreciază că ingerința statului asupra bunului acestora

este conformă celei de-a doua reguli statuate în art. 1 din Protocolul nr. 1 la Convenția europeană a drepturilor omului.

În analiza respectării regulii anterior amintite se reține că în astfel de cauze ingerința statului nu este de tipul “privării de proprietate” (a se vedea, spre exemplu, hotărârea din 2 februarie 2010, pronunțată în cauza **Aizpurua Ortiz și alții c. Spaniei**). Curtea nu analizează situația reducerii pensiilor sau salariilor ca și cum ingerința ar fi o “privare de proprietate”. În consecință, lipsa despăgubirii pentru ingerință nu conduce, ex ipso, la încălcarea art. 1 al Protocolului nr. 1 adițional la Convenția europeană a drepturilor omului.

În jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului se statuează faptul că statul se bucură de o largă marjă de apreciere pentru a determina oportunitatea și intensitatea politicilor sale în acest domeniu. Curtea mai constată că nu este rolul său de a verifica în ce măsură existau soluții legislative mai adecvate pentru atingerea obiectivului de interes public urmărit, cu excepția situațiilor în care aprecierea autorităților este vădit lipsită de orice temei. (hotărârea din 8 decembrie 2009, pronunțată în cauza **Wieczorek c. Poloniei**, paragraful 59; Hotărârea din 19 decembrie 1989, pronunțată în cauza **Mellacher și alții c. Austriei**, paragraful 53).

Având în vedere că nu este vorba de o privare de proprietate, testul de proporționalitate nu poate consta, în principal și exclusiv, în verificarea acordării de către stat a unei despăgubiri adecvate, ci se va analiza în concret în ce măsură angajatul în sistemul public a fost lipsit în totalitate de salariu (hotărârea din 12 octombrie 2004, pronunțată în cauza **Kjartan Asmundsson c. Islandei**, paragraful 39), funcționarul și familia sa au fost lipsiți în totalitate de mijloace de subsistență (hotărârea din 20 iunie 2002, pronunțată în cauza **Azinas c. Ciprului**, paragraful 44) sau dacă măsura este

discriminatorie (hotărârea pronunțată în cauza **Kjartan Asmundsson c. Islandei**, citată mai sus, paragraful 39).

Privită prin prisma acestor principii, se apreciază ca ingerința statului este proporțională în raport cu interesele particulare afectate.

În plus, conform instrumentului european aflat în discuție, ingerința statului asupra “proprietății” reclamantilor trebuie să îndeplinească următoarele cerințe principale: a) să fie prevăzută de lege; b) să fie justificată de un interes public; c) să existe o proporționalitate a măsurii cu situația care a determinat-o.

Astfel, art. 1 din Protocolul nr. 1 la Convenție cere ca ingerința autorității publice în dreptul de proprietate asupra bunurilor să fie legală.

În acest sens, Înalta Curte de Casație și Justiție - Completul competent să judece recursul în interesul legii a reținut că diminuarea cu 25% a cuantumului salariului / indemnizației / soldei este prevăzută în Legea nr. 118/2010, cu modificările și completările ulterioare, act normativ care conține prevederi suficient de clare, precise și accesibile pentru a fi considerat “lege” din perspectiva jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului.

Cu privire la scopul ingerinței, măsura diminuării cu 25% a cuantumului salariului/indemnizației/soldei este justificată de un interes public (“utilitatea publică”), astfel cum rezultă din expunerea de motive a Legii nr. 118/2010, cu modificările și completările ulterioare, și din deciziile Curții Constituționale nr. 872/2010 și nr. 874/2010, respectiv de necesitatea de a reduce cheltuielile bugetare în contextul crizei economice mondiale.

Cu privire la proporționalitatea situației care a determinat restrângerea, se apreciază că există o legătură de proporționalitate între mijloacele utilizate (reducerea cu 25% a cuantumului salariului/indemnizației/soldei) și scopul legitim

urmărit (reducerea cheltuielilor bugetare/reechilibrarea bugetului de stat) și că există un echilibru echitabil între cerințele de interes general ale colectivității și protecția drepturilor fundamentale ale individului.

De altfel, preocuparea de a asigura un atare echilibru se reflectă în structura art. 1 din Protocolul nr. 1 în totalitate, așadar și în cea de a doua teză care trebuie coroborată cu principiul consacrat de prima. În special, trebuie să existe un raport rezonabil de proporționalitate între mijloacele folosite și scopul vizat de orice măsură care privează o persoană (hotărârea din 20 noiembrie 1955, pronunțată în cauza **Pressos Compania Naviera - S.A. și alții c. Belgiei**).

Pentru a determina dacă măsura litigioasă respectă justul echilibru necesar și, în special, dacă nu obligă reclamantii să suporte o sarcină disproporționată trebuie să se ia în considerare modalitățile de compensare prevăzute de legislația națională. În această privință, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a statuat deja că fără plata unei sume rezonabile în raport cu valoarea bunului privirea de proprietate constituie, în mod normal, o atingere excesivă și că lipsa totală a despăgubirilor nu poate fi justificată în domeniul art. 1 din Protocolul nr. 1 decât în împrejurări excepționale (cauza **Sfintele Mănăstiri c. Greciei** din 9 decembrie 1994; cauza **Ex-regele Greciei și alții c. Greciei**, cererea nr. 25.701/1994; hotărârea din 22 iunie 2004, pronunțată în cauza **Broniowski c. Poloniei**).

În caz contrar, după cum s-a pronunțat deja Curtea Europeană a Drepturilor Omului, dacă o reformă radicală a sistemului politic și economic al unei țări sau situația sa financiară poate justifica, în principiu, limitări drastice ale despăgubirilor, atare circumstanțe nu pot fi formulate în detrimentul principiilor fundamentale care decurg din Convenție,

cum ar fi **principiul legalității și cel al autorității și efectivității puterii judecătorești (cauza Broniowski, citată anterior)**. Cu atât mai mult, absența totală a despăgubirilor nu se poate justifica nici măcar în context excepțional, în prezența unei atingeri aduse principiilor fundamentale consacrate prin Convenție (cauza **Străin și alții c. României**).

În altă ordine de idei, Înalta Curte de Casație și Justiție - Completul competent să judece recursul în interesul legii a reținut faptul că măsura legislativă criticată este aplicată în mod nediscriminatoriu, în sensul că reducerea de 25% este incidentă tuturor categoriilor de personal bugetar în același quantum și mod.

Ca atare, se consideră că prin măsurile dispuse prin art. 1 din Legea nr. 118/2010, cu modificările și completările ulterioare, nu se aduce atingere vreunui principiu fundamental consacrat prin Convenție (cum sunt nediscriminarea sau preeminența dreptului).

În cauza de față, în raport cu modul de constituire a indemnizației de concediu, Înalta Curte de Casație și Justiție - Completul competent să judece recursul în interesul legii nu a putut aprecia că reclamantii dețineau un "bun", în sensul art. 1 din Protocolul nr. 1 adițional la Convenția europeană a drepturilor omului, cu privire la o indemnizație de concediu într-un quantum nediminuat.

În plan intern, practica neunitară a instanțelor judecătorești a determinat și unele **confuzii între instrumentul oferit de art. 267 din Tratatul privind Funcționarea Uniunii Europene și alte sisteme supranaționale** (inclusiv acel al Convenției Europene a Drepturilor Omului și Libertăților Fundamentale).

Astfel, Tribunalul Dâmbovița a sesizat Curtea de Justiție a Uniunii Europene în cauza **Cozman** (C-462/11), întrebând dacă "Articolul 1 din Protocolul nr. 1 adițional la Convenția pentru apărarea drepturilor omului trebuie interpretat în

sensul că permite reducerea salariilor personalului plătit din fonduri publice cu 25%, conform articolului 1 alin. 1 din Legea nr. 118/2010 privind unele măsuri necesare în vederea restabilirii echilibrului bugetar? În caz afirmativ, dreptul asupra salariului este un drept absolut, fără posibilitatea statului de a aduce anumite limitări acestui drept?”

În plus, Tribunalul Alba a trimis o altă întrebare preliminară, în cauza **Corpul Național al Polițiștilor** (C-434/11), respectiv dacă ”prevederile art. 17 alin. 1, art. 20 și art. 21 alin. 1 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene trebuie interpretate în sensul că se opun unor reduceri salariale precum cele operate de Statul român prin Legea nr. 118/2010 și Legea nr. 285/2010?”

Reamintind faptul că Uniunea Europeană vizează cooperarea economică, socială și politică între țările membre iar corpul legislației adoptate de către instituțiile europene, împreună cu tratatele fondatoare alcătuiesc dreptul Uniunii Europene, interpretarea oficială a tratatelor asigurând-o Curtea de Justiție a Uniunii Europene de la Luxembourg, în vreme ce Consiliul Europei are ca scop protejarea drepturilor omului, a libertăților fundamentale și a statului de drept, iar principalul document este Convenția Europeană a Drepturilor Omului, în vigoare din septembrie 1953, vom puncta

un aspect corelativ, în măsură a preîntâmpina unele soluții eronate.

Potrivit art. 51 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, „(1) *Dispozițiile prezentei carte se adresează instituțiilor, organelor, oficiilor și agențiilor Uniunii, [...] precum și statelor membre numai în cazul în care acestea pun în aplicare dreptul Uniunii. Prin urmare, acestea respectă drepturile și principiile și promovează aplicarea lor în conformitate cu atribuțiile pe care le au în acest sens și cu respectarea limitelor competențelor conferite Uniunii de tratate.* (2) *Prezenta carte nu extinde domeniul de aplicare a dreptului Uniunii în afara competențelor Uniunii, nu creează nicio competență sau sarcină nouă pentru Uniune și nu modifică competențele și sarcinile stabilite de tratate*”.

Ca atare, **statele membre sunt obligate să aplice dispozițiile Cartei, doar atunci când pun în aplicare dreptul Uniunii Europene, iar nu pentru situații pur interne**, cum ar fi și salarizarea funcționarilor publici sau a celorlalți angajați ai instituțiilor publice ori acordarea de despăgubiri foștilor deținuți politici și succesori acestora⁷²⁴.

Curtea de Justiție a Uniunii Europene nu poate să ofere, într-o cerere pentru pronunțarea unei hotărâri preliminare, îndrumări în privința interpretării necesare pentru ca instanța națională să stabi-

⁷²⁴ Astfel, Tribunalul Argeș a sesizat recent Curtea de Justiție a Uniunii Europene cu două întrebări preliminare, C-483/11 (**Boncea și alții**), respectiv C-484/11 (**Budan**).

În cauza *Boncea și alții*, întrebarea preliminară este ”Dispozițiile articolului 5 din Legea nr. 221/2009 astfel cum a fost amendat de către Curtea Constituțională a României prin Decizia nr. 1358/21.10.2010 contravin articolului 5 din Convenția europeană a drepturilor omului și articolului 8 din Declarația universală a drepturilor omului? Articolul 5 din Convenția europeană a drepturilor omului și articolul 8 din Declarația universală a drepturilor omului se opun unei reglementări naționale care permite restrângerea dreptului unei persoane ce a

fost condamnată politic printr-o hotărâre contrară dispozițiilor legale de a primi despăgubiri materiale pentru prejudiciul moral suferit?”

În cauza *Budan*, CJUE a fost investită cu întrebarea ”În interpretarea dată de Curtea de Justiție a Uniunii Europene principiilor fundamentale consacrate de Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, cât și tratatelor Uniunii Europene - precum și în situația lipsei de reglementare în dreptul intern (prin declararea ca neconstituțional a articolului 5 din Legea nr. 221/2009) - petenta și intervenientul, ca victime ale regimului comunist, actualmente cetățeni ai Uniunii Europene, au dreptul la daune morale?”

lească dacă legislația națională este sau nu conformă cu drepturile fundamentale a căror respectare este asigurată de Curte, inclusiv cele care rezultă din Convenția Europeană a Drepturilor Omului (hotărârea din 29 mai 1997, cauza C-299/95, **Kremzow/Republik Österreich**, ordonanța Curții din 3 octombrie 2008,

cauza C-287/08, **Crocefissa Savia și alții**).

Rubrică realizată de
Dragoș Călin, judecător, Curtea de
Apel București,
Carla Anghelescu și Victor
Constantinescu, auditori de justiție,
Institutul Național al Magistraturii